

MEMORIA

2021



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

2021



# **CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA**

Memoria del año 2024

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  
c/ Alejandro Seiquer 14. 30011 Murcia  
E-mail: [cjrm@carm.es](mailto:cjrm@carm.es)  
Web: [www.consejoturidicomurcia.es](http://www.consejoturidicomurcia.es)

DISEÑO Y MAQUETACIÓN  
Consejo Jurídico de la Región de Murcia  
Unidad de Archivo y Biblioteca

Depósito Legal: MU 515-2007

---

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>7</b>
<b>II. ASPECTOS GENERALES</b> .....	<b>11</b>
1. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO JURÍDICO .....	11
2. ORGANIGRAMA.....	11
3. DOTACIÓN FUNCIONARIAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2024.....	12
4. SEDE .....	13
5. INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES.....	14
6. GESTIÓN DOCUMENTAL, ARCHIVO Y BIBLIOTECA .....	14
7. GESTIÓN PRESUPUESTARIA .....	19
8. ACTIVIDAD INSTITUCIONAL Y DE COLABORACIÓN .....	20
9. APROBACIÓN DE LA MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL AÑO 2023 .....	21
10. IMPOSICIÓN DEL NOMBRE JUAN MEGÍAS MOLINA AL SALÓN DE ACTOS.....	31
11. ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD ACTIVA.....	32
<b>III. ACTIVIDAD CONSULTIVA</b> .....	<b>35</b>
1. NÚMERO DE CONSULTAS Y DICTÁMENES .....	35
2. ACUERDOS DE SUSPENSIÓN DE TRÁMITE.....	35
3. EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD CONSULTIVA A LO LARGO DE LOS AÑOS.....	36
4. PROCEDENCIA DE LAS CONSULTAS.....	36
4.1. EXPEDIENTES RECIBIDOS EN 2024 SEGÚN LA PROCEDENCIA DE LAS CONSULTAS .....	37
4.2. NÚMERO Y PORCENTAJE DE EXPEDIENTES RECIBIDOS SEGÚN EL TIPO DE CONSULTA .....	39
5. EXPEDIENTES DE CONSULTA RECIBIDOS, PENDIENTES DE DESPACHO A 31 DE DICIEMBRE .....	40
6. VOTOS PARTICULARES Y AUDIENCIAS SOLICITADAS.....	41
7. SEMINARIO DE DERECHO FINANCIERO AUTONÓMICO. ....	41
8. CLASIFICACIÓN DE LOS DICTÁMENES.....	42
8.1. Por la procedencia de la consulta .....	42
8.2. Número de dictámenes emitidos por tipo de consulta .....	44
8.3. Clasificación y listado por títulos competenciales previstos en la Ley 2/1997, de 19 de mayo y listado numérico.....	45
8.4. Dictámenes sobre responsabilidad patrimonial.....	53
8.5. Cuantías reclamadas en los expedientes dictaminados sobre responsabilidad patrimonial .....	58
8.5.1. Cuantías reconocidas .....	59
9. SENTIDO DICTAMINADO RESPECTO A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO INSTRUCTOR .....	60
10. DECISIONES RECAÍDAS EN EXPEDIENTES CONSULTADOS .....	60
<b>IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS</b> .....	<b>63</b>
1. LA OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y LAS IRREGULARIDADES CONTRACTUALES ....	63
2. DISTINCIÓN ENTRE REGLAMENTO Y ACTO ADMINISTRATIVO, DE UNA PARTE, Y CLASES DE REGLAMENTOS DE OTRA, A EFECTOS DE LA COMPETENCIA DEL CONSEJO JURÍDICO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 12. 5 LCJ.....	71
2.1. Sentido de la competencia .....	71
2.2. Distinción entre acto y reglamento.....	71
2.3. Reglamento ejecutivo.....	74
2.4. Desarrollo normativo del propio reglamento. Potestad reglamentaria de los Consejeros	75

---

2.5 Problemática general de la potestad reglamentaria en cuanto al procedimiento: Sentencia de la Sala tercera de 8 de febrero de 2024 (rec.3392/2022).	77
<b>3. EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN</b>	<b>80</b>
<b>4. VICISITUDES CONTRACTUALES</b>	<b>87</b>
4.1 Interpretación	87
4.2 Nulidad	90
4.3 Resolución	93
4.3.1 No es posible cuando el contrato se ha extinguido por el transcurso del tiempo	93
4.3.2. Plazo para resolver el procedimiento	94
4.3.3. Incumplimiento de la obligación principal del contrato	95
4.3.4. Resolución por imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados no siendo posible modificar el contrato	98
4.4. Revisión de precios	99
<b>5. DAÑOS MORALES Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL</b>	<b>105</b>
<b>6. RECORDATORIO SOBRE LA DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA EN TORNO A LA PRÁCTICA DEL CONSENTIMIENTO INFORMADO</b>	<b>111</b>
<b>7. UNA ADVERTENCIA SOBRE EL CÓMPUTO DE PLAZO PARA LA EMISIÓN DEL DICTAMEN Y LA SUSPENSIÓN DEL PLAZO PARA ADOPTAR LA DECISIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESOLUCIÓN CONTRACTUAL (DICTAMEN 16/2024, DE 18 DE ENERO DE 2024). RESOLUCIÓN COMUNICADA POR EL AYUNTAMIENTO DE MURCIA EL 19 DE ENERO DE 2024</b>	<b>114</b>

# I. INTRODUCCIÓN







## **I. INTRODUCCIÓN**

La presente Memoria, correspondiente al año 2024, 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 2024; 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





## II. ASPECTOS GENERALES

### 1. Composición del Consejo Jurídico

A la fecha de aprobación de esta Memoria el Consejo Jurídico está integrado por los siguientes señora y señores:



**D. Antonio  
Gómez Fayrén**  
Presidente en  
funciones



**D. Luis Alberto  
Gálvez Muñoz**  
Consejero en  
funciones



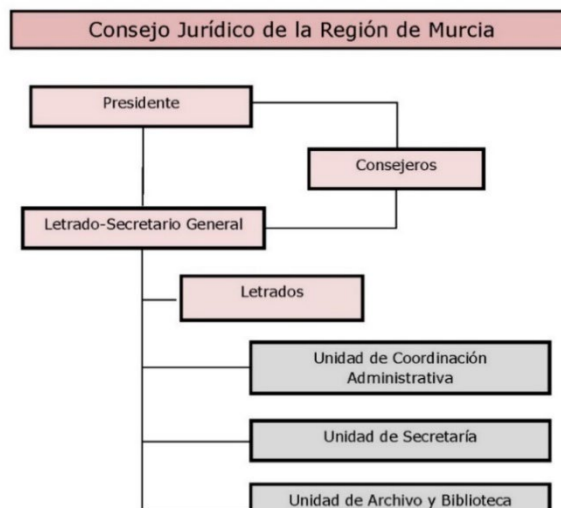
**D. Salvador  
Pérez Alcaraz**  
Consejero



**D.ª Blanca  
Soro Mateo**  
Consejera

Continúa pendiente, por tanto, la renovación que corresponde a la Asamblea Regional.

### 2. Organigrama



### 3. Dotación funcional a 31 de diciembre de 2024

En fecha 15 de febrero de 2024 se incorpora al puesto de Jefa de Sección de Coordinación Administrativa con código SD00090 D.<sup>a</sup> Verónica Palazón Gálvez, en comisión de servicio.

Con fecha de efecto de 26 de marzo de 2024 se suprime el puesto de Documentalista y se crea el puesto de Jefe/a de Unidad Archivo y Biblioteca al que se adscribe provisionalmente a D.<sup>a</sup> Ascensión Soler Madrid, que venía desempeñando el citado puesto de Documentalista

Mediante Orden de 8 de abril, y efectos del día siguiente, causó baja en el Consejo por jubilación, después de más de diez años en él, el Letrado D. Eduardo José Garro Gutiérrez, a quien el Consejo agradece los servicios prestados. Eduardo Garro Gutiérrez pertenece a la primera promoción del Cuerpo Superior de Administradores de la Comunidad Autónoma (año 1987) en el que ingresó por oposición libre, habiendo prestado con anterioridad sus servicios como Interventor en la Armada Española. Quedó integrado en el Cuerpo de Letrados, con destino en el Consejo Jurídico, habiendo desempeñado también los cargos de Interventor General de la Comunidad Autónoma y Gerente del Servicio Murciano de Salud

Por tanto, la dotación funcional a 31 de diciembre de 2024 es la siguiente:

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

**Letrado:** D. Eduardo Garro Gutiérrez (1 de enero - 8 de abril).

**Letrado:** D. Rafael Morales Illán.

**Letrado:** D. Carlos M. Montaner Salas.

**Letrada:** D.<sup>a</sup> Magdalena Gimeno Quesada.

**Letrado:** D. Francisco José Baños Fuentes

**Jefa de Unidad de Archivo-Biblioteca:** D.<sup>a</sup> Ascensión Soler Madrid.

**Jefa de Unidad de Secretaría:** D.<sup>a</sup> Inmaculada Palazón Gálvez

**Jefe de Sección de Coordinación Administrativa:** D.<sup>a</sup> Verónica Palazón Gálvez

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

**Auxiliar de Secretaría del Presidente:** D.<sup>a</sup> María Ginesa Gómez Hernández.

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

**Auxiliar Administrativo:** D. Pedro Leonardo Fernández

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

**Ordenanza:** D. Jesús Garrido Marín.

#### Incidencias

En julio de 2024 se inician las actuaciones para la creación de una nueva plaza de letrado, informando la Consejería competente en la materia, que será con ocasión de la entrada en vigor del nuevo presupuesto de 2025 cuando, en atención de las disponibilidades presupuestarias, deba plantearse nuevamente esta iniciativa.

En noviembre de 2024 se ha promovido por el Consejo Jurídico un proyecto de modificación parcial del Reglamento de Organización Funcionamiento en el que se realiza una profunda reorganización de las funciones que corresponden a las Unidades

que integran la estructura administrativa del Consejo, y se agregan otras que no estaban contempladas

La Letrada D.<sup>a</sup> Magdalena Gimeno Quesada ha sido nombrada vocal de la Comisión de la Transparencia (Resolución de la Secretaria General de la Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias, por la que se da publicidad a la Orden de 10 de diciembre de 2024 del Consejero de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias por la que se nombra a los vocales no natos de la Comisión de Transparencia). Su designación fue realizada mediante Acuerdo del Consejo Jurídico adoptado el 5 de noviembre de 2024, en virtud de lo establecido en la Ley 1/2024, de 8 de julio, de modificación de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

#### **4. Sede**

La sede del Consejo Jurídico de la Región de Murcia se ubica en la Calle Alejandro Seiquer n.º 14 de la ciudad de Murcia. Se trata de un edificio inaugurado en el año 2009, que consta de sótano y cuatro plantas para albergar las distintas unidades.

##### Reparaciones, equipamientos y mejoras en la sede

Durante 2024 se acometieron las siguientes actuaciones:

- Actualización de los sistemas de instalación de seguridad, protección y vigilancia por imagen, a fin de cumplir con los estándares de ciberseguridad.
- Revisión y mantenimiento de las instalaciones térmicas y eléctricas.
- Reparación de puertas automáticas y de ventanas.
- Pintura de distintos elementos del edificio (paredes, puertas, barandillas, suelo y mobiliario)
- Reparación del toldo de la terraza.

##### Cesión del Salón de Actos Juan Megías Molina

Este espacio acogió las siguientes actividades:

- El 17 de abril, la celebración del segundo ejercicio de las pruebas selectivas de acceso libre del Cuerpo de Letrados de la Administración Pública Regional.
- El 17 de junio, la lectura del tercer ejercicio de las pruebas selectivas del Cuerpo de Letrados.
- El 13 de noviembre, la sesión de la Asamblea General de la Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

## 5. Informática y comunicaciones

Fue renovado el contrato de servicio de hosting de 12 GB para alojar los sitios web del Consejo.

Las labores de mantenimiento de los equipos informáticos han transcurrido sin incidencias destacables.

Se mantienen las actuaciones de adquisición de material informático y licencias de software, y su soporte técnico como se muestra a continuación:

### Hardware

- HP Ordenador portatil HP 250 G9 I5-1235U/8GB/256GB SSD/15.6"/WIN 11H
- DELL Ordenador mini PC Optiplex Mircro 7010 I5-12500T/8GB/16GB/512GB SSD/WIN 11P
- DVD-USB-04 Grabadora DVD Externa Gembird USB negro

### Software

- 20 Licencias de Antivirus Panda Adap Defense 360
- Renovación Suscripción de 21 licencias Office 365
- Actualización del software de las bases de datos de dictámenes.

## 6. Gestión documental, Archivo y Biblioteca

### Gestión documental

La Unidad de Archivo-Biblioteca gestiona la publicación de contenidos en la web institucional [www.consejojuridicomurcia.es](http://www.consejojuridicomurcia.es), actualizándose continuamente para incluir, entre otros, la información relacionada con el funcionamiento de la institución, su composición y competencias, así como la sujeta a publicidad activa en cumplimiento de la normativa sobre transparencia. También se encuentran publicadas en formato PDF todas las Memorias aprobadas desde el comienzo de la actividad del Consejo en el año 1998.



Consejo Jurídico de la Región de Murcia

EL CONSEJO ▾ TRANSPARENCIA ▾ DICTÁMENES ▾ MEMORIAS Y PUBLICACIONES CONTACTO

### EL CONSEJO

#### Saludo del Presidente

Bienvenidos a la web del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

A través de la información que aquí se presenta ustedes pueden conocer la organización y funciones de una institución autonómica que contribuye a que las relaciones de la Administración regional con los ciudadanos se ajusten adecuadamente al Ordenamiento Jurídico. Es decir, una institución que trata de garantizar el interés público y los derechos que las normas atribuyen a las personas.

Esa función jurídica, que en nuestro Estado constitucional se denomina Función Consultiva, se ejerce a través de dictámenes, los cuales velan por el cumplimiento de la legalidad dentro del Estado de Derecho. Los dictámenes deben ser solicitados por las autoridades de superior rango autonómicas: Presidente, Consejeros, Alcaldes y Asamblea Regional.

El Consejo se compone de cinco miembros nombrados por el Presidente de la Comunidad Autónoma, tres por designación de la Asamblea Regional y dos por designación del Consejo de Gobierno, entre juristas de reconocido prestigio con, al menos, diez años de experiencia profesional en el mundo del derecho y que tengan la condición política de murcianos.

Esta breve semblanza introductoria se desarrolla en el contenido de esta web, que esperamos contribuya a que se conozca mejor el Consejo Jurídico.

D. Antonio Gómez Fayrén

Acceso Legal | Accesibilidad | Mapa Web | © Consejo Jurídico de la Región de Murcia

Página de inicio de la web institucional



Durante 2024, la estadística de tráfico web arroja las siguientes cifras mensuales:

MES	VISITANTES ÚNICOS	NÚMERO DE VISITAS	PÁGINAS
Enero	1.267	1758	3.683
Febrero	854	2.176	3.187
Marzo	827	2.393	4.354
Abril	656	1.903	3.293
Mayo	780	1.727	3.044
Junio	1.011	1.682	2.587
Julio	1.909	3.946	5.582
Agosto	1.229	3.280	3.886
Septiembre	1.430	3.256	4.520
Octubre	1.530	3.082	4.619
Noviembre	1.682	2.834	5.537
Diciembre	2.114	3.256	7.675
<b>TOTALES</b>	<b>15.289</b>	<b>31.293</b>	<b>51.967</b>
<b>PROMEDIOS MENSUALES</b>	<b>1.274,08</b>	<b>2,607.75</b>	<b>4,330.58</b>

El Consejo dispone de dos bases de datos de dictámenes propias, una de uso interno y otra externa de acceso público vía web. Este año se han volcado los 345 dictámenes aprobados una vez han sido procesados y eliminada la información sensible en cumplimiento de la normativa de protección de datos personales, sumando un total de 7.330 dictámenes publicados desde 1998 hasta 2024, pudiendo ser recuperados a texto completo en la siguiente dirección: <https://cjmurcia.es/>.


BUSCADOR DE DICTÁMENES DEL CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Seleccione los criterios de la búsqueda y haga clic en buscar.

**Filtros generales**

Año desde  Año hasta  N° de dictamen  /

Tipo de dictamen

Consultante

**Filtros para el asunto**

Asunto

Frase en asunto

Asunto excluyente

**Filtros para el texto**

Texto

Frase en texto

Texto excluyente

Pantalla de inicio del buscador de dictámenes

La siguiente tabla muestra las cifras de acceso a la base de datos de dictámenes del Consejo durante el año 2024:

MES	VISITANTES ÚNICOS	NÚMERO DE VISITAS	PÁGINAS
Enero	801	1.669	15.253
Febrero	980	1.434	17.802
Marzo	746	992	13.000
Abril	854	1.157	13.479
Mayo	819	1.100	15.861
Junio	844	1.137	8.817
Julio	1.225	1.896	17.173
Agosto	1.475	2.554	9.873
Septiembre	1.391	2.024	12.719
Octubre	1.630	1.501	16.617
Noviembre	1.257	2.015	14.308
Diciembre	1.502	2.394	23.464
<b>TOTALES</b>	<b>13.524</b>	<b>19.873</b>	<b>178.366</b>
<b>PROMEDIOS MENSUALES</b>	<b>1.127</b>	<b>1.656,08</b>	<b>14.863,83</b>

Las estadísticas han sido proporcionadas por el software instalado en el hosting del Consejo, usando la tecnología AWsTATS

Desde esta Unidad se coordina el proyecto denominado “**GESCON 365**”, un entorno colaborativo y de gestión documental sobre SharePoint en Microsoft 365 y otras herramientas de Office 365. Es un servicio basado en la nube que ayuda a toda la organización del Consejo a compartir y administrar contenidos, conocimientos y aplicaciones mediante un entorno colaborativo.

#### Gestión de expedientes y Archivo

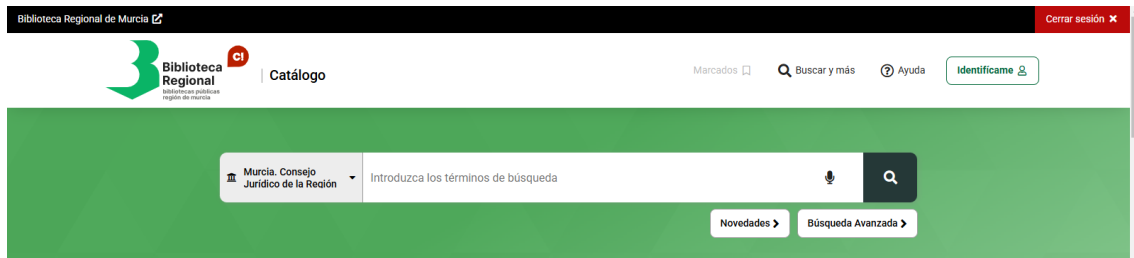
La Unidad de Archivo-Biblioteca es también la encargada de gestionar la organización y conservación de los expedientes generados por la actividad propia de la institución, así como de las transferencias al Archivo General de la CARM.

#### Biblioteca

La Biblioteca del Consejo Jurídico es una biblioteca especializada en Derecho Público, particularmente Administrativo, de uso interno, desde la cual se gestionan las peticiones de información y consultas bibliográficas para dar respuesta las necesidades del personal del Consejo. Para ello, además de los medios propios, es imprescindible la búsqueda de información en diversas fuentes externas, como recursos web de diversas instituciones, repositorios digitales, catálogos colectivos, etc.

En 2024, la Biblioteca del Consejo Jurídico de la Región de Murcia se ha integrado en el catálogo de la Red de Bibliotecas de la Región, mediante licencia de AbsysNet. Se migraron más de 6000 registros, quedando pendiente las tareas de revisión y depuración de los mismos.

Dicho catálogo se puede consultar a través de la web de la Biblioteca Regional <https://catalogobrmu.carm.es/>, seleccionando la opción “Bibliotecas Carm” y entre ellas la del Consejo.



Para la consulta de legislación y jurisprudencia, el Consejo dispone de acceso a las bases de datos “Aranzadi Professional” y “El Derecho”, esta última bajo licencia corporativa de la CARM.

En cuanto al servicio de difusión selectiva de información, desde esta Unidad se elabora y distribuye un dossier sobre la Función Consultiva con las noticias más destacadas publicadas en Internet en relación con el Consejo de Estado y el resto de los órganos consultivos autonómicos. También se distribuyen mediante correo electrónico alertas sobre actualidad legislativa y otras cuestiones de interés, así como los sumarios de revistas especializadas seleccionadas.

Para facilitar la labor de acceso desde un único lugar a otros recursos digitales de interés para los usuarios, se han recopilado y clasificado los enlaces de acceso en la Intranet del Consejo en una nueva sección denominada “Biblioteca Digital”, apostando por incrementar los recursos en acceso abierto e incorporando las versiones electrónicas de los libros adquiridos a través de plataformas de editoriales como Aranzadi Proview, Libros Tirant Lo Blanch o Colex.

También se atienden las solicitudes de otros servicios de documentación de la CARM, a través del servicio de **Hemeroteca** visible en la web [www.carm.es](http://www.carm.es) cumpliendo con el compromiso de compartir recursos documentales dentro de la propia Administración regional.

Debido a la política de publicación en abierto cada vez más frecuente entre las revistas especializadas que forman parte de la colección de la Biblioteca del Consejo, y atendiendo a criterios de economía presupuestaria, en 2024 solo se renovaron las suscripciones a las siguientes publicaciones:

- Revista Española de Derecho Administrativo
- Diario La Verdad

Por otra parte, se adquirieron 15 monografías por valor de 773,77 €.

En cuanto a la contribución del Consejo Jurídico en distintas publicaciones, D. Manuel M.<sup>a</sup> Contreras Ortiz, Letrado-Secretario General, ha colaborado en la monografía *Comentarios a la Ley de Contratos del Sector Público*, obra coordinada por D. Miguel Angel Recuerda Girela y publicada por Civitas en su 2<sup>a</sup> edición.

Por último, destacar que esta Unidad de Archivo y Biblioteca tiene entre sus cometidos las tareas de recopilación y tratamiento de datos para la publicación de la **Memoria anual** del Consejo, así como el de su diseño y maquetación.



Biblioteca del Consejo Jurídico

## 7. Gestión Presupuestaria

Mediante la Ley 4/2023, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2024, se aprobó el estado de gastos para el Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Tras las modificaciones presupuestarias realizadas a lo largo de todo el ejercicio, el crédito en gastos de personal quedó incrementado en 18.729,39 €, resultando los siguientes créditos por capítulos:

2024		
CAPÍTULOS	CRÉDITOS INICIALES	CRÉDITOS DEFINITIVOS
I. Gastos de personal	897.468,00 €	916.197,39 €
II. Gastos corrientes	352.170,00 €	338.170,00 €
VI. Inversiones reales	2.000,00 €	16.000,00 €
<b>TOTAL</b>	<b>1.251.638,00 €</b>	<b>1.270.367,39 €</b>

Con respecto al crédito definitivo del ejercicio 2023, que ascendió a 1.167.969,00 €, el crédito definitivo de 2024 experimentó un incremento total de 102.398,00 €, es decir, una variación del 8,77%, siendo la ejecución final del presupuesto en el año 2024 del 87,85%.

Mediante la Orden de 23 de diciembre de 2024 de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, se han prorrogado los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2024, durante el ejercicio 2025; no obstante, el presupuesto máximo para el Consejo Jurídico de la Región de Murcia en el 2025 es el siguiente:

Capítulo I. Gastos de personal	932.408,00 €
Capítulo II. Gastos corrientes	316.753,00 €
Capítulo VI. Inversiones reales	2.000,00 €
<b>TOTAL</b>	<b>1.251.161,00 €</b>

Para el ejercicio 2025 existe una previsión económica inicial de 19.206,39 € menos con respecto al crédito definitivo del ejercicio 2024 y supone una variación del -1,51% del total del presupuesto, que desagregada por capítulos que así repartida:

CAPÍTULOS	VARIACIÓN €	VARIACIÓN %
I. Gastos de personal	16.210,61 €	1,77 %
II. Gastos corrientes	-21.417,00 €	-6,33 %
VI. Inversiones reales	-14.000,00 €	-87,50 %

## 8. Actividad institucional y de colaboración

Atendiendo a las invitaciones recibidas, el Presidente asistió a los siguientes actos institucionales en la Región de Murcia:

- El día 8 de enero a la toma de posesión de la Delegada del Gobierno en la Región de Murcia, Dña. Mariola Guevara Cava.

- El día 27 de mayo al Tribunal Superior de Justicia, acompañado de los miembros del Consejo Jurídico y del Letrado-Secretario General, para la presentación de su Unidad de Mediación Intrajudicial.

- El día 20 de septiembre, a la Apertura del Año Judicial en la Región de Murcia 2024-2025.

- El día 24 de octubre, a la jornada conmemorativa *20 Aniversario Ley Asistencia Jurídica* de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, acompañado de los miembros del Consejo Jurídico y del Letrado-Secretario General

- El día 29 de octubre, a la toma de Posesión de la nueva Junta de Gobierno y Junta de Garantías del Colegio de Economistas de la Región de Murcia.

El Consejo estuvo presente en los siguientes actos académicos:

-El Presidente y el Letrado-Secretario General, asisten a la presentación del libro *“40 años de autonomía en la Región de Murcia (1982-2022). Volumen I Economía y Sociedad”*, el día 2 de febrero.

- El día 5 de marzo, el Presidente asistió a la apertura conjunta del curso 2024 de las Reales Academia y Academias Científicas de la Región de Murcia.

- Reunión del Consejo Asesor de la Revista Española de la Función Pública en Valencia, el día 28 de junio, asiste el Letrado-Secretario General.

- El Presidente, el Consejero Sr. Gálvez Muñoz, la Consejera Sra. Soro Mateo, y el Letrado-Secretario General, participaron en las *“XXIII Jornadas Nacionales de la Función Consultiva”* celebradas en Toledo los días 25, 26 y 27 de septiembre bajo la organización del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

Asimismo, el Consejo estuvo representado por el Presidente en los siguientes actos sociales:

-El 19 de febrero, en el acto de apertura de las Fiestas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia.

- El 15 de abril, en el conversatorio entre el Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Fernando López Miras y el Presidente de EFE, Miguel Ángel Oliver, en el Teatro Romea de Murcia.

- El día 16 de abril, en la jornada *“La reforma de la financiación autonómica. Claves para un debate”*, organizada por la Cátedra de Economía y Hacienda Territorial de la Universidad de Murcia, con la colaboración de la Consejería de Economía, Hacienda y Empresa de la Región de Murcia.

- El 20 de junio, en la 46ª Asamblea General de la Confederación Regional de Organizaciones Empresariales de Murcia.

- El día 25 de junio en el Palacio de San Esteban, en la presentación de “Anuario de la Región de Murcia 2023”, editado por el Colegio de Periodistas de la Región de Murcia.

- El día 10 de septiembre, en el Pregón Taurino 2024.

Finalmente, el día 14 de marzo giró visita oficial al Consejo Jurídico la Junta Directiva de la Asociación del Cuerpo de Letrados de la Comunidad Autónoma de Murcia, encabezada por su Presidente, D. Francisco Zamora Zaragoza, siendo recibidos por el Presidente del Consejo Jurídico y el Letrado-Secretario General. La conversación tuvo por objeto las mejoras en sus condiciones de trabajo y en su formación que pretende el Cuerpo de Letrados, y a las que el Presidente del Consejo se comprometió a apoyar.

Igual que en años anteriores, el Consejo acogió a los alumnos del *prácticum* de la Facultad de Decreto de la Universidad de Murcia que así lo solicitaron.

### 9. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2023



Acto de presentación de la Memoria de Actividades del año 2023

La Memoria de Actividades del año 2023 fue presentada en sesión extraordinaria el 20 de marzo de 2024. El acto fue presidido por el 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.



Lectura y asistentes al acto de presentación de la Memoria de Actividades del año 2024

El Presidente del Consejo Jurídico, Sr. Gómez Fayrén, pronunció el siguiente discurso:

*“Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, Excmo. Sra. Presidenta de la Asamblea Regional*

*El momento especial del año que es, para nosotros, la aprobación de la Memoria de Actividades, se hace aún más trascendente y grato merced a la presencia de todos ustedes, para ser testigos de un acto de ámbito institucional y de contenido jurídico, mediante el que rendimos cuenta de nuestra actividad a lo largo del año 2023 al servicio de la Región de Murcia. Año en que esta Institución cumplió 25 años en su funcionamiento.*

*Esta actividad nuestra, que consiste en la aplicación del ordenamiento jurídico en las consultas que se nos plantean, está inmersa en la problemática propia de las profesiones jurídicas, que afrontan dificultades de muy distinto origen que provienen, principalmente, de la creciente complejidad del ordenamiento jurídico, de la decreciente calidad de una legislación desbordante, y de la aceleración de los cambios tecnológicos y sociales.*

*Ello hace que el Derecho esté en una casi permanente transformación, y hace revivir el constante problema de luchar contra la indeterminación y la incertidumbre, dos plagas para el ciudadano que constituyen, además, preocupaciones muy destacadas por los operadores jurídicos. Surgen nuevas preguntas y dilemas jurídicos que requieren respuestas adaptadas a los nuevos tiempos.*

*Y tal situación nos hace interrogarnos ¿Cómo puede el Derecho hoy cumplir la función social a la que está llamado en el ámbito del sector público?*

*La respuesta debe ser que resulta necesario reivindicar y respetar el sentido de la autoridad jurídica, tanto en la producción de la norma como en su aplicación, es decir, aquella autoridad que emana cuando las disposiciones o actos se apoyan en razones*



previsibles, bien explicadas y concebidas por la lógica y los valores del propio sistema jurídico.

