

**MEMORIA DE ACTIVIDAD DE LA
COMISIÓN JURÍDICA ASESORA
DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

AÑO 2022

ÍNDICE

- 1.- [Presentación](#)
- 2.- [Introducción](#)
- 3.- [El funcionamiento de la Comisión](#)
- 4.- [Actividad de la Comisión Jurídica Asesora](#)
 - 4.1.- [Composición](#)
 - 4.2.- [Función Consultiva](#)
 - 4.2.1. [Asuntos sometidos a consulta. Expedientes](#)
 - 4.2.1.1 [Expedientes recibidos](#)
 - 4.2.1.1.1 [Solicitudes de complementos de expediente](#)
 - 4.2.1.1.2 [Procedencia de expedientes](#)
 - 4.2.1.1.3 [Contenido de los expedientes](#)
 - 4.2.1.1.4 [Expedientes recibidos desglosados por meses](#)
 - 4.2.1.1.5 [Expedientes devueltos](#)
 - 4.2.1.1.6 [Cuantías reclamadas](#)
 - 4.2.1.1.7 [Cuantías reclamadas en función de organismos](#)

4.2.2. [Asuntos debatidos en Pleno y Secciones](#)

- 4.2.2.1 [Número de Plenos y Secciones](#)
- 4.2.2.2 [Dictámenes y acuerdos emitidos](#)
- 4.2.2.3 [Procedencia de los dictámenes y acuerdos](#)
- 4.2.2.4 [Contenido de los dictámenes y acuerdos](#)
- 4.2.2.5 [Dictámenes y Acuerdos emitidos desglosados por meses](#)
- 4.2.2.6 [Caducidades y retroacción](#)
- 4.2.2.7 [Indemnizaciones concedidas](#)
- 4.2.2.8 [Indemnizaciones concedidas por organismos](#)
- 4.2.2.9 [Plazo emisión de dictámenes y acuerdos.](#)
- 4.2.2.10 [Número de dictámenes por letrado](#)

4.3. [Seguimientos de dictámenes](#)

5.- [Infraestructura y medios del organismo](#)

- 5.1. [Sede de la Comisión, medios materiales y personales](#)
- 5.2. [Biblioteca y bases de datos jurídicas](#)
- 5.3. [Asistencia a Jornadas y participación en publicaciones](#)
- 5.4. [Página Web de la Comisión](#)

6.- [Observaciones y sugerencias](#)

- 6.1. [Anteproyecto de ley orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid](#)
- 6.2. [Consultas facultativas](#)
- 6.3. [Reglamentos ejecutivos](#)
- 6.4. [Convenios con otras Comunidades Autónomas](#)
- 6.5. [Responsabilidad Patrimonial](#)
 - 6.5.1. [Retroacción](#)
 - 6.5.2. [Derecho a la información y consentimiento informado](#)
 - 6.5.3. [Coordinación de los servicios sanitarios](#)
 - 6.5.4. [Cuestiones de personal y procesos selectivos](#)
 - 6.5.5. [Ámbito urbanístico y ambiental](#)
 - 6.5.6. [Problemas de legitimación activa y pasiva](#)
 - 6.5.7. [Responsabilidad en el ámbito educativo](#)
 - 6.5.8. [Prescripción, valoración del daño y acción de regreso](#)
- 6.6. [Revisión de oficio y recurso extraordinario de revisión](#)
- 6.7. [Contratación administrativa](#)

1. Presentación

La presente Memoria de actividad, reflejo de la función consultiva desarrollada a lo largo del año 2022 por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, fue aprobada en pleno de 30 de marzo de 2023, dando con ello cumplimiento a lo establecido en el artículo 24 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno.

Estructurada en seis apartados, en los que se recogen antecedentes, composición de sus miembros, funcionamiento y actividad desarrollada por la Comisión Jurídica Asesora, deja constancia, en términos cuantitativos, de los expedientes, procedencia y las materias tratadas a lo largo del año, destacando en términos cualitativos, aquellos dictámenes que por su especial transcendencia han querido ser reflejados.

La Comisión jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, como órgano colegiado superior consultivo, un año más con su labor diaria, ha tratado de contribuir a la mejora de decisiones respecto de la actividad de la Administración autonómica, sus órganos autónomos y entidades de derecho público de la misma, las entidades locales y las universidades públicas de la Comunidad de Madrid, contribuyendo, así mismo, al establecimiento de la consolidación de su posición jurídica, en aras a garantizar una mejor protección de los derechos de los ciudadanos, labor que se ha tratado de sintetizar en la Memoria presentada.

Por tanto, y con ánimo constructivo, las conclusiones de este trabajo recopilatorio expondrán algunas sugerencias de carácter técnico que podrían coadyuvar a solucionar las cuestiones más problemáticas.

2. Introducción

La Comisión Jurídica Asesora fue creada por la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo al amparo de lo previsto en la disposición adicional 17ª de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que permitía que la función consultiva en las Comunidades Autónomas y en los entes locales se articulase bien mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional respecto de la Administración activa o bien a través de los Servicios Jurídicos de esta última.

En este último caso, tales servicios no podrían estar sujetos a dependencia orgánica o funcional ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada.

Al amparo de dicha previsión legal, que goza de carácter básico -que venía a recoger la doctrina contenida en la STC 204/1992, de 26 de noviembre- y cuyo contenido ha pasado al artículo 7 de la actualmente vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público-, la Comunidad de Madrid reguló el ejercicio de la función consultiva, primero mediante un órgano específico, como era el Consejo Consultivo regulado en la Ley 6/2007, de 21 de diciembre y, tras la supresión del mismo, con la creación de la Comisión Jurídica Asesora.

La Comisión, definida en el artículo 2 de la Ley 7/2015 como el órgano colegiado superior consultivo de la Comunidad de Madrid, que ejerce sus funciones con autonomía jerárquica, orgánica y funcional, está compuesto por un presidente y varios vocales, en número no inferior a ocho, ni superior a doce. Sus miembros son designados por concurso de méritos,

entre Letrados de la Comunidad de Madrid con más de diez años de antigüedad, adscritos a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Como hemos realizado en otras ocasiones, ha de recordarse que, conforme la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, al Cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid se le asigna, con carácter exclusivo, el desempeño de las funciones descritas en esa norma legal y que, los puestos de trabajo de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid se cubren mediante oposición entre Licenciados en Derecho. Además, la citada Ley 3/1999 establece en su artículo 7 que, en su función asesora, los Letrados se atenderán al principio de libertad de conciencia e independencia profesional.

Según lo expuesto y de conformidad con el criterio recogido en la legislación básica, en cuanto a que la función consultiva se articulase mediante los Servicios Jurídicos, cobra pleno sentido que correspondiese a funcionarios del Cuerpo de Letrados el desempeño de tales funciones y, en coherencia, que el órgano al que corresponde la superior función consultiva en la Comunidad de Madrid, se cubra también entre letrados, a los que además se exija una acreditada antigüedad, mérito y experiencia profesional.

Requisitos de antigüedad, mérito y experiencia profesional adicionales que legalmente tienen que exigirse a los letrados aspirantes a formar parte del órgano colegiado superior consultivo de la Comunidad de Madrid y que, todavía durante el año 2022 se encontraban devaluados, *de facto*, después de la modificación de la relación de puestos de trabajo de la Abogacía General aprobada en el año 2021, sin revisar los de esta Comisión Jurídica Asesora, como se venía promoviendo por la Presidencia de este órgano, dificultando así la renovación de los puestos de letrado vocal al quedar desincentivados económicamente unos puestos con una gran carga de trabajo y, especialmente, de responsabilidad.

En este sentido, conviene recordar que, durante todo el año 2022, un 50% de los letrados de la Comunidad de Madrid tuvo un complemento específico mayor que el asignado a los letrados vocales de la Comisión lo que, sin duda alguna, desincentivó la participación en los concursos convocados en el ejercicio 2022 para proveer la cobertura de las vocalías vacantes, precisamente a los letrados con mayores méritos y experiencia profesional y, por tanto, con mejor perfil para optar a estos puestos.

Afortunadamente esta situación ha sido parcialmente resuelta en el momento presente, si bien con efectos desde el mes de enero de 2023, al haber quedado equiparados los puestos de letrado vocal al de los subdirectores de la Abogacía General, como era la situación previa a la modificación de la RPT de dicha unidad en el año 2021.

Conviene recordar, no obstante, que al tiempo de la puesta en funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, el puesto de letrado vocal tenía asignado un complemento específico mayor que el fijado para cualquiera de los puestos de trabajo de la Abogacía General, incluido el de Subdirector, de manera que la participación en el concurso de méritos para la cobertura de los puestos de trabajo de este órgano consultivo en el año 2016 fue muy superior al resto de las convocatorias realizadas posteriormente, lográndose así la finalidad prevista en la Ley 7/2015, de que los puestos de letrado vocal de la Comisión se cubran con aquellos funcionarios de carrera del Cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid, con más de diez años de antigüedad, de mayores méritos y experiencia profesional, necesarios para desempeñar la función consultiva asignada por la citada ley.

La independencia del órgano exigida por la jurisprudencia constitucional y la legislación básica y recogida en el artículo 2 de la Ley se garantiza, además de por el nombramiento de sus miembros a través de un concurso de méritos, por la duración del nombramiento de los vocales, de seis años,

pudiendo ser nombrados por periodos alternativos de la misma duración, así como por la prestación de servicios en régimen de dedicación exclusiva –artículo 6-.

Interesa destacar que la Comisión, además de ejercer la función consultiva en el ámbito del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, presta esa función a las entidades locales y a las universidades públicas madrileñas –artículo 5-.

En cuanto a los aspectos formales, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid se relaciona con la Administración Autonómica a través de la Viceconsejería de Asuntos Jurídicos y Secretaría General del Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional séptima del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se estableció la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior.

De conformidad con lo dispuesto en la disposición final 2ª de la Ley 7/2015, se dictó el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (ROFCJA).

El Reglamento establece las reglas básicas de funcionamiento del órgano, entre las que destaca el procedimiento de nombramiento y cese de sus miembros e inicialmente limitaba a ocho el número de miembros de la Comisión. La citada limitación se eliminó mediante la reforma del artículo 4.1, llevada a cabo por el Decreto 260/2019, de 1 de octubre, del Consejo de Gobierno, aunque durante la mayor parte del año 2022 la Comisión ha estado formada *de facto*, según lo ya indicado, por un número de 8 vocales.

En cuanto a la elaboración de la presente memoria, el artículo 24 del ROFCJA establece que en el primer trimestre de cada año, el Pleno de la

Comisión aprobará la memoria de la actividad consultiva desarrollada durante el año anterior y el artículo 14.f) recoge como una de las funciones del secretario el someter anualmente al Pleno la memoria de actividad.

Destacar que en el año 2022 se han incrementado las solicitudes de dictámenes en un 20% en relación con el año anterior y, paralelamente según ya se ha indicado, han quedado sin cubrir dos de los diez puestos de letrado vocal de la Comisión Jurídica Asesora (20%), lo que ha supuesto un aumento de la carga de trabajo de cada letrado vocal, en relación con el año anterior, en un 40%.

3. El funcionamiento de la Comisión

Durante el año 2022 la mayor parte de los plenos y secciones se celebraron de forma presencial: 36 plenos y 1 sección fueron presenciales. No obstante, se realizaron a distancia mediante la aplicación Microsoft Teams, cumpliéndose lo establecido en el artículo 17.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, un total de 7 plenos telemáticos, y 2 secciones telemáticas, lo que estuvo motivado en el empeoramiento del estado de la pandemia por COVID-19 en los primeros meses del año 2022 y su incidencia directa en algunos de los miembros de la Comisión, además de la celebración de la cumbre de la OTAN en la ciudad de Madrid, en el mes de junio.

4. Actividad de la Comisión Jurídica Asesora

4.1.- Composición

Presidenta

Rocío Guerrero Ankersmit

Vicepresidenta

Ana Sofía Sánchez San Millán

Letrada vocal Secretaria

Carmen Cabañas Poveda.

Letrados Vocales

Rosario López Ródenas

Francisco Javier Izquierdo Fabre

Silvia Pérez Blanco

Carlos Hernández Claverie

Javier Espinal Manzanares

Por acuerdo del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en reunión celebrada el día 27 de febrero de 2022, se designó a Doña Carmen Cabañas Poveda letrada vocal secretaria, cesando en el cargo a petición propia el anterior letrado vocal que lo desempeñaba.

Por Decreto 42/2022, de 29 de junio, del Consejo de Gobierno, se resolvió la convocatoria aprobada mediante Orden de 16 de marzo de 2022, del consejero de Presidencia, Justicia e Interior, nombrando letrado vocal a D. Javier Espinal Manzanares, que tomó posesión como letrado vocal de la Comisión Jurídica el 6 de julio de 2022.

4.2. Función Consultiva

4.2.1. Asuntos sometidos a consulta. Expedientes

4.2.1.1. Expedientes recibidos

En el año 2022 se han recibido un total de 786 solicitudes de dictamen, de las cuales el 61.19% (481) provenían de consejerías, el 38.67% (304) de ayuntamientos y el 0.12% (1) de universidades.

Además, tuvieron entrada en la Comisión otras 3 solicitudes que fueron objeto de devolución:

- Una solicitud procedente de la Consejería de Sanidad, relativa a reclamación de responsabilidad patrimonial, en cuantía de indemnización inferior a 15.000 euros. Se procedió a su devolución por no alcanzar el límite legalmente establecido para considerar preceptivo el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

- Dos solicitudes procedentes, de la Consejería de Sanidad relativas a reclamaciones por responsabilidad patrimonial, en las que se comunicó la no procedencia de emitir dictamen al haber tenido conocimiento, en este órgano consultivo, de las sentencias recaídas en ambos procedimientos.

No ser asunto preceptivo de dictamen.....1

No ser asunto susceptible de emisión dictamen por recaer sentencia judicial2

4.2.1.1.1 Solicitudes de complemento de expedientes

De los 786 expedientes recibidos, se observó que en 28 de ellos, el expediente no constaba completo, por lo que se solicitó la documentación necesaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.2 del ROFCJA, para la correcta emisión del dictamen.

De esas 28 solicitudes, 9 correspondían a expedientes tramitados por consejerías, y 19 a expedientes tramitados por ayuntamientos.

Asimismo en 2022 se emitió una solicitud de complemento de expediente relativo a una petición de dictamen que tuvo entrada a finales de 2021.

4.2.1.2 Procedencia de los expedientes

Se relacionan a continuación los expedientes por consejerías, conforme al Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, en su lectura dada por el Decreto 38/2022, de 15 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea la Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades.

Las antiguas denominaciones se hacen constar en minúsculas y la nueva denominación, establecida por Decreto 38/2022, de 15 de junio, en mayúscula:

CONSEJERÍAS	481
VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES.....	25
Presidencia, Justicia e Interior.....	19
Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.....	22
Economía, Hacienda y Empleo.....	12
Familia, Juventud y Política Social.....	11
Administración Local y Digitalización.....	2
Sanidad	372
Transportes e Infraestructuras.....	6

Cultura, Turismo y Deporte 7

Educación, Universidades, Ciencia y Portavocía 5

AYUNTAMIENTOS304

Ayuntamiento de Madrid..... 197

Otros ayuntamientos 107

Ajalvir----- 2

Alcobendas -----4

Alcorcón ----- 4

Alpedrete ----- 1

Aranjuez ----- 7

Boadilla del Monte ----- 4Cercedilla 2

Ciempozuelos ----- 1

Cobeña ----- 1

Collado Villalba ----- 4

Colmenar Viejo ----- 2

Coslada -----14

El Molar----- 1

Fresno de Torote----- 4

Fuenlabrada----- 3

Guadalix de la Sierra ----- 2

Humanes de Madrid ----- 3

Las Rozas de Madrid----- 1

Leganés -----	3
Majadahonda -----	1
Meco -----	2
Móstoles -----	5
Navalcarnero -----	4
Parla -----	3
Pinto -----	2
Pozuelo de Alarcón -----	3
Rivas Vaciamadrid -----	2
San Fernando de Henares -----	1
San Martín de Valdeiglesias -----	2
San Sebastián de los Reyes -----	3
Soto del Real -----	1
Torrejón de la calzada -----	2
Torrelaguna -----	1
Torrelodones -----	5
Valdemoro -----	6
Villalba -----	1

OTROS ORGANISMOS.....	1
Universidad Complutense de Madrid.....	1
TOTAL.....	786

4.2.1.3 Contenido de los expedientes

Respecto al contenido de los expedientes, el 80,91% fueron reclamaciones de responsabilidad patrimonial (636). De entre estos expedientes, el 48,27% (307) correspondió al ámbito sanitario, el 29,71% (189) al ámbito vial, el 5,03% (32) al ámbito urbanístico y de saneamiento, el 2,67% (17) al ámbito laboral y el 14,30% (91) a otros ámbitos.

En un 5,85% (46) se trató de expedientes relativos a contratación pública [resoluciones (84,78%), modificaciones (2,17%), interpretaciones (2,17%) y responsabilidades contractuales (10,86%)].

El 7,63% (60) fueron procedimientos de revisión de oficio, el 4,83% (38) proyectos de reglamentos ejecutivos y el 0,76% (6) corresponde a otros asuntos (3 recursos extraordinarios de revisión, 1 consulta sobre convenio transaccional y 2 convenios).