*Y tal autoridad jurídica ha de basarse, entre otros fundamentos, en los principios esenciales de legalidad y de seguridad jurídica, que siguen siendo tan relevantes como siempre en cuanto pilares del Estado de Derecho.*

*No debiera ser necesario recordar que el principio de legalidad es un componente indispensable en la vida de toda sociedad democrática. En un estado de derecho democrático el imperio de la ley demanda la subordinación a ella de todos los poderes del estado, así como de todos los ciudadanos, para asegurar que se tome en cuenta el interés general y se respeten los derechos individuales. Y ello requiere huir de los minimalismos jurídicos que constriñen la legalidad a la mera norma escrita incurriendo en un positivismo superado, olvidando que, como dijera la vieja Ley de lo Contencioso de 1958, lo jurídico no se encierra o circunscribe a las disposiciones escritas, sino que se extiende a los principios y a la normatividad inmanente a la naturaleza de las Instituciones.*

*Y otro tanto cabe decir de la seguridad jurídica, empeño de los juristas desde la antigüedad: un erudito como Justiniano, emperador bizantino, compiló y sistematizó las leyes romanas en el famoso Corpus Juris Civilis, proporcionando una base sólida para el sistema legal que influiría en gran medida en el desarrollo del derecho civil en Europa. Antes que él incluso, en la antigua Mesopotamia, el llamado código de Hammurabi representa uno de los primeros ejemplos de leyes escritas que buscaba garantizar la seguridad jurídica al proporcionar a los ciudadanos una comprensión clara de las consecuencias legales de sus acciones.*

*En definitiva, al reflexionar sobre el legado de los juristas de la antigüedad, recordamos la importancia perdurable de la seguridad jurídica como un pilar fundamental de nuestras sociedades, desde entonces, y más aún hoy.*

*Modernamente se asegura que la seguridad jurídica está en el mismo origen de la lucha contra el absolutismo, es decir, contra el arbitrio de unos monarcas absolutos situados por definición, en aquellos tiempos, por encima de las leyes. Así, la Revolución francesa obtuvo frente a ese absolutismo su doble propósito: De un lado, convertir a la ley en expresión de la soberanía popular; y de otro, que la Administración y los Tribunales estuvieran sometidos a las leyes. Y de ahí nació el Derecho administrativo y la propia Administración pública moderna, la Administración pública entendida como una personificación jurídica sometida al Derecho cuyas actuaciones, en consecuencia, quedan sujetas a normas, son previsibles y tienen, por tanto, límites.*

*Sin embargo, debemos ser conscientes de que la seguridad jurídica no es un logro que permanece por sí, sino un objetivo que requiere un compromiso dinámico y constante por parte de todos los actores de los ámbitos públicos. Requiere instituciones sólidas, un sistema judicial independiente y eficaz, así como una legislación clara y coherente que refleje los valores y principios de justicia y equidad.*

*Los poderes públicos y los juristas tenemos la responsabilidad de proteger y promover la seguridad jurídica en todas sus formas. Debemos trabajar juntos para fortalecer nuestras instituciones, mejorar la calidad de nuestras normas y garantizar la protección de los derechos de todos los miembros de la sociedad.*

*En este entorno institucional y jurídico es en el que se ha desarrollado la función consultiva del Consejo Jurídico en el año 2023, en el que, a lo largo de 381 dictámenes, han sido tratados asuntos que reflejan en gran medida el devenir de la sociedad murciana, española y europea, en la dimensión jurídica de su actualidad.*

*Así, ha sido frecuentemente vista en los dictámenes la tradicional contraposición entre legalidad y seguridad jurídica, en la que no se puede olvidar que ésta también forma parte del principio de legalidad. Y en esa línea se ha advertido sobre la necesidad de interpretar con rigor las causas de nulidad de actos y contratos, tanto en los trámites de selección del contratista a efectos de la invalidez del acto de adjudicación, como en la trascendencia y esencialidad de los trámites ambientales, ya que, cuando se prescinde de un trámite esencial, como es el informe ambiental, la jurisprudencia asimila su omisión a la del procedimiento entero, concurriendo entonces causa de nulidad.*

*También se ha tratado sobre los límites a la revisión de oficio, significando la necesidad de que las propuestas de declaración de nulidad en los procedimientos de revisión de oficio consideren la procedencia de aplicar o no los límites establecidos por el artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, particularmente el tiempo transcurrido desde la infracción que se dice cometida.*

*Un grupo no menor de dictámenes contienen consideraciones especiales de la revisión de oficio en el ámbito tributario, encaminadas a evitar la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva cuando la infracción de las normas reguladoras de las notificaciones tributarias ha puesto al contribuyente en situación de indefensión material, al no llegar a tener conocimiento de las actuaciones tributarias que se seguían en contra de sus intereses, sino cuando ya era demasiado tarde para reaccionar frente a ellas. Es este un problema que sucede con más frecuencia de lo deseable y que suele redundar en un claro perjuicio para las arcas públicas*

*También la contratación pública es objeto de una intensa actividad consultiva. Basta ahora que remita a los dictámenes pertinentes en donde se trataron los acuerdos marco y los contratos basados en ellos: su posible modificación fundada en evitar inconvenientes significativos; también se ha recordado el principio de conservación del contrato, proveniente del artículo 1294 del Código Civil, según el cual la acción rescisoria o resolutoria del contrato es subsidiaria; y de la delimitación del contrato administrativo especial en nuestro ordenamiento jurídico, cuestión que ha variado en las distintas regulaciones que se han sucedido a lo largo del tiempo y que es necesario replantearse a la vista de lo que establece la Ley de Contratos del Sector Público de 2017.*

*Pero si debo destacar un tema relativo a los contratos del sector público sobre el que llamar la atención de nuestros representantes políticos, es el de la posible modificación del plazo para resolver dichos contratos sea cual sea la causa de*

resolución invocada. Desde la Memoria del año 2021 viene incidiendo la doctrina de este Consejo Jurídico en los efectos negativos para el interés general que ha generado la reducción a 3 meses del plazo para resolver los expedientes de resolución contractual, que resulta insuficiente en la mayoría de los casos para instruir el procedimiento adecuadamente, dando lugar con mucha frecuencia a caducidades que obligan a iniciar otro nuevo con la consiguiente prolongación del tiempo en el que se obtiene la resolución definitiva, La regulación relativa a la duración de la tramitación de los expedientes de resolución contractual, dice el TC, podría ser sustituida por otra elaborada por las comunidades autónomas, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública, posibilidad que en aras del interés público podría ser ejercitada por nuestra Comunidad Autónoma estableciendo por Ley un plazo prudencial de 6 meses para la duración máxima de estos procedimientos.

Si así se hiciera, las primeras administraciones beneficiadas serían, con total seguridad, las Corporaciones Locales

Debo decir ahora algo que va intrínsecamente unido a lo anterior pero que, quizás, no es percibido con la relevancia que tiene: el jurista encarna en su función la idea de que el ordenamiento jurídico es ese marco de actuación lícita y segura en el que se han de desenvolver tanto el poder público como los ciudadanos. Su tarea es ardua y compleja y no se puede reducir a una mera comprensión literal de las normas, porque ninguno de los artículos de la Constitución, del Estatuto de Autonomía, de las leyes de procedimiento o de las de contratos pueden comprenderse cabalmente sin la profundidad de los antecedentes de los que vienen y sin la carga práctica que hay en su fondo doctrinal y jurisprudencial, construida a base de su evolución y de la luz del momento presente.

El jurista en el sector público no es un mero técnico, sino que su función está en la “sala de máquinas” de las instituciones estatutarias, tendiendo hacia el papel que definiera el Digesto de Justiniano sobre el afamado Domicio Ulpiano, que nos presenta al jurista como aquel sacerdote que con devoción se dedica a administrar el arte de lo que el ordenamiento jurídico acota como verdaderamente bueno y justo. Definía la Justicia como “la firme voluntad de tratar a cada uno como se merece”.

Llevando esta idea al plano de lo más próximo, decir jurista en nuestra Comunidad Autónoma es decir Letrado. Y como bien saben ustedes los Letrados que integran el Consejo Jurídico estudian y preparan los asuntos para su despacho, bajo la dirección de los Consejeros, y tienen una contribución decisiva en la formación de los criterios que conforman la doctrina que se expresa en los Dictámenes.

Se felicita el Consejo Jurídico por haber podido aglutinar una plantilla de Letrados como la actual y quisiera que en el futuro próximo pueda seguir siendo así. Ahora bien, para ello es vital la periodicidad de las convocatorias de oposiciones libres al Cuerpo de Letrados, del que se nutre también la Dirección de los Servicios Jurídicos, porque no es aceptable que, como hasta ahora ha venido sucediendo, brillantes alumnos egresados de las facultades de Derecho de nuestra Región tengan que concurrir a convocatorias

*de oposiciones de los cuerpos de letrados de otras Comunidades Autónomas para satisfacer su deseo de servir como juristas en el sector público.*

*Y este es un objetivo tan esencial para el Consejo Jurídico y para la Comunidad Autónoma que tenemos la ineludible obligación de reivindicarlo, compartiendo también así tanto ésta como otras varias inquietudes de los propios Letrados expresadas a través de su Asociación profesional.*

*Como las instituciones las conforman personas, debo finalizar, Sr. Presidente, con una mención muy especial y sincera para todas las que sirven su destino en esta Institución, sin las cuales, créanme porque no es un tópico, hubiera sido imposible presentar el fecundo trabajo que esta Memoria recoge. Labor callada en el día a día pero labor eficaz e intensa. Mi profunda gratitud a todas ellas, extensiva obviamente a mis colegas del Consejo que con su dedicación y categoría científica han enriquecido su doctrina y la calidad de sus Dictámenes.*

*En este capítulo final de reconocimientos, quiero detenerme, aunque sea muy brevemente, en dos juristas que han dejado una huella indeleble en esta Institución.*

*El Letrado Eduardo Garro Gutiérrez es un jurista de cualidades y méritos difíciles de aunar. Si tuviéramos que encuadrarlo en la anacrónica distinción entre "ciencias" y "letras", encontraríamos que tiene el sentido de la ubicuidad ya que, además de la precisión de los cálculos propios de las partidas presupuestarias, de la contabilidad y de las auditorías, maneja las posibles aporías del razonamiento jurídico con la destreza de un escolástico del derecho de profunda formación.*

*Con tales fundamentos formativos y profesionales, no es extraño que haya sido reclamado para tareas del servicio público de gran relevancia. El Consejo Jurídico, a petición del Consejo de Gobierno, acordó acceder a su designación como coordinador de las transferencias de la competencia de sanidad, que se aprobaron allá por el año 2001.*

*A raíz de eso siguió como alto cargo en Sanidad hasta que en enero del año 2004 fue nombrado Interventor General de la Administración Autonómica, puesto en el que sirvió a esta Comunidad durante 14 años. En el año 2018 se reincorporó a sus tareas de Letrado en este Consejo Jurídico con una continuidad tal que recordaba al maestro Fray Luis de León en su atribuida frase "como decíamos ayer...", es decir, como si los últimos años no hubieran pasado.*

*Se jubila en el mes de abril próximo y "iure proprio" sigue siendo tan relevante que pensamos que esta casa va a perder, con su marcha, a una persona muy difícil de reemplazar. Aunque estamos convencidos que su magisterio lo sabremos aprovechar en esta institución para la continuidad de transmisión de su experiencia y conocimiento.*

*El segundo nombre al que me quiero referir es Juan Megías Molina, a quien ya recordé en mi discurso del año pasado con ocasión del 25 aniversario del Consejo Jurídico. En ese marco conmemorativo, el Consejo Jurídico, en sesión de 9 de*

*noviembre de 2023 acordó por unanimidad, que sería oportuno y de justicia reconocer la labor del primer Presidente, Juan Megías Molina, bajo cuya dirección se abordó la enorme tarea de organización y funcionamiento del nacido Consejo y se implantaron las pautas de lo que sería el modo de proceder y la práctica a seguir en la emisión de nuestros dictámenes, es decir, la implantación en la Comunidad Autónoma de la Alta Función Consultiva.*

*Siempre he destacado la personalidad insigne de Juan Megías Molina, gran jurista y gran funcionario, director de los Servicios Jurídicos, avalado por una trayectoria intachable de ejercicio de la asesoría jurídica, de la abogacía y de la función docente universitaria. A él se debe la puesta en marcha de esta institución, en la que impartió su magisterio y derrochó su vasto conocimiento del Derecho y su profundo humanismo. Su actividad de jurista en el Consejo Jurídico fue siempre tendente a preservar la justicia, la equidad y la seguridad jurídica, partiendo desde el más exquisito y cuidado manejo de la técnica. Su primera preocupación profesional, por encima de otras, fue apoyar a las autoridades buscando el valor legitimador que la comprensión y el respeto de la legalidad agregan a los actos del poder.*

*Es debido a ello que la trascendencia de su actividad se hace merecedora de permanente recuerdo por esta Institución, razón por la cual el salón de actos de la sede del Consejo pasará a denominarse “Salón Juan Megías Molina. Con la venia del Presidente de la Comunidad, al finalizar esta sesión, se procederá a descubrir la placa que da cumplimiento a tal acuerdo.*

*Y termino mi intervención, señoras y señores asistentes, agradeciendo otra vez su presencia por lo que significa de reconocimiento y apoyo a la labor de este Consejo Jurídico. No se nos oculta lo apretado de sus agendas, lo que hace que nuestro agradecimiento sea doblemente sincero y reconfortante para todas las personas que integramos esta Institución. Y muy especialmente a usted, señor Presidente, porque un año más ha tenido la deferencia de presidirnos en este solemne Acto.*

*Muchas gracias”.*



Acto de presentación de la Memoria de Actividades del año 2023

A continuación, D. Fernando López Miras, Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, pronunció el siguiente discurso, con el que quedó clausurado el acto:

*“Presidente del Consejo Jurídico, Antonio Gómez Fayrén; Consejero de Presidencia, Portavocía y Acción Exterior, Marcos Ortuño; Consejeros, Secretario General, Autoridades, Señoras y Señores.*

*Hace ya 45 años que España es un estado democrático, una monarquía constitucional avanzada, que cuenta con instituciones sólidas, con un sistema normativo garante de los derechos de todos.*

*Y, por tanto, hablar de seguridad jurídica, de que los poderes públicos actúen conforme a la ley, de respeto a las normas y a cuestiones tan esenciales como la división de poderes debería ser hoy algo absolutamente innecesario.*

*Porque una sociedad madura, en la que somos ya muchos los que nacimos en democracia, debería tener tan asumidos esos conceptos que no hablaría apenas de ellos.*

*Desgraciadamente, ya vemos que no es así.*

*El año pasado, en este mismo acto, lamentábamos que se había aprobado una ley que iba en sentido contrario al lógico: la del sí es sí. Una ley que generaba alarma social al poner en libertad a delincuentes que no habían cumplido aún las penas para las que fueron mercedamente condenados.*

*En aquel momento, estoy seguro que todos pensamos que no se podía ir más lejos, y que aquel disparate legislativo era el punto final.*

*Pero, desgraciadamente, aquel fue sólo el inicio de un proceso de degradación democrática que se ha ido acelerando un día tras otro. Indultos, rebajas a los malversadores, injerencias desde el Ejecutivo en el resto de poderes del Estado, lawfare y, en el grado más alto hasta el momento de deslegitimidad: la amnistía aprobada hace sólo unos días en el Congreso de los Diputados.*

*Una ley que es -así lo dije y lo mantengo- la estocada a la igualdad de todos los españoles.*

*La consumación de que hay delitos que se pueden cometer o no en función de donde vivas o de la necesidad que el poder político tenga de tus votos.*

*Sin embargo, lejos de caer en el desánimo, es el momento de reafirmarnos en la vigencia de las leyes. En la independencia de las instituciones. De confiar en la Justicia. En la española y en la europea.*

*Frente a la degradación del sistema o el claro intento de sustituir éste por la puerta de atrás, no hay mayor ni mejor solución que el rigor normativo, que el cumplimiento de las leyes, que el refuerzo de las instituciones.*

*Hoy hemos asistido a la presentación de una memoria impecable.*

*A toda una relación de dictámenes y acuerdos del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, que demuestran -una vez más- lo que ha de ser el funcionamiento normal de la democracia, de las instituciones que emanan de la Constitución y de un Estatuto de Autonomía.*

*403 expedientes, 381 dictámenes y 29 acuerdos en las más diversas áreas, predominando los relativos a la salud, en un año en que dejábamos atrás ya las consecuencias de una pandemia que afectó a todos los ámbitos de nuestras vidas.*

*Dictámenes como el relativo a la Ley de recuperación y protección del Mar Menor, que nos compromete a todos y en la que no daremos ni un solo paso atrás.*

*Un trabajo impecable, desde el rigor y la seriedad que son la mejor garantía -la indispensable garantía- de seguir avanzando como ciudadanos dentro del orden constitucional, del que nacen todas y cada una de las autonomías de nuestro país, y en el que se consagra la igualdad de todos los ciudadanos.*

*La igualdad, como el resto de nuestros derechos, tiene que prevalecer y está por encima de las decisiones arbitrarias de cualquier gobierno que siempre, siempre, ha de estar sometido a la ley.*

*La existencia de órganos de control, de asesoramiento, de supervisión y revisión de las decisiones del ejecutivo y del legislativo, es hoy más necesaria que nunca, y lo es también el respeto escrupuloso a esas decisiones.*

*Ésta es una obligación en todos los ámbitos, la de atender los dictámenes de aquellos órganos que, como el Consejo Jurídico, siendo consultivos, velan por una correcta relación entre administración y administrados.*

*En vuestro trabajo diario sois un verdadero referente de cómo hacer bien las cosas.*

*Es algo que obedece a la magnífica formación y al compromiso profesional de cada uno de vuestros miembros, y también al espíritu que impregnó desde un primer momento -desde su creación- quien fuera vuestro primer Presidente: Juan Megías Molina.*

*Cualquier mención a su dilatada trayectoria profesional en el servicio público se deshace en elogios a su rectitud, a su compromiso con la ley y su cumplimiento; con el rigor que debe presidir cualquier tarea -mucho más si es institucional-.*

*El homenaje que hoy le tributáis al dar su nombre a esta sala es, sin duda, más que merecido. Mi enhorabuena a todos los que aprendisteis de él, en especial a sus familiares. Al profesor Megías, de quien puedo dar testimonio de que heredó de su padre un compromiso con la ley que ha sabido transmitir a quienes hemos tenido la suerte de aprender de él.*

*Hoy el Consejo Jurídico sigue siendo todo un aval para cualquier decisión acertada en Derecho. En palabras de vuestro presidente, Antonio Gómez Fayrén, su función es la de “garantizar el interés público y los derechos que las normas atribuyen a las personas”.*

*Así pues, atender vuestros requerimientos, respetar vuestra independencia, valorar el enorme trabajo que hacéis y la excelencia que procuráis en cada uno de vuestros dictámenes y acuerdos nos ayudará a seguir construyendo una sociedad mejor.*

*Estoy plenamente convencido de ello, por experiencia, por convicción y por el claro compromiso que, desde el Gobierno de la Región de Murcia, tenemos en seguir construyendo un futuro mejor para el millón y medio de hombres y mujeres que confían en nosotros, en el Estado de Derecho, en sus instituciones.*

*No es, desgraciadamente, lo que sucede en nuestro país, pero no nos vamos a contagiar de ese clima de crispación y de devaluación de las instituciones. Al contrario, hoy reitero la gratitud de todos con el Consejo Jurídico y os animo a seguir perseverando en hacer más libre y más avanzada la Región de Murcia, comprometida con la democracia, con la libertad, con el progreso, con el Estatuto de Autonomía y con la Constitución.*

*Muchas gracias.”*



Acto de Presentación de la Memoria de Actividades del año 2023



## 10. Imposición del nombre Juan Megías Molina al Salón de Actos.

Tras la clausura del Acto de Presentación de la Memoria Anual tuvo lugar el descubrimiento de la placa que da nombre al Salón de Actos “Salón Juan Megías Molina” en Memoria de D. Juan Megías Molina. Asistieron al homenaje sus hijos, entre ellos el Letrado de la Dirección de los Servicios Jurídicos, D. Juan A. Megías García.

Como dijo el Presidente del Consejo en su discurso refiriéndose a la figura de D. Juan Megías, *“Su actividad de jurista en el Consejo Jurídico fue siempre tendente a preservar la justicia, la equidad y la seguridad jurídica, partiendo desde el más exquisito y cuidado manejo de la técnica. Su primera preocupación profesional, por encima de otras, fue apoyar a las autoridades buscando el valor legitimador que la comprensión y el respeto de la legalidad agregan a los actos del poder”*.

Es debido a ello que la trascendencia de su actividad se hace merecedora de permanente recuerdo por esta Institución, razón por la cual el salón de actos de la sede del Consejo pasará a denominarse “Salón Juan Megías Molina”.



## 11. Acceso a Información Pública, Transparencia y Publicidad Activa

En 2024 se recibió en el Consejo Jurídico a través de [Sede Electrónica de la CARM](#), (Procedimiento 1307), una solicitud de AIP que se reasignó a la Secretaría General de Presidencia Portavocía y Acción Exterior, al entender que era de su competencia, ya que no correspondía a información de esta Institución, ni obraba en poder de la misma, ni había sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones, comunicando esta circunstancia al interesado y a la Oficina de la Transparencia y Participación Ciudadana.

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia publica de manera estructurada, en la web [www.consejojuridicomurcia.es](http://www.consejojuridicomurcia.es), toda la información relevante sujeta a transparencia y publicidad activa, así como los dictámenes emitidos desde su creación, cumpliendo así lo previsto en el artículo 62 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en la Ley 12/2014 de 16 de diciembre de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y bajo la premisa de acercar su actividad a los ciudadanos, a las Administraciones Públicas y a los operadores jurídicos.

Trimestralmente el Consejo es informado sobre esta actividad que lleva a cabo la Unidad de Archivo-Biblioteca, dando cuenta así de la publicación de información tanto en la web como en la base de datos de dictámenes, en cumplimiento de las obligaciones de Publicidad Activa.

El listado de dictámenes aprobados en cada sesión se puede consultar en el apartado “**Asuntos vistos en sesión**” por meses. En el año 2024 se dio cuenta puntual de los asuntos vistos en **64 sesiones**, con la aprobación de los dictámenes y acuerdos incluidos en el orden del día. Esta información se actualiza semanalmente.

El texto de los dictámenes, una vez depurado su contenido en función de las previsiones de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, se publica en la base de datos a través del enlace “**Consulta de dictámenes**” (<https://cjmurcia.es/>).

El Consejo tiene presencia en el Portal de Transparencia de la CARM ([www.transparencia.carm.es](http://www.transparencia.carm.es)) como vía complementaria de acceso a la información pública susceptible de publicidad activa.

### III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

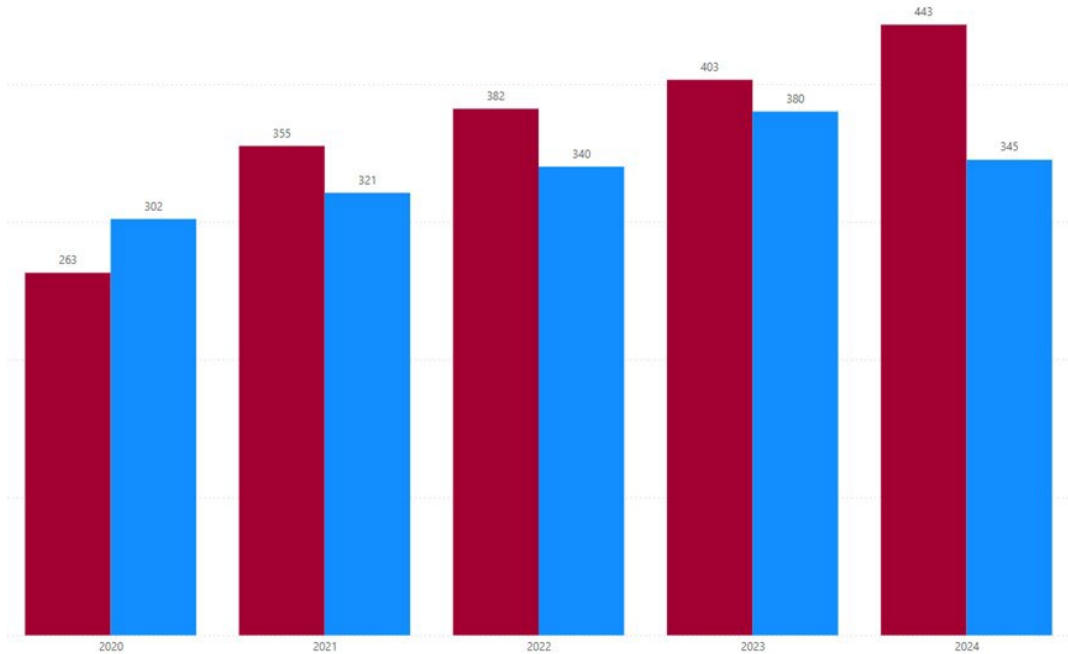




### III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

#### 1. Número de consultas y dictámenes

Durante el año 2024 ingresaron en el Consejo **443 expedientes** con formulación de consulta, y fueron emitidos **345 dictámenes**.



Gráf. 1. Cifras expedientes recibidos y dictámenes emitidos 2020-2024



Gráf.2 Expedientes recibidos mensualmente

#### 2. Acuerdos de suspensión de trámite

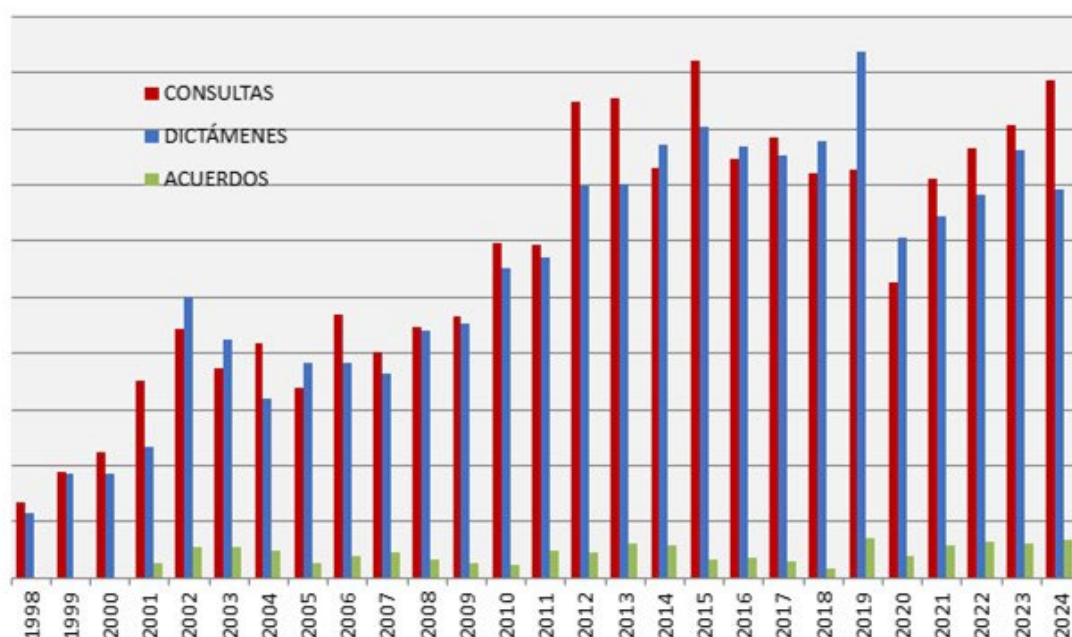
El Consejo acordó la suspensión de trámite respecto a 33 solicitudes de dictamen para que los consultantes complementaran los expedientes, todo ello en los términos prevenidos por los artículos 46 y 47 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

Por tanto, el número total de **dictámenes más acuerdos** asciende a **378**.

### 3. Evolución de la actividad consultiva a lo largo de los años

AÑO	CONSULTAS	DICTÁMENES	ACUERDOS	AÑO	CONSULTAS	DICTÁMENES	ACUERDOS
1998	67	56	-	2012	424	348	21
1999	93	92	-	2013	427	350	29
2000	111	92	-	2014	364	385	28
2001	174	116	12	2015	460	401	15
2002	221	250	27	2016	372	384	17
2003	186	211	27	2017	392	376	13
2004	209	158	23	2018	359	388	8
2005	169	190	12	2019	363	468	34
2006	233	191	19	2020	263	303	18
2007	201	181	22	2021	355	321	28
2008	223	219	16	2022	382	340	31
2009	232	225	12	2023	403	381	29
2010	297	275	11	2024	443	345	33
2011	296	285	23	TOTAL	7719	7330	508

Tabla 1. Suma de totales por año



Gráf. 3. Evolución consultas recibidas, Dictámenes y Acuerdos aprobados desde 1998

### 4. Procedencia de las consultas

En cuanto a la procedencia de los **443 expedientes** de consulta recibidos, en su mayoría al igual que en años anteriores, es de la Administración autonómica, que envió **391**.

Por otra parte, tuvieron entrada **52 expedientes** procedentes de Corporaciones Locales, siendo 5 de carácter facultativo, y 47 de carácter preceptivo.

#### 4.1. Expedientes recibidos en 2024 según la procedencia de las consultas

<b><sup>1</sup>Gobierno y Administración Regional</b>	<b>Subtotal 391 (88,27%)</b>
Consejería de Política Social, Familias e Igualdad	8
Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias	1
Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca	7
Consejería de Economía, Hacienda y Empresa	27
Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor	10
Consejería de Turismo, Cultura, Juventud y Deportes	2
Consejería de Fomento e Infraestructuras	44
Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo	65
Consejería de Salud	193
Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital	12
Consejería de Empresa, Empleo y Economía Social	1
Consejería de Educación y Formación Profesional	21
<b>Corporaciones Locales</b>	<b>Subtotal 52 (11,73%)</b>
Ayuntamiento de Abarán	1
Ayuntamiento de Águilas	1
Ayuntamiento de Alhama de Murcia	2
Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz	2
Ayuntamiento de Cartagena	6
Ayuntamiento de Fuente Álamo	1
Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas	4
Ayuntamiento de Los Alcázares	1
Ayuntamiento de Mazarrón	1
Ayuntamiento de Molina de Segura	4
Ayuntamiento de Moratalla	1
Ayuntamiento de Murcia	12
Ayuntamiento de San Javier	8
Ayuntamiento de Santomera	3
Ayuntamiento de Torre-Pacheco	1
Ayuntamiento de Totana	1
Ayuntamiento de Yecla	3
<b>TOTAL</b>	<b>443</b>

<sup>1</sup> Por orden de prelación establecido en los Decretos del Presidente n.º 31/2023, de 14 de septiembre, y n.º 19/2024, de 15 de julio de reorganización de la Administración Regional.

La siguiente tabla muestra el número de **expedientes de consulta** recibidos durante el año 2024, distribuidos de mayor a menor por número de consultas recibidas y organismo consultante, ocupando el primer lugar la Consejería de Salud, habiendo remitido **193** consultas, lo que supone un **43,57%** del total de asuntos recibidos.

Consultante	Expedientes	% s/Total
A14022346 - Consejería de Salud	193	43,57%
A14028752 - Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo	65	14,67%
A14024252 - Consejería de Fomento e Infraestructuras	44	9,93%
A14036652 - Consejería de Economía, Hacienda y Empresa	27	6,09%
A14028752 - Consejería de Educación y Formación Profesional	21	4,74%
A14036652 - Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital	12	2,71%
L01300308 - Ayuntamiento de Murcia	12	2,71%
A14042453 - Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor	10	2,26%
A14042456 - Consejería de Política Social, Familias e Igualdad	8	1,81%
L01300354 - Ayuntamiento de San Javier	8	1,81%
A14042452 - Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca	7	1,58%
L01300161 - Ayuntamiento de Cartagena	6	1,35%
L01300275 - Ayuntamiento de Molina de Segura	4	0,90%
L01300389 - Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas	4	0,90%
L01300434 - Ayuntamiento de Yecla	3	0,68%
L01309012 - Ayuntamiento de Santomera	3	0,68%
A14045973 - Consejería de Turismo, Cultura, Juventud y Deportes	2	0,45%
L01300085 - Ayuntamiento de Alhama de Murcia	2	0,45%
L01300158 - Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz	2	0,45%
A14045972 - Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias	1	0,23%
A14050512 - Consejería de Empresa, Empleo y Economía Social	1	0,23%
L01300026 - Ayuntamiento de Abarán	1	0,23%
L01300032 - Ayuntamiento de Águilas	1	0,23%
L01300217 - Ayuntamiento de Fuente Álamo de Murcia	1	0,23%
L01300269 - Ayuntamiento de Mazarrón	1	0,23%
L01300281 - Ayuntamiento de Moratalla	1	0,23%
L01300373 - Ayuntamiento de Torre-Pacheco	1	0,23%
L01300392 - Ayuntamiento de Totana	1	0,23%
L01309027 - Ayuntamiento de Los Alcázares	1	0,23%
<b>Total</b>	<b>443</b>	<b>100,00%</b>

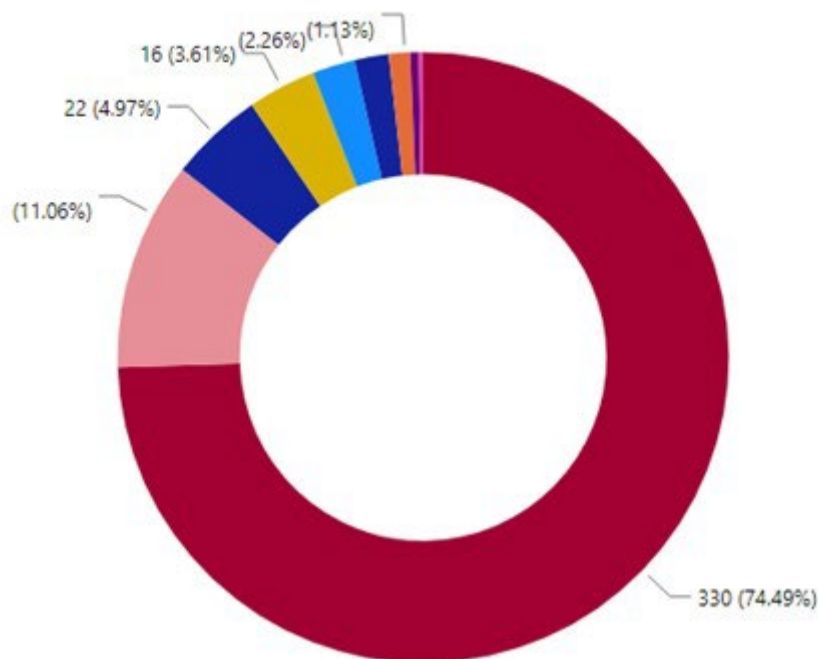
Tabla 2. Expedientes recibidos en 2024

En la serie histórica, 2024 es el año que mayor número de consultas procedentes de las administraciones locales ha recibido el Consejo, alcanzando un total de **52** expedientes de solicitud de Dictamen.