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....636

Ámbito sanitario 307

Ámbito vial 189

Ámbito urbanístico y de saneamiento..... 32

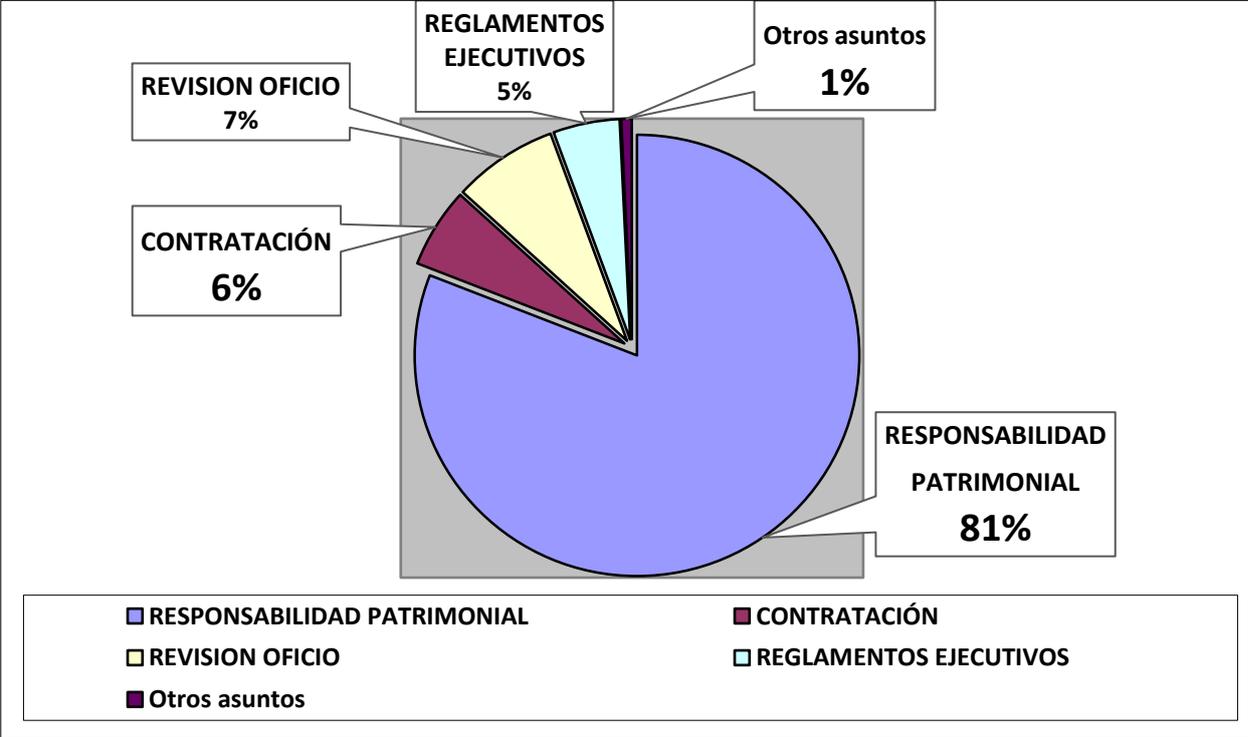
Ámbito laboral 17

Otros ámbitos..... 91

CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA..... 46

Responsabilidad contractual.....5

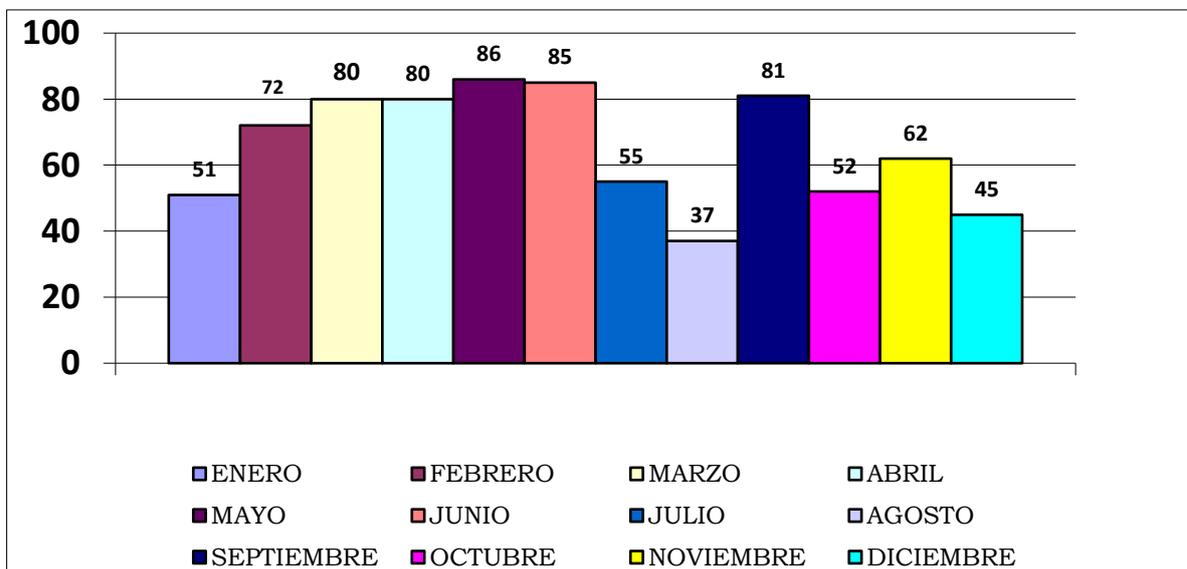
Resolución	39
Interpretación	1
Modificación	1
REVISIÓN DE OFICIO	60
PROYECTOS DE REGLAMENTOS EJECUTIVOS	38
RECURSOS EXTRAORDINARIOS DE REVISIÓN	3
CONVENIOS	2
TRANSACCIONES Y ARBITRAJE	1



4.2.1.4 Expedientes recibidos desglosados por meses

A continuación se desglosa el número de expedientes, por meses. Destacan los meses de marzo, abril, mayo, junio y septiembre como aquellos con mayor entrada de expedientes:

N° DE EXPEDIENTES DESGLOSADOS POR MESES	
MES	NÚMERO DE EXPEDIENTES
ENERO	51
FEBRERO	72
MARZO	80
ABRIL	80
MAYO	86
JUNIO	85
JULIO	55
AGOSTO	37
SEPTIEMBRE	81
OCTUBRE	52
NOVIEMBRE	62
DICIEMBRE	45
TOTAL	786



4.2.1.5 Expedientes devueltos

De los **786** expedientes, 3 fueron devueltos por las siguientes causas:

Por no superar la cuantía reclamada los 15.000 euros	1
Por constar sentencia firme.....	2

4.2.1.6 Cuantías reclamadas

Los particulares han solicitado una cantidad total de **355.255.724,01 euros** en el conjunto de los 636 expedientes de responsabilidad patrimonial que han tenido entrada en este órgano consultivo; debiéndose tener en cuenta, que en 122 expedientes (18,18%), la cuantía solicitada es indeterminada y en 514 (el 80,81% restante) sí se especificó la cuantía reclamada.

4.2.1.7 Cuantías reclamadas en función de organismos

Ayuntamiento de Madrid.....	136.230.313,35
Otros Ayuntamientos.....	4.617.769,17
Sanidad.....	178.828.825,52€
Medio ambiente, Vivienda y Agricultura.....	34.661.143,68€
Familia, Juventud y Política Social.	316.959,00€
VICEPRESIDENCIA, CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN Y UNIVERSIDADES	238.390,85€
Educación, Universidades, Ciencia y Portav.	196.160,40€

Transportes e Infraestructuras.....	67.102,19€
Economía, Hacienda y Empleo.....	54.287,89€
Presidencia, Justicia e Interior.....	44.771,66 €
TOTAL.....	355.255.724,01 €

4.2.2. Asuntos debatidos en Pleno y Secciones

4.2.2.1. Número de Plenos y Secciones

La Comisión Jurídica Asesora ha convocado 43 Plenos y 3 Secciones, aprobando un total de 791 dictámenes y 10 acuerdos de devolución. En total, fueron **801** los asuntos debatidos.

Conforme a los artículos 16 y 17 del ROFCJA, la Comisión puede actuar en Pleno o en Comisiones. El Pleno conocerá necesariamente de las solicitudes de dictamen relativas a anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía, proyectos de decretos legislativos, proyectos de reglamentos y sus modificaciones y convenios y acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas.

Con motivo del período estival y la imposibilidad de constituirse en Pleno, por Resolución 1/22, de 18 de julio de 2022, de la presidenta de la Comisión, se procedió a la constitución de dos Secciones, para el funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, una para el período del 26 de julio al 5 de agosto y otra por el período entre el 29 y el 31 de agosto.

4.2.2.2. Dictámenes y acuerdos emitidos

La Comisión Jurídica Asesora ha emitido 791 dictámenes y 10 acuerdos.

De los dictámenes y acuerdos emitidos, 800 se adoptaron por unanimidad, 1 por mayoría.

El Dictamen 121/22, relativo a un expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por una caída en una calle del municipio de Leganés, fue aprobado por mayoría con el voto en contra de una letrada vocal.

4.2.2.3. Procedencia de los dictámenes y acuerdos

CONSEJERÍAS	489
Administración Local y digitalización	2
Cultura, Turismo y deporte.....	6
Economía, Hacienda y Empleo.....	8
Educación, Univ, Ciencia y Ptvocía.....	8
Familia, Juventud y P. Social.....	8
Medio Amb., Vivienda y Agricultura.....	23
Presidencia, Justicia e Interior.....	17
Sanidad.....	389
Transportes e Infraestruct	4
Vicepresidencia, Educación y Universidades.....	24
AYUNTAMIENTOS	311

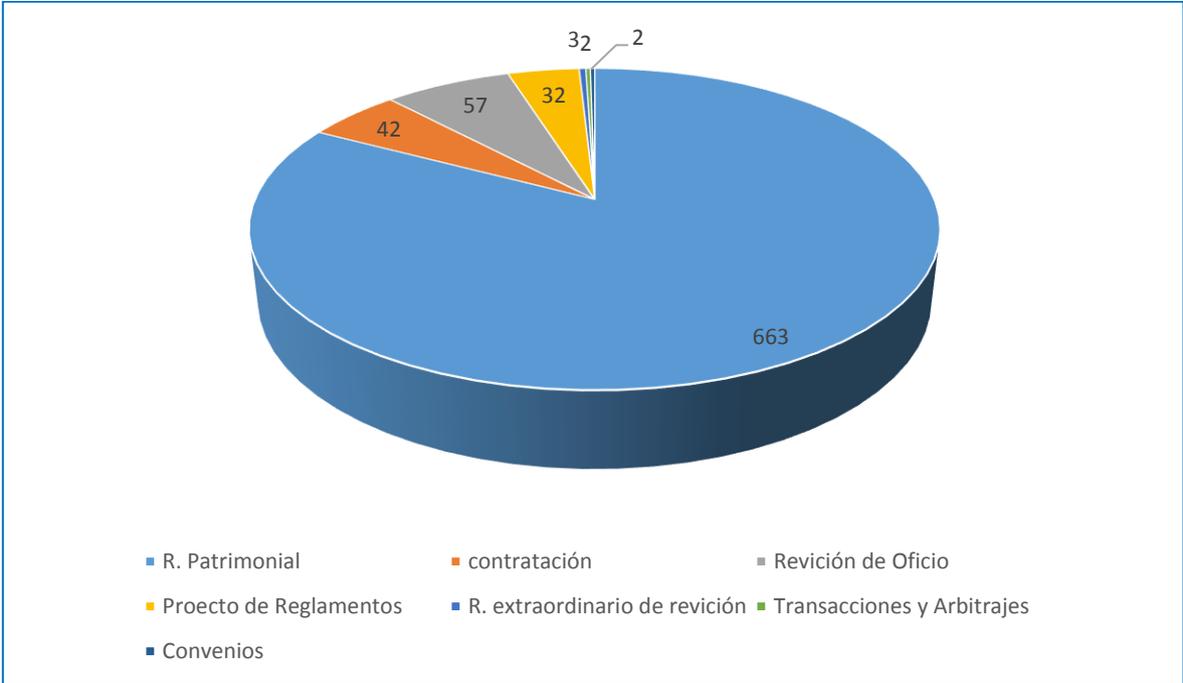
MADRID	.....	193
OTROS	.....	118
UNIVERSIDADES Y OTROS ORGANISMOS	.....	1
Universidad Complutense	.....	1
TOTAL	.....	801

4.2.2.4 Contenido de los dictámenes y acuerdos

Respecto al contenido de los dictámenes y acuerdos, el 82,77% (663) son responsabilidades patrimoniales, el 5,24% (42) son contratación, el 7,11% (57) son revisiones de oficio, el 3,99% (32) proyectos de reglamentos ejecutivos, el 0,24% (2) transacciones y arbitrajes, el 0,24% (2) convenios y el 0,37% (3) corresponden a recursos extraordinarios de revisión.

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	.....	663
Ámbito sanitario	.....	308
Ámbito vial	.....	195
Ámbito urbanístico y de saneamiento	.....	33
Ámbito laboral	.....	16
Otros ámbitos	.....	111
CONTRATACIÓN PÚBLICA	.....	41

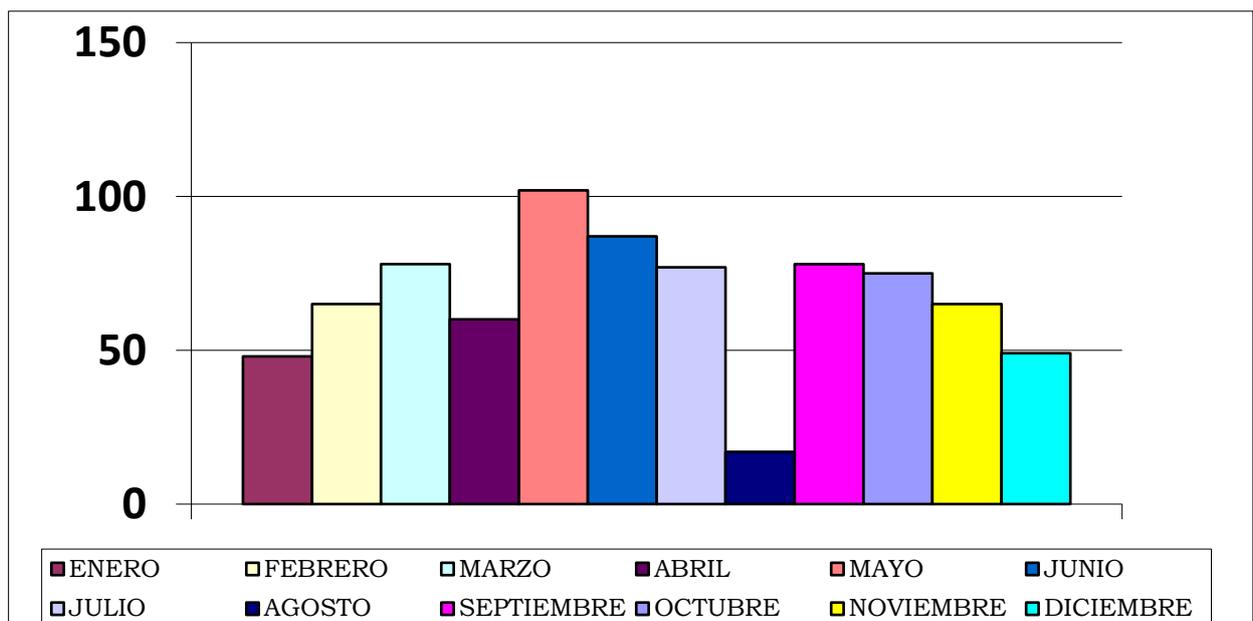
Resolución	37
Modificación	1
Interpretación	1
Responsabilidad Contractual	3
REVISIÓN DE OFICIO	57
PROYECTOS DE REGLAMENTOS EJECUTIVOS	32
RECURSOS EXTRAORDINARIOS DE REVISIÓN	3
TRANSACCIONES Y ARBITRAJES	2
CONVENIO	2



4.2.2.5 Dictámenes y acuerdos emitidos desglosados por meses

A continuación se desglosa el número de dictámenes y acuerdos, por meses. Destacan los meses de mayo y junio, en los que se emitieron el 23,59 % del total.

MES	NÚM. DICTÁMENES Y ACUERDOS
ENERO	48
FEBRERO	65
MARZO	78
ABRIL	60
MAYO	102
JUNIO	87
JULIO	77
AGOSTO	17
SEPTIEMBRE	78
OCTUBRE	75
NOVIEMBRE	65
DICIEMBRE	49
TOTAL	801



4.2.2.6 Caducidades y retroacción

Reglamentos ejecutivos

En materia de proyectos de reglamentos ejecutivos, se han emitido 32 dictámenes, sin que en ninguno de ellos se concluyera que fuera necesaria la retroacción del procedimiento.

Contratación Pública

En materia de contratación pública, se han dirimido 42 asuntos: 35 dictámenes sobre resoluciones de contrato, 1 dictamen de interpretación de contrato, 2 dictámenes sobre procedimientos de responsabilidad contractual y un total de 4 acuerdos de devolución (1 acuerdo de modificación de contrato, 2 resoluciones de contrato, 1 acuerdo de responsabilidad contractual).

De las 37 solicitudes de dictamen en materia del **procedimiento de resolución del contrato**, se concluyó lo siguiente:

CONCLUSIONES	NÚMERO DICTÁMENES/ACUERDO
Caducidad del procedimiento	10
Desestimatorio	4
Estimatorio	16
Retroacción de las actuaciones	5
Acuerdo de devolución de expediente por no ser preceptivo dictamen	2
TOTAL	37

Respecto a la **interpretación del contrato**, se emitió el dictamen pronunciándose sobre la interpretación por propuesta por el Ayuntamiento de Madrid (**Dictamen 758/22**).

En lo referente a los dictámenes de **responsabilidad contractual**, de las tres solicitudes formuladas, fueron emitidos dos dictámenes (dictámenes 724/22, de 22 de noviembre y 770/22, de 15 de diciembre, y se procedió a la devolución de la tercera (Acuerdo 10/2022, de 22 de noviembre), al estimar que se trataba una solicitud relativa a un procedimiento de revisión de precios.

Revisión de Oficio

En materia de revisión de oficio se han dictaminado 57 asuntos, en los que se concluyó lo siguiente:

CONCLUSIONES	NÚMERO DICTÁMENES/ACUERDO
Caducidad del procedimiento	2
Desestimatorio	9
Estimatorio	38
Retroacción de las actuaciones	7
Acuerdo de devolución de expediente por no ser preceptivo dictamen	1
TOTAL	57

Responsabilidad Patrimonial

Se han emitido 659 dictámenes y 4 acuerdos (663 asuntos)

CONCLUSIONES	NÚM. DE DICTÁMENES/ACUERDOS
Estimatorio	70
Desestimatorio	539
Prescripción	19
Retroacción	31

Acuerdos de devolución de expediente por no ser preceptivo dictamen	4
TOTAL	663

Acuerdo 002/22, de fecha 25 de enero de 2022: Consulta formulada por el consejero de Sanidad al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en relación con la reclamación formulada por los daños y perjuicios que la interesada atribuye a la deficiente asistencia sanitaria que le fue prestada en el Hospital Universitario Infanta Leonor –HUIL-. Se procedió a la devolución del expediente, sin emitir dictamen sobre el fondo, por tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial que no alcanzaba el límite legalmente establecido para considerar preceptivo el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Acuerdo 004/22, de fecha 01 de marzo de 2022: Ayuntamiento de San Martín de Valdeiglesias. Consulta formulada en el asunto promovido por la empresa Aligustre 18 S.L., en cuanto propietaria de una vivienda situada en dicho municipio, y los inquilinos de la citada vivienda, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por la inundación acaecida en el referido inmueble que atribuyen a la rotura de un desagüe pluvial. Se acuerda devolver, sin emitir dictamen sobre el fondo, por tratarse de dos reclamaciones de responsabilidad patrimonial acumuladas y que individualmente las cuantías indemnizatorias reclamadas no alcanzan el límite legalmente establecido para considerar preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora.

Acuerdo 006/22, de fecha 10 de mayo de 2022: Ayuntamiento de Torrelodones. Reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que considera se han ocasionado por el incumplimiento del acta de ocupación de 21 de febrero de 2019, formalizada entre dicho ayuntamiento

y la interesada. Se acuerda devolución del expediente por considerar, este órgano consultivo, que existiendo una vía específica propia para la reparación del daño (distinta de la reclamación de responsabilidad patrimonial) ha de acudir a ella, no procediendo acudir a la vía de la responsabilidad patrimonial.

Acuerdo 009/22, de fecha 27 de septiembre de 2022: Consulta formulada por el Ayuntamiento de El Molar sobre el expediente de “*responsabilidad patrimonial de los miembros de la Junta de Gobierno Local que adoptaron el acuerdo por el que se resolvió el contrato de gestión de servicio público de piscinas e instalaciones deportivas*”. Se procede a la devolución de expediente, al no exigirse el dictamen preceptivo de este órgano consultivo en el procedimiento específico previsto en el artículo 36.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, para la exigencia de responsabilidad patrimonial de las autoridades y del personal al servicio de las administraciones públicas.

4.2.2.7 Indemnizaciones concedidas

Se ha estimado una cantidad total de 3.394.234,26 €, por el conjunto de los 70 dictámenes estimatorios de responsabilidad patrimonial.

Consejerías: 2.059.986,68 €

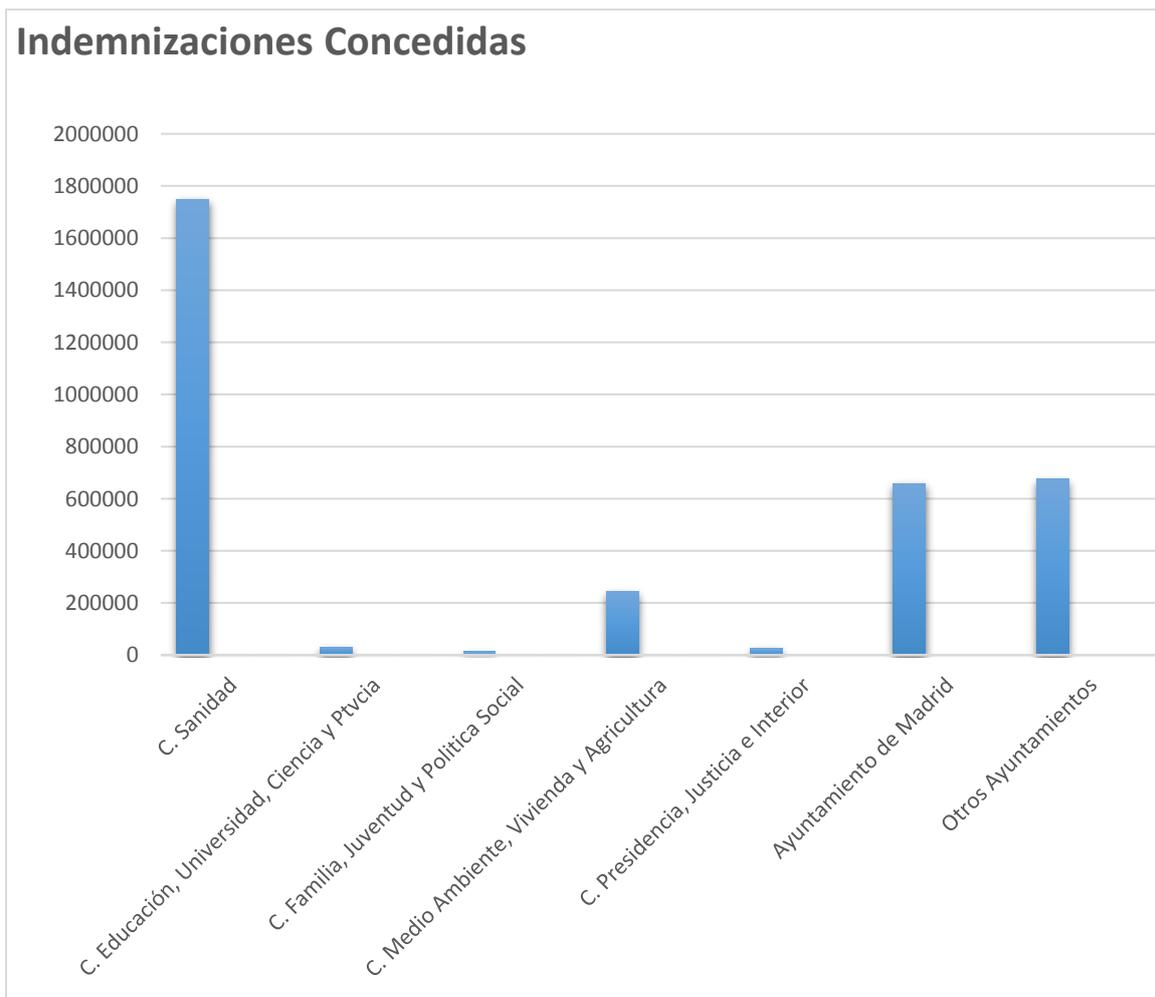
Ayuntamientos: 1.334.247,58 €

4.2.2.8 Indemnizaciones concedidas por organismos

Consejería de Sanidad..... 1.749.380,38€

C. de Educación, Universidad, ciencia y Ptvocía.....29.891,32€

C. Familia, Juventud y Política Social.....	13.336,58€
C. Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura.....	242.863,80€
C. de Presidencia, Justicia e Interior.....	24.514,60€
Ayuntamiento de Madrid.....	658.963,75€
Otros Ayuntamientos.....	675.283,83€
TOTAL	3.394.234,26 €



4.2.2.9 Plazo de emisión de dictámenes y acuerdos

De los 801 dictámenes y acuerdos emitidos en el año 2022, **683 se emitieron antes de la fecha de vencimiento (el 85,26%)**, siendo 118 casos, los emitidos unos días después de la misma.

En numerosas ocasiones los expedientes que han sido sometidos al Pleno o Sección, han requerido de un examen que se ha extendido a más de una sesión para la aprobación del dictamen preceptivo, habida cuenta de la complejidad o especificidad que presentaba el asunto en concreto.

En otras ocasiones se dictaminó antes del plazo legalmente establecido por razones de urgencia, cercanía del plazo máximo para resolver que podría determinar la caducidad del procedimiento, etc. El incremento de solicitudes de urgencia, especialmente en los proyectos de reglamento ejecutivo, obliga a dar prioridad a estos expedientes en detrimento de otras solicitudes de dictamen, lo que determina que en ocasiones, estas últimas puedan emitirse fuera de plazo.

4.2.2.10 Número de dictámenes por letrado

Durante el año 2022 los letrados vocales han emitido el siguiente número de dictámenes o acuerdos:

LETRADO	NÚMERO DICTÁMENES	NÚMERO ACUERDOS	TOTAL
Ana Sofía Sánchez San Millán	98	2	100
Carlos Hdez Claverie	103	1	104
Carlos Yáñez Díaz	45		45
Carmen Cabañas Poveda	100		100
Francisco Izquierdo Fabre	99	1	100
Javier Espinal Manzanares	40		40

Laura Cebrián	10	2	12
Rocío Guerrero	101	1	102
Rosario López Rodenas	98	2	100
Silvia Pérez Blanco	97	1	98
TOTAL	791	10	801

Don Javier Espinal Manzanares tomó posesión de su puesto de letrado vocal en la Comisión Jurídica Asesora el 6 de julio de 2022.

Doña Laura Cebrián Herranz y Don Carlos Yáñez Díaz cesaron en sus puestos de trabajo en la Comisión Jurídica Asesora en los meses de febrero y junio de 2022, respectivamente, al pasar a prestar servicios en otras administraciones.

El reparto de asuntos entre los letrados vocales se realiza por turno de reparto, en función de las distintas materias.

4.3. Seguimientos de dictámenes

Durante el año 2022, se han recibido 676 seguimientos.

De los 676 seguimientos, 592 se refieren a dictámenes aprobados en 2022, 82 a dictámenes aprobados en 2021 y 2 a dictámenes aprobados en 2020.

Respecto a los 592 referidos dictámenes, aprobados en 2022, 571 se adoptaron “**de acuerdo**” con lo dictaminado por la Comisión Jurídica Asesora y 20 “**oída**” la Comisión, declarándose la caducidad del expediente 409/22, por el órgano de contratación, al no haberse dictado y notificado dentro del plazo legalmente establecido resolución, acordando el archivo de las actuaciones, en el que por parte de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid se concluyó la retroacción del procedimiento.

5. Infraestructura y medios del organismo

5.1. Sede de la Comisión, medios materiales y personales

La Comisión Jurídica Asesora tiene su sede en la calle Gran Vía 6, 3ª planta.

Este inmueble, propiedad de la empresa pública “Planifica Madrid, Proyectos y Obras, M.P., S.A.” era la sede del extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

5.2. Biblioteca y bases de datos jurídicas

Con el fin de orientar la gestión de la Biblioteca en el año 2022 se trazaron un conjunto de objetivos articulados en las siguientes líneas de trabajo o acciones:

Objetivo 1: Mejora progresiva de los instrumentos que proporcionan acceso a los recursos documentales y bibliográficos

- Acción 1.1. Información sobre jurisprudencia en la Base de Datos de Dictámenes. Se ha creado un nuevo campo en la base de datos de dictámenes que contiene los datos identificativos de las resoluciones judiciales en las que se mencionan los dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid. Se acompaña del enlace que dirige al texto completo en el Buscador de Jurisprudencia del Consejo General del Poder Judicial, Centro de Documentación (CENDOJ). En total se han añadido 230 sentencias [Acción de carga de todas las sentencias publicadas hasta el momento cumplida. Acción permanente de actualización].

- Acción 1.2. Mantenimiento del Tesoro de la Base de Datos de Dictámenes. Tras la revisión global del Tesoro que se llevó a cabo en el año 2021, se ha realizado el seguimiento de la base de datos con el objeto

de evitar la generación de duplicidades. Se ha mantenido también el proceso de actualización de los descriptores a partir de la incorporación de nuevos términos aportados por los letrados para favorecer la recuperación de los dictámenes mediante las materias representadas en los descriptores [Acción de seguimiento anual cumplida. Acción en curso y permanente de mantenimiento y actualización].

- Acción 1.3. Enriquecimiento y depuración de las bases de datos del catálogo y autoridades En línea con los años anteriores, se priorizó la catalogación de los artículos sobre doctrina jurídica y análisis de jurisprudencia contenidos en las publicaciones periódicas electrónicas. Los títulos de revista que cuentan con más artículos en el catálogo son los pertenecientes a las revistas adquiridas por suscripción como la “Revista Española de Derecho Administrativo” (Civitas); “Revista General de Derecho Administrativo” (Iustel); “Contratación Administrativa Práctica”, “Actualidad Administrativa” y “Práctica Urbanística” (Wolters Kluwer). También se han realizado catalogaciones analíticas de revistas en línea de Open Access especializadas en Derecho Administrativo como la “Revista de Administración Pública” (CEPC), “Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica”, “Documentación Administrativa” (INAP) y otras revistas del mismo carácter editadas por organismos oficiales de administraciones autonómicas, universidades, etc. Respecto a la depuración del catálogo, los trabajos se centraron en la base de datos de autoridades, fundamentalmente en los registros de materia. [Acción en curso y permanente].

- Acción 1.4. Adaptación del catálogo a la normativa RDA (Resource Description & Access). Se continúa avanzando en el proceso de adaptación a RDA de los registros bibliográficos dados de alta en el catálogo entre los años 2008 y 2015 [Acción en curso].

Objetivo 2: Optimizar la comunicación y difusión de la información:

- Acción 2.1. En el catálogo de acceso público en línea integrado en la página web de la Comisión Jurídica Asesora se mantienen los trabajos de enriquecimiento de la navegación mediante enlaces que permiten acceder desde el registro bibliográfico al documento primario, como sentencias, artículos de acceso abierto, etc. También permiten establecer vínculos entre dictámenes relacionados. [Acción en curso y permanente].

Objetivo 3: Actualización de la información estadística relacionada con el Sistema Español de Bibliotecas y del Sistema de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid:

- Acción 3.1. Además de la integración en los directorios del Sistema de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid y del Sistema Español de Bibliotecas como biblioteca especializada de la Administración autonómica, la Biblioteca de la Comisión Jurídica Asesora ha dado traslado de sus datos estadísticos al Directorio de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid y al Ministerio de Cultura y Deporte para la elaboración de la Estadística de Bibliotecas 2022. [Acción permanente].

Objetivo 4: Incorporar el Fondo de Archivo al Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid:

- Acción 4.1. Se han integrado registros normalizados en ISAD(G) para la descripción de expedientes en el sistema automatizado de gestión de archivos SGA gestionado por la Subdirección General de Archivos de la Comunidad de Madrid [Acción cumplida en expedientes iniciados en 2019. Acción permanente].

- Acción 4.2. Preparación de expedientes para efectuar los sucesivos procesos de transferencia que fije el Archivo Central de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid [Acción en curso y permanente].

GESTIÓN DE LA COLECCIÓN BIBLIOGRÁFICA Y DOCUMENTAL

- Bases de datos jurídicas suscritas en el año 2022: Se ha dado continuidad a la suscripción realizada para la Comisión Jurídica Asesora de la “La Ley Digital”. Se ha mantenido también el acceso a la “Biblioteca Digital ProView” de Thomson Reuters.
- Datos básicos globales de la colección bibliográfica hasta el 31 de diciembre de 2022:

<i>TIPO DE RECURSO</i>		<i>Nº DE TÍTULOS</i>	<i>FONDOS</i>
<i>Monografías</i>		813	1026 VOLÚMENES
<i>Publicaciones seriadas</i>		70	74 EJEMPLARES (*no se cuantifica el número de volúmenes)

La colección bibliográfica se incrementó mediante la renovación de la suscripción de los dos títulos de revista adquiridos en los años anteriores: “Revista Española de Derecho Administrativo” (Civitas) y “Revista General de Derecho Administrativo” (Iustel) y con la adquisición de 16 monografías sobre diversas materias como las causas de la nulidad de pleno derecho del acto administrativo, el inicio del procedimiento administrativo, las declaraciones responsables y comunicaciones previas, el ejercicio de la capacidad jurídica por las personas con discapacidad, etc. En el campo de la contratación pública, la colección se ha enriquecido con obras que versan sobre el control en la ejecución de los contratos públicos, la demora en el pago de la Administración, modificación de contratos, las concesiones administrativas y los contratos de obras. Los títulos adquiridos sobre responsabilidad patrimonial están relacionados fundamentalmente con el ámbito sanitario. Para finalizar, el crecimiento de la colección de urbanismo se ha llevado a cabo con publicaciones que abordan materias relativas a la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico y los estudios de la normativa de suelo y rehabilitación urbana.

CATÁLOGO: datos globales hasta el 31 de diciembre de 2022

	DATOS GLOBALES (en registros bibliográficos)	ALTAS 2022
Monografías	813	48
Publicaciones seriadas y otros recursos continuados	70	7
Analíticas de artículos de revista	2241	421
Dictámenes	3334	317
TOTAL	6458	793

	DATOS GLOBALES	ALTAS 2022
Autoridades	3740	268

	DATOS GLOBALES	ALTAS 2022
Objetos digitales	3334	317

Consultas al catálogo de acceso público en línea en el año 2022

	Conexiones	Búsquedas	Visualizaciones
Total	4833	6027	6758

FONDO DE ARCHIVO: expedientes integrados al sistema de gestión de archivos SGA en 2022

SERIE	Nº UNIDADES DOCUMENTALES	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Dictámenes	598	2019	2019 (salvo algunos expedientes)
Actas	46	2019	2019
		2018	2018
TOTAL	644		

Total de expedientes integrados en el sistema de gestión de archivos SGA

SERIE	Nº UNIDADES DOCUMENTALES	FECHA INICIAL	FECHA FINAL
Dictámenes	2407	2016	2019 (salvo algunos expedientes)
Actas	186	2016	2019
TOTAL	2593		

ASISTENCIA A CONGRESOS Y JORNADAS PROFESIONALES

- Asistencia a la Jornada “La formación de bibliotecarios en ciencia de datos” organizada por la Fundación Juan March en colaboración con la Sociedad Española de Documentación e Información Científica (13 de mayo de 2022).

5.3. Asistencia a Jornadas y participación en publicaciones

En el año 2022 el Consejo Consultivo de Castilla León organizó una jornada de encuentro y debate con el Consejo de Estado y los distintos órganos consultivos de las Comunidades Autónomas con el título “Función consultiva y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas derivada de la COVID-19. Jornada celebrada el día 24 de junio en el Campus María Zambrano, de Segovia, de la Universidad de Valladolid. Tras una conferencia de apertura con el título: “Retos de la función consultiva ante la COVID-19”, impartida por el magistrado emérito del Tribunal Constitucional D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, se analizaron en dos mesas redondas la responsabilidad patrimonial sanitaria y la responsabilidad patrimonial por daños a la actividad económica.

En la mesa redonda “Responsabilidad patrimonial sanitaria” intervino como ponente el letrado vocal de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, D. Carlos Hernández Claverie, que expuso la variada casuística sobre responsabilidad patrimonial sanitaria por la COVID-19 que, hasta esa fecha, se había enfrentado este órgano consultivo en esa materia.

A dicha jornada asistieron, además del citado ponente, el letrado vocal Don Francisco Javier Izquierdo Fabre y la presidenta de la Comisión Jurídica Asesora, Dña. Rocío Guerrero Ankersmit.

Durante los días 21, 22 y 23 de septiembre se celebraron en Santa Cruz de la Palma las XXI Jornadas Nacionales de la Función Consultiva,

organizada por el Consejo Consultivo de Canarias, la cual contó con la presencia de la Presidenta de la Comisión, Dña. Rocío Guerrero Ankersmit.

5.4. Página web

En la página web de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid www.madrid.org/cja están publicados permanentemente 3347 dictámenes y acuerdos, de los cuales, 318 fueron aprobados en el año 2022, desglosados de la siguiente manera:

2008	56	2016	170
2009	150	2017	287
2010	238	2018	257
2011	330	2019	256
2012	191	2020	244
2013	238	2021	261
2014	233	2022	318
2015	117	TOTAL	1793
TOTAL	1554		

Responsabilidad Patrimonial	2004
Revisión de Oficio	359
Contratación Pública	515
Decreto legislativo	1
Recursos Extraordinarios de Revisión	104
Proyecto de Reglamento Ejecutivo	324
Convenio y Acuerdo de Cooperación	13
Consulta facultativa	14
Transacciones Extrajudiciales	8
Reforma del Estatuto de Autonomía	2

Responsabilidad Contractual	3
TOTAL	3347

Además se ha recogido en el apartado “Actualidad” de la página web: las Memorias de la Comisión Jurídica Asesora correspondientes a los años 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.

En la página web se ha mantenido el acceso a la doctrina del Consejo Consultivo, sus memorias y publicaciones.

Durante el año 2022 se han realizado un total de **4704 visitas** al buscador de dictámenes de la página web de la Comisión Jurídica Asesora:

MES	NÚMERO DE VISITAS
ENERO	462
FEBRERO	583
MARZO	817
ABRIL	563
MAYO	622
JUNIO	273
JULIO	211
AGOSTO	154
SEPTIEMBRE	259
OCTUBRE	298
NOVIEMBRE	222
DICIEMBRE	240
TOTAL	4704

Existen enlaces (*banners*) a la página de la Comisión Jurídica Asesora en el portal de contratación de la Comunidad de Madrid y en la página de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior del Gobierno.

6. Observaciones y sugerencias

Como en otras ocasiones debemos destacar el esfuerzo de las administraciones consultantes en la remisión a esta Comisión de expedientes que, salvo excepciones, tienden a estar más ordenados y a ser más completos, en línea con la llamada de atención realizada en anteriores memorias de actividad.

No obstante, todavía deben destacarse carencias en la tramitación de algunos expedientes relativos a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, como pueden ser las tramitadas por el ente público Canal de Isabel II, donde se aprecia una notoria falta de sistemática que complica el trabajo de esta Comisión. También hemos observado algunas discrepancias en cuanto a la asignación/asunción de competencias entre los diversos departamentos del Ayuntamiento de Madrid, en referencia a reclamaciones por daños causados por arbolado u otros elementos del mobiliario urbano. Así de observó, por ejemplo en el Dictamen 669/22, de 25 de octubre.

Debe igualmente objetarse la excesiva duración de la casi totalidad de los expedientes de responsabilidad patrimonial por caídas, denotando una falta de continuidad en su tramitación o el transcurso de periodos amplísimos para elaborar informes o atender los requerimientos efectuados durante la instrucción. En este punto, tal como venimos recordando en nuestros dictámenes a propósito de la falta de resolución en plazo de esa categoría de expedientes, dicha situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad y, señaladamente en materia de responsabilidad, el transcurso del plazo no exime a la Administración de su obligación de resolver expresamente y sin vinculación alguna con el sentido del silencio desestimatorio producido ni, en consecuencia, a esta Comisión Jurídica Asesora de informar la consulta.