#### 4.2. Número y porcentaje de expedientes recibidos según el tipo de consulta

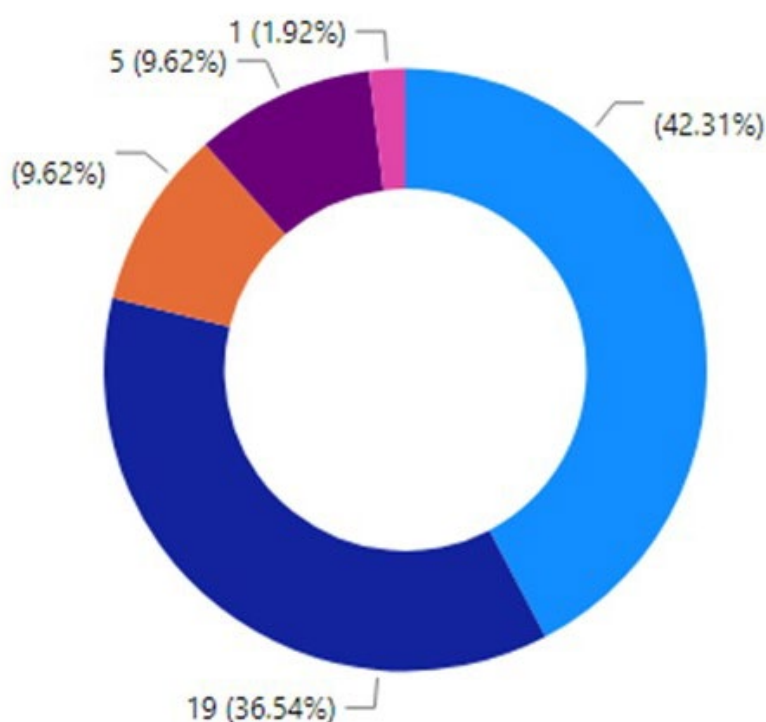
Tipo Consulta	Expedientes	%
Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional	330	74,49%
Revisión de oficio	49	11,06%
Otras consultas preceptivas procedentes de los Ayuntamientos	22	4,97%
Proyectos de Reglamentos o Disposiciones Generales	16	3,61%
Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos	10	2,26%
Propuestas sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de la intervención previa	8	1,81%
Consultas facultativas	5	1,13%
Modificación de contratos administrativos	2	0,45%
Anteproyectos de Ley	1	0,23%
<b>TOTAL</b>	<b>443</b>	<b>100,0%</b>



Gráf. 4. Expedientes recibidos por tipo de consulta

Las 52 consultas procedentes de los Ayuntamientos de la Región se distribuyen según tipología de la siguiente manera:

Tipo Consulta	Expedientes	%
Responsabilidad patrimonial superior a 50.000 euros	22	42,31%
Revisión de oficio	19	36,54%
Consultas facultativas	5	9,62%
Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos	5	9,62%
Modificación de contratos administrativos	1	1,92%
<b>TOTAL</b>	<b>52</b>	<b>100%</b>



Graf. 5. Distribución por tipo de consulta procedente de las corporaciones locales

## 5. Expedientes de consulta recibidos, pendientes de despacho a 31 de diciembre

A 31 de diciembre de 2024 quedaban pendientes de ser despachados 226 expedientes, de los cuales 12 estaban a la espera de que el órgano consultante completara los requisitos de formulación de consulta, estando los demás en diversas fases de estudio.

Finalizaron sin dictamen 4 expedientes.

## 6. Votos particulares y audiencias solicitadas

Todos los dictámenes fueron emitidos por unanimidad, dándose la circunstancia de la abstención del Sr. Pérez Alcaraz en los dictámenes 12/2024; 201/2024 y 304/2024.

Con fechas 6 de agosto y 10 de septiembre se formuló solicitud de audiencia al expte 2024\_261. El Presidente del Consejo Jurídico dictó con fecha 2 de octubre una Resolución por la que se comunicaba a los interesados la imposibilidad de la práctica de la audiencia solicitada “...*al ser necesario, previamente, que se instruya el correspondiente procedimiento de revisión de oficio por la Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor, que debe concluir con la emisión de una nueva propuesta de resolución y con una nueva solicitud de Dictamen a este Órgano consultivo*”.

Así, el día 30 de septiembre de 2024 el Consejo Jurídico aprobó el Dictamen del expediente de referencia, con el número 261/2024, en el que concluyó que en la consulta formulada se omite la incoación del procedimiento de revisión de oficio correspondiente y el cumplimiento de los trámites esenciales que se contemplan en el Título IV de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), denominado *de las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común*. Se estima procedente, finaliza el Dictamen, que se instruya el correspondiente procedimiento de revisión de oficio, que debe concluir con la emisión de una nueva propuesta de resolución y con una nueva solicitud de Dictamen a este Órgano consultivo.

## 7. Seminario de derecho financiero autonómico.

En sesión de 30 de mayo de 2024 el consejo acordó, a propuesta de su Presidente, organizar el seminario «*Doctrina del Consejo Jurídico sobre el derecho financiero y tributario autonómico*» que consistirá en un trabajo de recopilación y sistematización que se plasmará en un documento escrito y en la exposición en abierto a otras instituciones y colectivos funcionariales y académicos

La ponencia general fue encargada al Letrado recién jubilado D. Eduardo Garro Gutiérrez, en sesión celebrada el 26 de junio de 2024, el cual hizo entrega del mismo el 27 de diciembre de dicho año, estando fijada su presentación y debate para el mes de mayo de 2025, en fecha por determinar.

## 8. Clasificación de los Dictámenes

### 8.1. Por la procedencia de la consulta

<b><sup>2</sup>Gobierno y Administración Regional</b>	<b>Subtotal 311 (90,14%)</b>
Consejería de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación	2
Consejería de Política Social, Familias e Igualdad	10
Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca	6
Consejería de Economía, Hacienda y Empresa	26
Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor	9
Consejería de Turismo, Cultura, Juventud y Deportes	2
Consejería de Fomento e Infraestructuras	12
Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo	98
Consejería de Salud	139
Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital	2
Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias	1
Consejería de Educación y Formación Profesional	4
<b>Corporaciones locales</b>	<b>Subtotal 34 (9,86 %)</b>
Ayuntamiento de Abarán	1
Ayuntamiento de Alhama de Murcia	1
Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz	2
Ayuntamiento de Cartagena	6
Ayuntamiento de Fuente Álamo	1
Ayuntamiento de Molina de Segura	2
Ayuntamiento de Moratalla	1
Ayuntamiento de Murcia	6
Ayuntamiento de San Javier	5
Ayuntamiento de Santomera	3
Ayuntamiento de Torre Pacheco	2
Ayuntamiento de Totana	1
Ayuntamiento de Yecla	3
<b>TOTAL</b>	<b>345</b>

<sup>2</sup> Por orden de prelación establecido en los Decretos del Presidente n.º 2/2023, de 17 de enero, n.º 13/2023, de 14 de septiembre, y n.º 19/2024, de 15 de julio de reorganización de la Administración Regional.

La siguiente tabla muestra el número de dictámenes emitidos durante el año 2024, distribuidos de mayor a menor número por organismo de procedencia de las consultas.

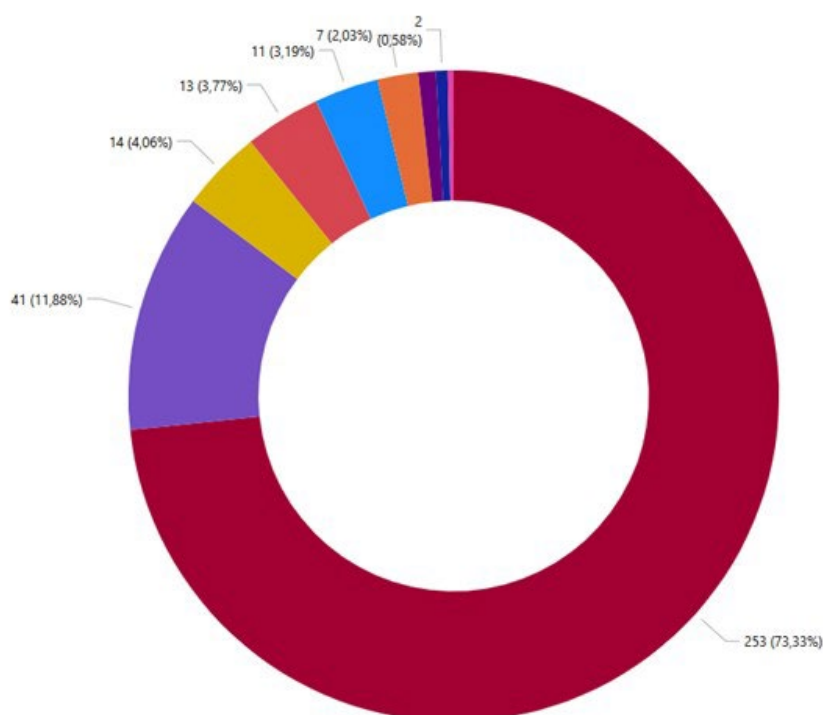
El mayor número de Dictámenes emitidos (139) se remitieron al Consejero de Salud, suponiendo un 40,29% sobre el total.

Consultante	Dictámenes	% s/Total
A14022346 - Consejería de Salud	139	40,29%
A14028752 - Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo	98	28,41%
A14036652 - Consejería de Economía, Hacienda y Empresa	26	7,54%
A14024252 - Consejería de Fomento e Infraestructuras	12	3,48%
A14042456 - Consejería de Política Social, Familias e Igualdad	10	2,90%
A14042453 - Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor	9	2,61%
A14042452 - Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca	6	1,74%
L01300161 - Ayuntamiento de Cartagena	6	1,74%
L01300308 - Ayuntamiento de Murcia	6	1,74%
L01300354 - Ayuntamiento de San Javier	5	1,45%
A14028752 - Consejería de Educación y Formación Profesional	4	1,16%
L01300434 - Ayuntamiento de Yecla	3	0,87%
L01309012 - Ayuntamiento de Santomera	3	0,87%
A14036652 - Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital	2	0,58%
A14042453 - Consejería de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación	2	0,58%
A14045973 - Consejería de Turismo, Cultura, Juventud y Deportes	2	0,58%
L01300158 - Ayuntamiento de Caravaca de la Cruz	2	0,58%
L01300275 - Ayuntamiento de Molina de Segura	2	0,58%
L01300373 - Ayuntamiento de Torre-Pacheco	2	0,58%
A14045972 - Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias	1	0,29%
L01300026 - Ayuntamiento de Abarán	1	0,29%
L01300085 - Ayuntamiento de Alhama de Murcia	1	0,29%
L01300217 - Ayuntamiento de Fuente Álamo de Murcia	1	0,29%
L01300281 - Ayuntamiento de Moratalla	1	0,29%
L01300392 - Ayuntamiento de Totana	1	0,29%
<b>Total</b>	<b>345</b>	<b>100,00%</b>

Tabla 3. Número y porcentaje de Dictámenes emitidos por órgano consultante

## 8.2. Número de dictámenes emitidos por tipo de consulta

Tipo Consulta	Dictámenes	%
Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional	253	73,33%
Revisión de oficio	41	11,88%
Proyectos de Reglamentos o Disposiciones Generales	14	4,06%
Otras consultas preceptivas procedentes de los Ayuntamientos	13	3,77%
Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos	11	3,19%
Propuestas sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de la Intervención previa	7	2,03%
Modificación de contratos administrativos	3	0,87%
Consultas facultativas	2	0,58%
Anteproyectos de Ley	1	0,29%
<b>TOTAL</b>	<b>345</b>	<b>100%</b>



Gráf. 6. Dictámenes emitidos según tipo de consulta

### 8.3. Clasificación y listado por títulos competenciales previstos en la Ley 2/1997, de 19 de mayo y listado numérico

<b>Art. 11. Dictámenes facultativos</b>		<b>Total 2</b>
<b>201/24</b>	Consulta facultativa sobre revisión de precios en el contrato formalizado con LHICARSA, S.A., para la limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos	
<b>250/24</b>	Consulta facultativa de la Resolución del contrato relativo a las obras de remodelación del Parque La Cubana, Fase I.	
<b>Art. 12. Dictámenes preceptivos</b>		<b>Total 343</b>
<b>Art. 12.2. Anteproyectos de ley</b>		<b>1</b>
<b>283/24</b>	Anteproyecto de Ley por la que se regulan los Bienes de Interés Turístico de la Región de Murcia.	
<b>Art. 12.5 Proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado</b>		<b>14</b>
<b>67/24</b>	Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia.	
<b>68/24</b>	Proyecto de Orden por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas amenazadas y medidas de protección de avifauna contra electrocución en líneas aéreas eléctricas de alta tensión.	
<b>84/24</b>	Proyecto de Decreto por el que se fijan las reglas de ordenación y se establece el Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria de personas adultas.	
<b>116/24</b>	Proyecto de Orden por la que se establecen tarifas para los servicios interurbanos de transporte público de viajeros en vehículos de menos de diez plazas.	
<b>181/24</b>	Proyecto de Decreto por el que se regulan los programas de mejora y profundización en lenguas extranjeras en la CARM.	
<b>183/24</b>	Proyecto de Decreto por el que se regula la reserva marina de interés pesquero de Cabo de Palos-Islas Hormigas y se definen su delimitación y usos permitidos en las aguas interiores de la CARM.	

189/24	Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 235/2022, de 7 de diciembre, que establece la ordenación y el Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.
213/24	Proyecto de Orden por la que establece el límite exento de la obligación de aportar garantías para el aplazamiento y fraccionamiento de pago de las deudas de derecho público.
226/24	Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Establecimientos y Empresas Alimentarias de la Región de Murcia, así como los procedimientos de inscripción de las empresas del sector alimentario.
276/24	Proyecto de Orden de modificación de la Orden de 27 de junio de 2017, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública de la Región de Murcia.
282/24	Proyecto de Decreto por el que se regulan la composición y funcionamiento del Consejo del Mar Menor .
287/24	Proyecto de Decreto por el que se regulan la composición y funcionamiento del Comité de Asesoramiento Científico del Mar Menor .
320/24	Proyecto de Decreto por el que se crea y establece la estructura y funcionamiento del Registro de las Policías Locales de la CARM y se regulan las condiciones de expedición, renovación, sustitución y retirada del documento de acreditación profesional.
341/24	Proyecto de Orden por la que se aprueban los modelos para presentación de la declaración del impuesto sobre el IVTNU.
<b>Art. 12.6 Revisión de oficio de actos y disposiciones administrativos 41</b>	
10/24	Revisión de oficio de D. <sup>a</sup> X y D. Y, contra liquidación tributaria.
18/24	Revisión de oficio, solicitada por D. <sup>a</sup> X, de la Orden desestimatoria del recurso de reposición que interpuso contra la Orden por la que se le impuso la sanción de apercibimiento por la comisión de una falta disciplinaria leve.
19/24	Revisión de oficio de concesión de licencia de obra y actividad, y licencia de puesta en marcha de churrería en Murcia a D. <sup>a</sup> X.
24/24	Revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca, relativa a la explotación porcina de D. X y D. <sup>a</sup> Y, y D. <sup>a</sup> Z .



<b>42/24</b>	Revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del decreto de legalización de las obras de construcción de un muro para cerramiento de atrio vivienda.
<b>54/24</b>	Revisión de oficio de la Resolución del Director General de Bienes Culturales, recaída en el expediente sancionador seguido contra D. X .
<b>77/24</b>	Revisión de oficio instada por D. <sup>a</sup> X, frente Orden desestimatoria de pretensión de pasar a situación administrativa de servicios especiales.
<b>99/24</b>	Revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del decreto de legalización de las obras de construcción de un muro para cerramiento de atrio vivienda.
<b>104/24</b>	Revisión de oficio de expediente sancionador instado por D. X.
<b>105/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, contra expediente de derivación de responsabilidad solidaria por tasa fiscal sobre el juego.
<b>111/24</b>	Revisión de oficio del Acuerdo de condiciones de trabajo para personal funcionario y laboral 2019-202.1
<b>159/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de --, contra liquidación tributaria.
<b>160/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de --, contra liquidación tributaria.
<b>161/24</b>	Revisión de oficio de D. X, en representación de --, contra liquidación tributaria.
<b>162/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de -- contra liquidación tributaria.
<b>163/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de --, contra liquidación tributaria.
<b>164/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de --, contra liquidación tributaria.
<b>172/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de --, contra liquidación tributaria.
<b>173/24</b>	Revisión de oficio instada por -- contra liquidación tributaria.
<b>179/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de --, contra liquidación tributaria.

<b>180/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, contra liquidación tributaria.
<b>188/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de --, contra liquidación tributaria.
<b>193/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de --, contra liquidación tributaria.
<b>194/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de --, contra liquidación tributaria.
<b>197/24</b>	Revisión de oficio de D. X, contra liquidación tributaria.
<b>200/24</b>	Revisión de oficio del Acuerdo de aprobación de la Ordenanza reguladora de la venta ambulante.
<b>205/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, contra orden de reintegro de subvención.
<b>219/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, contra una liquidación y una sanción tributarias.
<b>225/24</b>	Revisión de oficio instada por D. <sup>a</sup> X, contra liquidación tributaria.
<b>231/24</b>	Revisión de oficio del artículo 24 del vigente Acuerdo Marco suscrito entre el Ayuntamiento de Santomera y su personal funcionario, sobre Premios por Jubilación.
<b>237/24</b>	Revisión de oficio del artículo 19.1.g) del vigente Acuerdo Marco suscrito entre el Ayuntamiento de Santomera y su personal funcionario, sobre reducción de jornada por cuidado de familiar.
<b>248/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X, contra derivación de responsabilidad subsidiaria.
<b>261/24</b>	Revisión de oficio instada por D. X y otros, sobre transmisión de autorización de explotación de recursos mineros.
<b>264/24</b>	Revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca, sobre la explotación porcina de D. X.
<b>272/24</b>	Revisión de oficio instada por D. <sup>a</sup> X, contra liquidación tributaria.
<b>288/24</b>	Revisión de oficio del procedimiento sancionador núm. 187/2019, de protección de la seguridad ciudadana a D. X.

294/24	Revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca, de 30 de septiembre de 2005, por la que se concede el cambio de orientación productiva a una explotación porcina de la mercantil "--".
304/24	Revisión de oficio, por nulidad de pleno derecho, de licencia de obras en una escuela náutica en La Manga del Mar Menor.
311/24	Revisión de oficio instada por D. <sup>a</sup> X contra liquidación tributaria.
316/24	Revisión de oficio del procedimiento sancionador de protección de la seguridad ciudadana a D. X
340/24	Revisión de oficio del Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de incremento de Complemento de Destino.

**Art.12.7 Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista 11**

16/24	Resolución de contrato relativo al servicio de consultoría y asistencia técnica para elaboración de la estrategia y guías de diseño de la Infraestructura Verde (IV) de Murcia.
30/24	Resolución de contrato del Servicio de mantenimiento y soporte de la plataforma y portal empresarial Contigo Siempre.
34/24	Interpretación del contrato de Servicios de Vigilancia y Seguridad en los campus de la Universidad de Murcia. Empresa VASBE, S.L.
36/24	Resolución del contrato de servicio formalizado con ALPHA SYLTEC INGENIERÍA, S.L.P. para la instalación de una plataforma de portales web multiportal y la puesta en marcha del nuevo sitio web del Ayuntamiento de Molina de Segura.
41/24	Resolución de contrato formalizado con OHL Servicios Ingesan, S.A., del servicio de mantenimiento integral de diversos edificios e instalaciones de uso administrativo.
78/24	Resolución de contrato del Servicio de Mantenimiento y conservación de Grúas para movilización de Personas en diversos Centros y servicios del IMAS.
98/24	Nulidad del contrato con la mercantil --, S.L. para Recuperación de antigua bodega en Casa-Museo de los Caballos del Vino.
128/24	Resolución del contrato con "Manteniment i Operació d'Infraestructures S.L.", obras de infraestructura de telecomunicaciones, alojamiento estación radioeléctrica en Turullón.

<b>134/24</b>	Nulidad del contrato con Hortus Vertical, S. L. para Jardín Vertical en Plaza Nueva Creación.
<b>238/24</b>	Resolución de contrato de Servicio de mantenimiento y conservación de grúas para la movilización de personas, existentes en diferentes inmuebles del IMAS.
<b>293/24</b>	Resolución de contrato de servicios de datos y voz IP.
<b>Art.12.8 Modificación de contratos administrativos de cuantía superior al 20% del precio inicial, siendo este igual o superior a 600.000 €</b>	
<b>3</b>	
<b>35/24</b>	Modificación del contrato de servicios de infraestructura informática de la CARM.
<b>158/24</b>	Modificación del contrato de servicios de infraestructura informática de la CARM.
<b>182/24</b>	Modificación de contrato de la obra de recuperación cuadrante suroriental del anfiteatro romano y plaza de toros de Cartagena.
<b>Art.12.9 Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional</b>	
<b>253</b>	

Véase apartado 8.4.

<b>Art.12.12 Propuestas que se proyecte elevar al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentadas en la omisión de la intervención previa de los mismos</b>	
<b>7</b>	
<b>53/24</b>	Reconocimiento de obligaciones con omisión de intervención previa de certificación final de obra, del contrato mixto de conservación de carreteras de la U.T.E. Ferrovia Agromán y Pavimentos Asfálticos Lario.
<b>165/24</b>	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa en 11 expedientes de contratación.
<b>286/24</b>	Reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa a D. X, de ayuda a la suscripción de seguros agrarios de 2020.
<b>330/24</b>	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa, correspondiente a la contratación del servicio de retirada de biomasa vegetal y limpieza de áreas marítimas del Mar Menor.
<b>334/24</b>	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa correspondiente al expediente de responsabilidad patrimonial a favor de D. X.

<b>338/24</b>	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa del contrato servicios de obras de renovación urbana barrio San Antonio de Lorca.
<b>339/24</b>	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa por la recepción tácita de suministros adquiridos por procedimiento de emergencia de actuaciones con ejemplares de nacra en el Mar Menor.
<b>Art.14 Consultas por los ayuntamientos<sup>3</sup> (Responsabilidades patrimoniales de cuantía igual o superior a 50.000 euros)</b>	
	<b>13</b>
<b>12/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> X, por los daños sufridos al caer en vía pública (Ayuntamiento de Cartagena).
<b>15/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> X, en representación de D. <sup>a</sup> Y, por daños sufridos en accidente en vía pública (Ayuntamiento de Cartagena).
<b>37/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> X, por daños debidos a accidente en vía pública. (Ayuntamiento de Cartagena).
<b>102/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> X, por caída en vía pública. (Ayuntamiento de Cartagena).
<b>108/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por D. X, por daños en vivienda (Ayuntamiento de Totana).
<b>185/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por la Comunidad de Propietarios de la Urbanización --, por daños en garaje (Ayuntamiento de Murcia).
<b>204/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> X y D. Y, por daños accidente en carretera (Ayuntamiento de San Javier).
<b>216/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por D. X en representación de D. Y, por daños debidos a accidente en vía pública.(Ayuntamiento de Murcia).
<b>229/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> X, por daños en inmueble producidos por filtraciones de agua (Ayuntamiento de Abarán).
<b>245/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> X, por daños debidos a accidente en vía pública (Ayuntamiento de Murcia).

<sup>3</sup>\* Artículo 14. Consultas por los ayuntamientos. Igualmente, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11, la consulta será preceptiva para los ayuntamientos en todos los casos exigidos por la legislación a la que hayan de sujetarse.

---

<b>300/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D. Y y D. <sup>a</sup> Z, por daños derivados de accidente en carretera (Ayuntamiento de San Javier).
<b>301/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> X, debida a daños por accidente en edificio municipal (Ayuntamiento de Moratalla).
<b>305/24</b>	Responsabilidad patrimonial instada por D. <sup>a</sup> X, por daños en accidente en vía pública (Ayuntamiento de Murcia).

#### 8.4. Dictámenes sobre responsabilidad patrimonial

En 2024 se emitieron **253** dictámenes sobre expedientes de responsabilidad patrimonial procedentes de la Administración Regional. Si sumamos los **13** referidos a consultas procedentes de las corporaciones locales, el total de dictámenes sobre esta materia asciende a **266**.

En la siguiente tabla se agrupan y cuantifican dichos dictámenes por ámbitos y materias. La base de datos de dictámenes en acceso abierto (<https://cjrmurcia.es/>) permite filtrar la búsqueda por ámbitos y materias a partir de los dictámenes emitidos en 2021 y una selección de dictámenes destacados en Memorias de años anteriores.

ÁMBITO	MATERIAS
<b>Sanitario</b>	
	<i>Lex artis (general)</i>
	<b>03/24 - 08/24 - 09/24 - 28/24 - 29/24 - 47/24 - 59/24 - 60/24 61/24 - 66/24 - 85/24 - 87/24 - 91/24 - 107/24 - 110/24 - 115/24 124/24 - 125/24 127/24 - 129/24 - 135/24 - 138/24 - 145/24 147/24 - 153/24 169/24 - 176/24 - 187/24 - 191/24 - 198/24 211/24 - 224/24 232/24 - 240/24 - 243/24 - 252/24 - 254/24 263/24 - 267/24 270/24 - 280/24 - 285/24 - 291/24 - 306/24 308/24 - 314/24 322/24 - 324/24 - 327/24</b>
	<i>Consentimiento informado-omisión información</i>
	<b>04/24 - 23/24 - 72/24 - 81/24 - 143/24 - 149/24 - 249/24 - 299/24</b>
	<i>Diagnóstico erróneo o tardío</i>
	<b>06/24 - 11/24 - 17/24 - 27/24 - 33/24 - 38/24 - 46/24 - 48/24 58/24 - 62/24 - 65/24 - 71/24 - 96/24 - 97/24 - 120/24 - 139/24 174/24 184/24 - 186/24 - 210/24 - 212/24 - 215/24 - 241/24 246/24 - 251/24 - 256/24 - 260/24 - 268/24 - 274/24 - 275/24 281/24 - 289/24 - 292/24 - 315/24 - 331/24 - 343/24</b>
	<i>Pérdida de oportunidad</i>
	<b>64/24 - 70/24 - 80/24 - 144/24 - 199/24 - 218/24 - 295/24</b>
	<i>Pérdida o daños a objetos personales en centros sanitarios</i>
	<b>05/24 - 298/24 - 342/24</b>
	<i>Caída en hospital o centro sanitario</i>
	<b>14/24 - 151/24 - 220/24 - 236/24 - 247/24</b>
	<i>Por utilización de medicamentos o productos defectuosos</i>
	<b>114/24 - 148/24 - 224/24</b>
	<i>Infección nosocomial</i>
	<b>63/24 - 262/24</b>
	<i>Omisión de medios</i>
	<b>310/24 - 317/24</b>
	<i>Daños en actividad económica por gestión COVID-19</i>
	<b>155/24 - 170/24 - 175/24</b>
	<i>Asistencia en sanidad privada</i>
	<b>32/24 - 92/24 - 103/24 - 142/24</b>

**Daños a funcionarios/personal SMS**

**101/24 – 136/24 – 222/24 – 223/24**

**Falta de atención en cuidados psiquiátricos**

**131/24 – 137/24**

**Daño desproporcionado**

**319/24**

**Otros sanidad**

**176/24 – 203/24 – 266/24 – 333/24**

## **Educativo**

**Accidente en el centro escolar**

**21/24 – 22/24 – 40/24 – 73/24 – 89/24 – 93/24 – 94/24**

**117/24 – 190/24 – 207/24 – 208/24 – 277/24 – 278/24**

**302/24 – 312/24 – 321/24 – 326/24 – 328/24 - 336**

**Accidente durante el recreo**

**25/24 – 49/24 – 55/24 – 56/24 – 57/24 – 74/24 – 113/24 – 118/24**

**119/24 – 167/24 – 178/24 – 192/24 – 206/24 – 209/24 – 230/24**

**265/24 – 279/24 – 284/24 – 290/24 – 303/24 – 309/24 – 323/24**

**Accidente en clase de Educación Física**

**2/24 – 7/24 - 13/24 – 20/24 – 39/24 – 43/24 – 44/24 – 69/24**

**76/24 – 82/24 – 88/24 – 112/24 – 132/24 – 140/24 – 156/24**

**157/24 – 168/24 – 217/24 – 221/24 – 235/24 – 239/24 – 253/24**

**273/24 – 296/24 – 297/24 – 313/24 – 318/24 – 325/24 – 344/24**

**Daños a personal educación**

**1/24 – 45/24 – 75/24 – 196/24 – 234/24 – 255/24 – 258/24**

**335/24 – 345/24**

**Agresiones entre alumnos**

**337/24**

**Accidente en tiempo de comedor**

**52/24 – 257/24**

**Accidente durante la práctica de actividades extraescolares**

**50/24**

**Accidente en centro público de educación especial**

**130/24**

**Pérdida de año escolar**

**150/24 - 332/24**

## **Ámbito educativo universitario**

**Accidente en instalaciones universitarias**

**259/24**

## **Vial**

**Accidente por mal estado de conservación de la vía**

**86/24 – 109/24 – 123/24 – 204/24 - 216/24 – 228/24 – 300/24 – 329/24**

**Accidente por presencia de animales pertenecientes a especies cinegéticas en vías públicas**

**133/24 – 154/24 – 166/24 – 202/24**



Caída de peatones en vía pública

**12/24 – 37/24 – 102/24 – 245/24 – 301/24 – 305/24**

### **Función Pública**

Por gestión de listas y cese de interinos

**51/24 – 79/24 – 141/24 – 244/24**

Por procesos de selección y provisión

**126/24**

Por gestión de permisos y licencias

**271/24**

### **Derivada de actos administrativos**

Por la actuación inspectora de la Administración

**146/24**

### **Medio ambiente**

Daños en propiedades provocadas por especies cinegéticas

**106/24**

### **Servicios Sociales**

Reconocimiento de grado de discapacidad

**26/24 – 121/24**

Daños a funcionarios del IMAS

**177/24 – 214/24**

Daños por falta de atención en centros dependientes del IMAS

**269/24**

Caída en centro dependiente del IMAS

**100/24**

Pérdida/daños objetos personales

**122/24**

Retirada de tutela

**83/24**

### **Ámbito urbanístico**

Daños causados por la red de saneamiento/abastecimiento

**108/24 – 185/24 – 227/24 – 229/24**

### **Por uso de dominio público**

Daños debidos a accidente en pasarela para el baño

**05/24 – 31/24**

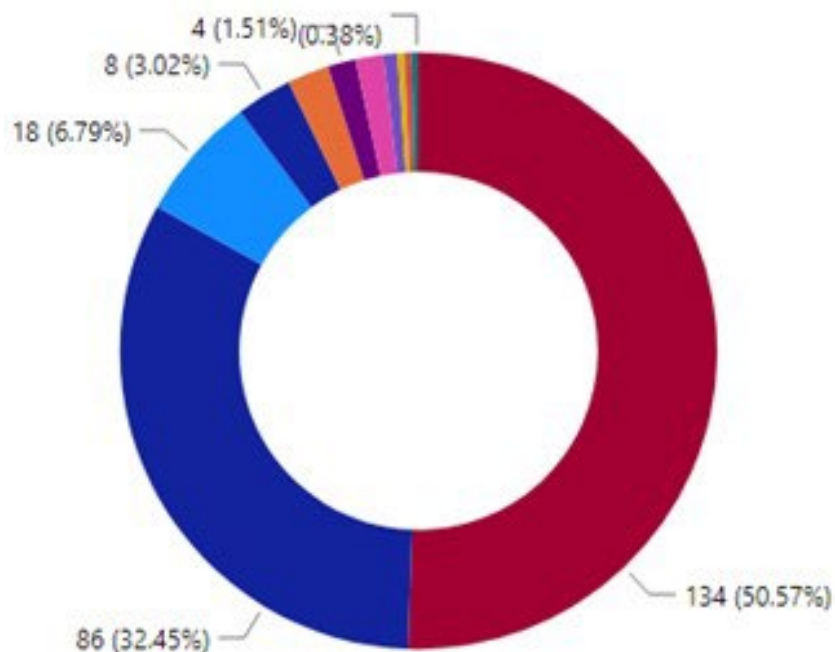
### **OTROS**

Daños a contratistas de la Administración

**90/24 – 152/24 – 171/24 – 195/24**

Tabla resumen:

RECLAMACIONES PATRIMONIALES POR ÁMBITOS	Dictámenes	%
Sanitario	134	50,57%
Educativo	86	32,45%
Vial	18	6,79%
Servicios sociales	8	3,02%
Función pública	6	2,26%
Otros	4	1,51%
Urbanístico	4	1,51%
Uso de dominio público	2	0,75%
Medio Ambiental	1	0,38%
Derivada de actos administrativos	1	0,38%
Educativo-Ámbito universitario	1	0,38%
<b>TOTAL</b>	<b>265</b>	<b>100%</b>



Gráf.7. Distribución de los dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial por ámbitos

A continuación, se muestran agrupadas las materias asignadas a dictámenes relativos a consultas sobre responsabilidad patrimonial, ordenadas de mayor a menor porcentaje.