6.2. Consultas facultativas

Durante el 2022 no se han solicitado consultas facultativas a esta Comisión Jurídica Asesora, amparadas en las previsiones del artículo 5.4 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

6.3. Reglamentos ejecutivos

Durante el año 2022, se ha emitido 32 dictámenes, analizando otros tantos proyectos de disposiciones encuadrables en la categoría de reglamentos ejecutivos.

Desde un punto de vista procedimental, la tramitación de todos ellos fue correcta, ajustándose a lo previsto en el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid. No obstante, en algunos dictámenes se han hecho consideraciones sobre la necesidad de que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo se pronuncie sobre la evaluación *ex post*, regulada de forma un poco confusa en el artículo 3 del Decreto 52/2021.

En este sentido, en el Dictamen 492/22, de 19 de julio, entre otros, se pone de manifiesto que el hecho de que sea una facultad discrecional del órgano promotor prever el análisis del impacto de la norma y su eficacia en el cumplimiento de los objetivos, no exime del deber de recoger una motivación de su exclusión, máxime cuando estamos ante una disposición normativa de evidente relevancia en el sistema educativo. No puede obviarse que evaluar la eficacia y eficiencia de la norma, los efectos no previstos y los resultados de su aplicación puede suministrar una información muy relevante de futuro.

Desde un punto de vista sustantivo se exponen, a continuación, cronológicamente, los dictámenes referidos a los proyectos de disposiciones reglamentarias sometidos a consulta, que han sido:

- El Dictamen 110/22, de 22 de febrero de 2022, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Economía, Hacienda y Empleo, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se desarrolla la ley 2/2014, de 16 de diciembre, que se regula la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Servicios de Madrid.

Se solicitó el dictamen con el carácter de urgencia y se evacuó dentro del plazo establecido al efecto en el artículo 23.2 del ROFCJA, pese a que se cuestionara la corrección de esa tramitación, dado que la Ley 2/2014, que era objeto de desarrollo entró en vigor el 27 de diciembre de 2014.

En el mismo se efectuaron dos consideraciones esenciales a los fines de acomodar la previsiones del texto proyectado a la Ley 2/2014, en cuanto a la consejería competente para determinar las organizaciones empresariales más representativas y al señalamiento de los criterios para la designación de los vocales asignados a las empresas de mayor aportación voluntaria.

- El Dictamen 98/22, de 22 de febrero de 2022, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, sobre el “proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el reglamento orgánico de los conservatorios profesionales y de los centros integrados de enseñanzas artísticas de música de la Comunidad de Madrid”.

El texto se planteaba para dotar de una normativa propia, a los conservatorios profesionales de danza, a los conservatorios profesionales de música y a los Centros Integrados de Enseñanzas Artísticas de Música, regulando su organización y funcionamiento y ajustándola a las

especificidades propias de estos centros. No se formularon observaciones esenciales.

-El Dictamen 44/22, de 1 de marzo de 2022, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regulan las escuelas de tiempo libre en la Comunidad de Madrid.

La norma se ocupaba de regular el régimen jurídico de las escuelas de tiempo libre, su registro y el censo de los diplomas de tiempo libre; así como la Escuela Pública de Animación. No se formularon observaciones esenciales.

-El Dictamen 142/22, de 15 de marzo de 2022, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, sobre el “decreto del Consejo de Gobierno de planificación de establecimientos de juego en el territorio de la Comunidad de Madrid”.

Este dictamen, también se solicitó para su emisión en el plazo de urgencia y se objetó que la declaración de urgencia no se hubiera efectuado desde el comienzo del procedimiento, pese a emitirse en el mismo.

El texto mereció diversas observaciones esenciales, destacando la que apuntó que no era posible establecer la prohibición indiscriminada de la utilización como medio de pago del uso de tarjetas bancarias de crédito, en los juegos y apuestas comercializados en los salones de juego y en los locales específicos de apuestas. También se indicaron ciertas modificaciones, en relación con la operatividad y posibles acuerdos entre las empresas autorizadas para la organización y comercialización de las apuestas hípcas y finalmente, se indicó la necesidad de eliminar en el proyecto de decreto cualquier referencia a la “incapacidad”, en coherencia con la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reformó la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de

su capacidad jurídica y la terminología adoptada en la Convención 57/63 internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006.

-El Dictamen 168/22, de 22 de marzo de 2022, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, sobre el proyecto de orden por la que se establece el régimen relativo a los horarios de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de otros establecimientos abiertos al público.

Esta propuesta abordó el régimen jurídico del horario general de apertura y cierre de los locales de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como de otros establecimientos abiertos al público a que se refería el Decreto 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprobó el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales, Recintos e Instalaciones, en el ámbito de la Comunidad de Madrid y se planteó con el fin de sustituir la precedente Orden 1562/1998, de 23 de octubre, de la Consejería de Presidencia, con el mismo objeto. La propuesta no mereció observaciones esenciales.

-Dictamen 339/22 de 31 de mayo de 2022 sobre la consulta formulada por el consejero de Educación, Universidades, Ciencia y Portavoz del Gobierno, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Infantil.

En esta propuesta se indicó la necesidad de recoger entre los principios pedagógicos aplicables a la formación, la referencia a la adquisición de una imagen “libre de estereotipos discriminatorios”, por exigencias del artículo 6.5 del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, de carácter básico.

-El Dictamen 398/22, de 21 de junio de 2022, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la prestación económica para apoyar el acogimiento familiar de menores.

Sin perjuicio de diversas indicaciones para la mejora del texto, la propuesta no mereció observaciones esenciales.

- El Dictamen 438/22 de 5 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades sobre el “proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Educación Primaria”.

En este caso se observó, respecto del alumnado con integración tardía en el sistema educativo español, la necesidad prever la posibilidad de que el desfase en su nivel curricular fuera de un ciclo, en sintonía con el artículo 19. 2 del Real Decreto 157/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Primaria, que previene que en ese caso, estos alumnos podrán ser escolarizados en el curso inferior al que les correspondiera por edad.

-El Dictamen 444/22, de 5 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente y consejero de Educación y Universidades, en relación al proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se crea el Instituto Superior Madrileño de Innovación Educativa y se regula el régimen jurídico y la estructura de la red de formación permanente del profesorado de la Comunidad de Madrid.

La norma tenía por objeto la creación del Instituto Superior Madrileño de Innovación Educativa, como órgano encargado de organizar la formación

de los docentes no universitarios y la actualización de la red pública de centros de formación del profesorado en la Comunidad de Madrid, adecuándola a las nuevas necesidades y a los medios técnicos de que se dispone.

El dictamen fue evacuado dentro del plazo urgencia establecido en el artículo 23.2 del ROFCJA y, en cuanto a la declaración de esta forma de tramitación, se objetó que, no existía una norma legal o reglamentaria que hubiera condicionado los plazos de aprobación del proyecto, de manera que tratándose de desarrollar la LOE modificada en el año 2020, sobre esta cuestión -en concreto, de lo dispuesto en sus artículos 100 y 102-, nada impedía que, adoptando una adecuada planificación de la producción normativa, la tramitación de la norma se hubiera iniciado antes, para garantizar su aprobación en el curso 2022-2023, sin acudir al trámite de urgencia, que claramente perjudica la seguridad jurídica al impedir que los órganos informantes, como esta Comisión Jurídica Asesora, dispongan del tiempo necesario para examinar con sosiego la normativa que pretende aprobarse.

-El Dictamen 493/22, de 19 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid, el plan de estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Técnico Deportivo en Balonmano.

-El Dictamen 476/22, de 19 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, sobre el “proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid los planes de estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Técnico Deportivo Superior en Balonmano”.

No se efectuaron observaciones esenciales en los dos anteriores.

-El Dictamen 480/22, de 19 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades sobre el “proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la etapa de Bachillerato”.

De nuevo se trató de una solicitud de dictamen cursada con carácter de urgencia.

Se efectuaron dos observaciones esenciales. La primera para requerir mayor determinación en relación con los casos en que pudiera desarrollarse el bachillerato en tres años, de conformidad con lo exigido en el artículo 15 del Real Decreto 243/2022, de 5 de abril, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas del Bachillerato y la segunda, relativa al régimen de mayorías del equipo docente para la toma de “decisiones sobre promoción y titulación”.

-El Dictamen 483/22, 19 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, sobre el proyecto de decreto por el que se modificaba el Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Regulator de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios.

El proyecto remitido fue objeto de diversas observaciones esenciales, entre ellas la principal, que cuestionaba el planteamiento general de la propuesta, puesto que se encontraba en contradicción con el proyecto de la Ley de Servicios Sociales, de la Comunidad de Madrid, que en ese momento estaba en tramitación.

- El Dictamen 490/22, de 19 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el Vicepresidente, consejero de Educación y Universidades sobre el “proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid los planes de estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos de Técnico Deportivo en Piragüismo de Aguas Bravas, Técnico Deportivo en Piragüismo de Aguas Tranquilas, y Técnico Deportivo en Piragüismo Recreativo Guía en Aguas Bravas”. Sin observaciones esenciales.

-El Dictamen 492/22 de 19 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, sobre el “proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid la ordenación y el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria”.

El dictamen se solicitó por el trámite de urgencia, limitando las posibilidades de un estudio más sosegado de la norma, pese a su evidente trascendencia.

En cualquier caso, mereció dos observaciones esenciales, la primera para destacar la necesidad de concretar las facultades de los centros educativos de modificación de la asignación horaria de las diferentes materias, en coherencia con las previsiones del artículo 120 de la LOE, con el fin de restringir la discrecionalidad y la segunda relativa al régimen de mayorías del equipo docente para la toma de “decisiones sobre promoción y titulación, en línea con la observación efectuada en referencia a la ordenación autonómica del Bachillerato.

-El Dictamen 493/22, de 19 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid, el plan de

estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Técnico Deportivo en Balonmano. Sin observaciones esenciales.

- **El Dictamen 476/22 de 19 de julio de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades sobre el “proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establecen para la Comunidad de Madrid los planes de estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención del título de Técnico Deportivo Superior en Balonmano.** Sin observaciones esenciales.

- **El Dictamen 530/22, de 8 de septiembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Cultura, Turismo y Deporte, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto “por el que se establecen las normas reguladoras de depósito legal en la Comunidad de Madrid”.**

Se realizó una observación esencial relativa a la necesidad de completar el catálogo de infracciones que recogía el proyecto, para incluir los supuestos tipificados en el artículo 16 de la vigente Ley 5/1999 de 30 de marzo, de fomento del libro y la lectura de la Comunidad de Madrid.

-**El Dictamen 537/22, de 8 de septiembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Sanidad, sobre el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 11/2007, de 1 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Consejo para el seguimiento del Pacto Social de la Comunidad de Madrid contra los trastornos del comportamiento alimentario: la anorexia y la bulimia.**

Se cuestionó, en términos generales el planteamiento de la norma, que acometiendo una renovación muy importante del texto precedente, lo dejaba no obstante vigente, contribuyendo a favorecer la dispersión normativa. También se objetó lo previsto sobre el nombramiento de los

diferentes vocales del Consejo que, *de facto* suponía rebajar el rango del mecanismo de designación.

-El Dictamen 583/22, de 20 de septiembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Coordinación de Emergencias y Protección Civil. Sin observaciones esenciales.

- El Dictamen 589/22, de 27 de septiembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, sobre el proyecto de “decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del título Profesional Básico en Mantenimiento de Viviendas”. Sin observaciones esenciales.

- El Dictamen 598/22, de 27 de septiembre, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, sobre el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Formación para la movilidad segura y sostenible. Sin observaciones esenciales.

- El Dictamen 619/22, de 4 de octubre de 2022, sobre el “decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del título Profesional Básico en Acceso y Conservación de Instalaciones Deportivas”. Sin observaciones esenciales.

- El Dictamen 624/22, de 11 de octubre de 2022 emitido ante la consulta formulada por la consejera de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, sobre el proyecto de decreto por el que se modifica el

Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial, en suelos de redes supramunicipales.

El texto no mereció observaciones esenciales.

-El Dictamen 677/22, de 25 de octubre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el, consejero de Administración Local y Digitalización, sobre el “Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula el Servicio de Asistencia a las Entidades Locales de la Comunidad de Madrid”.

Se solicitó el dictamen con carácter de urgencia y en el mismo se efectuaron diversas consideraciones, destacando por su carácter esencial, la que señaló la necesidad de concretar los municipios que podrían ser acreedores de la asistencia que se regulaba o, al menos, una mayor precisión en los criterios y motivos que podrían llevar a su denegación o concesión.

-El Dictamen 685/22, de 3 de noviembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, sobre el proyecto de “decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regulan las actuaciones que han de realizar los órganos administrativos con competencias en materia de educación, los equipos directivos y los titulares de los centros docentes sostenidos con recursos públicos, para la gestión de fondos de la Unión Europea y de programas de cooperación territorial”.

En este dictamen, se objetó la habilitación conferida al consejero competente, dado que no contenía aspectos materiales a que sujetarse, pues se entendió que alcanzaba competencias propias del Gobierno autonómico, en cuanto titular originario de la potestad reglamentaria.

También se indicó la necesidad de que el Consejo Escolar tuviera intervención en la justificación de esta financiación, respecto de los centros públicos, por exigencias del artículo 13.4 del Decreto 149/2000, de 22 de junio, por el que se regula el régimen jurídico de la autonomía de gestión de los centros docentes públicos no universitarios.

- El Dictamen 699/22, de 8 de noviembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en relación al proyecto de decreto por el que se regula la edición electrónica y la sede electrónica del Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid.

El texto no mereció observaciones esenciales.

-El Dictamen 701/22, de 15 de noviembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades sobre el “proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Cómic. Sin observaciones esenciales.

- El Dictamen 704/22, de 15 de noviembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, sobre el proyecto de “decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Gráfica Publicitaria”. Sin observaciones esenciales.

-El Dictamen 709/22, de 15 de noviembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, sobre el “proyecto de decreto del Consejo de Gobierno,

por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Gráfica Audiovisual”. Sin observaciones esenciales.

-Dictamen 711/22, de 15 de noviembre, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades, sobre el “proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Gráfica Interactiva”. Sin observaciones esenciales.

- El Dictamen 720/22, de 22 de noviembre de 2022, emitido ante la consulta formulada por el vicepresidente, consejero de Educación y Universidades sobre el “proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Animación”. Sin observaciones esenciales.

6.4. Convenios con otras Comunidades Autónomas

En el 2022 se emitieron dos dictámenes sobre convenios de este tipo:

-El Dictamen 331/22, de 24 de mayo, de 24 de mayo, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes e Infraestructuras, en relación al proyecto de convenio de cooperación entre la Comunidad de Madrid y la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para la renovación de la utilización de los títulos de Abono Transportes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en los desplazamientos entre ambas Comunidades en el periodo 2022-2023.

Se trataba de un convenio con origen en otro, suscrito el 22 de noviembre de 2000, habiéndose celebrado otros posteriores con el mismo objeto hasta el último, de 8 de julio de 2016 que, tras sus prorrogas, ha estado vigente hasta el año 2021. Se encuentra amparado en las previsiones del artículo 145.2 de la Constitución Española y en el 31.1 de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, que previene “1. *La Comunidad de Madrid podrá celebrar convenios de cooperación con otras Comunidades Autónomas, en especial con las limítrofes, para la gestión y prestación de servicios propios de la competencia de las mismas. La celebración de los citados convenios, antes de su entrada en vigor, deberá ser comunicada a las Cortes Generales. Si las Cortes Generales o alguna de las Cámaras manifestaran reparos en el plazo de treinta días, a partir de la recepción de la comunicación, el Convenio deberá seguir el trámite previsto en el apartado siguiente. Si transcurrido dicho plazo no se hubieran manifestado reparos al Convenio, entrará en vigor*”.

No mereció observaciones esenciales, indicándose algunas sugerencias para mejorar su redacción y dotarlo de mayor claridad.

-El Dictamen 721/22, de 22 de noviembre, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Administración Local y Digitalización, en relación a la solicitud de adhesión de la Comunidad de Madrid al convenio suscrito inicialmente entre la Consejería de Presidencia, Administración Pública e Interior de la Junta de Andalucía, la Consellería de Hacienda y Modelo Económico de la Generalitat de la Comunitat Valenciana y la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, para el fomento de las competencias digitales de la sociedad.

La propuesta analizada se refería a un convenio que fue suscrito inicialmente por las consejerías competentes de las comunidades

autónomas de Castilla y León, Andalucía y la Comunidad Valenciana, que podemos considerar como promotoras y, en el momento en que se propone la adhesión de la Comunidad de Madrid, constan incorporadas adicionalmente, otras cuatro comunidades autónomas: Navarra, Extremadura, Galicia y Murcia. Su finalidad consistía en optimizar la utilidad de determinados recursos digitales, que pongan al servicio de su cumplimiento las comunidades promotoras y las adheridas, garantizando su máxima difusión y utilidad, con el propósito de promocionar el avance en materia de capacitación digital de la ciudadanía, sin menoscabo del reconocimiento de las correspondientes titularidades y/o licencias, de los correspondientes servicios.

Se señaló la necesidad de que en el convenio de cooperación se hiciera constar expresamente que su eficacia se supeditaba a la doble condición de que la Asamblea lo ratificara y de que las Cortes Generales no manifestasen reparos, en el plazo de treinta días siguientes a su comunicación.

También se indicó que el consejero competente por razón de la materia era el titular de la Consejería de Administración Local y Digitalización y se observó la necesidad de incluir en el clausulado alguna mención general a la protección de los datos personales y la confidencialidad.

6.5. Responsabilidad patrimonial de la Administración

Como viene siendo habitual esta es la parte más nutrida de los asuntos sometidos al dictamen de esta Comisión. Pasamos a dar cuenta de los más relevantes.

Hemos de comenzar por una categoría o grupo de asuntos, que ya se plantearon durante el 2021, que debe su causa a la paralización de la actividad administrativa derivada de las medidas adoptadas para sobrellevar la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia de Covid-19 en

el 2020 y a la ralentización subsiguiente de la actividad económica. De esa forma, como ya ocurrió en el 2021, se han emitido diversos dictámenes sobre pretensiones en las que desde distintos sectores empresariales se solicitaba la asunción administrativa de los daños y perjuicios sufridos por diferentes empresas. Así ocurrió en los dictámenes 11/22, de 11 de enero, 27/ 222 y 29/22, de 18 de enero, 522/22, de 30 de agosto, 553/22, de 13 de septiembre o el 706/22, de 15 de noviembre.

En todos estos casos se mantuvo la línea argumental ya asumida en las propuestas similares del año anterior, admitiendo solamente la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid en referencia a las consecuencias de las medidas adoptadas por las autoridades madrileñas; entendiendo que no se había acreditado debidamente el daño reclamado, por no tratarse de un daño económico cierto e individualizado, sino más bien de expectativas de ganancia y que las pérdidas económicas no tendrían la consideración técnico-jurídica de antijurídicas, puesto que la STC-148/2021, de 14 de julio(FJ 9), confirmó la plena constitucionalidad de las medidas de limitación y restricción de las actividades económicas reguladas en el artículo 10 del Real Decreto 463/2020 y el deber de soportar dichas limitaciones, como una suerte de “cargas generales”, avalando la proporcionalidad de las restricciones de la libertad de empresa (artículo 38 CE), que cede ante otros derechos constitucionales como el de la vida e integridad física (artículo 15) o ante el principio rector de la política social y económica de la protección de la salud (artículo 43 CE).