Materias	Dictámenes	% s/Total
RP SANITARIA - LEX ARTIS (GENERAL)	48	18,05%
RP SANITARIA - LEX ARTIS-DIAGNÓSTICO ERRÓNEO O TARDÍO	37	13,91%
RP EDUCACIÓN - ACCIDENTE EN CLASE DE EF	29	10,90%
RP EDUCACIÓN - ACCIDENTE EN RECREO	22	8,27%
RP EDUCACIÓN - ACCIDENTE EN CENTRO ESCOLAR	19	7,14%
RP EDUCACIÓN - DAÑOS PERSONAL EDUCACIÓN	9	3,38%
RP SANITARIA - LEX ARTIS-CONSENTIMIENTO INFORMADO	8	3,01%
RP VIAL - MAL ESTADO CONSERVACIÓN VÍA	8	3,01%
RP SANITARIA - PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD	7	2,63%
RP VIAL - CAÍDA DE PEATONES EN VÍA PÚBLICA	6	2,26%
RP SANITARIA - CAÍDA EN CENTRO HOSPITALARIO	5	1,88%
OTROS - DAÑOS A CONTRATISTAS DE LA ADMINISTRACIÓN	4	1,50%
RP EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO - DAÑOS CAUSADOS RED DE SANEAMIENT...	4	1,50%
RP FUNCIÓN PUB - POR GESTIÓN DE LISTAS Y CESE DE INTERINOS	4	1,50%
RP SANITARIA - DAÑOS PERSONAL SMS	4	1,50%
RP SANITARIA - GASTOS POR ASISTENCIA EN SANIDAD PRIVADA	4	1,50%
RP SANITARIA - LEX ARTIS-OMISIÓN DE MEDIOS	4	1,50%
RP SANITARIA - OTROS	4	1,50%
RP SANITARIA - PÉRDIDA/DAÑOS OBJETOS PERSONALES CENTROS SANITAR...	4	1,50%
RP VIAL - PRESENCIA DE ANIMALES (ESPECIES CINEGÉTICAS)	4	1,50%
RP SANITARIA - DAÑOS ACTIVIDAD ECONÓMICA POR COVID-19	3	1,13%
RP EDUCACIÓN - ACCIDENTE EN TIEMPO DE COMEDOR	2	0,75%
RP EDUCACIÓN - OTROS	2	0,75%
RP EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES - DAÑOS A FUNCIONARIOS/...	2	0,75%
RP EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES - RECONOCIMIENTO DEL GR...	2	0,75%
RP POR USO DE DOMINIO PÚBLICO - ACCIDENTE EN PASARELA	2	0,75%
RP SANITARIA - FALTA ATENCIÓN CUIDADOS PSIQUIÁTRICOS	2	0,75%
RP SANITARIA - LEX ARTIS-INFECCIÓN NOSOCOMIAL	2	0,75%
RP SANITARIA - POR UTILIZACIÓN DE MEDICAMENTOS/PRODUCTOS DEFECT...	2	0,75%
RP ÁMBITO MEDIOAMBIENTAL - DAÑOS EN PROPIEDADES PROVOCADOS P...	1	0,38%
RP DERIVADA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - POR ACTUACIÓN INSPECTORA...	1	0,38%
RP EDUCACIÓN - ACCIDENTE DURANTE LA PRÁCTICA DE ACTIVIDADES EXTR...	1	0,38%
RP EDUCACIÓN - ACCIDENTE EN CENTRO PÚBLICO DE EDUCACIÓN ESPECIAL	1	0,38%
RP EDUCACIÓN - AGRESIONES ENTRE ALUMNOS	1	0,38%
RP EDUCACIÓN ÁMBITO UNIVERSITARIO - ACCIDENTE EN INSTALACIONES U...	1	0,38%
RP EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES - CAÍDA EN CENTRO DEPEN...	1	0,38%
RP EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES - FALTA DE ATENCIÓN	1	0,38%
RP EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES - PÉRDIDA/DAÑOS OBJETOS ...	1	0,38%
RP EN EL ÁMBITO DE LOS SERVICIOS SOCIALES - RETIRADA DE TUTELA	1	0,38%
RP FUNCIÓN PUB - POR GESTIÓN DE PERMISOS Y LICENCIAS	1	0,38%
RP FUNCIÓN PUB - POR PROCESOS DE SELECCIÓN Y PROVISIÓN	1	0,38%
RP SANITARIA - LEX ARTIS-DAÑO DESPROPORCIONADO	1	0,38%
<b>Total</b>	<b>266</b>	<b>100 00%</b>

Tabla 4. Materia dictámenes sobre responsabilidad patrimonial por número y porcentaje

### 8.5. Cuantías reclamadas en los expedientes dictaminados sobre responsabilidad patrimonial

Las cuantías reclamadas en materia de responsabilidad patrimonial ascienden a un total de **23.040.919,80 euros**, de los cuales **1.497.014,12 euros** corresponden a las reclamaciones procedentes de las corporaciones locales y 21.543.905,66 euros a la Administración regional. En 32 ocasiones el expediente de reclamación recibido no cuantificaba el importe reclamado. Por otra parte cuatro dictámenes (5/24; 64/24; 65/24; 295/24) finalizaron concluyeron con la necesidad de completar la instrucción

La siguiente tabla muestra las cuantías totales reclamadas distribuidas por organismo consultante, las Consejerías según su denominación en el momento de apertura del expediente.

CONSULTANTE	CANTIDAD	%
Consejería de Salud	18.597.027,80 €	80,71%
Consejería de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación	829.964,79 €	3,60%
Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor,	2.445,17€	0,01%
Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca	824 €	0,003%
Consejería de Fomento e Infraestructuras	147.886,53 €	0,64%
Consejería de Política Social, Familias e Igualdad	1.810.964,37 €	7,86%
Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo	136.647,52 €	0,59%
Consejería de Educación Y Formación Profesional	18.145,48 €	0,08%
<b>Subtotal Administración Regional</b>	<b>21.543.905,66 €</b>	<b>93,50%</b>
Ayuntamiento de Abarán	361.945,04 €	1,57%
Ayuntamiento de Cartagena	306.990,22 €	1,33%
Ayuntamiento de Murcia	322.363,21 €	1,40%
Ayuntamiento de Moratalla	260.000,00 €	1,13%
Ayuntamiento de San Javier	159.985,92 €	0,69%
Ayuntamiento de Totana	85.729,73 €	0,37%
<b>Subtotal Ayuntamientos</b>	<b>1.497.014,12 €</b>	<b>6,49%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>23.040.919,80</b>	<b>100%</b>

### 8.5.1. Cuantías reconocidas

El total de las cuantías indemnizatorias reconocidas en los Dictámenes de este Consejo asciende a **882.662,16** euros, el **3,83%** del total reclamado a las administraciones.

CONSULTANTE	TOTALES RECLAMADOS	TOTALES RECONOCIDOS	%
Consejería de Salud	18.597.027,80 €	716.192,23 €	3,85%
Consejería de Medio Ambiente, Mar Menor, Universidades e Investigación	829.964,79 €	465,85 €	0,05%
Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor,	2.445,17€	-	-
Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca	824 €	-	-
Consejería de Fomento e Infraestructuras	147.886,53 €	51.812,71 €	35,03%
Consejería de Política Social, Familias e Igualdad	1.810.964,37 €	9.118,19 €	0,50%
Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo	136.372,52 €	51.028,22 €	37,41%
Consejería de Educación Y Formación Profesional	18.145,48 €	6.508,71 €	35,86%
<b>Subtotal Administración Regional</b>	<b>21.543.905,66 €</b>	<b>835.125,91 €</b>	<b>3,87 %</b>
Ayuntamiento de Abarán	361.945,04 €	-	-
Ayuntamiento de Cartagena	306.990,22 €	-	-
Ayuntamiento de Murcia	322.363,21 €	-	-
Ayuntamiento de Moratalla	260.000,00 €	-	-
Ayuntamiento de San Javier	159.985,92 €	-	-
Ayuntamiento de Totana	85.729,73 €	47.536,25 €	3,17 %
<b>Subtotal Ayuntamientos</b>	<b>1.497.014,12 €</b>	<b>47.536,25 €</b>	<b>3,17 %</b>
<b>TOTALES</b>	<b>23.040.919,78</b>	<b>882.662,16 €</b>	<b>3,83 %</b>

## 9. Sentido dictaminado respecto a la propuesta de resolución del órgano instructor

EXPEDIENTES SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL		
SENTIDO CONCLUSIÓN DICTAMEN	TOTAL DICTÁMENES	%
Favorable a propuesta desestimatoria	214	80,45%
Desfavorable a propuesta desestimatoria	7	2,63%
Favorable a propuesta estimatoria	26	9,77%
Desfavorable, completar instrucción	5	1,88%
Favorable/Desfavorable, parcialmente estimatoria	10	3,76%
Desfavorable a propuesta estimatoria	4	1,50%
<b>TOTALES</b>	<b>266</b>	<b>100%</b>

EXPEDIENTES SOBRE REVISIÓN DE OFICIO		
SENTIDO CONCLUSIÓN DICTAMEN	TOTAL DICTÁMENES	%
Favorable	22	53,65%
Desfavorable	18	43,90%
Favorable parcialmente	1	2,43%
<b>TOTALES</b>	<b>41</b>	<b>100%</b>

## 10. Decisiones recaídas en expedientes consultados

El Consejo Jurídico ha tenido noticia durante el año 2024 de **246** 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:

<b>De acuerdo</b> con el Consejo Jurídico	<b>243</b>
<b>Oído</b> el Consejo Jurídico (Dictámenes 218/224; 341/2023)	<b>2</b>
<b>Con omisión</b> de la fórmula preceptiva pero sin desviarse del parecer del Consejo (Dictamen 112/2024)	<b>1</b>

A fecha 31 diciembre de 2024 no se había recibido la resolución correspondiente a 115 dictámenes emitidos ese año.

## IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS







## IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

### 1. LA OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y LAS IRREGULARIDADES CONTRACTUALES

Desde sus primeros albores, el Consejo Jurídico ha destacado que la necesidad del control interno se fundamenta en la protección del interés público, y que los órganos de control de la actividad financiera cumplen una esencial función en ese contexto. La Administración Pública tiene bajo su responsabilidad la adecuada conservación y aplicación de los bienes y demás recursos públicos, por lo que necesita una gestión responsable que le permita lograr sus fines en las mejores condiciones posibles, si bien, sin desatender la adecuada naturaleza de los medios empleados.

De ahí que la realización del gasto público esté íntimamente vinculada a la idea de control, resultando de ello completamente lógico que el ordenamiento jurídico arbitre mecanismos para hacerlo efectivo, manifestándose en el ámbito regional una preocupación mantenida a lo largo de estos años para que la flexibilización de los procedimientos de gestión, exigida por una Administración más dinámica, no implicara minoración en el deseable rigor propio de la normativa reguladora del empleo de los fondos públicos (Dictamen 53/1999). Se trata de que la administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

La adecuada organización y puesta en práctica de controles efectivos sobre el gasto público es una responsabilidad exclusiva de la Administración autonómica. El artículo 4.1, c) TRLH, al consagrar los principios esenciales de la Hacienda regional, establece como uno de ellos el de *“control sobre todas las operaciones de contenido económico”*, el cual se articula a través de las técnicas, procedimientos y órganos señalados en el Título IV, denominado control y contabilidad pública. Este control interno lo ejerce la Intervención General, y se caracteriza por desarrollarse con plena autonomía respecto de las autoridades y órganos controlados, organizándose de forma desconcentrada a través de intervenciones delegadas; hoy está regulado por el Decreto 161/1999, de 30 diciembre, que desarrolla el Título IV TRLH.

Una de las incidencias más significativas que el ejercicio de la función interventora plantea es cuando se detecta la omisión del preceptivo trámite de intervención previa, supuesto que se resuelve finalmente por el Consejo de Gobierno, previo Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, actividad consultiva ésta que ha generado diversas reflexiones a lo largo del tiempo, fundamentalmente en las Memorias de los años 2007, 2015, 2016, 2017, 2018, 2020, y 2021.

A lo largo de 2024 se han producido sobre la materia Dictámenes a los que es necesario referirse, concentrando el **330/2024** la postura que mantiene el Consejo Jurídico a la vista de la evolución de la doctrina y jurisprudencia en caso de que la omisión de fiscalización revele irregularidades contractuales dignas de análisis.

Antes de ello, cabe traer aquí que en los últimos años el Consejo Jurídico, igual que el Consejo de Estado y otros Consejos Consultivos, ha venido dictaminando múltiples expedientes en los que se discutía el resarcimiento de obras públicas

ejecutadas, o servicios prestados a la Administración, sin la estricta y debida cobertura contractual. El elemento común a todos estos casos es la falta de sometimiento a las reglas de la contratación pública y, más concretamente, a los principios de publicidad y concurrencia que la vertebran, pero cuya casuística es sumamente variada, pudiendo ser "trabajos adicionales" o "complementarios", la continuación de prestaciones en relaciones contractuales ya extinguidas, contrataciones verbales sin la cobertura de un contrato formal, y otras patologías.

Sobre el título jurídico y el procedimiento aplicable para determinar la procedencia de una compensación económica por las prestaciones realizadas sin cobertura contractual es de lo que versa el ya citado Dictamen 330/2024, en el cual se parte de que el informe de Intervención emitido a los efectos del artículo 33 del RCI considera que se debe canalizar la solución a través de la revisión de oficio y declaración de nulidad, e indemnizar al contratista con el importe de la contraprestación contractual que el expediente propone, pero sustrayendo el beneficio industrial.

El Dictamen realiza sobre ello unas consideraciones previas a la luz de las últimas manifestaciones jurisprudenciales, doctrinales, consultivas y normativas, que componen un cúmulo de razonamientos y datos que no habían tenido antes la incidencia que ahora deben tener, y que son las siguientes.

En primer lugar, la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de enero de 2013 (re.nº. 5082/2010), que cita la Interventora, abrió una brecha en favor de no indemnizar el lucro cesante en los casos de nulidad del contrato, atendiendo a la idea de que un acto nulo no podría desplegar ningún efecto. Esta aislada sentencia se ha visto complementada por la de igual sala de 8 de abril de 2022 (re.nº. 4111/2020), que también deniega la indemnización por lucro cesante afirmando que *se deben aplicar los principios de la teoría general de la invalidez contractual, que distingue entre la categoría del acto nulo de pleno derecho de la del acto anulable o rescindible, tal como ha mantenido tradicionalmente la doctrina jurisprudencial de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, y que ha sido objeto de recepción por la jurisprudencia de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo, en la mencionada sentencia de 11 de enero de 2013, por lo que no cabe equiparar los efectos de la declaración de invalidez o nulidad radical del contrato administrativo a los que corresponden a la resolución por incumplimiento, a los efectos de determinar la procedencia de reconocer indiferenciadamente las reclamaciones indemnizatorias por daños emergentes y por lucro cesante. Al respecto, cabe significar que el artículo 1106 del Código Civil reserva la indemnización por lucro cesante a los supuestos de resolución del contrato por incumplimiento, de modo que no cabe reconocer, en el caso enjuiciado el derecho de la mercantil () a percibir indemnización por lucro cesante como si el contrato de concesión de la gestión de los servicios municipales de agua potable, que tenía una duración prevista de 25 años, se hubiere ejecutado íntegramente cuando en realidad solo se ha ejecutado parcialmente.*

En segundo lugar, apareció a partir del año 2017 la figura de la responsabilidad patrimonial contractual de la Administración, reconocida en el artículo 191.3, c), de la LCSP, atribuyendo a los contratistas la posibilidad de acudir a esta vía resarcitoria, que se ha ido desarrollando en los últimos tiempos despertando algunas expectativas de canalizar casos como el ahora dictaminado. Así, para algunos, en determinados supuestos y pese a la ausencia de un contrato concluido conforme a los requisitos

exigidos por la normativa sobre contratación pública, podría apreciarse la existencia de un contrato verbal por medio del cual el contratista se obliga a prestar determinados servicios a cambio de un precio a abonar por la Administración, elementos éstos que, según se dice, permiten su reconducción a la vía de la responsabilidad contractual, en la que, también según se dice, la compensación económica se hace a título de contraprestación y no de resarcimiento.

Sobre ello, la significativa STS núm. 169/2021, de 10 febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, señala que la distinción de esta responsabilidad contractual de la extracontractual deriva de su fuente misma, en un caso, el contrato, y en el otro, la ley. En la contractual, la responsabilidad de la Administración se origina por el daño que ocasiona el incumplimiento de un contrato y en la extracontractual, la responsabilidad se origina por el daño causado al particular por el funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos. En el primer caso se parte de un vínculo jurídico previo entre la Administración y el particular, que es el generado por el haz de derechos y obligaciones que supone el contrato y que determina el nacimiento de responsabilidad por los perjuicios que su incumplimiento provoca; en el segundo, no existe vínculo previo entre la Administración y el particular, y el deber de indemnizar surge de la mera actuación, en sentido amplio, de la Administración generadora de un daño en las condiciones que la ley prevé, la Administración debe indemnizar sin que exista ninguna relación obligatoria previa que le vincule con el particular, sin que exista ninguna obligación ni deber previo concreto incumplido. En ambos casos, continúa el TS, surge la responsabilidad de la Administración y el consiguiente deber de indemnizar por el daño producido, pero son dos responsabilidades distintas, porque el título de imputación del daño a la Administración no es el mismo, pues en un caso deriva del incumplimiento de un contrato, de un deber concreto, y en el otro, del mero actuar de la Administración, sin vínculo jurídico previo alguno con el particular que sufre el daño.

En tercer lugar, una corriente consultiva representada por el Consejo Consultivo de Andalucía en diversos dictámenes que la Interventora cita en su informe, abogó por la no satisfacción del lucro cesante en estos casos, al considerar que la liquidación no puede tener por base una relación contractual viciada de nulidad, al no ser ésta susceptible de producir efectos equivalentes a la nacida válidamente, obligación de restitución que no surge del contrato, sino de lo dispuesto en el artículo 42.1 LCSP, del que se desprende que tal restitución únicamente se extiende al valor de la prestación.

En línea semejante, la reciente doctrina del Consejo de Estado contempla que la empresa contratista pudiera no ser del todo ajena a la irregularidad que se ha producido, concluyendo que, en tal caso, no puede beneficiarse de ella como si de una aplicación ordinaria del contrato se tratase. De concurrir tal circunstancia, dice la doctrina, no procederá abonar el precio de la prestación facturado sino su coste, que se calculará detrayendo de dicho precio el beneficio industrial que la contratista esperaba obtener, determinado en expediente contradictorio (entre otros, dictámenes números 843/2017, 906/2019 o 1.112/2019). En algunos casos, no obstante, dada la dificultad que presenta el cálculo de ese beneficio industrial, el Consejo de Estado ha indicado que, en lugar de este, procede detracer un 10 % de las facturas pendientes de abono (dictámenes números 506/2017, 842/2017, 80/2019 y 878/2019).

Esta evolución de las ideas y reflexiones en cuanto al tema ha sido considerada por el Consejo Jurídico también en los **Dictámenes núms. 98 y 134 de 2024**, en los que se entiende procedente declarar la nulidad de pleno derecho del acto de adjudicación verbal de un contrato por concurrir la causa prevista en el artículo 47.1,e) LPAC, en virtud de la remisión efectuada por el artículo 39.1 LCSP, y 39.2,b) LCSP; además, se estima posible, como ya se hiciera en los Dictámenes núms. 257/2014 y 285/2020, la exclusión del beneficio industrial como medio de reprimir la conducta maliciosa y culposa de la contratista que coopera de manera activa en una práctica administrativa contraria a Derecho, siempre que esa circunstancia se acredite de manera indubitada; y, finalmente, entiende también el Consejo Jurídico que el reconocimiento y abono de la restitución que procede para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración no exime de exigir las responsabilidades en que hayan incurrido, en su caso, los funcionarios y las autoridades que hayan participado en la actuación contraria a Derecho.

En los Dictámenes de este Consejo 98 y 134/2024, ya citados, se parte de la existencia de un informe de la Intervención Municipal con el carácter de omisión de la función interventora en el que concluye que *“nos encontramos ante dos supuestos de nulidad de pleno derecho por la ejecución de un contrato sin la correspondiente existencia de crédito y por prescindir absolutamente del procedimiento legalmente establecido en la LCSP”*, en la medida en que no habría sido objeto de licitación y que, *“de haberse licitado el contrato se podrían haber incluido mejoras en el mismo y obtener precios inferiores en su ejecución”*. En cualquier caso, considera el informe que las prestaciones se han llevado a cabo de manera efectiva y que su precio se ajusta al de mercado. Y que existe crédito presupuestario tras haber realizado la oportuna modificación presupuestaria, pues en el momento de presentarse las facturas no existía crédito adecuado y suficiente. Por ello, entiende la Intervención Municipal que procede la revisión de oficio de los actos que dieron lugar a las facturas referidas, entrando en el Consejo la consulta para pronunciarse sobre la propuesta de declaración de nulidad de los actos que dieron lugar a una contratación verbal.

En el ámbito de la contratación administrativa, consideró tal Dictamen, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no sólo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1.1 LCSP)

Añade que, como establece el artículo 37 LCSP, apartados 1 y 2, las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia; además, los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 153, sin perjuicio de lo señalado para los contratos menores en el artículo 118, en el que se contempla la exigencia de tramitar un expediente de contratación, aunque sea muy sencillo. Desarrollada esta línea argumental en consonancia con la doctrina, se llega a la conclusión de que, en efecto, la contratación verbal está incurso en la causa de nulidad de pleno derecho de derecho administrativo prevista en el artículo 47.1,e) LPAC, de conformidad con la remisión que se lleva a cabo

en el artículo 39.1 LPAC, procediendo, entonces, dilucidar las consecuencias de la declaración de nulidad.

El segundo de los Dictámenes citados, el **134/2024**, parte también de considerar que la Intervención Municipal emitió un informe de omisión de la función interventora calificando los contratos con nulidad de pleno derecho porque a consecuencia de la fragmentación del objeto y de la contratación verbal, *“el gasto se ejecuta sin respetar los procedimientos preceptivos de la ley de contratos. Es por ello que de acuerdo con el artículo 39.1 de la LCSP y en concordancia el artículo 47.1.e) LPACAP se trataría de un supuesto de nulidad de pleno derecho”*. Teniendo el Dictamen tal objeto, llegó a la conclusión de que concurría la causa de nulidad del artículo 47.1,e) LPAC, de conformidad con la remisión que se lleva a cabo en el artículo 39.1 LPAC.

A partir de aquí deriva una consecuencia que es la delimitada en el Dictamen 330/2024, y es que, teniendo en cuenta este bagaje argumental, parece que aconsejar que se instruya el procedimiento de revisión del acto cuando el informe de omisión de fiscalización califica de nulidad de pleno derecho las infracciones y así lo entiende también el Consejo, es adecuado y responde a las previsiones del ordenamiento jurídico, que compele a las Administraciones Públicas a declarar, cuando concurra, la nulidad de pleno derecho (art.106.1 LPAC), sin que sea discrecional adoptar o no esa decisión (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 22 de marzo de 2005, rec.nº. 3957/1999). Es adecuado recordar que el mencionado artículo 106. 1 LPAC utiliza la expresión las Administraciones Públicas *declararán* de oficio la nulidad, corrigiendo así la redacción anterior del precepto que simplemente decía podrán declarar. El planteamiento, pues, es que la potestad de revisión constituye para la Administración una obligación cuando considera que un acto constituye una infracción del Ordenamiento Jurídico susceptible de ser considerada como una causa de nulidad de pleno derecho (en tal sentido la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de noviembre de 2023, rec.nº 2044/2021).

Por otra parte, la tramitación de la revisión de oficio conllevaría, de una parte, dar oportunidad al interesado para que alegue sobre las cuestiones planteadas con ocasión de la misma, entre ellas si procede la indemnización por el importe total de lo facturado o la restitución con detrimento del beneficio industrial, o si se deben considerar los límites a la revisión de oficio establecidos en el artículo 110 LPAC, que establece que *“las facultades de revisión de oficio no podrán ser ejercitadas cuando por prescripción de acciones, por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”*.

Conforme señalamos en el **Dictamen 7/2005**, de la doctrina y la jurisprudencia recaída sobre este precepto se desprende que, frente al principio general que obliga a la Administración a privar de efectos jurídicos a los actos y negocios incurso en infracciones tan graves como las que dan lugar a su nulidad de pleno Derecho, el referido precepto legal operará, por excepción, cuando se acredite y justifique que el mantenimiento de los efectos jurídicos de dichos actos resulta de mayor interés público que la privación de aquéllos. No se trata, pues, en puridad, de decantarse por el interés privado de los particulares frente al público que supone la eliminación de un acto nulo, sino de que, en justificados y excepcionales casos, la estabilidad o mantenimiento de tales actos revista un interés, igualmente público, de entidad superior a su eliminación,

y ello en cumplimiento del principio de seguridad jurídica, como contrapeso al de legalidad.

Se trata de ponderar los intereses públicos en juego y de decantarse por el que merezca mayor protección.

La cuestión subsiguiente y crucial en todos estos casos es determinar las consecuencias de la declaración de nulidad, cuestión a la que se refiere el artículo 42.1 LCSP al disponer que, *“cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”*, y que trataron los Dictámenes, antes citados, 98 y 134 de 2024.

En ellos se recoge *in extenso* la evolución doctrinal y jurisprudencial antes expresada que aúna consenso en cuanto a la necesidad de corregir el desequilibrio que podría producir la declaración de nulidad del contrato, y de compensar al contratista los trabajos efectivamente ejecutados, pero presenta posturas discrepantes en cuanto a si esa compensación debe alcanzar al beneficio industrial.

Con fundamento en la jurisprudencia del TS, expresada en la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de enero de 2013 (re.nº. 5082/2010), así como en la STS núm. 169/2021, de 10 febrero, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, así como en la doctrina del Consejo de Estado recogida en los Dictámenes números 843/2017, 906/2019 o 1.112/2019, que es posible la detracción del beneficio industrial, pero no como regla automática en caso de nulidad, sino atendiendo a las circunstancias concretas del caso. Así, dic el Dictamen de este Consejo **134/2024**, *la solución que haya de darse en orden a la determinación de si debe o no incluirse el beneficio industrial en la restitución que corresponde al contratista afectado por la declaración de nulidad del contrato, ha de dilucidarse a la luz de las circunstancias concurrentes en cada caso. El grado de ejecución del contrato, y el hecho de que la prestación se haya completado al momento de declararse la nulidad, o, por el contrario, dicha prestación no se haya llegado a realizar o completar; la participación del contratista en la irregularidad invalidante; o los motivos que hayan dado lugar a dicha irregularidad, y la forma en que la misma se haya producido, son algunos de los factores que habrá que analizar, caso por caso, para determinar el alcance de la restitución.*

En este último se consideró, frente a la propuesta de resolución que se encaminaba a no abonar a la mercantil el precio del contrato cuya nulidad se declaraba, sino sólo el coste de lo que efectivamente realizó, lo que suponía excluir el beneficio industrial, que sí debía éste abonarse. El Consejo Jurídico valoró que se ha abierto una doctrina consultiva que aboga por no reconocer el beneficio industrial al que legítimamente tiene derecho cualquier contratista de la Administración cuando con su conducta haya dado pie, de forma maliciosa y culpable, a una contratación tan irregular que motive la nulidad del contrato suscrito. De hecho, en sus Dictámenes núms. **257/2014** y **285/2020** admitió la exclusión del beneficio industrial como medio de reprimir la conducta maliciosa y culpable de la contratista que coopera de manera activa en una práctica administrativa contraria a Derecho.