Más allá de estas reclamaciones, directamente fundadas en las medidas Covid, la situación generada por la pandemia se ha presentado en las reclamaciones analizadas en el año 2022, como un auténtico *telón de fondo* social, con múltiples injerencias en diversos ámbitos, tanto materiales como formales.

A continuación destacaremos por materias algunos de los numerosos dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos durante el año 2022, en razón de su importancia, cuantitativa o cualitativa, o bien destacándolos por su novedad o curiosidad.

6.5.1 Responsabilidad Sanitaria.

En materia de Responsabilidad Sanitaria, el Dictamen 42/22, de 25 de enero, analizó la demora asistencial resultante de que el SUMMA 112 confundiera dos llamadas, por un error de naturaleza técnica, propiciando el fallecimiento de una paciente.

En se casó, se analizaron dos cuestiones: la trascendencia objetiva del retraso producido -o, dicho de otro modo, el enjuiciamiento de la calidad del servicio, en razón del tiempo en que se prestó- y la relación causal entre el incuestionable retraso en la asignación del recurso y el daño.

En cuanto a la primera cuestión, se revisaron los tiempos de respuesta óptimos establecidos según las isócronas protocolizadas en el algoritmo procedimental del SUMMA correspondientes a cada tipo de prioridad (distancia en tiempo por la ruta más corta, que es variable en minutos según condiciones externas como tráfico, obras, climatología, límites de velocidad...) y, en ese caso, el tiempo de 15 minutos empleado se consideró adecuado, pese al loable *desiderátum* de mejorarlo. En cuanto a la segunda cuestión, el dictamen se atuvo al criterio de la Inspección Sanitaria, en cuyo informe se explicaba que a la vista de las patologías previas de la paciente y de la sintomatología que apuntó la alertante desde la primera llamada, la hipótesis más plausible era que la paciente sufriera un episodio de la llamada “muerte súbita cardíaca”. En atención a todo ello se desestimó la reclamación, al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el daño reclamado y el funcionamiento de los servicios públicos.

La pandemia Covid también afectó a la lista de espera, como se destacó en el Dictamen 373/22, de 14 de junio, en el que se denegó el reintegro de gastos a un paciente que, ante esa circunstancia acudió a la sanidad privada. En el dictamen se argumentó que la expansión de la infección por SARS-CoV-2 requirió la adaptación de los hospitales afectados por la pandemia, causando una reducción de la actividad quirúrgica electiva, con el consiguiente retraso en la programación de las intervenciones y la necesidad de priorizar la cirugía en el caso de enfermedades oncológicas, ya que está claramente demostrado en la literatura científica el empeoramiento del pronóstico oncológico en caso de demoras en los tratamientos y también se indicó que esa situación excepcional, en la que los medios humanos y materiales ordinarios y exigibles no eran suficientes para la atención sanitaria de los numerosos enfermos en condiciones de normalidad, se hacía necesaria la racionalización de esos medios, justificando el retraso de ciertos tratamientos, si no se ponía en riesgo la vida del paciente. Se analiza también la lista de espera en el dictamen 435/22, de 5 de julio.

En cuanto a la privación del ingreso en la UCI de un paciente durante la pandemia de Covid-19, y su posible relación con una pérdida de oportunidad de conseguir la sanidad, el Dictamen 652/22, de 18 de octubre, determinó que no existía responsabilidad patrimonial porque los criterios de admisión de pacientes con síntomas graves en las referidas unidades de cuidados intensivos y los de la aplicación de la ventilación mecánica asistida, se determinaron respondiendo a criterios objetivos, generalizables, transparentes, públicos y consensuados.

En el Dictamen 584/22, de 27 de septiembre, se analizó un supuesto de cuadro confusional, acaecido durante el ingreso de un paciente hospitalizado por Covid-19, que se precipitó por la ventana del centro hospitalario y falleció. Analizada la situación, se observó que no quedaba acreditado que la causa de esa sintomatología se debiera a alguna

medicación pautada, ni que el síndrome no hubiera sido tratado adecuadamente y/o por los profesionales adecuados, considerando incorrecto afirmar que para la valoración médica de un cuadro confusional sea imprescindible la participación de un médico especialista en Psiquiatría. También se tuvo en cuenta el contexto en el que se produjo el desgraciado fallecimiento del paciente, durante la pandemia, que puso en un grado de tensión máxima al sistema sanitario y obligó a la racionalización de los medios materiales y humanos en todos los hospitales, desestimando la reclamación.

Referido a la cuestión formal de la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad durante el primer periodo de la pandemia, según ya se anticipó, el Dictamen 661/22, de 25 de octubre, recordó que la disposición adicional cuarta del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 dispuso que *“los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos quedan suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren”* y que el artículo 10 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorrogó el estado de alarma, alzó, con efectos desde el 4 de junio de 2020, la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de derechos y acciones. Por tanto, los plazos de prescripción y caducidad estuvieron suspendidos, que no interrumpidos, desde el 14 de marzo hasta el 4 de junio, esto es, 82 días.

Se explicó adicionalmente que no deben confundirse los términos de suspensión e interrupción, pues son jurídicamente diferentes. Así la suspensión supone que el plazo se detiene, en este caso por la declaración del estado de alarma, si bien una vez superado el obstáculo o causa legal, dicho plazo se reanuda computándose el tiempo transcurrido hasta que se produjo la suspensión. Por el contrario, en los casos en los que se interrumpe el plazo (por ejemplo, por la interposición de una denuncia

penal por los hechos objeto de reclamación), una vez que termina dicha interrupción, el plazo vuelve a contar desde el inicio, de manera que queda sin efecto el tiempo del plazo hasta entonces transcurrido, por lo que trasladando lo expuesto al supuesto concreto de ese dictamen, partiendo de la fecha de estabilización de las secuelas referida por la interesada, y aun añadiendo los 82 días de suspensión del plazo de prescripción, la reclamación estaba presentada fuera del plazo legal.

Curioso resultó el supuesto analizado por el Dictamen 348/22, de 7 de junio, en el que a una paciente se le extirpó un riñón sin confirmación diagnóstica plena de la presencia de un tumor, ante la existencia de una sospecha y por la concurrencia del contexto epidemiológico en el que se planteaba, que pudiera después haberla imposibilitado. La ausencia de esas explicaciones en el documento del consentimiento informado, determinó el reconocimiento una indemnización por lesión a su derecho a la información clínica.

También en relación con el derecho a la información, y esta vez, analizando la antelación con la que debe proporcionarse, el Dictamen 358/22, de 7 de junio, con cita 328/22, de 24 de mayo, determinó que, si bien la legislación estatal no prevé un plazo para otorgar el documento de consentimiento informado, ni ha sido desarrollada en este punto por el legislador autonómico madrileño; cabe considerar que en algunos supuestos debe darse al paciente un periodo razonable de reflexión para poder ejercer libremente su derecho a decidir y que dicho plazo puede variar según el tipo de intervención y las circunstancias de gravedad del caso.

Sobre la “condición post Covid-19”, destacamos el Dictamen 683/22, de 3 de noviembre, emitido en un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que se reclaman por los daños sufridos como consecuencia de la asistencia sanitaria prestada por su médico de Atención

Primaria, por haber sido dada de alta laboral siendo positivo en COVID-19. La reclamante fue diagnosticada de clínica post COVID y se concluye que se actuó de acuerdo con el procedimiento establecido para los servicios de prevención de riesgos laborales frente a la exposición al SARS-CoV-2, de 6 de junio de 2022, según el cual, un porcentaje de personas refieren síntomas prolongados y recurrentes, durante semanas o meses, tras el primer episodio de COVID-19, independientemente de la gravedad de este. El dictamen destaca como la OMS definió por consenso esta entidad y eligió el nombre de “condición post COVID-19” frente a las múltiples denominaciones empleadas hasta el momento: COVID persistente o COVID crónico. Se tuvo en cuenta, asimismo, el Criterio de gestión 25/2021, de 18 de octubre, de la Subdirección General de Ordenación y Asistencia Jurídica del Instituto Nacional de la Seguridad Social que dispuso *“que los procesos de IT que tengan su causa en el síndrome post COVID-19 deben estar sujetos a la normativa general de IT regulada en los artículos 169 y siguientes del TRLGSS, sin que puedan enmarcarse en los supuestos excepcionales que recoge el artículo quinto del Real Decreto-ley 6/2020, de 10 de marzo, puesto que no responderían al objetivo asignado por el legislador a esta medida extraordinaria, que es proteger la salud pública evitando exclusivamente la propagación de la enfermedad Covid-19”*.

El dictamen concluyó que la actuación de la doctora de Atención Primaria expidiendo en alta médica fue correcta y adecuada al protocolo aplicable.

En materia sanitaria también desatacamos el Dictamen 333/22, de 31 de mayo, que analizó un supuesto de especial dificultad diagnóstica y, en referencia a la autopsia, que habían solicitado los familiares del enfermo, destacó –con cita de otros dictámenes anteriores, como el Dictamen 374/18, de 10 de agosto - que, de acuerdo con la legislación reguladora de las autopsias clínicas no existe un derecho de los familiares a su realización –tan solo existe el de autorizarla-, sino que resulta potestativo para la

Administración, quien podrá realizarla cuando concurren una serie de criterios previstos en el artículo 6.2 del Real Decreto 2230/1982, de 18 de junio, por el que se desarrolla la Ley 29/1980, de 21 de junio, reguladora de las Autopsias Clínicas, no dándose en ese caso tales presupuestos.

En cuanto a la pérdida de oportunidad generadora de la responsabilidad patrimonial, el Dictamen 680/22, de 3 de noviembre, analizó la asistencia en un Servicio de Urgencias hospitalario, destacando que siendo esencial el diagnóstico y tratamiento precoz de un infarto cerebral, en el supuesto analizado, constaba una imagen sospechosa en una RM cerebral y no se pautó un tratamiento inmediato a la paciente afectada, con el consiguiente ingreso hospitalario, como así se hizo al día siguiente, cuando la reclamante acudió por propia iniciativa al Servicio de Urgencias. Por lo expuesto, se concluyó que concurría la responsabilidad de la Administración Sanitaria, al no haber puesto los medios a su alcance para un diagnóstico y un tratamiento más temprano causando un daño que la reclamante no tenía la obligación jurídica de soportar.

Se analizó la fuerza mayor, como elemento excluyente de la responsabilidad patrimonial, en el Dictamen 642/22, de 18 de octubre, sobre retraso de la asistencia del SUMMA-112, en un momento en el que los desplazamientos resultaban prácticamente imposibles en la ciudad de Madrid, por el colapso causado por la tormenta de nieve producida durante la borrasca Filomena. Se explicó en este dictamen que, de acuerdo con lo recogido en la Sentencia de Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2003 (recurso 9783/1998), son constitutivos de fuerza mayor los acontecimientos imprevisibles e inevitables caso de ser previstos, que excedan de los riesgos propios de la empresa, esto es de los derivados de la propia naturaleza de los servicios públicos o los acontecimientos realmente insólitos y extraños a las previsiones típicas de cada actividad o servicio, según su propia naturaleza.

En referencia a reclamaciones sobre la asistencia en el embarazo y parto, el Dictamen 97/22, de 22 de febrero analizó, entre otras cuestiones la posibilidad de administrar oxitocina sintética a la reclamante, sin su consentimiento. En ese dictamen se mantuvo el criterio de esta Comisión, de que esa práctica médica debe reputarse como invasiva y precisada del consentimiento informado, expuesto entre otros en el Dictamen 10/21 de 19 de enero y el Dictamen 207/21, de 5 de mayo; aunque en el supuesto analizado no se le podía anudar ningún daño, ni relación causal con el desarrollo del parto, ni con las secuelas que padecía el menor, por lo que no sería indemnizable.

En el Dictamen 446/22, de 5 de julio, se precisó que la indicación de un parto vaginal, instrumentalizado o no, frente a una cesárea es decisión del obstetra y viene dada por las condiciones clínicas y, en definitiva, sólo el facultativo que asiste el parto está en condiciones de adoptar la intervención o práctica más oportuna, garantizando en todo caso el bienestar fetal. También se recordó que no hay consenso claro respecto de la naturaleza de los *forceps*, aunque no se trata de una intervención propiamente dicha, sino de emplear un recurso técnico, cuya decisión adopta el especialista, valorando las circunstancias del caso.

En cuanto a la exigencia o no de documento de consentimiento informado, se recuerda que existen posiciones encontradas, y con cita de dictámenes anteriores, como el Dictamen 123/21, de 9 de marzo o en el Dictamen 272/19, de 20 de junio de esta Comisión, se concluye que el parto no precisa de un consentimiento que precise exactamente las actuaciones desarrolladas, puesto que el momento del parto culmina un proceso mucho más amplio, en el que las afectadas habrían sido atendidas e informadas sobre las diferentes posibilidades y situaciones y, llegado el momento, el ginecólogo actuante deberá decidir las técnicas más adecuadas para garantizar el bienestar de la madre y el hijo y propiciar el mejor desarrollo del alumbramiento; salvo que se utilizaran medios

extraordinarios para facilitar el parto, como podría ser la técnica de la cesárea, en cuyo caso, salvo razones de urgencia, sí debe recabarse el consentimiento informado de la paciente.

En parecido sentido, el Dictamen 718/22, de 22 de noviembre, recogió los criterios jurisprudenciales al respecto de la ausencia o las deficiencias de los documentos de consentimiento en relación al proceso del parto. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid que, en Sentencia de 6 de junio de 2016 (recurso 325/2014) afirmó que: *“con relación a la falta de consentimiento informado, expresa la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, nº 4119/2010 de fecha dos de julio de 2010: ‘en las circunstancias en que estaba la gestante resultaba ilógico recabar el consentimiento informado, ya que se trataba de proseguir con el proceso de parto ya iniciado, en cuya gestación necesariamente había sido atendida e informada’. Ningún reproche puede hacerse a este razonamiento pues como es obvio el proceso del parto, cuando es inminente e inevitable, constituye un proceso natural respecto del que el consentimiento informado no tiene sentido alguno pues la voluntad de la paciente en nada puede alterar el curso de los acontecimientos. Otra cosa es que se utilizaran medios extraordinarios para facilitar el parto, como podría ser la técnica de la cesárea, en cuyo caso, salvo razones de urgencia, sí debe recabarse el consentimiento informado de la paciente, pero no es ésta la circunstancia que aquí aconteció.”* Y, con cita de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 30 de septiembre de 2016, recordó que: *“existen distintos factores o criterios objetivos que deben ser considerados a la hora de determinar el contenido del deber de información del médico, entre los que deben evaluarse los siguientes: la urgencia del caso, la necesidad del tratamiento, la peligrosidad de la intervención, la novedad del tratamiento, la gravedad de la enfermedad y la posible renuncia del paciente a recibir información. Es obvio que cuanto más urgente sea una intervención, menor será el caudal informativo exigible al médico”*

Sobre el nivel de detalle preciso en los documentos de consentimiento informado, el Dictamen 712/22, de 22 de noviembre, precisaba que en la información que se ha de ofrecer en los mismos ha de existir un equilibrio, de tal forma que se contenga una información suficiente sin caer en informaciones excesivas o de naturaleza técnica, para así servir adecuadamente a su finalidad: permitir al paciente tomar la decisión de someterse a la técnica médica de que se trate, con conocimiento de los riesgos que pueden derivarse de la misma, entendiendo que la falta de información equivale a una limitación del derecho a consentir o rechazar una actuación médica determinada, inherente al derecho fundamental a la integridad física y moral contemplado en el artículo 15 de la Constitución Española, según ha considerado el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 37/2011, de 28 de marzo.

El Dictamen 284/22, de 10 de mayo, abordó la cuestión de los posibles daños y perjuicios derivados de la inutilización de embriones en un hospital madrileño, reconociendo parcialmente la reclamación pretendida, argumentando que la destrucción de los pre-embiones habría supuesto una frustración, al menos temporal, de una expectativa de embarazo de los reclamantes y, aunque la transferencia embrionaria no hubiera garantizado el futuro embarazo, sin duda, se le ha producido un retraso de esa limitada oportunidad de conseguirlo, lo que provoca un lógico desasosiego en quien tras años de problemas de fertilidad sufre un revés en sus anhelos.

6.5.2 Responsabilidad por la actuación del Servicio Público Educativo.

En relación con el Servicio Público Educativo, destacamos el Dictamen 90/22, de 15 de febrero, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por el accidente sufrido durante una clase de prácticas en un Instituto de Enseñanza Secundaria, en el que se estimó parcialmente la reclamación, precisando que la imputabilidad de la Administración no venía dada por la

mera titularidad del servicio educativo, sino por un incumplimiento previo de las medidas de seguridad de la maquinaria en el taller del IES y por la asignación insuficiente de profesores para el número de alumnos que había en esa clase.

Por el contrario, el Dictamen 73/22, de 8 de febrero, en el que se valoraba la responsabilidad por un accidente sufrido en el taller de una empresa durante una clase de prácticas de formación profesional, resultó desestimatorio, puesto que en ese caso quedó acreditado que la empresa titular del taller, con la que se mantenía un convenio de colaboración para desarrollar las practicas prelaborales, había vulnerado la normativa aplicable en materia de prevención de riesgos laborales, pues dio una orden de trabajo inadecuada a la categoría del alumno en prácticas, determinando así un elemento ajeno a la actuación administrativa que rompía el nexo causal entre el daño sufrido por el reclamante y el servicio público educativo.

6.5.3 Responsabilidad en materia de servicios sociales.

En el contexto de los Servicios Sociales, el Dictamen 660/22, de 18 de octubre, analizó una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del retraso de la Administración Autonómica en la tramitación de la revisión de un Programa Individual de Atención. En el mismo se indicó que, el retraso existía puesto que, como se desprende de los artículos 30 y 28 del Decreto 54/2015, de 21 de mayo, por el que se regula el procedimiento para reconocer la situación de dependencia y el derecho a las prestaciones del sistema para la autonomía y atención a la dependencia en la Comunidad de Madrid, el plazo máximo para la resolución de la revisión del PIA es de 6 meses desde la formulación de la solicitud y, en su virtud, los daños que se estimaron fueron los correspondientes al exceso en la duración del procedimiento, más allá de esos seis meses legalmente previstos.

6.5.4 Responsabilidad en materia Urbanística

De especial complejidad resultan las reclamaciones de responsabilidad en materia Urbanística. Entre las mismas, encontramos la que dio lugar al Dictamen 318/22, de 18 de mayo, en la que se formulaba la indicada reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Madrid por la vinculación singular que afectaba a un edificio propiedad de los reclamantes -por su inclusión en el catálogo de edificios protegidos que forma parte del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (PGOUM) y restringía sensiblemente su nivel de edificabilidad, considerando de aplicación las previsiones indemnizatorias del artículo 48 b) del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSRU).