Sin embargo, esa posible circunstancia debe acreditarse de manera indubitada, lo que no ocurría en el caso, pues no se había demostrado convenientemente que la mercantil actuase de manera maliciosa y culpable. A tal efecto procede recordar que este Consejo Jurídico ya alcanzó una interpretación muy similar al abordar el supuesto de hecho que justificó la emisión de su Dictamen núm. **166/2021**, y recordaba también que en un supuesto de realización de prestaciones sin el adecuado soporte contractual, la Sentencia del Tribunal Superior de Andalucía, Sevilla, número 504/2020, de 14 de febrero, señala lo siguiente:

*“...la tesis que lleva a la Administración demandada a descartar el reconocimiento del derecho de la recurrente a obtener el porcentaje reclamado en concepto de beneficio industrial no ha sido compartido por esta Sala en sentencias anteriores (así, la STSJ, Contencioso sección 1 del 17 de septiembre de 2001, entre otras). Así, se decía en esta última citada que "(...) Es doctrina jurisprudencial reiterada la relativa a que iría en contra del principio de la buena fe contractual, del enriquecimiento injusto, de la equidad y seguridad jurídica la no satisfacción por la Administración del importe económico de las obras o servicios que los particulares le realicen o presten con fundamento o amparo exclusivo en el carácter eminentemente formal de la contratación administrativa... [Los] defectos procedimentales, y en virtud de los principios expuestos, no pueden constituir obstáculo para el abono del importe de las obras realizadas, siempre que estas fueron ordenadas o contratadas por persona que tuviera apariencia de efectiva potestad, máxime teniendo en cuenta que los defectos de forma contractuales no son imputables al contratista y todo ello, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar ( STS 28-5-96). De modo que, aunque propiamente no ha existido contrato, el enriquecimiento injusto que se produciría a favor de la Administración lleva derechamente a estimar la pretensión de reclamación de pago (...) No aparecen en los autos que permitan afirmar que existe mala fe en la empresa demandante. En efecto, es un hecho notorio que la Administración, por razones de urgencia explicables muchas veces, dispone la ejecución de obras prescindiendo en un primer momento de ciertos requisitos formales o incluso de la contratación escrita conforme a la legislación. Sin embargo, la obra es recibida por la Administración que interviene en su ejecución dirigiéndola a veces o, pacíficamente, permitiendo su realización. Ordinariamente estas obras inciden en el dominio público, carreteras etc., de forma que resulta imposible que nadie las realice a espaldas de la Administración. No puede estimarse que exista ausencia de buena fe ( art. 7 C.C .) en quien realiza la obra a la luz de todos y con el consentimiento tácito del poder público beneficiario de la obra”.*

Pues bien, en tal caso, habían explicado los técnicos del Servicio de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento consultante que las obras que se ejecutaron y que ellos ordenaron, dirigieron y supervisaron, tenían por objeto trabajos de emergencia para evitar el colapso estructural de la vivienda en cuya fachada se apoyaba el jardín vertical.

Así pues, los responsables de la mercantil contratista, que ya estaban llevando a cabo obras en la misma ubicación en ejecución de un contrato menor anterior, pudieron considerar, razonablemente, que los nuevos trabajos no se correspondían con los que ya estaban realizando y que la situación de urgencia descrita podía justificar una orden verbal por parte de los técnicos municipales para llevar a efecto nuevas obras al amparo de otro nuevo contrato menor, para lo que bastaba, por su parte, con aportar en su momento la factura correspondiente.

Esta circunstancia impidió en ese caso concreto que se pudiera detraer el beneficio industrial a la empresa ejecutora de las obras, de modo que procedía abonar el precio íntegro expresado en la factura, y así se concluyó, al igual que ocurrió en el Dictamen **98/2024**.



## **2. DISTINCIÓN ENTRE REGLAMENTO Y ACTO ADMINISTRATIVO, DE UNA PARTE, Y CLASES DE REGLAMENTOS DE OTRA, A EFECTOS DE LA COMPETENCIA DEL CONSEJO JURÍDICO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 12. 5 LCJ.**

### **2.1. Sentido de la competencia**

En las leyes reguladoras de las diversas instituciones consultivas se afirma que, en el ejercicio de sus funciones, velan por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, por lo cual habrán de fundamentar en ellos su dictamen. Y es que los basamentos de tales instituciones, partiendo de los propios preceptos constitucionales, están en el cumplimiento de la legalidad como emanación del Estado de Derecho, reafirmando el imperio de la Ley. Así, la LCJ en sus artículos 1 y 2.

Para el cumplimiento de encargo tan trascendental el Consejo actúa mediante la aplicación del filtro de la juridicidad a los asuntos que son consultados, cumpliendo una función garantista tanto del interés público como de los derechos e intereses de los particulares. Como es fácil deducir a partir de tal finalidad, ese filtro se intensifica en el examen de aquellos asuntos en los que el objeto del dictamen va a tener una proyección masiva sobre la ciudadanía, como es el caso de los reglamentos.

Debido a esa constante competencia consultiva respecto a los anteproyectos de ley y, sobre todo, respecto a los proyectos de reglamentos, existe una abundante contribución del Consejo a la formación del ordenamiento jurídico regional, a mejorar su calidad, su integridad y su armonía como aproximación al principio constitucional de seguridad jurídica. Es precisamente el Derecho el factor que permite evolucionar desde la incerteza normativa hacia la seguridad, pudiendo afirmarse que las normas escritas constituyen la principal base sobre la cual se construyen y perfeccionan los sistemas jurídicos.

Esa atención a la problemática práctica que genera el ejercicio de la potestad reglamentaria tiene otra justificación en la jurisprudencia sobre la materia, que constantemente obliga a reexaminar los conceptos a la hora de las calificaciones jurídicas, y tiene como campos posibles el de la extensión misma de la potestad reglamentaria, y su ejemplo reciente.

### **2.2. Distinción entre acto y reglamento**

Se trata de una distinción clave por cuanto el procedimiento de elaboración y la competencia para su aprobación son distintos, así como el régimen de recursos e invalidez que les resulta aplicable también es diferente. Resultando pues diferencias sustanciales convierten a una adecuada calificación en una cuestión no menor, sino de trascendental importancia, pues ambos se someten a regímenes jurídicos distintos.

La materia se trató en el Dictamen **68/2024** al hilo de la consulta relativa al Proyecto de Orden por la que se delimitan las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración de las especies de aves catalogadas amenazadas y medidas de protección de avifauna contra electrocución en líneas aéreas eléctricas de alta tensión,

En este caso, siguiendo la regla de actuación ya consolidada, la primera de las cuestiones que examina el Consejo cuando se recaba un dictamen sobre un proyecto de una disposición de carácter general es el alcance de su competencia, procediendo a analizar el contenido y su engarce en el ordenamiento para calificarlo como reglamento, primero, y de ejecución de ley o no, determinando así el posible carácter preceptivo. Es decir, la calificación del reglamento es competencia del Consejo, siendo su atribución en vía de elaboración reglamentaria la delimitación de su propia competencia, razón por la cual, dicho sea *obiter dictum*, son de obligada consulta los supuestos que generen dudas en el procedimiento.

El Dictamen se había solicitado como preceptivo al amparo de lo establecido en el artículo 12.5 LCJ, en cuya virtud, el Consejo habrá de ser consultado en relación con los Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado.

Si bien la consulta no se detenía en razonar el carácter preceptivo del Dictamen, cabe considerar que la Autoridad consultante entendía la obligatoriedad de su solicitud, al considerar que el futuro reglamento constituirá un desarrollo de la legislación básica del Estado, y ello aun cuando la normativa básica a desarrollar se encuentre, no en una disposición de rango legal, sino en una norma reglamentaria, concretamente en el Real Decreto 1432/2008, cuyo artículo 4.1, letra c), encomienda al órgano competente de cada Comunidad Autónoma la delimitación de las áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local de las especies de aves catalogadas como amenazadas. Cabe recordar que, como repetidamente ha señalado el Tribunal Constitucional, la noción material de lo básico posibilita que disposiciones de rango formal inferior a ley contengan normas de tal carácter, por lo que no es óbice para considerar como disposición de desarrollo y/o adicional de protección, ex art. 149.1, 23<sup>a</sup> CE, de la legislación básica estatal aquella que lo es de preceptos básicos contenidos en una norma reglamentaria.

De conformidad con el indicado artículo 4 del Real Decreto 1432/2008, que es básico conforme a su Disposición final primera, la delimitación de las áreas prioritarias habrá de realizarse “mediante resolución motivada”, lo que a priori parece apuntar, no a un acto regulador o normativo, creador de Derecho, sino más bien a un mero acto administrativo de aplicación del Derecho, como parecía entender el Servicio Jurídico de la Consejería gestora, que negaba la condición de disposición de carácter general a la futura Orden, con las consecuencias que de ello se derivaban en relación, entre otros aspectos, con su procedimiento de elaboración.

Para valorar la cuestión se examinó en el Dictamen, en primer lugar, la normativa autonómica comparada, de la que resultaba que en la mayoría de las Comunidades Autónomas había ejecutado la normativa básica mediante meros actos administrativos o resoluciones.

Una vez constado ello, el Dictamen trató la jurisprudencia trasladable al caso para concluir que, a la luz de esta doctrina, y a juicio de este órgano consultivo, la declaración de espacios naturales en ejecución de la derogada Ley 4/1989, hoy de la Ley 42/2007, o la delimitación de las áreas previstas en el artículo 4.1, letra c) del Real Decreto

1432/2008, son variaciones de una misma modalidad de actividad administrativa, que consiste en la declaración o delimitación de zonas a las que se apareja un concreto régimen jurídico normativamente regulado.

Por tanto, señaló el Dictamen, el proyecto de Orden carece de las notas que caracterizan a las fuentes del derecho, esto es, innovación del ordenamiento jurídico, generalidad y vocación de permanencia en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, y de forma congruente, si la Orden proyectada no establece nuevas normas, derechos y deberes, no innova el ordenamiento y, si en definitiva no crea derecho objetivo, carecería del carácter normativo predicable de los reglamentos ejecutivos y no sería objeto de Dictamen preceptivo. Además, a favor de la consideración de las declaraciones de espacios naturales como actos administrativos y en contra, por ende, de su carácter normativo, puede señalarse también el cierto paralelismo existente entre éstas y las declaraciones de vías pecuarias y de bienes de interés cultural.

No obstante, se debe advertir que la calificación de un proyecto como acto o como norma no puede hacerse *prima facie* o por su mera denominación, sino que se ha de analizar el contenido de dicho proyecto, como resultó en nuestro Dictamen **115/2016** advertíamos, en este sentido, lo siguiente, pese a las reticencias que reflejaba algún informe del expediente:

“De otra parte, su caracterización de reglamento ejecutivo viene también sustentada por la creación de derecho objetivo (Dictamen 46/2004 de este Consejo), concretada en la regulación de las prohibiciones y limitaciones en el ámbito afectado, pues éstas no explicitan meros objetivos, propuestas o recomendaciones, sino el establecimiento de normas con eficacia *ad extra*, cuyo incumplimiento viene sancionado por la Ley que desarrolla y a la que se remite el Proyecto de Decreto (artículo 9).

En suma, al tratarse de un desarrollo reglamentario de la LPMARM, el carácter preceptivo de nuestro Dictamen es claro, al igual que se ha entendido por otros Órganos Consultivos similares al nuestro en disposiciones reglamentarias con la misma finalidad (por todos, Dictámenes 585/1993 del Consejo de Estado, 3/2015 del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana y 17/2007 del Consejo Consultivo de las Islas Baleares)”.

Igual consecuencia resultó del examen que hizo la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede Valladolid, en las sentencias números 1167/2022, de 27 de octubre, y 847/2023, de 12 de julio, que califican a las resoluciones autonómicas por las que se delimitaron las áreas de protección del artículo 4.1, c) del Real Decreto 1432/2008, como disposiciones de carácter general, pero porque, en ese caso, y a diferencia de lo que sucede en el caso de la Orden sometida al Dictamen 68/2024 de este Consejo, dichas resoluciones autonómicas sí innovaban el ordenamiento jurídico, al no limitarse a delimitar las áreas de protección del art. 4.1.c), del tan ya aludido Real Decreto estatal, por lo que debía sostenerse su carácter normativo.

Razona así la primera de las sentencias citadas:

“...la Orden impugnada va más allá de lo que el RD estatal identifica como zonas prioritarias en su art. 2 m) y, en atención a las especiales circunstancias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en cuanto a la presencia de avifauna, declara que las medidas previstas en el RD para las zonas de protección en el definidas se han de aplicar en todo el territorio. La resolución impugnada no motiva que en todo el territorio de Castilla y León se cumplan las previsiones del art. 2 m) para ser declarada zona prioritaria (lo que además no estimamos que sea contrario al espíritu del RD) sino que la Autoridad Ambiental, en el ejercicio de sus competencias, ha considerado que existen motivos por los que en todo el territorio de la Comunidad Autónoma se deben aplicar las medidas de protección previstas en el RD estatal. Con esta declaración la orden impugnada disciplina, con vocación de permanencia, una determinada situación - las medidas de protección que deben adoptar los tendidos eléctricos que discurran por el territorio de Castilla y León- que será aplicable y determinara el contenido de posteriores actos administrativos dando lugar a la existencia de derechos y deberes y regulando la situación futura de los tendidos eléctricos dentro del territorio de Castilla y León”.

Y recuerda esta resolución judicial, a modo de advertencia, que ni la denominación, ni el rango del instrumento a través del cual se aprueba, determinan su naturaleza de manera tal que aun llamándose Orden cabe la posibilidad de que nos encontremos ante una disposición general pues el artículo 71.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León dice que adoptarán la forma de Órdenes "las disposiciones y resoluciones de los Consejeros e irán firmadas por el titular de la Consejería correspondiente". Por lo tanto, si la denominación de "orden" no sirve para determinar la naturaleza de disposición general, tampoco puede servir para considerarla un acto administrativo o "resolución" debiendo por ello estar al marco normativo en el que la Orden impugnada se encuadra, así como su contenido.

### **2.3. Reglamento ejecutivo**

El Dictamen **84/2024** tuvo por objeto el Proyecto de Decreto por el que se fijan las reglas de ordenación y se establece el Currículo de la Educación Secundaria Obligatoria de personas adultas, y en él se trató otra materia competencial del Consejo de cierta controversia doctrinal y jurisprudencial, como es la delimitación del tipo del reglamento ejecutivo por contraposición al independiente, tomando la doctrina ya empezada a asentar en anteriores Dictámenes.

Así, en la Memoria del año 2000 se reconocía que la calificación final de un reglamento como de desarrollo o ejecución de ley o, en su caso, como de desarrollo de legislación básica estatal, puede, en ocasiones, ser controvertida. Así, por ejemplo, puede ser admisible sostener el carácter de reglamento autónomo en lo que se refiere al de organización y funcionamiento del Consejo Social de una Universidad, porque ello puede fundarse en cierta doctrina constitucional (STC 55/89, de 23 de febrero), pero también es cierto que en otros casos resulta notorio, por sus solos antecedentes, que otros reglamentos entran de lleno en los supuestos previstos por el artículo 12.5 de la Ley 2/1997.

Los Dictámenes **107/2007** y **240/2014**, entre otros, relativos a Proyectos de Decreto de establecimiento del currículo de las diferentes enseñanzas del sistema educativo, consideraron que en estas normas curriculares concurren las notas que las caracterizan como reglamento ejecutivo de la legislación básica estatal, dado que su objeto es el cumplimiento del mandato establecido por el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante LOE). Nos encontramos, pues, con un reglamento fruto de un expreso mandato de regulación contenido en la norma básica, situación que concurría en el caso del citado Dictamen 68/24, en el cual el carácter preceptivo del Dictamen era claro.

Confirma tal tesis la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, de 26 de mayo de 2008, que en su Fundamento de Derecho Tercero, señaló que “el reglamento autonómico aprobado mediante Decreto del Gobierno de La Rioja 23/2007, de 27 de abril (por el que se establecía el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria para dicha Comunidad Autónoma), viene a desarrollar para La Rioja la legislación básica estatal en la materia; es decir, las Leyes Orgánicas reguladoras de la Educación y el Real Decreto 1631/2006 (por el que se establecían las enseñanzas mínimas correspondientes a la Educación Secundaria Obligatoria), cuyo grado de adherencia con respecto a aquellas viene dado por su carácter de norma así mismo básica, según resulta de su propia Disposición Final Primera, de modo que el desarrollo reglamentario autonómico se sitúa precisamente en el mandato contenido en la referida norma estatal, tal y como se expresa en el Preámbulo del propio Decreto 26/2007, de 4 de mayo”. La sentencia anulaba el Decreto regional de establecimiento de currículo al haberse prescindido en su tramitación del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, que dicha sentencia considera preceptivo atendido el carácter ejecutivo del reglamento litigioso. Dicha doctrina fue confirmada por las SSTS, Contencioso, de 26 de mayo (recurso 3980/2008) y 10 de junio de 2010 (recurso 3701/2008), y complementada por lo establecido por la STC 14/2018, de 20 de febrero, y por la STS (Sala de lo Contencioso Administrativo) 194/2022, de 17 febrero.

Por tanto, se consideró que procedía seguir la doctrina consultiva y jurisprudencial que califica tales reglamentos como de desarrollo o ejecución de ley, en los que el Dictamen resulta preceptivo.

#### **2.4. Desarrollo normativo del propio reglamento. Potestad reglamentaria de los Consejeros**

Siguiendo la doctrina ya consolidada, y sin que haya variaciones normativas que tiendan a cambiarla, el Consejo Jurídico sostiene que, bajo la vigencia de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (LPCG) no hay una asignación genérica de potestad reglamentaria a los Consejeros, sino tan sólo la conferida por leyes específicas caso por caso (por ejemplo, Dictamen **176/2008**).

Sí hay que recordar con énfasis que la LPCG supuso un cambio en el escenario normativo preexistente, al derogar la 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia y establecer una nueva regulación tanto en lo relativo a su titularidad y posibilidades de ejercicio, como en cuanto al procedimiento de elaboración de reglamentos. En lo que aquí

interesa, los artículos 38 y 52.1 de la LPCG reconocen a los Consejeros una potestad reglamentaria propia en las materias de ámbito interno de su departamento y otra derivada por atribución explícita de esa potestad, o expresado en las palabras de la misma Ley, "los Consejeros podrán hacer uso de esa potestad cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal" (artículo 52.1) o, según el artículo 38, "cuando, por disposición de rango legal les esté expresamente atribuida".

Todo ello se planteó en el Dictamen **67/2024** que tenía por objeto el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia, en el que recordó el Consejo que existen, pues, límites de la potestad reglamentaria de los Consejeros que el propio Consejo de Gobierno no puede evitar mediante Decreto, ya que la materia queda congelada con rango de Ley, y, por ello, no se puede deferir a los Consejeros una potestad reglamentaria a través de un reglamento de primer grado.

Se recordó en el citado Dictamen que, como ya había indicado este Consejo Jurídico en numerosas ocasiones (sirvan de ejemplo los Dictámenes núms. **149/2018** y **196/2017**), la mención a la facultad de los Consejeros de aplicación y ejecución de un futuro reglamento resulta superflua, pues esa es precisamente la competencia (función ejecutiva) que corresponde a los órganos correspondientes de la Administración regional, que además la ejercen como propia.

Otra cuestión es la que se refiere a la posible habilitación a los titulares de dichos Departamentos para que puedan desarrollar (función normativa) el decreto, habilitación que hay que enmarcar en la regulación sobre la potestad reglamentaria de los Consejeros en el ordenamiento regional, la cual, se insiste, viene conformada en la LPCG, que supuso el cambio en el escenario normativo preexistente que ya se ha expuesto, al derogar la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia, y establecer una nueva regulación de la potestad reglamentaria, tanto en lo relativo a su titularidad y posibilidades de ejercicio como en cuanto al procedimiento de elaboración de reglamentos (por todos, en los Dictámenes núms. **176/2008**, **113/2012**, **144/2012** y **148/2013**, entre otros).

El centro de tal regulación son los artículos 38 y 52.1 LPCG, ya reproducidos, que reconocen a los Consejeros una potestad reglamentaria propia en las materias de ámbito organizativo interno de su Departamento y otra derivada por atribución explícita de esa potestad. Por lo tanto, la atribución de potestad reglamentaria de desarrollo (de un decreto) a los Consejeros es materia reservada a la ley y vedada al reglamento.

En este sentido, conviene recordar a título de ejemplo que, en su Dictamen núm. **133/2018**, este Órgano consultivo ya señaló que ostenta la titularidad originaria de la potestad reglamentaria el Consejo de Gobierno (artículo 52 LPCG), órgano colegiado del cual forma parte el titular de la Consejería, al que el artículo 32 EAMU atribuye el ejercicio de la potestad reglamentaria salvo en aquellas materias no reservadas por el Estatuto a la competencia normativa de la Asamblea Regional, cuestiones que conviene tener presente a la hora de acometer la redacción de un reglamento y que son esenciales por seguridad jurídica.

Cuestión distinta y en la que no interfiere la anterior, es la existencia de regulaciones especiales sobre la potestad reglamentaria de los Consejeros, como puede ser la que resulta de lo dispuesto en el referido artículo 9.g) del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, (TRLH), que atribuye al Consejero titular de este ramo de la administración la competencia propia de dictar las disposiciones y resoluciones que procedan en el ámbito de las materias propias de dicha Ley, cuestión que tiene tratada el Consejo en los Dictámenes 32/2006, 15/2007, 124/2017, y 276/2024.

El último citado señaló que las menciones de la LPCG a la potestad de los Consejeros concuerdan con la doctrina constitucional expresada en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 185/1995, de 14 de diciembre, según la cual una ley puede otorgar a los Ministros (o Consejeros) el ejercicio de la potestad reglamentaria para dictar disposiciones concretas, acotando y ordenando su ejercicio. Además de lo anterior, y por recoger lo que constituye doctrina jurisprudencial y científica hoy aplicable, debe traerse a colación como elemento interpretativo del marco normativo vigente, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que establece en su artículo 129.4, tercer párrafo, que “Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante”. Esta prescripción legal responde al criterio doctrinal que pretende evitar que, con la reiterada y no suficientemente justificada habilitación legal directa en favor de la potestad reglamentaria de los Ministros o de los Consejeros autonómicos, queden con ello defraudados, en la práctica, los preceptos constitucionales y estatutarios que configuran a los respectivos Gobiernos estatal y autonómicos como los titulares naturales o normales de la correspondiente potestad reglamentaria (Dictámenes núms. 332/2015 y 300/2016).

## **2.5 Problemática general de la potestad reglamentaria en cuanto al procedimiento: Sentencia de la Sala tercera de 8 de febrero de 2024 (rec.3392/2022).**

Desde el un punto de vista procedimental son varias las cuestiones reflejadas en los Dictámenes del año 2024, siendo relevante destacar dos de ellas por su sentido previsor.

La primera se refiere a la consulta pública previa regulada por el artículo 133.1 de la LPAC. En el Dictamen **341/2024** se señala cuales son las únicas circunstancias que, de conformidad con la norma básica de procedimiento y tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo, permiten exceptuar el trámite y que se contienen en el primer párrafo del apartado 4 del referido artículo 133 (“en el caso de normas presupuestarias u organizativas... o cuando concurren razones graves de interés público”). La MAIN intermedia pretende justificar en el asunto de dicho Dictamen la no preceptividad de la consulta pública previa en las circunstancias previstas en el segundo párrafo del referido artículo 133.4 (“cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia”), y no puede desconocerse

que dicho segundo párrafo fue declarado inconstitucional por la referida Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018.

Como ha señalado este Consejo Jurídico en ocasiones anteriores (entre otros, Dictámenes **5/2021**, **103/2021** y **213/2024**), nada dice el precepto básico acerca de las consecuencias jurídicas que cabe anudar a la omisión o inadecuada realización de dicho trámite preceptivo, lo que ha dado lugar a una intensa controversia doctrinal, de modo que hay autores que sostienen la nulidad de pleno derecho de la norma reglamentaria aprobada con este defecto formal; otros, en cambio, consideran que su ausencia no implica la nulidad absoluta de la norma finalmente aprobada, admitiendo su subsanación cuando se han sustanciado los trámites de audiencia e información pública.

Determinada jurisprudencia menor ya ha dado en calificar la omisión de este trámite participativo preceptivo, cuando no concurre ninguna de las causas de excepción al mismo previstas en la Ley, como una infracción de las normas del procedimiento de elaboración reglamentaria que comporta la nulidad de la disposición conforme a lo dispuesto en el artículo 47.2 de la LPAC; así, cabe citar las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 88/2019, de 10 de abril, y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 588/2019, de 28 de junio.

Hasta el momento no hay un pronunciamiento concluyente de la jurisprudencia del Tribunal Supremo acerca de la trascendencia de la omisión de este concreto trámite participativo y sobre las consecuencias que se produce en la validez de la norma aprobada con este defecto formal; como se pone de manifiesto en nuestro Dictamen **116/2024**, “si bien, la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1462/2020, de 5 de noviembre, de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, parecía apuntar una cierta irrelevancia de la omisión del trámite de consulta previa cuando, a pesar de ello, se ha posibilitado la participación de los eventuales interesados en el procedimiento de elaboración reglamentaria mediante otros trámites participativos de audiencia e información pública, como de hecho ha sucedido en el supuesto ahora sometido a consulta, lo cierto es que los términos en los que se pronuncia dicha Sala en la ya citada Sentencia 150/2024, apuntan a un mayor rigor en su exigencia”; dicha Sentencia 150/2024, de 31 de enero, afirma expresamente que “a la hora de examinar este debate, debemos adelantar, porque ninguna de las partes cuestiona, sino todo lo contrario, que la omisión de ese trámite, por su relevancia, comporta el vicio de nulidad invocado en la demanda”.

El hecho de que el artículo 133 de la LPAC no diga nada sobre las consecuencias jurídicas de la omisión del trámite de consulta pública previa, y el hecho de que no haya un pronunciamiento determinante del Tribunal Supremo, unido a que, como se ha dicho, en este caso se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia e información pública de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53.3 de la LPCG, llevan a este Consejo Jurídico a no calificar esta observación como esencial, sin perjuicio de advertir a la Consejería consultante y con carácter general acerca de los riesgos que la omisión del trámite conlleva para la validez de la futura norma.

La segunda de las cuestiones relevantes se refiere a la observancia del artículo 70 de la LPAC que el Consejo viene requiriendo para tener por completo el expediente, tal cual concreta, además, el artículo 46 del Reglamento de Organización y



Funcionamiento, y se especificó aún más en el Acuerdo de este Consejo Jurídico núm. 12/2019, de 20 de mayo, que fue remitido en su día a todas las autoridades consultantes.

Sobre ello, la STS, Sala Tercera, de 8 de febrero de 2024 (rec. 3392/2022), viene a establecer una importante doctrina casacional para responder a la siguiente cuestión: “determinar si los principios de transparencia y/o buena administración exigen comunicar al órgano consultivo, que ha de emitir informe preceptivo en la elaboración de una disposición general, toda la documentación del expediente administrativo seguido para su elaboración y, en su caso, el alcance invalidante del defectuoso cumplimiento de tal comunicación”.

Afirma inmediatamente el TS que La respuesta es necesariamente positiva a ambas cuestiones. El órgano consultivo ha de disponer de toda la documentación relevante para poder emitir una opinión fundada sobre la corrección o incorrección de la norma que se está elaborando. Así lo exige el art. 133.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre : "La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia".

Se infiere de ello que el órgano consultivo, unipersonal o colegiado, debe disponer de toda la documentación relevante por su funcionalidad ilustrativa de lo que debe resolverse, con antelación suficiente para poder decidir con fundamento. Y también, que la ausencia de esa documentación relevante desnaturaliza el dictamen, de manera “que conduce a la nulidad del procedimiento el cumplimiento defectuoso de esos deberes de comunicación y transparencia por parte de la Administración”. Aunque la sentencia casacional no lo diga expresamente, es lógica esta consecuencia de la “nulidad de pleno derecho” cuando se trata de un órgano colegiado pues tal omisión se alzaría en vulneración de las “normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados” (art.47.1, e, LPAC).

### 3. EL PRINCIPIO DE BUENA ADMINISTRACIÓN

La noción de buena administración es tratada en la literatura jurídico-administrativa europea desde finales del siglo XIX, aunque de una manera difusa e inconcreta, atribuyéndose a Hauriou elevar el concepto de «*Bonne administration*» a la categoría de estándar o directiva.

Lo que es relevante respecto a su trascendencia real en las relaciones jurídico-administrativas es su positivación en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, proclamada por el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000 basada en los Tratados de la UE, en los Convenios Internacionales (como el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 y la Carta Social Europea de 1989), en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros y en distintas declaraciones del Parlamento Europeo. Fue publicada el 30 de marzo de 2010 en el Diario Oficial de la Unión Europea.

El Tratado de Lisboa había conservado los derechos ya existentes e introdujo otros nuevos y, esto es lo más significativo, concedió rango de Derecho primario a la Carta, al establecer en el artículo 6.1 del TUE *que La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.*

Por tanto, sus disposiciones pasan a ser jurídicamente vinculantes, es decir que cualquier ciudadano de la Unión puede alegarlas ante un Tribunal.

En lo que ahora interesa, el artículo 41 de la Carta, titulado *Derecho a una buena administración*, dice así:

*1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.*

*2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.*

*3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*

*4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.*

Los estados miembros de la UE, por su condición de tales, asumen la obligación de dar plena efectividad al ordenamiento jurídico comunitario, obligación que, en nuestro ordenamiento, se canaliza a través del artículo 93.2 de la Constitución. A su vez, la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho interno se articula a través del artículo 96 de la Constitución, que impide modificar, derogar o suspender un Tratado, al margen de lo que disponga el mismo.

Respecto a su engarce con la CE, el TC, en cuanto guardián de la misma, debe velar por el respeto de la primacía del Derecho de la Unión en los casos en los que el TJUE haya efectuado una interpretación auténtica de la norma comunitaria, resultando contraria al principio de primacía del derecho comunitario la inaplicación de la norma comunitaria (la STC 232/2015), si bien, según es lógico, no le corresponde al TC controlar la adecuación de la actividad de los jueces nacionales al Derecho de la Unión (STC 75/2017).

En relación con la articulación de los derechos recogidos en la Carta con los de la Constitución, el TC ha afirmado que *«No supone (...) un cambio cualitativo para la relevancia de esa doctrina en la configuración última de los derechos fundamentales por este Tribunal Constitucional. Significa, sencillamente, que el Tratado asume como propia la jurisprudencia de un Tribunal cuya doctrina ya está integrada en nuestro Ordenamiento por la vía del art. 10.2 CE, de manera que no son de advertir nuevas ni mayores dificultades para la articulación ordenada de nuestro sistema de derechos. Y las que resulten, según se ha dicho, sólo podrán aprehenderse y solventarse con ocasión de los procesos constitucionales de que podamos conocer»* [DTC 1/2004), FJ 7].

En el derecho interno es frecuente considerar que el principio de buena administración, sin estar formalmente positivizado en la legislación básica, se encuentra implícito en nuestra Constitución (artículos 9.3, 103 y 106) cuando se regula cómo la actuación de la Administración Pública ha de servir con objetividad los intereses generales. Sí es mencionado y regulado en los Estatutos de Autonomía llamados de segunda generación (Cataluña, Castilla y León, Islas Baleares, Andalucía y Aragón) y en diversas normas tanto estatales como autonómicas.