En el dictamen se analizó en profundidad este supuesto indemnizatorio y, en particular referencia a las cuestiones temporales aplicables al ejercicio de la responsabilidad, se indicó que el *dies a quo* en estos supuestos ha de fijarse en el momento de la publicación de la aprobación definitiva del PGOUM en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid, ya que es a partir de entonces cuando los reclamantes conocieron las limitaciones que el plan establecía para su inmueble, en cuanto a las obras que se podrían realizar y los límites a qué atenerse, que no se han alterado desde entonces limitaciones. En su virtud, la reclamación se encontraba prescrita.

El Dictamen 692/22, de fecha 3 de noviembre, se planteaba una cuantiosa reclamación por los daños y perjuicios que se afirmaba haber sufrido por la falta de incorporación por parte del Ayuntamiento de Madrid en los proyectos del desarrollo urbanístico de un Área de Planeamiento de cierto informe de la Confederación Hidrográfica del Tajo, que condicionaba esencialmente la edificabilidad de una porción de terreno que se había adquirido por la mercantil reclamante y, por tanto, su rentabilidad.

En dicho dictamen se explicó que, el carácter estatutario de la propiedad del suelo significa que el régimen de derechos y cargas varía conforme se alteren las condiciones urbanísticas del terreno y que las facultades urbanísticas integran el contenido urbanístico de la propiedad inmobiliaria y, por mandato legal, se adquieren de manera sucesiva con el cumplimiento de determinados deberes. Dichas facultades urbanísticas que integran el derecho de propiedad suelo, comprenden las de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística aplicable, por razón de las características y emplazamiento del bien. Además, ese contenido puede cambiar si se modifican la ley, el reglamento o el instrumento de planeamiento vigente, que resulten de aplicación.

De igual forma, se indicaba que la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción, que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y los deberes del titular del derecho de propiedad del suelo, conforme a su destino y, por tanto, esa determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes, excepción que la jurisprudencia viene interpretando en el sentido de que, para dar lugar a la indemnización es preciso que dicha alteración se produzca cuando la ejecución del Plan esté lo suficientemente avanzada como para que el perjudicado haya cumplido con las cargas y deberes que dicha ejecución le impone y como consecuencia de ello haya *patrimonializado* los correspondientes aprovechamientos supuestamente afectados.

Así pues, en ese caso, con independencia de las expectativas de una mayor rentabilización urbanísticas de su inversión que tuviera la reclamante; tales previsiones no se había *patrimonializado* cuando la misma tuvo acceso al informe incorporado tardíamente, por lo que la

responsabilidad que reclama, no tiene la consideración de una pérdida o lucro cesante efectivo, y únicamente puede calificarse como una “esperanza” o “ilusión” o, en definitiva, una previsión no indemnizable, determinando la desestimación de la reclamación.

Finalmente, en este apartado destacamos por su peculiaridad el Dictamen 774/22, de 15 de diciembre, sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia de la información urbanística errónea facilitada por el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón.

El dictamen recuerda que se ha venido reconociendo pacíficamente, tanto en el plano judicial, como en pronunciamientos de órganos consultivos, la responsabilidad patrimonial en la que incurre la Administración en supuestos como el analizado, en el que una administración local proporcionó una información urbanística errónea sobre la viabilidad del proyecto a ejecutar, que llevó a promover una serie de actuaciones que posteriormente se vieron frustradas al denegarse la licencia de obras y actividad solicitada, sobre la base de lo informado. El dictamen también recoge un detallado análisis de las partidas indemnizables.

6.5.5. Revocación de licencias.

También resultan complicados los supuestos de responsabilidad por la revocación de licencias. Destacamos el Dictamen 555/22, de 13 de septiembre, emitido ante una consulta planteada por el Ayuntamiento de Madrid en un procedimiento de responsabilidad patrimonial por la anulación por una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de la revocación de la licencia de funcionamiento del establecimiento, se concluyó que la responsabilidad patrimonial debía ser desestimada al considerar que la Administración actuó dentro de márgenes razonables, a

la vista de las dificultades observadas para distinguir la simple revocación de una licencia o la aplicación de una “revocación-sanción”.

6.5.6. Responsabilidad en materia de personal y procesos selectivos

En materia de personal, el Dictamen 597/22, de 27 de septiembre, abordó una reclamación sobre el cese como personal estatutario del SERMAS de una persona, que dejó de ser llamada para la bolsa de empleo en la que estaba incluida, con el consiguiente perjuicio económico. Allí se indicó que, una vez firmes y consentidas las bases de una convocatoria de empleo público vinculan por igual a los participantes y a la administración actuante y, en su virtud, en este caso, la postergación de la afectada en el primer llamamiento no resultó conforme a derecho, aunque en los posteriores, resultó consecuencia de la intervención omisiva de la propia afectada, que así rompía en nexo causal entre el daño y el servicio público.

6.5.7 Responsabilidades municipales por la intervención del servicio de bomberos. Intervención de las aseguradoras.

El Dictamen 3/2022, de 11 de enero, fue el primero de varios que analizaron las responsabilidades municipales por la intervención del servicio de bomberos del municipio de Madrid en un incendio, que se reputó primeramente sofocado, cuando realmente no lo estaba del todo y al reactivarse afectó a todas las viviendas de ese mismo edificio e incluso al colindante.

En este caso, a la vista de los informes incorporados al procedimiento y de los traídos del proceso penal que también se tramitó, resultó que no se había acreditado el nexo causal entre el daño y el servicio público. También se aplicó la doctrina de esta Comisión sobre de la prohibición de regreso, indicando que la valoración sobre si se produjo o no una pérdida de oportunidad respecto de las posibilidades de evitar el segundo incendio no

podía hacerse partiendo de la constatación posterior de un resultado ya producido (en este caso, la producción de ese segundo incendio).

Con ocasión del mismo incendio se plantearon otras reclamaciones, algunas de ellas formuladas por las aseguradoras de los inmuebles afectados, que habían satisfecho en primer término las indemnizaciones y pretendían resarcirse así de lo pagado. En los mismo hubo ocasión de analizar su legitimación, en esos casos derivada del artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, éste dispone que *“el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización”* y precisar que el cómputo de los plazos de prescripción de la acción de responsabilidad debía efectuarse, en todo caso, desde el siniestro y, por supuesto, no desde el abono que hubiera realizado la aseguradora, aunque este hecho se convierte en un requisito *sine qua non* para que pueda operar válidamente la subrogación, según dispone el precepto citado.

La cuestión de la legitimación de las aseguradoras y sus consecuencias temporales también se analizaron en el Dictamen 667/22, de 25 de octubre, emitido por la consulta planteada por el Canal de Isabel II en un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos en una finca como consecuencia de la conducción de agua sanitaria de dicha entidad. En este caso, la aseguradora reconoce al tiempo de interponer la reclamación no haber satisfecho indemnización alguna a su asegurada por haber solicitado al Juzgado de lo Mercantil el nombramiento de un tercer perito, en virtud de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de contrato de seguro, y 136 y siguientes de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de Jurisdicción Voluntaria. En el dictamen se advierte que, dados esos retrasos, en la fecha en que se efectuó el pago y, por tanto, se subrogó ya habría prescrito el derecho a

reclamar, salvo que el asegurado hubiera presentado un escrito de reclamación en plazo.

En el 2022 también se resolvieron otras reclamaciones sobre consecuencias lesivas resultantes de la actuación de los servicios de extinción de incendios. Así, en el ámbito rural, el Dictamen 76/22, de 8 de febrero, analizó los daños causados en diversos predios, a resultas del empleo de maquinaria pesada para realizar cortafuegos, toda vez que también habían derribado paredes de cerramiento de las lindes y otras paredes internas de las fincas y sepultado cauces y pasos de agua de los arroyos vecinos.

En este caso se aplicó el principio de facilidad probatoria, con la consiguiente inversión de la carga de la prueba, argumentando que, puesto que había sido la propia administración la que había impedido contar con evidencias probatorias directas de la causa del daño y era la parte que se hallaba en una posición prevalente o más favorable a aportarlas, por la disponibilidad o proximidad a su fuente; debía pechar con las consecuencias de la falta de prueba de los extremos indicados y se reconoció el derecho de los reclamantes a ser indemnizados.

6.5.8 Efectos de la cosa juzgada material en la reclamación de responsabilidad patrimonial

El Dictamen 744/22, de 7 de diciembre, analizó un supuesto de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas como consecuencia de un accidente de tráfico, que se atribuía al impacto con una tapa de alcantarilla. En el mismo se analizaron los efectos de la cosa juzgada material en la reclamación de responsabilidad patrimonial, por la influencia que pudieran tener sobre la cuestión controvertida distintos fallos judiciales previos y se concluyó que aunque en el caso analizado no concurrirían las identidades necesarias para que quepa apreciar la existencia de cosa juzgada material entre lo resuelto en los otros dos

pronunciamientos judiciales previos y lo pretendido en la acción resarcitoria planteada por el reclamante, lo cierto que de lo ya resuelto judicialmente se infiere que la pretensión resarcitoria del reclamante ya ha sido resuelta por sentencia firme, que ha reconocido su derecho a ser indemnizado por los daños y perjuicios causados y que los mismos ya habían sido satisfechos, por lo que se desestimó la reclamación.

6.5.9. Supuestos particulares.

El Dictamen 135/22, de 8 de marzo, estudió un supuesto de responsabilidad por la gestión de la Política Agraria Común, en un asunto promovido por una mercantil que reclamó los presuntos daños y perjuicios sufridos ante la falta de respuesta de la administración a la comunicación de la cesión de derechos de pago básico sin tierras (V1) (20% peaje), efectuada en favor de la misma; cifrándose los daños reclamados en el importe de las ayudas de la Política Agraria Común correspondientes a los derechos que formalmente le fueron cedidos y no cobró.

El dictamen dio lugar a un análisis sobre el régimen de las ayudas resultantes de esa política de la Unión Europea y en concreto a las ayudas derivadas del Real Decreto 1076/2014, de 19 de diciembre, sobre asignación de derechos de régimen de pago básico de la Política Agrícola Común y concluyó que no era posible admitir la existencia de un daño para la mercantil reclamante, en los términos en que se planteaba en la reclamación, pues -en este caso- realmente no existía el derecho de crédito en que se fundaba la reclamación, que formalmente se le cedió, ya que la normativa básica a que nos referimos se ocupa de dotar y regular un fondo denominado de “reserva nacional”, constituido de conformidad con el artículo 30 del Reglamento (UE) n.º 1307/2013, de 17 de diciembre de 2013 que, según establece su artículo 23, se integrará, entre otras cantidades, por todos los importes retenidos en aplicación de los porcentajes deducidos como consecuencia de las ventas y cesiones de los derechos de ayuda sin

tierras, a que se refiere su artículo 29, que no se vinieran empleando para sus fines, que eran los reclamados.

Así las cosas, se concluyó que en ese caso, ni existía el daño alegado, ya que el que se reclamaba, verdaderamente no era más que una expectativa, pues se basaba en una apariencia de derecho contraria a la realidad; ni tampoco concurría una relación de causalidad entre la actuación autonómica en la gestión de las ayudas de la Política Agraria Común y el perjuicio que alegaba haber sufrido la mercantil reclamante, pues ese nexo causal habría sido roto por la intervención del cedente, que no reflejó adecuadamente en el registro público del FEGA que no estaba utilizando todos sus derechos de pago básico en cada campaña.

El Dictamen 153/22, de 28 de diciembre, versó sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una mordedura de perro sufrida por un voluntario en un centro de acogida de animales. En el mismo, se aplicó el supuesto de responsabilidad objetiva que recoge el artículo 1905 del Código Civil, al decir: *“El poseedor de un animal, o el que se sirve de él, es responsable de los perjuicios que causare, aunque se le escape o extravíe. Sólo cesará esta responsabilidad en el caso de que el daño proviniera de fuerza mayor o de culpa del que lo hubiese exigido”*, que desplaza hacia quien quiere exonerarse de ella la carga de acreditar que el curso causal se vio interferido por la culpa del perjudicado y el principio de indemnidad que debe regir la relación de voluntariado, según se desprende del artículo 6 de la Ley 1/2015, de 24 de febrero, del Voluntariado en la Comunidad de Madrid, determinando la pertinencia de la indemnización.

El Dictamen 267/22, de 4 de mayo, abordó la posible responsabilidad por un mal funcionamiento del programa informático de la Administración Tributaria de la Comunidad de Madrid. En el mismo se recordó que la acción de responsabilidad patrimonial no puede ser una vía alternativa

para impugnar actos administrativos que se dejaron consentidos por no haber utilizado los cauces legalmente establecidos, según también se había recogido en nuestro Dictamen 345/2019, de 19 de septiembre, indicando que la seguridad jurídica impide que, a través de la vía de la responsabilidad patrimonial, se cuestione la legalidad del acto administrativo y en la Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 1 de marzo de 2022 (Rec. 1651/2021), que estableció que cuando hay una vía específica para obtener la reparación del daño no procede acudir a la vía de la responsabilidad patrimonial-.

Adicionalmente se indicó que el mal funcionamiento de un programa informático de ayuda para la autoliquidación del impuesto, en todo caso, resultaría irrelevante para la procedencia de la liquidación del impuesto.

6.6 Revisión de oficio y recurso extraordinario de revisión.

En este apartado, destacamos el Dictamen 6/22, de 11 de enero de 2022, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Arganda del Rey en el procedimiento de revisión de oficio iniciado a instancia de una mercantil, en relación con ciertas resoluciones por las que se concedieron licencias de obras para el acondicionamiento de una nave industrial para la instalación de unidad de suministro de combustible, y resolución por la que se concedió licencia de instalación de la correspondiente actividad.

En este caso analizado, se invocaba el supuesto de nulidad previsto en el artículo 47.1.f), y hubo lugar a analizar sus requisitos materiales, recordando la jurisprudencia del Tribunal Supremo y los problemas interpretativos que plantea la expresión de que *“cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*, expresión que ha sido interpretada por la doctrina de la Sala 3^a del Tribunal Supremo (v. sentencia de 23 de noviembre de 2008, dictada en el recurso de casación núm. 1998/2006) señalando que se trata de aquellos requisitos *“más significativos y directa e indisolublemente ligados a la naturaleza misma*

del derecho", para evitar que se desvirtúe este extraordinario motivo de invalidez y que venga a equiparse, en la práctica, con los motivos de anulabilidad previstos en el ordenamiento jurídico.

Teniendo en cuenta que las causas de nulidad invocadas por el solicitante de la revisión de oficio se concretaban en la supuesta infracción de distintos preceptos del Plan General de Ordenación Urbana, del municipio, referidos a la superficie mínima de la parcela, retranqueos, documentación sobre seguridad del tráfico, plazas de aparcamiento y bocas de descarga, se consideró que no podía estimarse que concurrieran los presupuestos que la citada jurisprudencia requiere para admitir la causa de nulidad invocada.

En cualquier caso, se advertía en el dictamen que la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid, dedica el capítulo II del título V, comprensivo de los artículos 193 a 200, a la protección de la legalidad urbanística, de modo que contempla y regula la adopción de medidas para la restauración del ordenamiento jurídico infringido y de la realidad material alterada a consecuencia de la actuación ilegal, que puede llegar, a conducir, en su caso, a la demolición de lo construido.

También en materia Urbanística, el Dictamen 517/22, de 30 de agosto, emitido en el procedimiento de revisión de oficio de la resolución por la que se concedió licencia de primera ocupación de las obras de reestructuración parcial y posterior modificación de edificabilidad de una vivienda, considera improcedente la declaración de nulidad de dicha resolución porque, en el supuesto de infracciones urbanísticas no muy graves, si bien el artículo 199 de la Ley 9/2001, de 17 de julio de Suelo de la Comunidad de Madrid alude a los procedimientos de revisión previstos en la legislación reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, no está haciendo referencia a la revisión de oficio que, con criterio restrictivo, reserva para aquellos supuestos muy graves

que sanciona con la nulidad de pleno derecho, sino a la previa declaración de lesividad y posterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo que regula el artículo 107 de la LPAC para los actos anulables, declaración de lesividad sometida a un plazo de cuatro años desde que se dictó el acto administrativo.

En este caso, aunque la Administración consultante no califica la infracción cometida, esta no encaja en ninguno de los supuestos contemplados en el artículo 199 de la LSCM, lo que nos permite concluir que no procede la revisión de oficio de las licencias de referencia.

El Dictamen 172/22, de 29 de marzo de 2022, resultó el primero de varios que han analizado diversas revisiones de oficio de resoluciones sancionadoras emitidas con motivo del incumplimiento durante el estado de alarma de las limitaciones de la libertad de circulación de las personas, por haberse declarado inconstitucionales y nulos los apartados 1 y 3 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, de 17 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y sus prórrogas.

Según se recordó en el dictamen, la Sentencia del Tribunal Constitucional 45/1989, de 20 de febrero, precisó que *“de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica de este Tribunal (art. 39.1) (Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, LOTC), las disposiciones consideradas inconstitucionales han de ser declaradas nulas, declaración que tiene efectos generales a partir de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado” (art. 38.1 LOTC) y que en cuanto comporta la inmediata y definitiva expulsión del ordenamiento de los preceptos afectados (STC 19/1987, fundamento jurídico 6.º) impide la aplicación de los mismos desde el momento antes indicado, pues la Ley Orgánica no faculta a este Tribunal, a diferencia de lo que en algún otro sistema ocurre, para aplazar o diferir el momento de efectividad de la nulidad”*. La misma sentencia fija el

criterio según el cual corresponde al tribunal la tarea de precisar el alcance de la nulidad en cada caso, de modo que, en caso contrario, es decir, en defecto de pronunciamiento expreso, rige la regla general de la nulidad de la norma, con eficacia *erga omnes* y *ex tunc* (en este sentido el Dictamen 194/2019, de 27 de junio, del Consejo de Estado).

Así las cosas, el fundamento 11 de la citada sentencia, apartados a), b) y c), precisó el alcance de la declaración de inconstitucionalidad que ahora analizamos, modulando sus efectos y disponiendo que debían declararse no susceptibles de ser revisados como consecuencia de la nulidad que se declaraba, no solo los procesos concluidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada [así establecido en los arts. 161.1 a) CE y 40.1 LOTC] o las situaciones decididas mediante actuaciones administrativas firmes (según criterio que venimos aplicando desde la STC 45/1989, de 20 de febrero, por razones de seguridad jurídica ex art. 9.3 CE), sino tampoco las demás situaciones jurídicas generadas por la aplicación de los preceptos anulados. Y ello porque la inconstitucionalidad parcial del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, no derivaba del contenido material de las medidas adoptadas, cuya necesidad, idoneidad y proporcionalidad acepta el Tribunal Supremo, sino del instrumento jurídico a través del cual se llevó a cabo la suspensión de ciertos derechos fundamentales. A lo que se añade que, habiendo afectado la suspensión a la generalidad de la población, no resultaría justificado que pudieran atenderse pretensiones singulares de revisión fundadas exclusivamente en la inconstitucionalidad apreciada, cuando no concurren otros motivos de antijuridicidad, pues de otro modo se atentaría el principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) sino también con el de igualdad (art. 14 CE).

Por el contrario, la misma sentencia precisaba que sí era posible la revisión expresamente prevista en el art. 40.1 in fine LOTC, esto es, “*en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un*

procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”, por exigencias del art. 25.1 CE, pues estando vedada la sanción penal o administrativa por hechos que en el momento de su comisión no constituyan delito, falta o infracción administrativa, el mantenimiento de la sanción penal o administrativa que trajera causa de una disposición declarada nula vulneraría el derecho a la legalidad penal consagrado en el indicado precepto constitucional.

Se añadía igualmente la indicación de que, no constituye óbice a la revisión de oficio la consideración de que las sanciones revisadas no constituían actos favorables para los interesados, sino actos perjudiciales o de gravamen para sus destinatarios y, por tanto, hubiera sido también posible dar satisfacción a los solicitantes – de forma más sencilla- mediante la simple revocación de los actos combatidos y, con cita del Dictamen 109/17, de 9 de marzo, aplicable a este caso, se indicaba que *“no cabe establecer, conforme al estado actual de la doctrina y de la jurisprudencia, que la revisión de oficio esté vedada al acto de gravamen nulo, máxime cuando ello supone adornar a la declaración de nulidad del acto de unas mayores cautelas procedimentales que las correspondientes a la simple revocación a la que se refiere el artículo 109.1 de la LPAC, cuya adopción está revestida de menos formalidades (así, no es necesario el dictamen del órgano consultivo correspondiente). En este punto, dijimos “el designio inexcusable de sumisión de la Administración a la ley y al Derecho, no permite reprochar que se siga precisamente el procedimiento que implica una mayor garantía de acierto a la Administración que pretende la expulsión de determinado acto del ordenamiento jurídico”.*

El Dictamen 691/22, de 3 de noviembre, analizaba una propuesta de revisión de oficio atinente a una resolución sancionadora por la que se imponía una sanción por infracción del artículo 36.6 de la Ley Orgánica

4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana, en relación con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 42/2020, de 18 de diciembre, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen medidas de limitación para la celebración de las fiestas navideñas en la Comunidad de Madrid, adoptadas para hacer frente a la COVID-19 y en el artículo 5.2 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, del Consejo de Ministros, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

En este caso se analizó la STC 183/2021, de 27 de octubre, que enjuició la constitucionalidad del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARSCoV2, así como la autorización parlamentaria de su prórroga y su formalización en el Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre y, tras una amplia fundamentación jurídica, declaró la nulidad de la extensión hasta los seis meses de la prórroga del estado de alarma y diferentes aspectos de la atribución de la condición de autoridades competentes delegadas a los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades autónomas.

Asimismo, se declaró la nulidad, por conexión o consecuencia, de los diferentes plazos en los que deberían comparecer el presidente del Gobierno y el ministro de Sanidad para la rendición de cuentas del Ejecutivo al Congreso, así como de la posibilidad conferida a la Conferencia de Presidentes Autonómicos para formular al Gobierno, transcurridos cuatro meses de vigencia de la prórroga, una propuesta de levantamiento del estado de alarma. Se declaró igualmente la inconstitucionalidad de los preceptos que designaban a los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades autónomas como autoridades competentes delegadas y les atribuían potestades tanto de restricción de las libertades de circulación y reunión en espacios públicos, privados y de culto, como de flexibilización de las limitaciones establecidas en el decreto de declaración del estado de

al arma. Las potestades del Congreso de los Diputados para determinar las condiciones y efectos del estado de alarma y controlar su gestión quedaron canceladas, puesto que según argumenta la sentencia los presidentes de las comunidades autónomas y ciudades autónomas quienes podían decidir en exclusiva sobre el propio estado de alarma, sin estar sujetos al control político del Congreso.

La sentencia consideró que la medida limitativa de la libertad de circulación de las personas en horario nocturno, a que se refiere el artículo 5.1 del Real Decreto 926/2020, extendida en su vigencia a prórroga del estado de alarma, es conforme al bloque de constitucionalidad (art. 116 CE y LOAES) y por ello, desestimó el recurso en ese extremo. No obstante, en cuanto a los preceptos de los reales decretos 926/2020 y 956/2020, relativos a la designación de autoridades competentes delegadas, habilitando a los presidentes de las comunidades autónomas para que, como autoridades delegadas, adoptasen las medidas necesarias, de entre las expresamente previstas, para hacer frente a la evolución negativa de la pandemia; la STC183/2021, establece que los preceptos y apartados de las disposiciones y acuerdos impugnados, que dispusieron tales habilitaciones resultan inconstitucionales y nulos por contravenir el bloque de constitucionalidad sobre el estado de alarma (art. 116 CE y LOAES). Esta determinación de la sentencia supuso la declaración de inconstitucionalidad del artículo 5.2 del Real Decreto 926/2020.

En el supuesto analizado el boletín de denuncia que determinó la incoación del procedimiento, se refirió especialmente a la vulneración de una norma autonómica, de las dictadas al amparo de las previsiones y habilitaciones del artículo 5.2 del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por lo que le afectaba directamente la nulidad del referido precepto, y sus consecuencias previstas en el fundamento 11 de la citada sentencia constitucional, al tratarse de una sanción administrativa firme por un incumplimiento del artículo 2 del Decreto 42/2020, de 18 de diciembre, de

la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establecen medidas de limitación para la celebración de las fiestas navideñas en la Comunidad de Madrid, adoptadas para hacer frente a la COVID19, en aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, del Consejo de Ministros, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS CoV2 habrá que estar a lo dispuesto en el art. 40.1 in fine de la LOTC.

Dicha interpretación supone que, cuando se trata de la exclusión de una pena o de una sanción administrativa, la declaración de inconstitucionalidad tiene efectos incluso sobre las situaciones jurídicas declaradas por sentencia con fuerza de cosa juzgada y sobre aquellas recogidas en una resolución administrativa que haya adquirido firmeza. En este último caso, que es el que nos ocupa, para eliminar los efectos del acto afectado por la declaración de inconstitucionalidad, habrá que acudir a los mecanismos de revisión establecidos en la legislación administrativa. Se concluyó pues la procedencia de la revisión propuesta, con la misma advertencia sobre la posibilidad de haber acudido al mecanismo de la revocación, mucho más simple y sencillo de tramitar.

Sobre la cuestión tributaria, el Dictamen 283/22, de 10 de mayo, analizó la propuesta de revisión de oficio de una liquidación practicada por la Dirección General de Tributos de la Comunidad de Madrid, por el concepto Actos Jurídicos Documentados, al considerar que fue realizada prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, por considerar que el procedimiento de verificación de datos que dio lugar a la liquidación, y un posterior procedimiento de apremio, se encontraba caducado; no siendo además el cauce procedimental adecuado en tanto que, de acuerdo con los artículos 131 y 136 de la Ley General Tributaria, el procedimiento que debía haberse seguido era el de comprobación limitada.

En el dictamen se recordaba que es constante la doctrina, recogida entre otros en nuestro Dictamen 231/16, de 23 de junio, según la cual esta causa de nulidad debe limitarse a aquéllos supuestos en los que se ha omitido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales, sin que sea preciso que se haya producido una omisión global del procedimiento, sino que basta que se haya prescindido de un trámite configurado en la normativa de aplicación como imperativo e inexcusable. En mismo sentido se pronuncia el Consejo de Estado en su dictamen 2002/2008, de 11 de diciembre. Por tanto, las omisiones sustanciales y de entidad, que configuran la esencialidad del procedimiento, ampararían la revisión de oficio por constituir vicio de nulidad radical.

Sobre la aducida cuestión de la caducidad del procedimiento de comprobación tributaria, en el supuesto analizado, el procedimiento de verificación tributaria que dio lugar a la liquidación se intentó notificar en el domicilio fiscal los días 27 y 28 de septiembre de 2012, y la liquidación que puso fin al mismo se intentó notificar los días 27 y 28 de febrero de 2013, publicándose finalmente en el BOCM de fecha 20 de marzo del mismo año. Así las cosas, se explicó que no cabía apreciar la caducidad del procedimiento al no haberse superado el plazo legal para su tramitación, puesto que el artículo 104 de la LGT fija un plazo de seis meses para la tramitación de los procedimientos que se contará desde la fecha de notificación del acuerdo de inicio, estableciendo su apartado 2: *“A los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente acreditar que se ha realizado un intento de notificación que contenga el texto íntegro de la resolución”*.

En cuanto a la segunda alegación de la empresa interesada, referida a la utilización indebida del procedimiento de verificación de datos en tanto la aclaración o justificación se refería al desarrollo de actividades

económicas, considerando que lo procedente era el procedimiento de comprobación limitada; el dictamen recogió la más reciente jurisprudencia que considera que la utilización de un procedimiento de verificación de datos, cuando debió serlo de uno de comprobación limitada, constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho. En ese sentido, las sentencias del Tribunal Supremo, de 2 de julio de 2018, pronunciada en recurso 696/2017, y de 15 de octubre de 2020 (Rec. Casación 8095/2018) consideran que la equivocada elección del procedimiento lleva consigo la nulidad de pleno derecho en tanto esa utilización indebida del procedimiento de verificación constituye una disminución de las garantías y derechos del administrado.

Pese a lo últimamente indicado, se observaba que, en este caso nos encontramos ante una justificación de un concepto incluido por el sujeto pasivo en su declaración que, en absoluto, implica la verificación de datos sobre la actividad económica que desarrolla. Así pues, con el documento requerido no se trataba de averiguar el contenido o características de su actividad empresarial con el fin de determinar un pronunciamiento sobre esa actividad, sino exclusivamente de corroborar la justificación documental de las condiciones legales exigidas a un inmueble para que fuera aplicable la exención recogida en la autoliquidación, sin que ello implique llevar a cabo ninguna calificación o interpretación jurídica ni indagaciones sobre su actividad económica. Por tanto, con sustento en la jurisprudencia recogida en la Sentencia del Tribunal Supremo, de 19 de mayo de 2020 ((Rec. 3940/2017), no se apreció la utilización indebida del procedimiento de verificación de datos en este concreto supuesto ni, en consecuencia, la nulidad de pleno derecho de la liquidación aducida por la mercantil solicitante de la revisión de oficio.

A mayor abundamiento, la liquidación cuya nulidad se pretendía databa del año 2013, aquietándose el sujeto pasivo con la misma pese a tener conocimiento expreso de la existencia de un procedimiento de apremio, al

menos desde el año 2016 y, además, en el año 2018 se instaba la nulidad de la liquidación, pero se aquietó la interesada con una primera resolución de inadmisión, procediendo a presentar con posterioridad otra solicitud de nulidad por motivos diferentes, siendo esta la que nos ocupa.

De esa forma, se recordaba que el Tribunal Supremo, en Sentencia del de 15 de octubre de 2012 (Rec. casación 3493/2011), señaló: *“la posibilidad de solicitar la revisión de un acto nulo por la extraordinaria vía del artículo 102.1, no puede constituir una excusa para abrir ese nuevo período que posibilite el ejercicio de la acción del recurso administrativo o judicial de impugnación del mismo, ya caducada, cuando el administrado ha tenido sobrada oportunidad de intentarlo en el momento oportuno”*; concluyendo que, aun en el supuesto de que concurriese causa de nulidad del acto cuya revisión se ha instado, el tiempo y circunstancias concurrentes impedirían acceder a esa revisión dada la ausencia de buena fe de la mercantil interesada, y el perjuicio a la seguridad jurídica y al interés general que supondría amparar una pasividad total durante años, permitiendo que la Administración siguiera el procedimiento de recaudación y ejecución sin actuación alguna por parte de la sociedad interesada.

También resultó sumamente peculiar el supuesto que dio lugar al Dictamen 350/22, de 7 de junio, sobre revisión de oficio de la Resolución de 1 de octubre de 2019 del registrador del Registro Territorial de la Propiedad Intelectual de la Comunidad de Madrid por la que se practica la inscripción de derechos sobre la obra titulada.

En el mismo se efectuó un estudio sobre la naturaleza del acto administrativo que se planteaba anular: una resolución de inscripción de derechos de propiedad intelectual dictada por el registrador del Registro Territorial de la Propiedad Intelectual de la Comunidad de Madrid y se precisó que, no obstante la naturaleza administrativa del órgano, el

registrador del Registro de la Propiedad Intelectual, tal como indicara el Consejo de Estado en su Dictamen 3420/2002, *“en el ejercicio de sus funciones, incide en la calificación de relaciones jurídico-privadas, pues no otra es la naturaleza del derecho de propiedad intelectual. Así pues, este es un claro ejemplo de lo que doctrinalmente se califica como Administración Pública del Derecho Privado. Pero lo verdaderamente importante es que esta peculiar configuración institucional del Registro de la Propiedad Intelectual tiene consecuencias fundamentales en la determinación del régimen jurídico aplicable a su actuación, que en ocasiones se someterá al derecho administrativo -en lo relativo al procedimiento de inscripción-, y en otras ocasiones al derecho civil -en lo referente a la validez de la calificación efectuada por el Registrador”*. En virtud de lo indicado y respecto a las vías de impugnación de la resolución de inscripción del registrador de la Propiedad Intelectual, el artículo 25 del Real Decreto 281/2003, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro General de la Propiedad Intelectual- RRPI-, dispone que siempre que en una controversia exista una cuestión de naturaleza jurídico-civil, aunque sea incidental, la jurisdicción competente será la civil.

De esa forma, se concluyó que, la revisión solicitada por el interesado en el supuesto analizado tenía por objeto una "cuestión de naturaleza jurídico-privada", al venir referida a la validez del título que el registrador tuvo en cuenta para practicar la inscripción de derechos de explotación a favor de las entidades solicitantes, por lo que a la vista de lo previsto en el citado apartado 1 del artículo 25 del RRPI no procedía la revisión de oficio, sino el ejercicio de acciones ante la jurisdicción civil.

El Dictamen 639/22, de 11 de octubre de 2022, versó sobre la revisión de oficio de un acuerdo de la Junta de un Gobierno municipal que aprobó la renuncia municipal a exigir una obligación contraída por una contratista, referida a la ejecución de las mejoras por ella ofertadas.

Entendió esta Comisión que, en el analizado, no concurría la acreditación indubitada en relación a las causas alegadas en la propuesta municipal referidas a los epígrafes a) y b) del artículo 47.1 la LPAC, que son del mismo tenor que las previstas en iguales epígrafes del artículo 62.1 LRJPAC, aducidas por el solicitante.

La primera de ellas, artículo 62.1.a) LRJPAC, considera incursos en nulidad de pleno derecho a los actos administrativos que lesionen derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, apreciando el ayuntamiento que la renuncia a las mejoras asumidas contractualmente por la contratista incurriría en dicha causa al afectar al derecho a la igualdad entre los licitadores. Dicha afirmación se realiza de manera apodíctica, sin apoyo probatorio alguno, por lo que se entendió que no se había acreditado que en la adjudicación del contrato de referencia operara como elemento esencial de la misma, las mejoras ofrecidas por la parte contratista, siendo así por otro lado, que eran trece las mejoras ofrecidas por dicha parte en la licitación, mientras que, la renuncia controvertida afectaba únicamente a una de ellas.

Tampoco se consideró que concurriera incompetencia sustancial del actuante, puesto que en ese caso no podía considerarse que la incompetencia a la que aludía la Administración municipal pudiera ser calificada como una incompetencia clara, manifiesta y ostensible por razón de la materia o del territorio, toda vez que conforme se desprendía de las actuaciones, el contrato de referencia venía firmado por el alcalde, quién firmó igualmente una modificación del contrato, siendo de considerar a efectos de descartar la incompetencia manifiesta que conforme al artículo 23.1 LRBRL, la Junta de Gobierno está integrada entre otros miembros por el alcalde. Así las cosas, se consideró que debía prevalecer el carácter excepcional de la facultad de revisión de oficio y por ello entendimos, conforme a la jurisprudencia reseñada, que no concurrían los requisitos de esta causa de nulidad.

Finalmente, el ayuntamiento alegaba una tercera causa de nulidad, referida al supuesto del artículo 62.1.e) LRJPAC que considera incursos en nulidad de pleno derecho a los actos administrativos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados. Ello al entender que no obraban en el expediente del acuerdo sometido a dictamen, ni el informe de la Secretaría, ni el de la Intervención, ni el del técnico municipal de valoración que, según se argumentaba por la administración proponente, debieron ser evacuados con anterioridad a su adopción.

Según el dictamen, tales trámites no constaban en el expediente que determinó la adopción de la resolución cuestionada y, por ende, entendimos que la no acreditación de las razones de interés público que justificarían la modificación que nos ocupa, así como la omisión de los informes preceptivos de la Secretaría e Intervención en la adopción del acuerdo a revisar, determinaban que el mismo incurriera en la causa de nulidad considerada, al haberse prescindido de trámites que entendemos esenciales para su adopción.

Pese a todo lo expuesto, en el supuesto analizado, se aplicaron los límites a la revisión de oficio, del artículo 110 de la LPAC, puesto que, desde la fecha de adopción del acuerdo a revisar, hasta la fecha en que se decidió iniciar el procedimiento de revisión de oficio, habían transcurrido más de diez años; considerando adicionalmente que el acuerdo de referencia se dictó en relación a un contrato que constaba vencido en diciembre de 2018.

El Dictamen 649/22, de 18 de octubre, analizó una propuesta de revisión de oficio de un acuerdo municipal por el que se aprobó un convenio de permuta entre ese Ayuntamiento y una cooperativa.

La entidad local invocaba para apreciar la nulidad radical del acto lo dispuesto en el artículo 47.1 c) de la LPAC, que considera nulos del pleno

derecho aquellos actos de la Administración “*que tengan un contenido imposible*”, y argumentaba que no era posible que el Ayuntamiento pudiera permutar una finca que ya no era suya, dado que resultó enajenada a un tercero.

El dictamen recordó que el Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de abril de 2013 (8 Rec. 2200/2010), precisó que “*la imposibilidad a la que se refiere la Ley es, según criterio tradicional de nuestra jurisprudencia, la imposibilidad material o física, que además ha de ser originaria. Por el contrario, no está incluida en el concepto la imposibilidad jurídica equivale a la ilegalidad del acto. De no ser así, cualquier acto contrario a la Ley sería nulo de pleno derecho por tener un contenido imposible por incompatible con la Ley*” y que la jurisprudencia ha venido asimilando a la imposibilidad física aquel contenido de los actos que revisten una imposibilidad lógica, ausencia de determinación o concreción, según se recoge en el análisis de la jurisprudencia al respecto que se hace en la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de mayo de 2000 (Rec. nº 647/1995), cuyo Fundamento de Derecho Segundo expone que “*... son también de contenido imposible los actos que encierran una contradicción interna en sus términos (imposibilidad lógica) por oponerse a leyes físicas inexorables o a lo que racionalmente se considera insuperable. La jurisprudencia ha equiparado en algunos casos la indeterminación, ambigüedad o ininteligibilidad del contenido del acto con la imposibilidad de éste (sentencias de 6 de noviembre de 1981 y 9 de mayo de 1985)*”.

Trasladando todo ello al supuesto analizado, se concluyó que ninguna de tales circunstancias concurría en el mismo, considerando improcedente la revisión pretendida, pues la imposibilidad de ejecución del convenio no es originaria, sino posterior, y debida a la propia inactividad del ayuntamiento implicado. Es más, tal imposibilidad no existía en realidad, pues según se indicaba en el propio texto del convenio el consistorio no era el entonces propietario de la finca objeto de permuta, pero le imponía una

obligación accesoria a la principal de entrega, cuál era su previa adquisición -también por permuta- a su entonces legítimo propietario, obligación que nunca se había cumplido.

En cuanto a dictámenes sobre los **recursos extraordinarios de revisión**, durante el 2022 se emitieron tres.

El primero de ellos, el Dictamen 195/22, de 5 de abril, fue emitido contra una resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid, que acordó desestimar por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto contra el Acuerdo de inadmisión del secretario de la Comisión del procedimiento de insostenibilidad de la pretensión del artículo 32 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

El recurso se amparaba en la causa prevista en la letra a) del artículo 125 de la LPAC (*“que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente”*), causa para la que el apartado 2 del mismo precepto establece un plazo de interposición de cuatro años a contar desde *“la fecha de notificación de la resolución impugnada”*.