Así, en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo artículo 3 (Principios generales), afirma que las administraciones públicas *deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: a) Servicio efectivo a los ciudadanos.*

También la normativa autonómica de la Región de Murcia se ocupa de la materia en el artículo 4 (Principio de servicio a los ciudadanos) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, el cual establece:

*Las relaciones de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia con los ciudadanos se ajustarán a los principios de:*

*a) Efectividad de sus derechos.*

Además, se recoge en el artículo 34.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, al expresar que *en los contratos del sector público podrán incluirse cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración.*

Sin embargo, la falta de concreción ha llevado a que el principio de buena administración pueda ser entendido de dos maneras. Por una parte, como un principio general del derecho informador del ordenamiento jurídico (art. 1.4 del C.c.), o bien como directriz inexcusable de la acción administrativa.

No obstante, los principios han de concretarse en reglas de actuación administrativa, de lo cual se sigue, según otra postura que analiza la jurisprudencia europea y española, que cabe inducir que el derecho a una buena administración se aplica al ejercicio de potestades y funciones administrativas, sea este ejercicio por parte del gobierno, sea por parte de la administración, e implica que los miembros del gobierno y los altos cargos y los empleados públicos en cumplimiento de sus obligaciones de buena administración deberán actuar con la diligencia debida de un cuidadoso servidor público.

La cuestión que surge a continuación es la necesidad de determinar los estándares de comportamiento que sirvan de módulo para medir en cada ocasión cual es la diligencia debida a un sujeto, de la misma manera que, en cuanto concepto jurídico indeterminado pero determinable según las circunstancias, es medible la diligencia de un ordenado comerciante. Así según el artículo 225.1 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital (LSC), *“los administradores desempeñarán su cargo con la diligencia de un ordenado empresario”*.

La aplicación del principio tiene un campo de penetración principal en el derecho tributario, dentro del cual la jurisprudencia en los últimos años, desde 2017 (sentencia de 13 de diciembre, casación 2848/2016), ha formado ya un cuerpo de doctrina delimitador de lo que pueden considerarse extralimitaciones administrativas en los procedimientos tributarios.

Ejemplo de ello es la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 de octubre de 2023 (rec cas. 556/2022), según la cual, la motivación del acto que permita delimitar de la manera más precisa la situación jurídica y el alcance de las obligaciones tributarias del sucesor en la obligación tributaria viene derivada del principio de buena administración, *implícito en la Constitución (arts. 9.3 y 103), proyectado en numerosos pronunciamientos jurisprudenciales, y positivizado, actualmente, en nuestro Derecho común (art. 3.1.e) de la Ley 40/2015), y en el Derecho de la Unión Europea (arts. 41 y 42 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión), impone a la Administración una conducta lo suficientemente diligente como para evitar definitivamente las posibles disfunciones derivadas de su actuación, o aquellas que den lugar a resultados arbitrarios, sin que baste al respecto la mera observancia estricta de procedimientos y trámites*.

Y remacha el TS señalando que *“Tal principio reclama, más allá de ese cumplimiento estricto del procedimiento, la plena efectividad de las garantías y derechos reconocidos legal y constitucionalmente y ordena a los responsables de gestionar el sistema impositivo (en nuestro caso), es decir, a la propia Administración Tributaria, observando el deber de cuidado y la debida diligencia para su efectividad y la de garantizar la necesaria protección jurídica de los ciudadanos, impidiendo situaciones absurdas, que generen enriquecimiento injusto o, también, que supongan una tardanza innecesaria e indebida en el reconocimiento de los derechos que se aducen”*.

Puede ya advertirse que el principio tiene su recepción en la doctrina del Consejo, siquiera sea de una manera somera, pero con proyección a diferentes consultas y procedimientos.

En cuanto al procedimiento de elaboración de disposiciones e carácter general, el Consejo viene insistiendo en que son contenidos preceptivos de la MAIN tanto la incorporación de un informe de impacto presupuestario, que evalúe la repercusión de la futura disposición en los recursos personales y materiales y en los presupuestos de la Administración, como un informe de impacto económico, que evalúe los costes y los beneficios que la aprobación de la futura disposición implicará para sus destinatarios y para la realidad social y económica, siendo consciente el Consejo de la dificultad que la elaboración de estos informes presupuestario y de impacto económico puede tener en según qué proyectos normativos. El reciente Dictamen **67/2024** advirtió, respecto al proyecto de reglamento de accesibilidad universal, de que el análisis sobre el impacto económico de la norma resulta escaso, si se tiene en cuenta la incidencia que la adopción de las medidas de carácter positivo que conlleva va a suponer.

Pues bien, la STS, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, de 15 de julio 2010, Rec. 25/2008, afirmó en relación a la trascendencia del análisis económico y presupuestario lo siguiente:

*“Sin duda la memoria económica es un documento de relevancia singular en el procedimiento de elaboración reglamentaria. Los conceptos de buena administración y de calidad de la actividad administrativa, cobran todo su protagonismo en el momento de concretar los costes económicos y financieros que la aplicación de una norma reglamentaria puede suponer. El deber de buena administración, de un buen hacer administrativo en el ejercicio de la potestad reglamentaria, exige una especial cura a la hora de estudiar las consecuencias económicas que la implantación de la nueva normativa comporta*

*La ausencia de un estudio económico riguroso puede producir, y ejemplos hay de esto, que las disposiciones reglamentarias se queden “en papel mojado”, carentes de virtualidad práctica, bien por ausencia de partidas presupuestarias o vías de financiación, sin duda los supuestos más frecuentes, bien por no haber ponderado la carga económica que a la sociedad en general, y, en particular, a los singularmente afectados, supone la aplicación de la norma reglamentaria”.*

Por tanto, y siguiendo tales directrices jurisprudenciales, se debe insistir en la importancia de incrementar de la calidad en el procedimiento de elaboración de las normas, porque ello facilita su eficacia, evita cargas y costes a la ciudadanía y refuerza la credibilidad de las instituciones públicas.

Una segunda vertiente del principio de buena administración se encuentra en la obligación de resolver los procedimientos en un plazo razonable. Como regla general, el incumplimiento injustificado de estos plazos no tiene ninguna consecuencia invalidante de la actuación administrativa, ya que no tienen carácter esencial en el sentido del artículo 48.3 de la LPAC: *La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas solo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo.* No obstante, los retrasos, al margen de que puedan o no calificarse como injustificados, pueden provocar la caducidad de los procedimientos incoados de oficio o el silencio administrativo.

En la práctica se agotan y superan con los plazos máximos de resolución con frecuencia superior a la deseable, incidiendo en la esfera de derechos de los ciudadanos

que pueden verse compelidos a acudir ante los Tribunales o a soportar los retrasos si la vía contencioso-administrativa no encaja en criterios de economía jurídica, al ser sus costes desproporcionados respecto a la cuantía económica de los procedimientos.

En ese marco doctrinal, el Dictamen **330/2024**, con ocasión de un expediente sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa, correspondiente a una contratación de servicios, afirmó que *La demora desproporcionada en resolver el procedimiento no parece tener justificación alguna y obra en contra de los intereses del particular, además de ser contraria al principio de servicio a los ciudadanos referido en el artículo 4 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, principio integrante, a su vez, del de buena administración.*

Y en esa misma línea, la jurisprudencia cada vez se orienta más a atribuir a los excesivos retrasos consecuencias relevantes, como en el caso de la STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de marzo de 2024 (rec. núm. 3050/2022), en la que el Tribunal Supremo ha apelado al principio de buena administración para anular actuaciones realizadas en ejecución de una resolución económico-administrativa al considerar que la dilación temporal desproporcionada y sin justificación entre la notificación de una resolución del órgano económico-administrativo al contribuyente y a la Administración Tributaria sin que exista justificación razonable alguna ni concurren circunstancias objetivas excepcionales que justifiquen el decalaje constatado de tres meses, cuando además este ha sido buscado de propósito para procurar una ventaja a la Administración tributaria, *vulnera el principio de buena administración en su manifestación de dilaciones indebidas y el derecho de todo obligado tributario a que las actuaciones de comprobación o inspección "se desarrollen en los plazos previstos en esta ley" ( art 34.1.ñ LGT ), por lo que procede reparar los derechos vulnerados y los perjuicios, en este caso procedimentales, sufridos por el contribuyente, en el sentido de que el desfase temporal transcurrido entre ambas notificaciones a los efectos de efectuar el cómputo del plazo previsto en el artículo 150.7 LGT, debe considerarse como una dilación imputable a la Administración. De acuerdo con las Sentencias del Tribunal Supremo de 4 y 17 de abril de 2013 ( rec. cas. 3369/2012 y rec. cas. 2445/2009), la duración por más de seis meses del procedimiento de ejecución elimina el efecto interruptivo de la prescripción del procedimiento inicial del que estas actuaciones dimanen.*

La estimación del recurso de casación conllevó la anulación de la liquidación girada al contribuyente.

En cualquier caso, sí es de advertir que esta jurisprudencia no impide apreciar que la aplicación del principio de buena administración debe acometerse con extrema prudencia y, desde luego, teniendo en consideración las circunstancias del caso, por lo que no resulta posible extraer o proyectar consecuencias con carácter general sin atender a tales circunstancias.

El campo de los contratos públicos es también propicio para que opere tal principio, y no solo por la referencia al mismo del artículo 34.1 de la Ley 9/2017 en cuanto al contenido, sino también en cuanto a la programación y a la diligencia en la tramitación de los procedimientos, como resultó en el Dictamen **166/2021** al referirse al

tiempo en que prudencialmente deben producirse las actuaciones preparatorias, y su relación con el principio de buena administración en los términos que lo expresa la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado al señalar en su informe de 10 de diciembre de 2018 que *"Por otro lado, en lo que se refiere a los principios de buena administración, la existencia de un retraso ocasionado por la incuria de la entidad licitante no se puede prever de antemano ni considerarse acorde con aquel principio"*.

Otras apelaciones al principio de buena administración en relación con los contratos se han hecho en el Dictamen **339/2024** y, sobre todo, en el **286/2024**, en el cual se había resuelto un recurso de alzada relativo a la desestimación por silencio administrativo de una ayuda, obligación de resolver los procedimientos en un plazo razonable.

Al respecto se dijo que se había omitido realizar la actuación administrativa resolutoria que procedía en función de la pretensión del interesado y de lo que exigía el principio de buena administración, es decir, estimar sobre el fondo del asunto, y no resolver una retroacción que no es sino prolongar los efectos del silencio desestimatorio, y más cuando constaba un informe en la instrucción del recurso afirmando que el interesado reunía los requisitos para ser beneficiario de la ayuda.

Es decir, se había omitido la diligencia que era exigible de la Administración, tanto a la hora de resolver sobre la concesión de la ayuda como, y esto es ahora lo más relevante, en la resolución del recurso posterior, y esa actuación omisiva hizo que la resolución del recurso careciera de efectos económicos inmediatos, aunque no parece discutible que los tiene mediatos en tanto que resuelve estimando sobre una pretensión que postulaba obtener la ayuda, es decir, el reconocimiento del derecho. Se aducía en la memoria justificativa que la resolución del recurso se había apoyado, a la hora de retrotraer las actuaciones, en el artículo 119.2 LPAC, el cual establece que *cuando existiendo vicio de forma no se estime procedente resolver sobre el fondo se ordenará la retroacción del procedimiento al momento en el que el vicio fue cometido*, más dicho precepto no proporciona cobertura a tal resolución, ya que no puede reputarse como formal el incumplimiento de resolver en plazo la solicitud de ayuda denegada por silencio, ya que implica el incumplimiento de la obligación material de resolver establecida por los artículos 21 y 29 LPAC. Y abundando en lo dicho y por remisión al informe de la Interventora que figura en el expediente, añadió el Dictamen que *es de recordar que el órgano competente para resolver el recurso debe decidir todas las cuestiones de forma y de fondo planteadas en el procedimiento, hayan sido o no alegadas por los interesados, por lo que no hacerlo supone también infracción del artículo 119.3 LPAC, al conculcar el derecho del interesado a que se tramitase debidamente el procedimiento de resolución del recurso*.

Trayendo al caso la jurisprudencia del TS, afirmó también el Dictamen que ésta concibe la buena administración como un *derecho del administrado, que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses y que respecto de la falta de diligencia o inactividad administrativa se refleja no ya sólo en la interdicción de la inactividad que se deriva de la legislación nacional, arts. 9 y 103 de la CE y 3 de la Ley 39/2015, -aunque expresamente no se mencione este principio de buena administración-, sino de forma expresa y categórica en el art. 41 de la CEDH (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 4 de noviembre de 2021, núm. de rec. 8325/2019)*.

En particular, la buena administración requiere de las Administraciones públicas un *tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos* (Tribunal Supremo, STS de 15 de octubre de 2020, rec.1652/2019), lo cual excluye opciones como la adoptada al resolver el recurso.



## 4. VICISITUDES CONTRACTUALES

### 4.1 Interpretación

Sobre contratos del sector público se han producido un conjunto de Dictámenes que tratan sobre interpretación y resolución, pero también sobre nulidad y revisión de precios.

Sobre interpretación versó el Dictamen **34/2024**, en el que, como es pauta general, se trató primero de delimitar el régimen jurídico sustantivo aplicable, que venía constituido en este caso por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (LCSP), cuestión que es diferente a la del régimen jurídico aplicable al propio procedimiento de interpretación que, como es habitual afirmar en la doctrina de este Consejo Jurídico, es la norma bajo cuya vigencia se incoa dicho procedimiento.

En efecto, de acuerdo con una reiterada doctrina del Consejo de Estado (expuesta, entre otros, en los Dictámenes núms. 1767/2005, 2315/2004, 2314/2004, 2382/2003, 142/2003, 8/2003, 1598/2002, 527/2000 y 3437/1999), la determinación de la Ley aplicable al procedimiento de resolución del contrato -y cabe entender que también para su interpretación- y a la competencia del órgano que debe acordarla, se rige por criterios diferentes, distinguiendo a efectos de régimen transitorio entre los aspectos materiales -ya mencionados- y los procedimentales, de forma que se aplica a estos últimos la norma bajo cuya vigencia se incoa el procedimiento en cuestión.

Sobre este aspecto procedimental cabe recordar que el artículo 97 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RCAP) somete la interpretación de los contratos a un procedimiento formalizado y contradictorio que debe comprender la propuesta inicial de la Administración o petición del contratista; audiencia del contratista e informe del Servicio competente, informes, en su caso, de la Asesoría Jurídica y de la Intervención y resolución motivada del órgano que haya celebrado el contrato, que se debe notificar al contratista. Además, se previene expresamente que, salvo que motivos de interés público lo justifiquen o la naturaleza de las incidencias lo requiera, la tramitación de esas actuaciones no determinará la paralización del contrato.

En estos casos tampoco se debe obviar que, como señalara el Consejo de Estado en sus Dictámenes 1445/2013 y 993/2014, “las prerrogativas que ostenta la Administración en los contratos administrativos se desenvuelven durante la vida contractual (la interpretación o modificación de dichos contratos) o están encaminadas a poner fin a la misma (la resolución como forma de extinción)”. De ahí que, en cada caso, se debe comprobar que se pretende ejercer la potestad de interpretación, cabalmente, cuando el contrato está siendo ejecutado.

Que la prerrogativa de interpretación unilateral del contrato se otorga a la Administración para que la ejerza durante la vida del contrato y mientras se encuentra en ejecución es confirmado por la jurisprudencia, cuando sostiene que su finalidad es la de evitar el perjuicio que para el interés público se derivaría de la interrupción en la

prestación el servicio público, en tanto que se despejan las dudas que ofrece su cumplimiento (STS de 9 de octubre de 1999). Del mismo modo, la STS de 14 de diciembre de 1995, señala que la razón de ser de la prerrogativa de interpretación unilateral no es otra que la de solucionar cualquier divergencia o conflicto durante la ejecución del respectivo contrato, siempre, desde luego, en aras del interés público.

La potestad exorbitante que tradicionalmente ostenta la Administración para interpretar el contrato tiene su origen en que en el devenir de la ejecución y desarrollo de los contratos del sector público pueden surgir discrepancias como consecuencia de que ambas partes pueden defender intereses contrapuestos. La Administración defiende, como tiene constitucionalmente encargado (art.103CE), los intereses generales, y de otro lado, en ocasiones, observamos como, la empresa adjudicataria pone de manifiesto criterios discrepantes a los del órgano de contratación que no aparecieron en las fases de licitación y de adjudicación.

El principio *pacta sunt servanda* ('Los pactos deben cumplirse') dispone de naturaleza legal ex artículo 1091 del Código Civil («Las obligaciones que nacen de los contratos tienen fuerza de ley entre las partes contratantes, y deben cumplirse a tenor de los mismos»). Como nos recuerda el Diccionario panhispánico del español jurídico, la jurisprudencia abona el principio en conexión con la *lex contractus* y la *necessitas* (STS, 1.ª, 27 de marzo de 2015, rec. 830/2013). Una excepción al principio, para mitigar su rigor, es la cláusula *rebus sic stantibus* cuya premisa debe ser una circunstancia del negocio con la cual las partes no contaron, ni pudieron contar, es decir, imprevista e imprevisible; no es suficiente cualquier cambio de circunstancias o cualquier agravación de la prestación debida. En estos casos procede o bien resolver, cuando no sea posible establecer de otra forma el equilibrio jurídico, o bien modificar el contrato, acomodando lo convenido a las circunstancias concurrentes en el caso enjuiciado al tiempo de ser cumplido (STS, 1.ª, de 13 de marzo de 2015, rec. 598/2013).

El principio viene reconocido por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, entre otros, en el informe número 63/2009, de 23 de julio de 2010, en el que se señala que “los contratos, es doctrina universalmente admitida, por lo que no precisa de más confirmación, son fuente de obligaciones entre las partes por lo que no cabe dudar del carácter de exigibles que para cada una de ellas tienen sus cláusulas. De todo lo anterior resulta la obligatoriedad de que el adjudicatario del contrato, observe en su ejecución estrictamente el tenor de las cláusulas, entre las cuales, evidentemente se encuentran las derivadas del contenido de su propia oferta.”

En todo caso, rige aquí el artículo 139 de la LCSP, el cual, bajo la denominación de *Proposiciones de los interesados*, establece en su apartado 1 que éstas “*deberán ajustarse a los pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna (...)*”

Del citado precepto se deriva como característica de las proposiciones económicas la aceptación completa y sin reservas del contenido de la totalidad de las cláusulas del pliego de cláusulas administrativas particulares, sin salvedad alguna, lo que es una lógica consecuencia del mecanismo de la contratación administrativa y de

su principio rector de la igualdad entre licitadores, y durante la ejecución del contrato no debe derivarse hacia una desnaturalización de las condiciones que sirvieron de base a la adjudicación del contrato, de ahí la importancia de la potestad de interpretación,

Desde tal bagaje argumental, el Dictamen **34/2024** destacó cómo uno de los problemas más relevantes que provoca la aplicación de una norma consiste en el de su interpretación, ya que toda aplicación requiere la previa interpretación de la norma y, a su vez, toda interpretación se hace en función de su aplicación.

De esa forma se destaca la importancia de toda interpretación jurídica y se resalta que, además de ser necesaria en todo proceso de aplicación de una norma, siempre es una actividad compleja, problemática y no exenta de riesgos.

No cabe duda de que estas consideraciones resultan de aplicación en el ámbito de la contratación pública, en el que las cláusulas de los contratos administrativos y las de los pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas, que gozan también de carácter contractual (art. 122.4 LCSP), pueden resultar oscuras o poco claras o justificar interpretaciones encontradas y, por tanto, inducir a dudas de tal entidad que condicionen y dificulten de manera determinante la ejecución de dichos contratos públicos.

Sin embargo, como se ha destacado con anterioridad, si esa labor indagatoria del alcance de una norma o de las cláusulas de un contrato siempre conlleva riesgos, esta posibilidad se acrecienta cuando es una de las partes contratantes, la Administración, la que goza de la facultad unilateral de llevarla a cabo (art. 190 LCSP).

Acerca de esta cuestión, este Órgano consultivo ya destacó en su Dictamen núm. **193/2015** que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 10 de febrero de 1999, había sostenido que *“la facultad interpretativa de la Administración no tiene otro alcance que el encontrar el verdadero sentido y contenido a las cláusulas a que se someten las partes...”*, sin que se pueda entender de un modo tan absoluto que justifique un proceder no adecuado a una relación concertada (Sentencia del mismo Alto Tribunal de 20 de abril de 1999). Así, la prerrogativa interpretativa de la Administración no es una vía para la reformulación del contrato, ni puede encubrir modificaciones, sólo permitidas en los supuestos legalmente previstos y para las que se ha establecido una tramitación específica.

La facultad de interpretar los contratos no implica que el órgano de contratación pueda atribuir al contrato el alcance que estime oportuno, ni que pueda “eludir, haciendo prevalecer criterios subjetivos de interpretación, las consecuencias a que según la buena fe y el uso (...) quedan obligadas las partes desde el momento de la perfección del contrato” (Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 24 de enero de 1984).

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

Por tanto, en su cometido interpretativo la Administración ha de guiarse por los criterios previstos en el ordenamiento jurídico. En este sentido, a falta de disposición expresa en la normativa administrativa, ha de someterse a los establecidos con carácter general en los artículos 1281 a 1289 del Código Civil, que resultan predicables también respecto de los contratos administrativos, y en la consolidada doctrina del Tribunal Supremo (entre otras, en la Sentencia de 8 de julio de 2009).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1990 señaló que toda interpretación contractual, de conformidad con lo dispuesto en los indicados preceptos del Código Civil, *“ha de incidir en los términos lingüísticos empleados ateniéndose al sentido literal de los mismos cuando son absolutamente claros y, en su defecto, a través de los mismos ha de desentrañarse la intención de los contratantes, para lo cual ha de atenderse a los actos de éstos coetáneos y posteriores, sin desdeñar los anteriores, así como a la naturaleza, objeto y fin del contrato, atribuyendo a las cláusulas dudosas el sentido que resulte del conjunto de todas ...”*. Debe precisarse, además, que *“...si bien es cierta la importancia singular que el elemento finalista alcanza en los contratos administrativos, tal finalidad ha de examinarse desde la perspectiva de su incorporación a las cláusulas contractuales, de manera que no es posible, en función del fin, reali zar una interpretación contraria al sentido de los términos y a la intención de los contratantes, variando el contenido obligacional del contrato”* (Sentencia del citado Alto Tribunal, Sala 3ª, de 15 de febrero de 1999).

La labor hermenéutica debe, pues, atender fundamentalmente a la voluntad manifestada por las partes que, teniendo en cuenta los contratos administrativos en cuestión, se encuentra plasmada en los documentos en los que se formalicen y en los pliegos.

Como prevé el artículo 122 LCSP, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se incluirán, entre otros, los pactos y condiciones definidores de los derechos y obligaciones de las partes del contrato. El artículo 124 de dicha Ley, por su parte, configura los pliegos de prescripciones técnicas como los pliegos y documentos que contengan las prescripciones técnicas particulares que hayan de regir la realización de la prestación y definan sus calidades, sus condiciones sociales y ambientales, de conformidad con los requisitos que para cada contrato establece la Ley.

Por ello, y tal como ha manifestado este Consejo Jurídico en numerosos Dictámenes, los pliegos constituyen norma fundamental para resolver todo lo relativo al cumplimiento y efectos de los contratos administrativos, puesto que en ellos se plasman los derechos y obligaciones de la Administración contratante y del contratista, lo que ha dado lugar a que se les considere como la “ley del contrato”.

## 4.2 Nulidad

Los Dictámenes **98/2024** y **134/2024** trataron sobre la nulidad de sendos contratos derivada de expedientes instruidos a consecuencia de la omisión de fiscalización.

Con respecto a las concretas causas de nulidad alegadas y tenidas en cuenta para dictaminar favorablemente la propuesta de resolución, fueron, en primer lugar, la contenida en el artículo 47.1,e) LPAC, en virtud de la remisión efectuada por el artículo

39.1 LCSP, y 39.2,b) LCSP, en relación con el 173.5 TRLHL, puesto que el asunto procedía de una administración local. En el apartado e) de dicho precepto se determina que son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

El primero de los Dictámenes se apoya en dicha causa para la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del acto de adjudicación verbal de un contrato menor de obras. Dicha resolución verbal, favorable para la contratista, ponía fin a la vía administrativa (art. 114.1.c) LPAC) y no fue objeto de recurso, por lo que puede ser objeto de revisión de oficio en aplicación de lo dispuesto en el artículo 106.1 LPAC, que establece que las Administraciones Públicas, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado, y previo dictamen del órgano consultivo competente, pueden declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan puesto fin a la vía administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los supuestos previstos en el artículo 47.1 de la propia Ley.

En el ámbito de la contratación administrativa, la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no sólo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1.1 LCSP)

Como establece el artículo 37 LCSP, apartados 1 y 2, las entidades del sector público no podrán contratar verbalmente, salvo que el contrato tenga, conforme a lo señalado en el artículo 120.1, carácter de emergencia. Además, los contratos que celebren las Administraciones Públicas se formalizarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 153, sin perjuicio de lo señalado para los contratos menores en el artículo 118, en el que se contempla la exigencia de tramitar un expediente de contratación, aunque sea muy sencillo.

En ese último precepto se exige la emisión de un informe del órgano de contratación en el que se justifique de manera motivada la necesidad del contrato y que no se está alterando su objeto con el fin de evitar la aplicación de los umbrales previstos en el apartado 1 del mismo artículo (valor estimado inferior a 40.000 € para los contratos de obras o a 15.000 € cuando se trate de contratos de suministro o de servicios). De igual modo, se requiere la aprobación del gasto y la incorporación de la factura correspondiente, así como el presupuesto de las obras y, en su caso, el proyecto de éstas, además de un informe de las oficinas o unidades de supervisión a las que se refiere el artículo 235 LCSP cuando el trabajo afecte a la estabilidad, seguridad o estanqueidad de la obra.

En estos casos de contratos menores, puede hacer las veces de documento contractual la factura pertinente, como se establece en el artículo 72 RGC, siempre que además de los datos y requisitos que se señalan en el Real Decreto 2402/1985, de 18 de diciembre, por el que se regula el deber de expedir y entregar factura que incumbe a los empresarios y profesionales, se señale el órgano que celebra el contrato, se describa

su objeto, se determine el precio, se consigne el lugar y fecha de emisión y conste la firma del funcionario que acredite su recepción.

Por lo tanto, todas esas exigencias -salvo la incorporación de la factura al expediente- son anteriores a la realización de la prestación y su omisión supone una infracción del procedimiento y un acto ilícito desde el punto de vista jurídico.

En consecuencia, el único contrato verbal que se admite es el de emergencia (art. 120 LCSP), para supuestos que en absoluto concurren en el presente supuesto. Los restantes contratos han de sujetarse a la forma escrita mediante la formación de un expediente, lo que es aplicable también, como se ha expuesto, a los contratos menores.

No hay duda, dijo el indicado Dictamen, de que la contratación verbal que se efectuó, en este caso, sin conformar el expediente de contrato menor al que se refiere el artículo 118 LCSP ya mencionado, supone que el acto administrativo de adjudicación del contrato menor se dictó prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por lo que está incurso en la causa de nulidad de pleno derecho de derecho administrativo prevista en el artículo 47.1,e) LPAC, de conformidad con la remisión que se lleva a cabo en el artículo 39.1 LPAC.

De igual modo, en función del expediente, tampoco cabe cuestionar que no existía crédito adecuado y suficiente cuando se recibió la factura, por lo que el contrato se ejecutó sin contar con la correspondiente consignación presupuestaria inicial. Acerca de la concurrencia de este requisito, es sabido que la existencia y adecuación del crédito constituye un presupuesto de validez y eficacia de cada actuación administrativa que da lugar a la realización de un gasto. En concordancia con ello, y con carácter general, el artículo 116.3 LCSP, segundo párrafo, impone que en el expediente de contratación se deba incorporar el certificado de existencia de crédito.

Así pues, concluyó el Dictamen, resulta evidente que también concurre la causa particular de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 39.2,b) LCSP, en relación con lo dispuesto en el artículo 173.5 TRLHL, que impone esta consecuencia a los contratos en los que concurra carencia o insuficiencia de crédito.

En el segundo de los Dictámenes citados, el **134/2024**, se planteaba también la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho del acto de adjudicación verbal de un contrato menor de obras, con las mismas circunstancias en cuanto a la declaración de nulidad y por las mismas causas.

Y en los dos casos, los efectos de la declaración de nulidad de la adjudicación del contrato, el artículo 42.1 LCSP dispone que, *“cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y si esto no fuese posible se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido”*.

En ambos casos, concluyó el Consejo Jurídico que por lo que se refiere a la restitución señalada, no cabe duda de que la Administración municipal debe indemnizar a la empresa ejecutora de las obras por el valor de los trabajos realizados, para evitar

apropiarse indebidamente de lo efectuado e incurrir en la prohibición del enriquecimiento injusto.

Sin embargo, en la propuesta se proponía no abonar a la mercantil el precio del contrato cuya nulidad se había declarado, sino sólo el coste de lo que efectivamente realizó, lo que suponía excluir el beneficio industrial, cuestión que el Consejo, atendiendo a la casuística del asunto, dictaminó desfavorablemente, ya que Así pues, los responsables de la mercantil contratista, que ya estaban llevando a cabo obras en la plaza en ejecución de un contrato menor anterior, pudieron considerar, razonablemente, que los nuevos trabajos no se correspondían con los que ya estaban realizando y que la situación de urgencia descrita podía justificar una orden verbal por parte de los técnicos municipales para llevar a efecto nuevas obras al amparo de otro nuevo contrato menor, para lo que bastaba, por su parte, con aportar en su momento la factura correspondiente.

Esta circunstancia impide en este caso concreto que se pueda detraer el beneficio industrial a la empresa ejecutora de las obras, de modo que procede abonar el precio íntegro expresado en la factura citada.

Finalmente, se concluyó en recordar que el reconocimiento y abono de la prestación citada, necesario para evitar el enriquecimiento injusto de la Administración municipal, no eximía de exigir las responsabilidades en que hubieran incurrido, en su caso, los funcionarios y las autoridades que hayan participado en la contratación irregular a la que se refieren los procedimientos de revisión de oficio.

### 4.3 Resolución

Sobre resolución de contratos se emitieron 8 Dictámenes en los que surgieron distintas apreciaciones ajustadas a las circunstancias de hecho particulares de cada situación.

#### 4.3.1 No es posible cuando el contrato se ha extinguido por el transcurso del tiempo

En los Dictámenes **16/2024** y **30/2024**, se trataba de unos contratos de servicios de consultoría y asistencia técnica que se sometía a las previsiones de la LCSP y a su normativa de desarrollo, dada la fecha de inicio del expediente de contratación, de acuerdo con lo establecido en la Disposición Transitoria primera LCSP.

Respecto del contrato de servicios dispone el artículo 311 LCSP que *“El contrato se ejecutará con sujeción a lo establecido en su clausulado y en los pliegos, y de acuerdo con las instrucciones que para su interpretación diere al contratista el responsable del contrato, en los casos en que se hubiere designado. En otro caso, esta función le corresponderá a los servicios dependientes del órgano de contratación”*.

La controversia que se planteaba en los casos dictaminados se debía a la discrepancia existente entre el Ayuntamiento y la UTE sobre el debido cumplimiento de las prestaciones contratadas, hasta el punto de que, mientras el primero sostiene que el

objeto del contrato ha quedado incumplido, la UTE entiende que ello no es así, sino todo lo contrario, que ha agotado el compromiso que adquirió mediante la entrega de la documentación a que le obligaba el clausulado, compromiso cumplido a pesar de las modificaciones que, ilegalmente, acordó el órgano de contratación.

La solución a esta divergencia exigió comprobar el alcance de las prestaciones contratadas y el modo de hacerlo a que se obligó la UTE al formalizar el contrato. Aspectos que se han de deducir de la documentación integrante del expediente de contratación, concretamente de sus pliegos, tanto del de prescripciones técnicas como del de cláusulas administrativas particulares.

Efectuadas tales comprobaciones consideró el Consejo, sin embargo, que una circunstancia impedía acordar la resolución del contrato. Se trataba de que el mismo se había extinguido *ipso iure* por vencimiento del plazo pactado. Así lo vienen entendiendo los órganos consultivos en casos como el presente. Por su parte, el Consejo de Estado, por ejemplo, en los dictámenes número 614/1994, 3670/1999 o el número 1118/2015, parte de reconocer una situación similar a la ahora analizada.

Como consecuencia de lo dicho, no quedó más que reconocer la imposibilidad de resolver el contrato, al haber expirado el plazo de vigencia del mismo antes de la entrada en este Consejo de la petición de Dictamen, no obstante lo cual, afirmó el Consejo que el mecanismo para la resolución de la cuestión suscitada no consistía en el expediente de resolución del contrato, sino en su liquidación.

#### 4.3.2. Plazo para resolver el procedimiento

Se recuerda en el Dictamen **16/2024** que el plazo máximo para resolver y notificar el presente procedimiento es de tres meses, dada la fecha de su inicio, posterior a la publicación de la Sentencia del Tribunal Constitucional número 68/2021, de 18 de marzo, publicada en el BOE de 23 de abril de 2021, como ya dijimos en nuestro Dictamen 245/2021.

Tal plazo es de caducidad, y se debe computar desde el inicio del procedimiento, en nuestro caso desde el 28 de julio de 2023. De no haberse hecho uso de la posibilidad prevista en el artículo 22.1 LPAC, dicho plazo habría concluido el 28 de octubre de 2023, pero, al acordarse tal suspensión (que debe considerarse efectiva desde que el órgano solicitante registra de salida su solicitud de Dictamen, en este caso, el día 20 de septiembre de 2023, como hemos expresado en otros Dictámenes), a la fecha de recepción del Dictamen, deben añadirse los 36 días naturales (al computarse los tres meses de fecha a fecha) que restaban, salvo que antes de dicha recepción transcurrieran más de tres meses desde la solicitud, en cuyo caso el plazo máximo de resolución se reanuda transcurridos dichos tres meses. Así pues, el procedimiento no está caducado.

En el Dictamen **36/2024**, al tratar sobre el problema del plazo, se expuso que en dicha resolución, el Tribunal Constitucional (TC) declara que dicho artículo no es conforme con el orden constitucional de competencias por tratarse de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica. La regulación



relativa a la duración de los procedimientos de resolución contractual, dice el TC, podría ser sustituida por otra elaborada por las Comunidades Autónomas con competencia para ello, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública. Por tanto, concluye el TC, procede declarar contrario al orden constitucional de competencias el artículo 212.8 LCSP, aunque, aclara, no precisa pronunciar su nulidad dado que la consecuencia de aquella declaración es solamente la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Entidades vinculadas a unas y otras [SSTC núm. 50/1999, FF.JJ. 7 y 8, y núm. 55/2018, FF.JJ. 7, b) y c)].

La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, dispone en el artículo 38.Uno que las sentencias recaídas en procedimientos de inconstitucionalidad tendrán el valor de cosa juzgada, vincularán a todos los Poderes Públicos y producirán efectos generales desde la fecha de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, hecho éste que se produjo el 23 de abril de 2021.

De eso debe seguirse que a los procedimientos de resolución contractual iniciados por las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales con posterioridad a dicha fecha no les resulta aplicable el plazo de ocho meses para la resolución del procedimiento que establece el citado artículo 212.8 LCSP, sino el general de tres meses que se prevé en el artículo 21.3 LPAC.

Respecto del cómputo de los plazos de suspensión del procedimiento con ocasión de la consulta al Consejo Jurídico, se dijo en el Dictamen **293/2024**, que no se suscita ninguna duda acerca del *dies ad quem*, pues debe entenderse como tal, de acuerdo con la literalidad del artículo 22.1, d) LPAC, el de la recepción del Dictamen, sin perjuicio de que, como se ha señalado, se deba comunicar inexorablemente ese hecho a los interesados en el procedimiento.

Mayor discusión suscita, sin embargo, la fijación del día en el que se entiende suspendido el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución (*dies a quo*), que el precepto citado vincula con la petición del informe -en este caso, Dictamen- correspondiente.

Este Consejo Jurídico, junto con el Consejo de Estado y otros órganos consultivos autonómicos, ha entendido de manera constante y reiterada que es la concreta petición de Dictamen, y no el acuerdo de suspensión, la que determina el inicio del cómputo de suspensión del procedimiento. Y, de forma específica, identifica la petición de Dictamen con la fecha del registro de salida de la solicitud correspondiente, siempre que con posterioridad -y esto conviene advertirlo- no se haya continuado instruyendo el procedimiento y añadido nuevos trámites cuya documentación no se acompañó con la petición originaria, pues en este caso se debería dejar sin efecto la suspensión inicial y acordar una nueva.

#### 4.3.3. Incumplimiento de la obligación principal del contrato

En el artículo 211.1, letra f) LCSP, regulas como causa de resolución del contrato el incumplimiento de la obligación principal del mismo, tema tratado en el Dictamen

**238/2024**, con ocasión del contrato de servicio de mantenimiento y conservación de grúas para la movilización de personas, existentes en diferentes inmuebles del Instituto Murciano de Acción Social.

Reza el aforismo clásico *pacta sunt servanda*, esto es, que los pactos y contratos deben cumplirse y, en el ámbito de la contratación pública, es sabido que el interés general que subyace en ella impone, como regla general, que los contratos deban mantenerse y que se aplican para ello los principios, también clásicos, *favor contractus* y *favor negotii*.

Además, como ya señaló el Consejo de Estado en su lejano Dictamen núm. 41.941, de 1 de marzo de 1979, *“La facultad de resolución constituye una consecuencia tan grave que obliga a estimarla aplicable tan sólo en los casos más graves de incumplimiento, pues resultaría notoriamente desproporcionado e injusto que cualquier incumplimiento, aún mínimo, supusiera tal resolución, ya que ésta constituye una medida que la Administración ha de ejercer siempre con obligada mesura”*.

No puede olvidarse que el ejercicio de la resolución es una prerrogativa administrativa, una facultad exorbitante que constituye una excepción al principio de igualdad de las partes en el contrato. Y que se configura como una potestad administrativa de la que la Administración puede hacer uso de manera unilateral, si bien de forma reglada, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la LCSP.

Cabe recordar que, conforme a una consolidada doctrina jurisprudencial y consultiva, el incumplimiento que puede amparar una resolución contractual por la causa contemplada en el artículo 211.1, letra f) LCSP, es aquel que impide al contrato alcanzar su fin, que reviste un carácter esencial o nuclear y desvela una voluntad rebelde del contratista a cumplir con las obligaciones que le impone el contrato, lo que descarta que un mero incumplimiento puntual respecto del conjunto del objeto del contrato pueda justificar, de ordinario, su resolución, la cual, de acordarse, podría resultar contraria al principio de proporcionalidad.

Como indica la STS de 21 de junio de 2004 (recurso 4589/1999), *“el incumplimiento que justifica la resolución ha de ser sustancial, no basta con cualquier apartamiento de las obligaciones asumidas en el contrato, sino que ha de afectar a la obligación esencial de una de las partes en el caso de obligaciones bilaterales o recíprocas. Esto es, de acuerdo con la jurisprudencia, tanto de esta Sala como de la Primera del mismo Tribunal, ha de tratarse de incumplimiento básico, grave, de la obligación, en el sentido de que no se realiza la conducta en que consiste la prestación, quedando frustrado el fin objetivo del contrato. O, dicho en otros términos, también en este ámbito de la resolución contractual ha de observarse el principio de proporcionalidad que exige para resolver el que el incumplimiento afecte a la esencia de lo pactado, no bastando aducir la no realización de prestaciones accesorias o complementarias, que no impidan, por su escasa entidad, alcanzar el fin del contrato”*.

En Sentencia de 25 de junio de 2002, el Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª) ha destacado además que *“el incumplimiento ha de ser grave y de naturaleza sustancial”*.

La jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo, centra la esencialidad del incumplimiento contractual en el plano satisfactivo del cumplimiento de las obligaciones y en función de los intereses que para cada una de las partes subyacen en la base del negocio. Así, en la STS 638/2013, de 18 de noviembre, recurso 2150/2011, vino a decirse:

*“la categoría del incumplimiento esencial se aleja de la variante de la prestación debida para residenciarse, más bien, en la coordenada de la satisfacción del interés del acreedor, en donde el centro de atención no se sitúa ya tanto en el posible alcance del incumplimiento de estos deberes contractuales previamente programados y, en su caso, implementados conforme al principio de buena fe contractual, sino en el plano satisfactivo del cumplimiento configurado en orden a los intereses primordiales que justificaron la celebración del contrato y que, por lo general, cursan o se instrumentalizan a través de la base del negocio, la causa concreta del contrato, ya expresa o conocida por ambas partes, o la naturaleza y características del tipo contractual llevado a cabo. Instrumentación técnica que concuerda, por lo general, con las expresiones al uso ya en relación a la privación sustancial de “todo aquello que cabe esperar en virtud del contrato celebrado”, en la formulación de los textos de armonización, o bien, en terminología más jurisprudencial, respecto de la frustración del “fin práctico” perseguido, de la “finalidad buscada” o de las “legítimas expectativas” planteadas. 6. En este marco, conviene señalar que la reciente doctrina jurisprudencial de esta Sala ha resaltado el papel del plano satisfactivo del cumplimiento en el contexto de la dinámica contractual”*.

(...)

*O, si se quiere, en las más breves palabras de la Sentencia 266/2013, de 3 de mayo de 2013 (recurso 1465/2010) “como señala la STS de 3 de diciembre de 2008 (recurso 2919/2002 y las que allí se citan), la exigencia de una “voluntad deliberadamente rebelde del deudor” se ha matizado para determinar cuando se produce un caso de incumplimiento por el hecho de la frustración del contrato “sin que sea preciso una tenaz y persistente resistencia obstativa al cumplimiento, bastando [...] que se malogren las legítimas aspiraciones de la contraparte” (SSTS 18 de octubre de 2004, 3 de marzo 2005 y 20 septiembre, 31 octubre 2006, entre otras). Como se invoca en la propia STS de 3 de diciembre de 2008: “Modernamente los textos internacionales relativos a obligaciones y contratos han recogido una línea fundada en el derecho inglés, que se resume diciendo que una parte podrá dar por terminado el contrato si la falta de la otra parte al cumplir una de las obligaciones contractuales constituye un incumplimiento esencial (art. 7.3.1 de los Principios sobre los Contratos Comerciales internacionales, UNIDROIT), y se considera que es esencial si priva a la parte perjudicada de lo que tenía derecho a esperar como consecuencia del contrato, o bien “si otorga a la parte perjudicada razones para creer que no puede confiar en el cumplimiento efectivo de la otra”, o como se indica en la STS 13 de febrero de 2009, rec. 1416/2004, “... a la hora de interpretar y aplicar el artículo 1.124 del Código Civil, la Sala ha abandonado hace tiempo las posiciones que, de una u otra forma, exigían una*

*reiterada y demostrada voluntad rebelde en el incumplimiento de las obligaciones contractuales, para atender al dato objetivo de la injustificada falta de cumplimiento, siempre que tenga la entidad suficiente para motivar la frustración del fin del contrato”.*

A diferencia de lo que sucede en el ámbito de la contratación civil, en la que cualquiera de las dos partes puede declarar unilateralmente resuelto el contrato (ex artículo 1124 del Código Civil) sin necesidad de acudir a los tribunales, la LCSP atribuye dicha prerrogativa en exclusiva a la Administración, concretamente al órgano de contratación. Por tanto, se debe ser especialmente escrupuloso en el ejercicio de esta facultad resolutoria.

#### 4.3.4. Resolución por imposibilidad de ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados no siendo posible modificar el contrato

Esta problemática se abordó en el Dictamen **128/2024**, respecto a un contrato de obras de infraestructura de telecomunicaciones para alojamiento de una estación radioeléctrica, en cuyos pliegos no quedaba suficientemente clara la envergadura y características de la instalación, de tal manera que resultó la necesidad de ejecutar una instalación de la línea aéreo-subterránea de media tensión para hacer el empalme eléctrico con el punto de suministro propiedad de la Administración regional, con un presupuesto de 216.594,75 €uros; y que también resultó necesario colocar un centro de transformación de 50 kVA con la finalidad de alimentar la antena de telefonía, lo que está presupuestado en 54.900,30 €. La suma de esas cantidades asciende a 271.495,05 €, que es el importe al que se refiere el representante de la contratista que excede de lo evaluado en el proyecto.

Advertido el error en el *Presupuesto* que se integra en el proyecto de obras se determinó que tampoco resultaría posible modificar el contrato ni de manera ordinaria ni excepcional. En tal sentido, Y ello, porque -como impide el artículo 205.2,b),3º LCSP- la modificación necesaria (190.245,05 €) excedería del 50% del precio inicial del contrato, IVA excluido, que fue de 140.655,06. De hecho, la modificación al alza sería del 135,25%, lo que está prohibido por el ordenamiento jurídico.

En todo caso, y aunque no se superase ese límite máximo de la cuantía del contrato -que lo sobrepasa, como se ha expuesto- tampoco se podría modificar el contrato ya que en el artículo 205.2,b),1º LCSP se exige “*Que la necesidad de la modificación se derive de circunstancias que una Administración diligente no hubiera podido prever*”. Y está claro que el hecho de que la línea a la que se debía conectar para obtener el suministro eléctrico no estuviese *normalizada* o pudiese no estarlo es algo que se debió haber previsto y tenido en cuenta.

Como ya expuso este Consejo Jurídico en su Dictamen núm. 46/2017, “*se requiere que los errores u omisiones padecidos en la redacción del proyecto o de las especificaciones técnicas obedezcan a causas que no resultaban previsibles antes de su elaboración, aplicando toda la diligencia requerida de acuerdo con una buena práctica profesional.*”

En este sentido, ya decía el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 45176/1983 que *"Toda variación debe, además ser excepcional, porque los proyectos iniciales, salvo casos muy especiales, deben ya contener todos los cálculos y precisiones necesarios para que la obra pueda ejecutarse tal y como en aquellos figure proyectada"*. En el núm. 45238/1983 ponía de manifiesto asimismo que *"De ahí que el ius variandi se configure con carácter restringido y para supuestos precisos que deben ser justificados con algo más que afirmar que las variaciones obedecen a causas imprevistas a la hora de redactar el proyecto"*. Y en el núm. 50688/1987 destacaba que *"El carácter limitativo del ius variandi tiene como finalidad evitar la vulneración del principio de concurrencia así como la posible ocultación de defectos de previsión o errores en los proyectos originarios"*. En términos muy similares se pronuncian los Dictámenes núms. 1401/1992 y 79/1993 -al que ya se hizo alusión-, entre otros muchos.

De lo expuesto, y de otros hechos y circunstancias que recoge el Dictamen, se concuyó que no cabía otra opción que declarar resuelto el contrato porque resulta imposible ejecutar la prestación en los términos inicialmente pactados, que es la causa que se contempla en el artículo 211.1,g) LCSP, dado que no es posible modificar el contrato citado.

Ello supone que se deba liquidar el contrato sobre la base de las unidades de obra que se hayan ejecutado realmente y abonar el importe correspondiente.

#### **4.4. Revisión de precios**

Para el buen servicio de la Administración a los ciudadanos es precisa la correcta ejecución de los contratos, porque la colaboración de las empresas es fundamental a la hora de garantizar la eficacia en la prestación de los servicios públicos en general. Sin embargo, las fluctuaciones en los costes de ejecución, sobre todo los derivados de la mano de obra y de determinadas materias primas, pueden poner en riesgo el equilibrio económico-financiero de los contratos, por lo que es muy importante disponer de mecanismos que permitan ajustar las contraprestaciones económicas de tales contratos administrativos si se advierte que se producen variaciones significativas en los costes de ejecución. Su objetivo principal es garantizar el equilibrio económico-financiero del contrato, protegiendo tanto a la Administración como al contratista y asegurando la viabilidad de los proyectos públicos a largo plazo.

En la LCSP se regula la revisión de precios en los artículos 103 a 105, en el capítulo II (*"Revisión de precios en los contratos de las entidades del Sector Público"*), del título III (*"Objeto, presupuesto base de licitación, valor estimado, precio del contrato y su revisión"*), mecanismo excepcional a la regla general de que el contrato se realice a riesgo y ventura del contratista.

No obstante, la magnitud y el carácter imprevisible del alza experimentada en los últimos años por los precios en las materias primas indispensables para la realización de determinadas obras y servicios, hizo extraordinariamente difícil afrontar la aplicación de la revisión de precios de los contratos en los mismos términos que contempla la LCSP, por lo que el legislador propició dos modificaciones importantes de la normativa. La primera fue mediante el Real Decreto-Ley 3/2022, por el que se adoptan medidas

urgentes y de carácter excepcional para, únicamente en determinados supuestos, permitir una revisión excepcional de los precios del contrato de obras. El Real Decreto-Ley 3/2022 fue modificado posteriormente por el Real Decreto-Ley 6/2022.

La segunda modificación se hizo mediante la Ley 11/2023, de 8 de mayo, de trasposición de Directivas de la Unión Europea en materia de accesibilidad de determinados productos y servicios, migración de personas altamente cualificadas, tributaria y digitalización de actuaciones notariales y registrales, publicado en el Boletín Oficial del Estado de 9 de mayo de 2023, que modificó el artículo 103 de la LCSP, ampliando la posibilidad de revisión de precios, previa justificación en el expediente, para los contratos que no sean de obras, de suministros de fabricación de armamento y equipamiento de las Administraciones Públicas o de suministro de energía, aunque su período de recuperación de la inversión sea inferior a cinco años, en los que la suma de la participación en el presupuesto base de licitación del contrato de las materias primas, bienes intermedios y energía a utilizar supere el 20% de dicho presupuesto. También se reduce el plazo mínimo que no puede ser objeto de revisión. Así, para los contratos en que se prevea la posibilidad de revisión periódica y predeterminada de precios, el plazo no revisable pasa de dos años a un año desde su formalización. Se mantiene el requisito de haber ejecutado, al menos, el 20 % del importe del contrato. Estos requisitos no resultan aplicables a los contratos de suministro de energía.

En el Dictamen **201/2024** se planteó una duda sobre la revisión de precios en un contrato municipal de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos, provocadas en parte a raíz de un informe del Tribunal de Cuentas de 21 de diciembre de 2022. En él había expresado el órgano fiscalizador: *“El contrato ha sido objeto de repetidos acuerdos de revisión de precios carentes de cobertura legal. La revisión de precios es una excepción al principio de ejecución del contrato a riesgo y ventura del contratista, y debe limitarse a los estrictos términos marcados por la regulación vigente en cada momento. La LCE supeditaba en su artículo 73 el derecho del empresario a la revisión de las prestaciones previstas en el contrato de gestión de servicios públicos a “los términos que el propio contrato establezca”. El pliego de condiciones del contrato fiscalizado no contiene ninguna previsión general sobre esta cuestión. La cláusula segunda establece, sin embargo, la siguiente limitación en relación con un eventual incremento de gastos de personal en las certificaciones: “La empresa mixta en ningún caso podrá cargar en las certificaciones por servicios prestados, gastos de personal por encima del IPC estatal y hasta un punto y medio más. Ello con independencia de que la empresa abone mayor subida salarial si así es acordada en los convenios colectivos que firme”. La ausencia en la cláusula transcrita de la expresión de una fórmula o sistema de revisión aplicable a la revisión de precios por incremento de los costes de personal impide considerar que los acuerdos de revisión de precios adoptados pudieran quedar amparados por el citado artículo 73 de la LCE68, teniendo en cuenta, además, que tales acuerdos no se han limitado a la actualización de los costes de personal, sino que hacen referencia también a otro tipo de costes.*

Consideró igualmente dicho informe que *a falta de amparo legal o contractual, las sucesivas revisiones de precios acordadas resultan contrarias a los principios de publicidad y concurrencia. La concesión al adjudicatario de revisiones de precio no previstas en el contrato resulta discriminatoria para otras empresas que pudieran haber*

*calculado sus ofertas en función de una estimación de la previsible evolución de los costes durante todo el plazo de duración del contrato sin esperar obtener revisiones de precio posteriores a la adjudicación, o para aquellas que eventualmente se abstuvieran de participar en la licitación ante la dificultad de estimar el incremento futuro de los costes”.*

Y a la vista de todo ello la consulta formulaba al Consejo la siguiente cuestión:

*Si, a tenor de los antecedentes expuestos, y de la normativa aplicable al contrato objeto de la consulta y de la jurisprudencia que la interpreta, y dadas las características del mismo, en cuanto a modificaciones y duración, ha de aplicarse a éste la revisión de precios dispuesta hasta ahora por el Ayuntamiento en sucesivos acuerdos plenarios y de la Junta de Gobierno Local, respecto de los costes de mano de obra, combustible, mantenimiento, y, en definitiva, gastos materiales y de funcionamiento, o si, por el contrario, no procede aplicar a dicho contrato revisión alguna de precios al carecer de cobertura legal como interpreta el Tribunal de Cuentas”.*

Constituía el objeto del Dictamen, pues, la interpretación del régimen de retribución del concesionario según se estableció en los pliegos contractuales, y en concreto lo que determina la segunda del PCAP, que reza así:

*“La empresa mixta en ningún caso podrá cargar en las certificaciones por servicios prestados, gastos de personal por encima del IPC estatal y hasta un punto y medio más. Ello con independencia de que la empresa abone mayor subida salarial si así es acordada en los convenios colectivos que firme”.*

Como es precisamente el momento de la adjudicación del contrato el que determinará el régimen jurídico sustantivo aplicable en lo relativo a sus efectos, cumplimiento y extinción, de conformidad con la redacción de la Disposición transitoria primera, 2 LCSP, por lo que si en el supuesto sometido a consulta, la adjudicación se produjo el 2 de junio de 1994, el contrato se regirá en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción por la texto articulado de la Ley de Contratos del Estado, cuyo texto articulado fue aprobado por Decreto 923/1965, de 8 de abril, (LCE). Además, tratándose de un contrato administrativo de la Administración Local, le será igualmente aplicable el Decreto, de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (RSCL).

De manera lógica, afrontó el Dictamen enmarcar la cuestión bajo el manto de la potestad municipal de interpretar el contrato, recordando que ésta no implica que el órgano de contratación pueda atribuir al contrato el alcance que estime oportuno, sino que en tal cometido ha de guiarse por criterios previstos en el ordenamiento jurídico. En este sentido, a falta de disposición expresa en la normativa administrativa, ha de someterse a los criterios interpretativos establecidos en los artículos 1281 a 1289 del Código Civil (C.c.) -que resultan predicables también respecto de los contratos administrativos, “aunque siempre con la importante matización que supone el interés público presente en tal tipo de contratación” (STS, 3ª, 14 de diciembre de 1995)-, y en la consolidada doctrina del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencia de 8 de julio de 2009).

La labor hermenéutica debe, pues, atender fundamentalmente a la voluntad manifestada por las partes que, teniendo en cuenta los contratos administrativos en cuestión, se encuentra plasmada en los documentos de formalización de los mismos y en el Pliego de cláusulas de condiciones. Como prevé el artículo 10 LCE, los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberán reseñar los pactos y condiciones a que alude el párrafo anterior. Por ello, y tal como ha manifestado este Consejo en numerosos Dictámenes, los pliegos constituyen norma fundamental para resolver todo lo relativo al cumplimiento y efectos de los contratos administrativos, puesto que en ellos se plasman los derechos y obligaciones de la Administración contratante y del contratista, lo que ha dado lugar a que se les considere como la “ley del contrato”.

El Dictamen consideró también las ampliaciones del contrato, motivadas bien por el incremento poblacional, bien por la necesidad de implementar ciertos servicios no contemplados inicialmente, y sobre todo, consideró también que el contrato ha sido objeto de dos prórrogas, la primera de ellas, por plazo de diez años, acordada el 16 de diciembre de 2005, y la segunda, el 7 de noviembre de 2013, por igual plazo de diez años, quedando fijado el vencimiento del contrato el día 31 de marzo de 2030. Estas prórrogas vinieron justificadas, según se explica en el informe jurídico que propone la consulta facultativa a este Órgano Consultivo, de una parte, por la inviabilidad económica de amortizar algunas inversiones necesarias en el corto plazo que restaba al plazo contractual inicialmente establecido; y, de otra parte, por las limitaciones presupuestarias derivadas de la situación económica del Ayuntamiento, y de la aplicación de las normas sobre estabilidad presupuestaria y reducción del déficit público, prórrogas que fueron tratadas por el Consejo Jurídico en su Dictamen 189/2013, de 8 de julio, considerando que:

*“La singular situación económica actual de las Administraciones Públicas, con la consiguiente menor disponibilidad presupuestaria del Ayuntamiento consultante, así como la existencia de inversiones aprobadas con posterioridad a la prórroga acordada en su día, pueden constituir un motivo de interés público que justifique aprobar una nueva, si bien la decisión que a este respecto haya de adoptar dicho Ayuntamiento debe tener en cuenta la entidad de dichas inversiones, la posibilidad de aprobar una subida de tarifas del servicio, así como la limitación que a estos efectos supone la aprobación de una anterior prórroga...”*

Todo ello determinó un régimen de revisión de precios fue aprobado por diversas resoluciones del Concejal del Área municipal competente.

La cuestión suscitada, pues, es una de las clásicas de la ejecución de los contratos, particularmente de las concesiones, en cuanto que las mismas cobijan la tensión entre la asunción del riesgo de explotación por el concesionario, de una parte, y el mandato de mantener el equilibrio económico de los contratos. Tal cuestión tiene su regulación en la LCE, como ya se dijo, derecho aplicable al contrato, cuyo el artículo 73 establece que *“El empresario tiene derecho a las prestaciones económicas previstas en el contrato y a la revisión de las mismas, en su caso, en los términos que el propio contrato establezca”*. El artículo 67 LCE, por su parte, establece que *“El contrato de gestión de servicios se regulará por lo establecido en el Título I de esta Ley para el contrato de obras en todo lo que no se oponga a las disposiciones del presente y*



*exceptuando los preceptos que sean privativos de la naturaleza de aquél".Y precisamente el artículo 46 de dicha Ley, relativo a la ejecución del contrato de obras, dice así: "La ejecución del contrato se realizará a riesgo y ventura del contratista y éste no tendrá derecho a indemnización por causa de pérdidas, averías o perjuicios ocasionados en las obras sino en los casos de fuerza mayor".*

El riesgo concesional, en definitiva, alcanza la condición de elemento esencial de este tipo de contratos, de forma que se transfiere al concesionario la responsabilidad técnica, financiera y la gestión del servicio, asumiendo los riesgos vinculados a los capitales invertidos y a la explotación, como dijera el Consejo Jurídico el Dictamen 92/2009. En el mismo sentido, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (Informe 22/2009, de 25 de septiembre) precisa que tal riesgo concesional *"supone que el resultado de la gestión ofrezca un grado tal de incertidumbre que, de antemano, no sea posible garantizar los ingresos del concesionario . El requisito esencial para ello, evidentemente, es que los ingresos derivados de la gestión del servicio que haya de percibir el concesionario no dependan exclusivamente de su mayor o menor grado de cumplimiento de las obligaciones impuestas en la concesión. El riesgo consiste en que los ingresos derivados de la gestión dependan de hechos o circunstancias ajenos a la voluntad del empresario"*.

La jurisprudencia también sigue esta línea, valiendo de ejemplo la STS de 21 de febrero de 1998, según la cual, el equilibrio económico-financiero de la concesión es un concepto jurídico indeterminado cuyo significado *"no puede ser otro, como entendió ya el Consejo de Estado Francés en su ejemplar Arrêt de 11 de marzo de 1910 -«Cie. Française des Trammways»- que la búsqueda, en la medida de lo posible, de «una igualdad entre las ventajas que se conceden al concesionario y las obligaciones que le son impuestas», ventajas y obligaciones que «deben compensarse para formar parte de la contrapartida entre los beneficios probables y las pérdidas previsibles», pues «en todo contrato de concesión está implicada, como un cálculo, la honesta equivalencia entre lo que se concede al concesionario y lo que se le exige» , que «es lo que se llama la equivalencia comercial, la ecuación financiera del contrato de concesión"*.

Desde tales planteamientos, el Dictamen consideró que hay que tener también en cuenta que el artículo 7, párrafo segundo, LCE, determina que *"La inclusión de cláusulas de revisión de precios se regulará por su legislación especial"*, lo que necesariamente nos lleva a lo que en este ámbito disponga la legislación de régimen local, en concreto el Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales (RSCL).

Éste establece en el artículo 129.5 RSCL que la retribución del concesionario *"será revisable"*, y en el 152 que *Las tarifas de Empresas mixtas o concesionarias se entenderán sujetas a revisión periódica y extraordinaria*. Por tanto, a través de la legislación especial (en este caso la local) se regula una excepción al principio de *"riesgo y ventura del contratista"* que rige la contratación administrativa, introduciendo el principio, de larga tradición en la concesión de servicios públicos, de que el riesgo de la explotación no puede dejar totalmente el aleas del negocio, durante la dilatada vida de aquélla, a expensas únicamente del concesionario, sino que debe mantenerse el

equilibrio económico mientras la concesión esté vigente, minorando el riesgo asumido por el empresario.

Se configura pues este equilibrio económico como un derecho del concesionario, y una correlativa obligación de la Administración, hasta tal punto que se determina la nulidad de las cláusulas contractuales que determinen la no revisión del precio (artículo 116.3 RSCL), dando lugar a considerar el mantenimiento del equilibrio financiero de las concesiones administrativas como un principio básico de las mismas contenido en diversos preceptos del RSCL (116.3, 127.2.2 a) y b), 128.3.2, 129.3 y 5 y 152) y consagrado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, en sentencias de 22 de febrero, RJ 1988/1381, y 27 de diciembre de 1988, RJ 1988/10254., añadiendo en otras que el mantenimiento de dicho equilibrio es un deber de la Administración sin el cual la concesión no puede subsistir (por ejemplo, SSTS de 11 de junio de 1986 (RJ 1986, 6768), de 3 de enero de 1985 (RJ 1985, 2589), y 3 de enero y 1 de marzo de 1983 (RJ 1983, 2589 y 1352).

## 5. DAÑOS MORALES Y RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

El artículo 139.1 LPAC considera que los ciudadanos tienen derecho a ser indemnizados por la administración si ésta les causa daños en “cualquiera de sus bienes y derechos”, amplia expresión que, como habitualmente reconoce la doctrina y la jurisprudencia, puede comprender la satisfacción de los daños morales. Pero a este acuerdo inicial le siguen problemas prácticos cuando, al abandonar el plano abstracto de los principios, es necesario identificar el daño moral y probarlo, conectarlo con la actuación administrativa y, sobre todo, valorarlo con arreglo a los criterios que la propia LPAC ofrece.

El régimen de responsabilidad patrimonial está orientado a reconocer la reparación integral de los daños en sentido amplio, aunque sin que ello suponga para quien la reciba un enriquecimiento torticero o motivo de lucro.

El artículo 34 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, regula la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración y establece, entre otras precisiones, que debe calcularse con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado.

En ese contexto, en el **Dictamen 150/2024** se trató de una reclamación por daños morales derivados de pérdida de curso escolar. El reclamante solicitaba ser indemnizado por la pérdida de un año escolar al verse obligado a repetir curso (3º de ESO) ante la falta de resolución, antes del comienzo del curso académico siguiente, tanto de la reclamación sobre sus calificaciones como del posterior recurso interpuesto. En efecto, hubo una decisión del equipo docente de que no promocionara de curso el interesado, posteriormente recurrida en alzada, recurso resuelto por Orden de la Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo con excesiva tardanza, de forma tal que el alumno tuvo que repetir curso y, por ello, perder un curso académico.

La primera cuestión planteada es si tal hecho podía constituir un daño, lo que resulta despejado por la jurisprudencia, ya que la pérdida de un año escolar de enseñanza básica y obligatoria se ha calificado por los órganos jurisdiccionales como daño moral y se ha aceptado su resarcimiento. Así, por ejemplo, la Sentencia 644/2014, de 10 de noviembre, de la Audiencia Provincial de Granada, y en sentido similar la Audiencia Provincial de Murcia, en sentencia 29/1996, de 14 de noviembre, consideran que valorar económicamente la pérdida de un año escolar, resulta de difícil concreción, por lo que ello puede suponer para una persona, ya que la indemnización que se reclama, ante la ausencia de perjuicios de carácter económico, sería una especie de daño moral. Es por ello, que solo sería indemnizable el trastorno que esta situación ha provocado en la formación integral del menor, con las repercusiones que ello puede tener en el ámbito familiar y en el futuro de la misma.

Pero el efecto resarcitorio, aclaró el Dictamen, no se asocia automáticamente a la anulación de una resolución administrativa, de suerte que tal declaración de invalidez se erija en título por sí suficiente para que surja el derecho a indemnización. La procedencia de ésta se determinará una vez constatada la existencia del daño o lesión

patrimonial y la concurrencia de los requisitos que las disposiciones reguladoras de la responsabilidad patrimonial establecen como necesarios para que aquél pueda imputarse a la Administración, lo que exigirá verificar que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, que el daño producido sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado o individualizable respecto de una persona o grupo de personas, y que sea antijurídico, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportarlo.

Estas exigencias o elementos de la responsabilidad patrimonial de la Administración han sido precisados por constante jurisprudencia del Tribunal Supremo y reiterada doctrina del Consejo de Estado, y están contenidos en los artículos 32 y siguientes LRJSP; y, en los aspectos formales, se regulan ciertas especialidades de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 LPAC.

Pero, al margen de que sea así aceptada la resarcibilidad de este tipo de daños en sentido abstracto, es necesario determinar si, en el concreto y particular supuesto sometido a consulta, se dan las notas de efectividad y realidad que exige la norma para proceder a su indemnización. Y, a tal efecto, se indagó sobre si, de haberse resuelto la impugnación en tiempo hábil para permitir al alumno matricularse en 4º de ESO, éste podría haberlo hecho, por ostentar el derecho a promocionar de curso, llegando el Dictamen a la conclusión de que sí.

Cuando de la indemnización de daños derivados de la anulación de un acto administrativo se trata, continúa el Dictamen, la jurisprudencia y la doctrina de los órganos consultivos otorga una singular relevancia a la antijuridicidad de los daños que se invoquen. Señalan el Consejo de Estado (en el Dictamen 611/2019, por ejemplo), este Consejo Jurídico en la Memoria correspondiente al año 2022 y sobre la base del **Dictamen 333/2022**, así como la doctrina del TS en las Sentencias de 27 de mayo de 2004 (rec. 556/2000), 14 de febrero de 2006 (rec. 256/2002) y 31 enero 2008 (rec. 4065/2003), que siempre que el actuar de la Administración se mantuviese en unos márgenes de apreciación no solo razonados sino razonables debería entenderse que no podría hablarse de existencia de lesión antijurídica, dado que el particular vendría obligado por la norma que otorga tales potestades discrecionales a soportar las consecuencias derivadas de su ejercicio.

La jurisprudencia ha entendido que la tesis anterior es aplicable más allá del ejercicio de potestades discrecionales. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de octubre de 2011 (recurso de casación 188/2009), proclama que, en relación con los actos que no tengan carácter discrecional, *"habrá que discernir entre aquellas actuaciones en las que la predefinición agotadora alcanza todos los elementos de la proposición normativa y las que, acudiendo a la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados, impelen a la Administración a alcanzar en el caso concreto la única solución justa posible mediante la valoración de las circunstancias concurrentes, para comprobar si a la realidad sobre la que actúa le conviene la proposición normativa delimitada de forma imprecisa. Si la solución adoptada se produce dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada, el administrado queda compelido a soportar las consecuencias perjudiciales que para su patrimonio jurídico derivan de la actuación administrativa, desapareciendo así la antijuridicidad de la lesión"*.

Constató el Dictamen que la resolución anulada se separó de forma no justificada o motivada de un informe inspector previo, y decidió la desestimación de la reclamación del alumno, dando lugar al rechazo total de las pretensiones entonces esgrimidas y obligando al alumno a matricularse de nuevo en 3º de ESO ante la no estimación de aquéllas hasta abril del año siguiente -ya muy avanzado el curso escolar-, causa el daño reclamado, que se configura claramente en la pérdida de un año escolar al tener que repetir curso, daño que el alumno no tenía el deber de soportar.

El paso siguiente tras la determinación clara de un daño real, efectivo y antijurídico, ocasionado al particular por el anormal funcionamiento de un servicio público, es concluir en la procedencia de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional y el derecho del alumno a ser indemnizado por ello, siendo la cuestión posterior, entonces, concretar la valoración del daño, tarea ante cuya dificultad los tribunales remiten a juicios de prudencia ya que, como reconoce la STS, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 10 de noviembre de 2004, se trata de una valoración que *“presenta no pocas dificultades, y no puede desprenderse nunca de un margen de subjetividad, que puede ser más o menos amplio, según los datos de que se disponga. La jurisprudencia al respecto es abundante, y la invocación a la prudencia y a la razonabilidad son reiteradas (cfr. SSTS de 20 de julio de 1996, de 21 de abril de 1998, y de 13 de julio del 2002)”*. Por tanto, la valoración, aunque parcialmente subjetiva, tiene que obedecer a una conexión precisa y directa con los hechos probados en el caso concreto, tal como realizó este Consejo Jurídico en el Dictamen 10/2005.

Lo cierto es que, considera el Dictamen, la fijación de las cuantías que hacen los tribunales es muy variable y, ante casos similares, con frecuencia las indemnizaciones resultan muy dispares.

Es doctrina jurisprudencial pacífica y seguida por este Órgano Consultivo (por todos, **Dictamen 187/2021**) que, conforme señaló ya la STS, Sala de lo Civil, de 25 de junio de 1984, en el momento actual predomina la idea del daño moral, representado por el impacto o sufrimiento psíquico o espiritual que en la persona pueden producir ciertas conductas, actividades o, incluso, resultados, tanto si implican una agresión directa o inmediata a bienes materiales, como si el ataque afecta al acervo extrapatrimonial o de la personalidad, y por ello la reparación del daño moral, si bien no atiende a la reintegración del patrimonio, va dirigida, principalmente, a proporcionar en la medida de lo humanamente posible, una satisfacción como compensación al sufrimiento que se ha causado. Asimismo, ha establecido la doctrina jurisprudencial que, en la indemnización por daños morales, su valoración no puede obtenerse de una prueba objetiva, sino que, a tal efecto, han de tenerse en cuenta y ponderarse las circunstancias concurrentes en cada caso (STS, Civil, de 19 de octubre de 2000).

Resulta aquí muy relevante la apreciación de que si bien las cantidades establecidas en pronunciamientos judiciales y consultivos pueden servir de pauta orientativa para la valoración económica del daño moral, la elevadísima casuística que ofrecen tales decisiones, derivada de la ineludible consideración de las circunstancias particulares del caso y de la inevitable percepción subjetiva y discrecional del órgano decisor acerca del alcance del daño, obligan a realizar una cuantificación de carácter prudencial.

Abocados a esta siempre difícil tarea, y en ausencia de pautas objetivas, ha de señalarse que no puede merecer siempre la misma consideración a efectos indemnizatorios la pérdida de un año o curso escolar, con independencia de las circunstancias presentes en cada supuesto. Así, la intensidad del daño o sufrimiento espiritual por tener que repetir curso será mayor cuando esta circunstancia se produce como consecuencia de las lesiones físicas o psíquicas derivadas de un hecho traumático (i.e. un accidente o ser víctima de un delito), que impiden al lesionado seguir con normalidad sus estudios, por un hecho plenamente ajeno y externo a su voluntad y capacidad (en la Sentencia 644/2014, de 10 de noviembre, de la Audiencia Provincial de Granada, se cuantifica el perjuicio de la pérdida de un año escolar de 2º de ESO por quien ha sufrido un accidente de tráfico, en la cantidad de 4.000 euros). También incide en la intensidad del daño, y por consiguiente en su cuantificación, el esfuerzo personal invertido en la educación y el rendimiento académico del alumno, pues no puede equipararse el sufrimiento moral que padece quien, a pesar de cumplir de forma adecuada con los requerimientos de las tareas escolares y superar los estándares de evaluación, se ve obligado a repetir curso por un error en los procedimientos de escolarización y matrícula (conforme contempla la jurisprudencia), que quien, como es el caso del ahora reclamante, ha demostrado un compromiso y un rendimiento académico insuficiente a lo largo del curso, como se deriva de la conclusión a la que llegó el equipo docente del centro educativo tras la sesión extraordinaria de evaluación, en la que se consideró que *“no se ven expectativas favorables de recuperación de las mismas, ya que a pesar de las medidas tomadas, no se han conseguido los objetivos de las materias, ni se ha alcanzado el grado de adquisición de las competencias establecidas”*.

En este punto el Dictamen precisó que el Consejo Jurídico no consideraba necesario exigir una prueba fehaciente acerca de la realidad del daño moral alegado, toda vez que resultaba notorio que la pérdida de un curso académico puede generar en cualquier persona un intenso padecimiento. Pero ello no obstaba a considerar que el grado de compromiso académico del reclamante, en relación con el primer deber que, como alumno, le impone el artículo 6.4 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, de *“estudiar y esforzarse para conseguir el máximo desarrollo según sus capacidades”*, tenga una incidencia en la cuantificación del daño moral padecido.

En atención a lo expuesto, el Consejo Jurídico estimó que la cantidad indicada en la propuesta de resolución, de 1.000 euros, suponía un resarcimiento adecuado al daño moral sufrido por el alumno.

Una reclamación en la que también se pretendía el resarcimiento de daños por pérdida de curso escolar fue tratada en el **Dictamen 332/2024**, en el que, como es, lógico, se enfocó bajo la misma perspectiva que el anterior, es decir, que la pérdida podía constituir un daño, y que éste, de quedar acreditado, es indemnizable si la resolución administrativa que produjo tal pérdida *refleja una interpretación razonable de las normas que aplica, enderezada a satisfacer los fines para los que se la ha atribuido la potestad que ejercita*, como dijera la sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de octubre de 2011 (recurso de casación 188/2009). En este caso, a diferencia del anterior, se apreció que no había daño, llegando a tal conclusión a través del análisis de los pasos seguidos en el ámbito escolar para adoptar tal resolución, que estaba dentro de

la normativa y de las instrucciones rectoras de la materia, resultando, además, que el alumno no se presentó a la prueba especialmente dispuesta para su evaluación. Es cierto que, como dice la propuesta de resolución, hubo un evidente retraso entre el informe de la Inspección de Educación que instaba a repetir la prueba, hasta la resolución del recurso de alzada, lo que obligó al alumno a iniciar de nuevo el curso de 3º de la ESO, pero el daño, en sentido jurídico, no se materializa por este evidente retraso, sino que se hubiese materializado si, habiendo el alumno realizado la prueba, la hubiese superado, pues ello implicaría la pérdida de un año escolar de enseñanza básica y obligatoria, lo que, como ya se adelantó, se ha calificado por los órganos jurisdiccionales como daño moral y se ha aceptado su resarcimiento. No habiendo ocurrido así, no existe daño efectivo ni, en consecuencia, daño moral resarcible, por lo que la reclamación debía desestimarse, concluyó el Dictamen.

Otro campo en el que se manifiesta el reconocimiento de daños morales lo constituye la prestación de servicios de asistencia sanitaria. En concreto en el régimen jurídico de la autonomía del paciente y el elenco de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, recogido en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, el paciente tiene derecho a conocer, con motivo de cualquier actuación en el ámbito de su salud, toda la información disponible sobre la misma, comprendiendo, como mínimo, la finalidad y la naturaleza de cada intervención, sus riesgos y sus consecuencias (art. 4). Este derecho de información se particulariza en el artículo 8 de la Ley, como consentimiento informado, libre y voluntario del afectado, que habrá de recabarse para toda actuación en el ámbito sanitario.

La cuestión es que cuando tal derecho se entiende infringido, al margen de los daños corporales que puedan haberse producido, esa mera transgresión ha sido caracterizada por la jurisprudencia mayoritaria como vulneración de la "*lex artis ad hoc*" en sentido formal susceptible de producir un daño que lesiona el derecho de autodeterminación del paciente al impedirle elegir con conocimiento, y de acuerdo con sus propios intereses y preferencias, entre las diversas opciones vitales que se le presentan. Causa, pues, un daño moral, cuya indemnización no depende de que el acto médico en sí mismo se acomodara o dejara de acomodarse a la praxis médica, sino de la relación causal existente entre ese acto y el resultado dañoso o perjudicial que aqueja al paciente. O, dicho en otras palabras, que el incumplimiento de aquellos deberes de información sólo deviene irrelevante y no da por tanto derecho a indemnización cuando ese resultado dañoso o perjudicial no tiene su causa en el acto médico o asistencia sanitaria (SSTS de 3 de octubre y 13 de noviembre de 2012).

En estos casos, la valoración del daño no debe ser desproporcionada, pero tampoco simbólica, considerando el Consejo que según las circunstancias y gravedad de la omisión que cada expediente refleje, la suma puede variar entre 6.000 y 10.000 euros.

Otras observaciones al respecto en los **Dictámenes 299/2024, 143/2024, y 127/2024**, entre otros.

Y, finalmente, un tercer ámbito en el que se puede manifestar la producción de daños morales es el de la privación de la tutela de un hijo a consecuencia de la

declaración de desamparo posteriormente anulada, problema que fue tratado en el **Dictamen 83/2024**. No puede dudarse de la indemnizabilidad que *a priori* supone el hecho de la separación de un hijo de su progenitor y hermanos, que puede causar un daño moral y psíquico en éstos, daño causado por la actuación administrativa que se cuestiona en el Dictamen, cual es la declaración de desamparo de la menor y la asunción de la tutela de la misma y, posteriormente, el acuerdo de su acogimiento preadoptivo que ha sido anulado por los tribunales, los cuales, con excepción del TEDH, confirmaron todas y cada una de las actuaciones y decisiones llevadas a cabo por la entidad pública de protección del menor.

Por tanto, la actuación administrativa estuvo dentro del estándar medio admisible de funcionamiento y, consecuentemente, se ha mantenido dentro de los parámetros normales, lo que no otorgaría el derecho a la indemnización por el sufrimiento de un perjuicio causado por ésta (Dictamen Consejo de Estado 51838/1988) (en semejante sentido, Sentencia núm 879/2023, de 29 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (Con Sede en la Coruña). Así, el padecimiento alegado por la parte reclamante encajaría dentro de las cargas que las normas imponen, ya que, como es doctrina reiterada del Consejo de Estado, no son indemnizables los daños causados por el normal funcionamiento de los servicios públicos que constituyen cargas que los ciudadanos tienen el deber jurídico de soportar.

La Sentencia del TEDH, de 18 de junio de 2019, que desencadena esta reclamación, *Considera deseable, habida cuenta de las circunstancias particulares del presente asunto y de la urgente necesidad de poner fin a la vulneración del derecho del demandante al respeto de su vida familiar, que las autoridades nacionales revisen, a la mayor brevedad posible, la situación del demandante y de su hija menor a la vista de la presente sentencia, y adopten las medidas adecuadas en interés superior del menor, y para su ejecución la Entidad Pública de protección de menores elaboró un Plan de Mediación en el que, en la búsqueda de un equilibrio entre los distintos intereses en juego, el interés superior de la menor prevalezca, marcando unos objetivos y unos plazos, respecto de los que la crisis del coronavirus ha supuesto una ralentización.*

Dicho Plan de Mediación, concebido para conjugar todos los intereses en conflicto, pero con la mira puesta en la protección principal del interés de la menor, fue puesto en conocimiento, a través de la Abogacía del Estado, del Departamento de Ejecución del Comité de Ministros del Consejo de Europa (el 5 de noviembre de 2019), el cual dio su visto bueno por considerar que es un buen ejemplo de cómo abordar el caso y ejecutar la sentencia.

Insiste el Dictamen en que todas y cada una de las decisiones adoptadas por las autoridades regionales en relación con la menor (tutela y acogimiento preadoptivo), fueron ratificadas por las autoridades judiciales españolas, en cuyos procedimientos el padre de la menor pudo intervenir y, de hecho, así lo hizo, por lo que dichas autoridades regionales de protección del menor han actuado bajo una más que apariencia de legalidad y en interés precisamente de dicha menor, al igual que respecto de sus dos hermanos, cuya tutela no se devuelve “inmediatamente” al padre (como afirma la Sentencia del TEDH), sino que se sigue procedimiento de trabajo tanto con el padre como con los menores que se inicia en febrero de 2014 y que culmina con la resolución de 26 de febrero de 2016 de cese de tutela sobre los mismos.



Por ello, el Consejo Jurídico consideró que, en tal caso, no había existido un daño antijurídico, porque, aunque el TEDH haya dictaminado que ha habido por parte de las autoridades españolas una vulneración, respecto del padre, del artículo 8 del CEDH, las actuaciones de dichas autoridades españolas se han realizado para proteger el superior derecho e interés (conforme a la normativa española) de la menor.

## 6. RECORDATORIO SOBRE LA DOCTRINA Y JURISPRUDENCIA EN TORNO A LA PRÁCTICA DEL CONSENTIMIENTO INFORMADO

Al menos en 14 expedientes de responsabilidad patrimonial en el ámbito de la asistencia sanitaria se plantearon alegaciones de los reclamantes en torno a la práctica del consentimiento informado, que resultaba controvertida.

En la Memoria correspondiente al año 2023 se daba cuenta de otros 15 dictámenes sobre la misma problemática, y se hicieron algunas consideraciones derivadas de ellos, tanto sobre la concreta casuística, como sobre los fundamentos en los que cabe entender asentado el derecho de los particulares. Lo primero porque ha de buscarse la realidad material de los hechos, por más que una adecuada plasmación escrita de las actuaciones médicas realizadas (incluyendo las informativas), facilita, sin duda, la resolución de los problemas que en esta materia pueden plantearse, razón por la que la Ley exige la forma escrita en algunos supuestos, como el del consentimiento del paciente a una intervención quirúrgica.

Pero resulta relevante no perder las referencias primarias, que nos dicen que el derecho tiene su origen en derechos fundamentales como la vida, la salud, la dignidad humana, la libertad y el libre desarrollo de la personalidad, y debe entenderse en cuanto manifestación plena de la voluntad del paciente. La información ha de ser clara, entendible y oportuna y ha de evitarse una interpretación restrictiva del derecho y de su efectividad, así como una comprensión extensiva de sus límites (STC 37/2011, de 28 de marzo).

Por todo ello, no es la primera vez que el Consejo lanza una llamada de atención a la administración de asistencia sanitaria para desplegar la actividad que conduzca a la mejora de la calidad del consentimiento informado, presupuesto y elemento integrado de la *lex artis* para llevar a cabo la actividad médica y que, más allá de controversias extremas, constituye una exigencia ética y un derecho reconocido por nuestra legislación.

La problemática ha tenido su prolongación en el año 2024, resultando de los Dictámenes una expresión del derecho, de su regulación, de su extensión y de su entendimiento por la doctrina consultiva y jurisprudencial, que se plasmó de manera sucinta y especialmente expresiva en el **Dictamen 143/2024** de la siguiente manera:

a) De conformidad con el régimen jurídico de la autonomía del paciente y el elenco de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, recogido en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, el paciente tiene derecho a conocer, con motivo de cualquier actuación en el ámbito de su salud,

toda la información disponible sobre la misma, comprendiendo, como mínimo, la finalidad y la naturaleza de cada intervención, sus riesgos y sus consecuencias (art. 4). Este derecho de información se particulariza en el artículo 8 de la Ley, como consentimiento informado, libre y voluntario del afectado, que habrá de recabarse para toda actuación en el ámbito de su salud. El consentimiento habrá de serlo por escrito cuando se refiere a intervención quirúrgica, procedimientos diagnósticos y terapéuticos invasores y, en general, aplicación de procedimientos que suponen riesgos o inconvenientes de notoria y previsible repercusión negativa sobre la salud del paciente, y para obtenerlo habrá de ofrecérsele información suficiente sobre el procedimiento de aplicación y sus riesgos.

b) En cualquier caso, el deber de información al paciente ha de sujetarse a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, de modo que habrán de ponderarse en cada caso concreto las circunstancias concurrentes del caso, algunas de las cuales tienen un reflejo legal, mientras que otras han sido objeto de consideración jurisprudencial. Entre las primeras (art. 9.2, letra b, Ley 41/2002), la urgencia del caso, de forma que a mayor urgencia menos información es exigible, la necesidad del tratamiento, o el carácter novedoso o la duda razonable acerca de los efectos del tratamiento o de la intervención.

Como se ha dicho, también la jurisprudencia ha relativizado el deber de información en atención a otras circunstancias, de modo que a mayor indicación del tratamiento o intervención, menor información es obligatorio trasladar, teniendo este criterio sus manifestaciones extremas y opuestas en los supuestos de medicina satisfactiva, por una parte, en la cual la mínima o inexistente necesidad del tratamiento convierte la exigencia de información en mucho más estricta; y, de otra, los tratamientos o intervenciones que constituyen la única alternativa terapéutica para la dolencia del paciente, en los cuales, si bien no cabe afirmar de forma categórica que el médico queda exento de informar al paciente, pues ello supondría incurrir en la falacia de admitir que las enfermedades o intervenciones que tengan un único tratamiento, según el estado de la ciencia, no demandan consentimiento informado (sentencia de la Sala 1ª del Tribunal Supremo, de 8 de septiembre de 2003), sí que cabe afirmar que la exigencia de información se reduce al mínimo.

c) La infracción de este deber ha sido caracterizada por la jurisprudencia mayoritaria como vulneración de la “lex artis ad hoc” en sentido formal, que es susceptible de producir un daño “que lesiona el derecho de autodeterminación del paciente al impedirle elegir con conocimiento, y de acuerdo con sus propios intereses y preferencias, entre las diversas opciones vitales que se le presentan. Causa, pues, un daño moral, cuya indemnización no depende de que el acto médico en sí mismo se acomodara o dejara de acomodarse a la praxis médica, sino de la relación causal existente entre ese acto y el resultado dañoso o perjudicial que aqueja al paciente. O, dicho en otras palabras, que el incumplimiento de aquellos deberes de información sólo deviene irrelevante y no da por tanto derecho a indemnización cuando ese resultado dañoso o perjudicial no tiene su causa en el acto médico o asistencia sanitaria” (SSTS de 3 de octubre y 13 de noviembre de 2012).

Para que surja este daño moral que lesiona el derecho de autodeterminación del paciente, y para que resulte indemnizable, será necesario, en consecuencia, que se incumpla de forma total o parcial el deber de obtener su consentimiento informado para

someterse a una determinada actuación, intervención o prueba para la que se considere preceptiva su obtención, y que de dicha actuación o intervención derive, en términos de estricta causalidad física, un determinado perjuicio para la salud del paciente.

d) En la medida en que el consentimiento haya de constar por escrito (art. 8 Ley 41/2002), resulta evidente que el medio de prueba ordinario de haber sido informado el paciente será la presentación del correspondiente documento, de tal forma que la regularidad en el funcionamiento del servicio exigirá la constancia formal de la voluntad informada del paciente de someterse al procedimiento médico de que se trate. Ahora bien, la ausencia del documento o el carácter incompleto de la información en él contenida no determina automáticamente la antijuridicidad del daño, si es factible acreditar por otros medios que se instruyó de forma suficiente al paciente. La forma cede, por tanto, a favor de la satisfacción material del deber de consentimiento informado. En tales casos, el medio probatorio por excelencia será la historia clínica, de forma que, si de ella se deduce un contacto constante, fluido, desprendiéndose que se ha transmitido información, podrá concluirse que se han cumplido los deberes de información que incumben al responsable médico del proceso.

e) En cuanto al momento en que ha de trasladarse la información previa al consentimiento, la Ley 41/2002 no establece un plazo mínimo de antelación, si bien de forma generalizada se considera razonable que se dejen transcurrir, al menos, 24 horas entre la información y la actuación sanitaria. Existen sentencias que han considerado nulo el consentimiento obtenido en el antequirófano o en los instantes anteriores a la intervención, pues se entiende que el paciente ha de tener el tiempo suficiente para valorar la información que se le ha facilitado y tomar una decisión libre y consciente sobre su salud. Así, en la STSJ Canarias, Las Palmas, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm.157/2012, de 8 de mayo, en relación con un consentimiento recabado en los instantes inmediatamente anteriores a una intervención, se indica que *“en todo caso por las repetidas circunstancias de tiempo y lugar en que se prestó, ciertamente la paciente no estaba en debidas condiciones anímicas ni intelectuales de tomar las decisiones que le correspondían a fin de adoptar las medidas de prevención de todo orden con que la persona suele afrontar los riesgos graves para su salud”*, lo que lleva a la estimación de responsabilidad patrimonial de la Administración por vulneración del derecho del paciente a decidir sobre su propia salud. Del mismo modo, en la STSJ Asturias, Sala de lo Contencioso-Administrativo, número 1063/2007, de 19 de julio de 2007, el demandante afirma que *“ninguna información previa le fue facilitada, si bien justo en el antequirófano se le dio a firmar un documento cuyo contenido desconoce, indicándole que era la autorización para la cirugía”*. La Sala se limita a declarar que *“en el presente caso no se ha acreditado un consentimiento informado eficaz en orden a que el paciente tomase plena conciencia del riesgo concreto, pues no puede ser suficiente una firma con la explicación de autorizar la intervención quirúrgica”*.

## **7. UNA ADVERTENCIA SOBRE EL CÁMPUTO DE PLAZO PARA LA EMISIÓN DEL DICTAMEN Y LA SUSPENSIÓN DEL PLAZO PARA ADOPTAR LA DECISIÓN EN LOS PROCEDIMIENTOS DE RESOLUCIÓN CONTRACTUAL (DICTAMEN 16/2024, DE 18 DE ENERO DE 2024). RESOLUCIÓN COMUNICADA POR EL AYUNTAMIENTO DE MURCIA EL 19 DE ENERO DE 2024**

Como es sabido, para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y sus entidades locales, el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento de resolución contractual es de tres meses, siendo ello consecuencia de la interpretación dada por la Sentencia del Tribunal Constitucional número 68/2021, de 18 de marzo, publicada en el BOE de 23 de abril de 2021, como ya dijimos en nuestro **Dictamen 245/2021**.

Tal plazo es de caducidad, y se debe computar desde el inicio del procedimiento, teniendo en cuenta que cabe hacer uso de la posibilidad prevista en el artículo 22.1 LPAC, es decir, acordar la suspensión (que debe considerarse efectiva desde que el órgano solicitante registra de salida su solicitud de Dictamen, como hemos expresado en otros Dictámenes), suspensión que no puede ser superior a tres meses desde la solicitud. Pero diferente a ello, es el momento en el que debe iniciarse el plazo para la emisión del Dictamen, que no debe ser anterior al momento en que la instrucción del procedimiento esté completada con la propuesta de resolución. Si a pesar de existir ésta se reabre la instrucción con nuevas actuaciones, el plazo para la emisión del Dictamen comienza a computarse de nuevo, todo ello según se infiere de lo establecido en el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo Jurídico (Decreto 15/1998, de 2 de abril).

El no tener en cuenta tal circunstancia originó que emitido el **Dictamen 16/2024** el 18 de enero, el Ayuntamiento adoptara la resolución del contrato el 12 de enero, y la comunicara el día 19 siguiente, causando que el acuerdo de la Junta de Gobierno de 12 de enero se adoptase con omisión del Dictamen preceptivo.

Quiere el Consejo poner esto de manifiesto para que las autoridades consultantes tengan en cuenta que deben acompañar su facultad de suspender el curso del plazo para adoptar la resolución del contrato (o de cualquier otro procedimiento), a los plazos reales de la instrucción del procedimiento y de la consulta.

A efectos ilustrativos, se transcribe a continuación la comunicación del Consejo Jurídico al Ayuntamiento una vez que recibió la resolución adoptada.

*“En cumplimiento del artículo 3.3 del Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, se ha recibido en este Consejo el 19 de enero de 2024 su comunicación trasladando el acuerdo adoptada por la Junta de Gobierno de ese Ayuntamiento el 12 de enero de 2024 sobre el expediente de resolución del contrato relativo al “Servicio de consultoría y asistencia técnica para la elaboración de la estrategia y guías de diseño de la Infraestructura Verde (IV) del Municipio de Murcia”.*

*Dicho acuerdo de la Junta Municipal ha sido adoptado, según se dice, habiendo transcurrido el plazo de 3 meses de suspensión del artículo 22.1, d), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones*

*Públicas, “sin que por el Consejo Jurídico se haya remitido el Dictamen solicitado” (resultando decimoprimeros).*

*Según consta en ese mismo acuerdo, se suspendió el plazo para resolver el procedimiento de resolución con efectos del día 20 de septiembre de 2023, habiendo dado por terminada la instrucción, pero el día 9 de noviembre el Ayuntamiento remitió a este Consejo información complementaria de ese expediente, entre la que se encontraban unas nuevas alegaciones y documentación de la contratista y un nuevo informe del Servicio de Huerta y Protección del Patrimonio de fecha 6 de noviembre sobre ellas, así como un nuevo índice de los documentos que conforman dicho expediente. Por tanto, el Ayuntamiento reabrió la instrucción del procedimiento y no es hasta esta última fecha en la que tal expediente se encuentra remitido en su totalidad y, en consecuencia, antes de tal fecha no se encontraba completo a efectos de dictaminar por carecer de antecedentes necesarios para ello.*

*Ello significa, en primer lugar, que mientras se volvía a instruir no producía la suspensión el efecto deseado, en segundo lugar, que el plazo para la emisión del Dictamen no empezó hasta el 10 de noviembre y, en tercer lugar, que el Ayuntamiento no ha acompasado su facultad de suspender el curso del plazo para adoptar resolución del contrato a los plazos reales de la instrucción del procedimiento y de la consulta, causando que el acuerdo de la Junta de Gobierno de 12 de enero se haya adoptado con omisión del Dictamen preceptivo, lo que significo a V.E a efectos de lo prevenido por el artículo 3.5 del ya citado Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.*

*Finalmente sirva esta comunicación para recordar a V.E. que por oficio del pasado 19 de enero le trasladé el Dictamen de este Consejo sobre el contrato de referencia, aprobado el 18 inmediato anterior con el número 16/2024”.*