En el dictamen se analizan las diferencias en la redacción de los artículos 31 y 32 de la Ley 1/1996. El primero de ellos contempla la excusa de las obligaciones profesionales que *“deberá formularse en el plazo de tres días desde la notificación de la designación”* y el artículo 32, relativo a la insostenibilidad de la pretensión, prevé que esta se realice *“dentro de los quince días siguientes a su designación”*.

Según el dictamen, el recurso extraordinario de revisión por la causa invocada podría prosperar sin mayor dificultad en el supuesto de que el artículo 32 de la Ley 1/1996 precisara que el plazo para que el abogado designado comunicara a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita su criterio sobre insostenibilidad de la pretensión, fuera de 15 días a contar

desde la notificación de su designación, como, por ejemplo, si hace el artículo 31 al regular las obligaciones profesionales y permitir en su párrafo tercero la excusa en el orden penal.

Por el contrario, en el supuesto del artículo 32, el precepto previene el computo de los 15 días señalados, desde la propia designación del letrado, buscando la máxima celeridad en la manifestación de ese criterio de insostenibilidad de la pretensión para la que se hubiera designado al letrado, con el fin de contrastarlo con el Colegio de Abogados, que deberá emitir posteriormente un dictamen sobre viabilidad de la pretensión y, a la vista de todo ello, permitir que la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita resuelva la cuestión con agilidad.

Según lo expuesto, en el supuesto analizado, no era posible considerar que se hubiera incurrido en un error de hecho en la resolución impugnada, pues el cómputo temporal desde la designación del letrado debe efectuarse conforme al artículo 30.3 de la LPAC, como también reconoce la propia propuesta de resolución, por lo que no puede ser considerado como *“un error de hecho, como realidad independiente de los criterios interpretativos de las normas jurídicas aplicables”*, según argumenta la Sentencia del Tribunal Constitucional 85/2020, de 20 de julio, al resolver el Recurso de amparo 4795-2017, analizando una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso a la jurisdicción), en un supuesto de comunicación tardía por la letrada provisionalmente designada para la defensa del informe de insostenibilidad.

El Dictamen 372/22, de 7 de junio, analizó un recurso extraordinario de revisión interpuesto contra una resolución del director general de Función Pública y la posterior desestimación presunta del recurso de reposición interpuesto contra la misma, sobre declaración de desistimiento de ayudas asistenciales al personal municipal, jubilado y pensionista del Ayuntamiento de Madrid, por considerar que se había incurrido en error

de hecho, que resulta de los documentos incorporados al expediente, artículo 125.1, letra a) de la LPAC.

El dictamen recuerda la jurisprudencia sobre la causa invocada, con cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de enero de 2016 (recurso 240/2014): *“(...) para que pueda prosperar el recurso extraordinario de revisión con fundamento en este motivo, será preciso, en primer lugar, que exista un error de hecho, como realidad independiente de los criterios interpretativos de las normas jurídicas aplicables, y en segundo lugar, que dicho error resulte de la simple confrontación del acto impugnado con los documentos incorporados al expediente administrativo, sin necesidad de acudir a elementos ajenos al expediente para apreciar el error”* y de la Sentencia de 7 de marzo de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (recurso 564/2017) que: *“...hay error de hecho en una resolución administrativa cuando el órgano administrativo que la dictó apoya su decisión en hechos inexistentes o no pondera otros que son reales y relevantes para lo que había de resolverse(...)”*.

De esa forma, según se explicó, son dos los requisitos que deben concurrir para que sea admisible y procedente un recurso extraordinario de revisión por la causa que analizamos: en primer lugar, que se trate de un error de hecho, independiente de toda opinión, criterio particular o calificación, debiendo ser excluido lo relativo a cuestiones jurídicas, apreciación de la trascendencia o alcance de los hechos indubitados, valoración de pruebas e interpretación de las disposiciones legales y calificaciones que puedan establecerse y, en segundo lugar, que el error de hecho resulte de documentos obrantes en el expediente.

En el caso analizado, el recurrente alegaba que la Administración había incurrido en un error de hecho al declararle desistido en la ayuda solicitada pues aportó la documentación requerida -la factura del concepto objeto de ayuda- y la volvió a remitir en el plazo de subsanación. No obstante, según

se argumentó, era evidente que no nos encontrábamos ante un error de hecho, en tanto que lo que llevó a la Administración a tenerle por desistido de su solicitud, era la falta de presentación en forma de la documentación necesaria al exigirse en las bases su presentación telemática para el personal jubilado, no una defectuosa apreciación material de esa documentación.

Por tanto, estábamos ante una controversia interpretativa sobre las normas reguladoras de la forma de solicitar las ayudas sociales y no ante un error en la valoración de la documentación aportada y como, en el recurso extraordinario de revisión amparado en el apartado a) del artículo 125. 1 de la LPAC, no cabe analizar el acierto en la interpretación de las bases, según también se destacó en nuestro Dictamen 311/18, de 5 de julio, se indicó que no concurría en ese caso la causa de revisión establecida en el artículo 125.1 a) de la LPAC y el recurso debía ser desestimado.

El último de los emitidos en esta categoría fue el Dictamen 578/22, de 20 de septiembre, contra una orden que desestimaba una solicitud de indemnización de ciertos daños ocasionados en el vallado de una parcela, por la actuación del Servicio de Extinción de Incendios, por falta de legitimación activa del reclamante, al no acreditar la titularidad del inmueble.

El recurso se amparó formalmente en la causa del artículo 125.1 b) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), que previene que *“aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida”*, en alusión a un acuerdo de rectificación de datos de titularidad del Catastro, de 18 de mayo de 2022, en el que se hizo constar que se inscribía la alteración catastral acreditada del inmueble al que nos referimos, siendo la titularidad

modificada o incorporada en favor de los herederos con propiedad plena 100%.

El recurrente planteaba que dicho acuerdo era desconocido por la Administración en el momento en que dictó la resolución del recurso de reposición, de modo que el órgano competente para dictar la resolución de aquel recurso se basó en los datos contenidos entonces en el Catastro, que se presumieron ciertos, y en la consideración de que los documentos obrantes en el expediente no desvirtuaban dicha presunción, dada su fecha de emisión.

Sobre la causa del recurso, el dictamen recordó que el Consejo de Estado en su Dictamen n° 1294, de 15 de septiembre de 201, determinó que *“...la apreciación de que se aportan documentos nuevos de carácter esencial requiere que se aprecie su valía en tal modo que, de haber existido, aparecido o constado al momento de dictarse la resolución que se combate, esta hubiera variado sustancialmente de signo y todo ello por el hecho de que un documento de valor esencial es aquel que motiva la destrucción de la firmeza de un acto administrativo por la sola certeza de su existencia. Así, en virtud de la atribución de tan excepcional relevancia a un documento se produce una radical subversión de todo aquello a lo que afecta el contenido de dicho escrito”*.

A la vista de lo acreditado, en ese caso, se concluyó que la documentación relativa al firmante del recurso de reposición, acreditativa de la titularidad del inmueble objeto de su reclamación de responsabilidad patrimonial, constituía efectivamente un documento de valor esencial para la resolución del asunto, en cuanto que, con el acuerdo de rectificación del Catastro aportado, se ha acreditado el error en los datos de titularidad de la finca cuestionada ofrecidos en ese registro administrativo y en función de los cuales se desestimó tanto el recurso de reposición del interesado como su reclamación de responsabilidad patrimonial y que, por tanto, el

recurso extraordinario de revisión debía ser estimado, aunque se precisó igualmente que, en ese caso, la intervención de esta Comisión debía ceñirse al recurso extraordinario de revisión y no procedía entrar a analizar lo recogido en la propuesta de resolución en cuanto a la estimación del recurso de reposición interpuesto y la eventual concurrencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

6.7 Contratación pública

Destacaremos en este apartado unos pocos dictámenes emitidos en la materia. A saber:

El Dictamen 150/22, de 15 de marzo, emitido ante la consulta formulada por el alcalde de Madrid, sobre la resolución de un contrato administrativo de Gestión del Servicio Público de recogida de ropa usada, al existir oposición por parte del contratista.

El desarrollo del contrato en cuestión se vio afectado por el conjunto de las medidas de restricción de la actividad social y económica adoptadas durante la vigencia del estado de alarma declarado por causa de la pandemia de la Covid-19, a las que de forma general apelaba el contratista para exculparse de sus incumplimientos contractuales, reclamando la adopción de medidas de equilibrio, para sobrellevar sus pérdidas e instando la continuidad contractual o, subsidiariamente, que se acordara una resolución por mutuo acuerdo no culpable, exenta de responsabilidades a su cargo.

En este dictamen hubo lugar a analizar con detenimiento los criterios de esta Comisión Jurídica Asesora sobre la normativa aplicable al ámbito material del contrato y la que debe regir la tramitación del procedimiento de resolución contractual.

Refiriéndonos en primer lugar a la normativa aplicable al régimen sustantivo del contrato, se hicieron notar las peculiaridades temporales que afectaban a esta contratación, ya que si la adjudicación del contrato se produjo el, encontrándose vigente la nueva Ley de Contratos del Sector Público 9/2017, de 8 de noviembre, en adelante LCSP/17; sin embargo, los PCAP y los PPT de este contrato fueron elaborados y también aprobados -según figura en el expediente-, antes de la entrada en vigor de la referida LCSP/17.

Ante esa peculiar situación se observó que, en aplicación estricta de la disposición transitoria primera, punto 2º, sensu contrario de la LCSP/17: (*“Los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley se registrarán, en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su modificación, duración y régimen de prórrogas, por la normativa anterior”*), debiera considerarse aplicable al presente contrato la vigente normativa contractual, en cuanto a su ámbito material; aunque llegaríamos a la incongruencia de tener que forzar la aplicación de una normativa que siquiera contempla la modalidad contractual en que se encuadró este contrato que, de conformidad con sus pliegos rectores, se trata de un contrato de gestión de servicios públicos, en la modalidad de concesión.

A la vista de todo ello y siguiendo el criterio mantenido en el Dictamen 549/13, de 13 de noviembre, del anterior Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y también en sintonía con el Informe 43/2008, de 28 de julio, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, se matizó la aplicación automática de las consecuencias de la disposición transitoria reseñada, para el caso de discrepancias esenciales entre la normativa tenida en cuenta y expresamente prevista al elaborar y aprobar en los pliegos y la que correspondiera por la aplicación de la normativa contractual posterior, correspondiente a la fecha de adjudicación del contrato, situación que ocurría en ese caso y se concluyó

de aplicación en el aspecto material de la resolución, el régimen sustantivo contenido en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado mediante Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre y resto de normativa complementaria, aun sin modificar el criterio que con carácter general mantiene esta Comisión Jurídica Asesora sobre la interpretación de la disposición transitoria primera de la vigente LCSP/17, recogido – por ejemplo- en el Dictamen 140/20 de 19 de mayo, destacando además que existen importantes discrepancias doctrinales sobre la cuestión.

En materia de desarrollo del procedimiento se analizó con detenimiento la cuestión de la suspensión del plazo de caducidad aplicable a las resoluciones contractuales, ex. artículo 22.1 d) de la LPAC y se recordó que el artículo 21.1, letra d) de la LPAC, exige que tanto la petición del informe (en nuestro caso, el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora) como su posterior recepción, se comunicasen a los interesados lo que, según doctrina reiterada de este órgano consultivo, afianza la seguridad jurídica y la transparencia del procedimiento, de modo que la falta de comunicación de la recepción del Dictamen y, por tanto de la continuación del procedimiento, determinaría la falta de la eficacia interruptiva del mismo, esencial para evitar la caducidad del procedimiento. Por lo demás, dada la fecha en que se inició ese procedimiento de resolución contractual, la resultaba aplicable el plazo máximo de duración de 3 meses, a consecuencia de lo resuelto por el Tribunal Constitucional en la STC 68/2021 que, al analizar la impugnación del artículo 212.8 de la LPAC, consideró (FJ 5º) que tal precepto recoge una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica, por lo cual, al no existir norma propia autonómica en el momento en que se había iniciado el procedimiento, le resultaba aplicable la previsión del artículo 21 de la LPAC.

En cuanto al fondo se consideró que concurría la causa de resolución planteada: la falta de abono del canon en el plazo establecido, obligación esencial y especialmente recogida en los pliegos con eficacia resolutoria, que el contratista no negaba, sin admitir las justificaciones ofrecidas por la empresa, que apelaba a su falta de liquidez subsiguiente a la contracción de la economía derivada de la pandemia y a las limitaciones impuestas en los intercambios comerciales internacionales con Marruecos, por motivos de salud pública; desconociendo la virtualidad del principio de riesgo y ventura, de aplicación al contrato, por mor del artículo 215 del TRLCSP y ante la independencia y libertad del contratista para decidir la forma de rentabilizar los elementos textiles objeto del tráfico económico que conformaba la esencia económica del contrato.

Destacamos por la modulación de los efectos de la resolución, el Dictamen 199/22, de 5 de abril, que analizaba una propuesta de resolución del contrato de suministro de energía eléctrica de consumo en media y baja tensión para el alumbrado público, de un municipio madrileño.

La administración municipal invocaba la causa de resolución contractual prevista en el apartado f) del artículo 211 de la LCSP/17, que considera como tal “*f) El incumplimiento de la obligación principal del contrato*”, motivo que según señalaron los dictámenes 191/16, de 9 de junio y 269/16, de 30 de junio, de esta Comisión Jurídica Asesora, conectan con el carácter esencial de los requisitos del contrato, tal y como reconoce el artículo 1261 del Código Civil, en relación con el artículo 1256 de dicho cuerpo legal, que remarca que el cumplimiento de los contratos no puede dejarse al arbitrio de uno de los contratantes.

Pese a lo expuesto, en el presente supuesto, concurren determinadas circunstancias que dificultaban la aplicación del referido precepto y obligaban a modular el alcance del citado supuesto de

incumplimiento contractual, puesto que contando la entidad local con la posibilidad de resolver el contrato de suministro y cambiar de comercializador, ante la inhabilitación sobrevenida de la contratista; sin embargo, la entidad local optó por suspender unilateralmente el contrato y acudir a la contratación de emergencia de otra operadora, sin haber iniciado el procedimiento de resolución del contrato vigente.

Por todo ello, se consideró que cabría encuadrar su actuación en la figura del desistimiento que, para el contrato de suministro, aparece recogida en el artículo 306 b) de la LCSP/17.

El dictamen recordaba que, el desistimiento de la Administración como causa de resolución había sido objeto de análisis en nuestro anterior Dictamen 315/17, de 27 de julio, en el que se analizaba la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid sobre este motivo de resolución contractual, y se señalaba que las facultades excepcionales de las que se halla investida la Administración en el ámbito de la contratación pública son manifestación de potestades atribuidas por la Ley para atender a los intereses públicos, produciéndose su ejercicio, no de una manera automática, sino cuando lo exija el mencionado interés público implícito en cada relación contractual, dándose así cumplimiento al artículo 103 de la Constitución Española, en el sentido de que la Administración sirve con objetividad a los intereses generales, que en el ámbito de la contratación administrativa se manifiesta en el cumplimiento del principio de la “buena administración”.

Respecto del desistimiento de la Administración, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en varios dictámenes, por ejemplo, el Dictamen 140/11 de 6 de abril, o en el 442/11 de 27 de julio, indicó que la ley no establece los supuestos en que procede la misma, ni regula la forma de su ejercicio, siendo tanto la doctrina como la jurisprudencia las que se han encargado de señalar las condiciones que deben revestir su

ejercicio, que vienen impuestas por razón del interés público y de toda ella se pueden sacar varias conclusiones: el desistimiento de la Administración constituye un remedio excepcional de aplicación a las relaciones contractuales del sector público y habrá de utilizarse sólo cuando la ejecución del contrato perjudique al interés público o sea incompatible con él, lo que deberá justificarse en el expediente, tal y como señalábamos en el Dictamen 100/20, de 28 de abril. Además, y con carácter general, el interés público estará justificado cuando las relaciones contractuales, por una alteración sobrevenida de las circunstancias, han perdido su objeto, tal y como ocurría en el presente supuesto, en el que el procedimiento de inhabilitación de la contratista parece imposibilitar el suministro primeramente pactado.

En cuanto a los efectos de esta resolución por desistimiento, se justificó en el dictamen la no aplicación del artículo 307.3 de la LCSP/17, que previene la indemnización al contratista, por considerar que en este caso debe apreciarse una culpa concurrente o compartida de la administración y el contratista, de conformidad con lo también resuelto en dictámenes como el 277/19, de 27 de junio, en el que se trae a colación la Sentencia del Tribunal de 25 de enero de 2005 (r. 30/2001) y concluyendo que, procedía la resolución del contrato, ya extinguido *de facto* ante la existencia de una nueva operadora encargada de su ejecución, sin que se generase derecho a indemnización alguna en favor de uno u otro de sus intervinientes.

Destacamos igualmente el Dictamen 354/22, de 7 de junio, emitido a solicitud de la alcaldesa de un municipio madrileño, en un procedimiento de resolución del contrato de concesión de obra pública atinente a diversas infraestructuras municipales.

En el dictamen se analiza la diferencia entre el procedimiento de imposición de penalidades y el procedimiento de resolución del contrato

de concesión. El ayuntamiento consultante tras concluir un procedimiento de imposición de penalidades con la sanción más grave y la caducidad de la concesión, procedió a iniciar el procedimiento de resolución del contrato. El dictamen advierte que, al haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la resolución que puso fin al procedimiento de imposición de penalidades, la eficacia del presente procedimiento de resolución del contrato pende del resultado del recurso interpuesto contra la resolución que puso fin al procedimiento de imposición de penalidades. Si se confirmara la resolución administrativa y se declarara conforme a Derecho, procedería su resolución sin necesidad de acreditar más incumplimiento y, por el contrario, en caso de estimación del recurso interpuesto y anulación de la resolución declarativa de la caducidad, no sería posible acordar la resolución del contrato.

El Dictamen 700/22, de 8 de noviembre, sobre extinción de la concesión demanial para la construcción, explotación y conservación de un quiosco permanente de bebidas, situado en la Plaza Castilla.

La propuesta de resolución plantea la extinción de la concesión sin indemnización alguna por parte de la Administración, apelando al incumplimiento por parte del concesionario de sus obligaciones, establecidas en los pliegos rectores de la concesión, tanto en fase de proyecto, como de construcción, por cuanto la instalación subterránea del quiosco interfiere en la infraestructura de Metro de Madrid, correspondiente a la estación de Plaza Castilla, conforme a lo previsto en el art. 100 f) de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas – en adelante LPAP-. Además la propuesta invoca el abandono de las instalaciones por parte del concesionario, contraviniendo expresamente lo previsto sobre la conservación de la concesión en los Pliegos, que reconoce por el propio afectado.

En el dictamen se recordó que es criterio de esta Comisión (así, entre otros el Dictamen 33/17, de 26 de enero y el Dictamen 456/19, de 7 de noviembre) basado en precedentes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (Dictamen 307/14, de 9 de julio) el considerar que, ante el silencio de la normativa patrimonial sobre los procedimientos de extinción de las concesiones demaniales y las remisiones que a la normativa de contratos públicos efectúan tanto esa normativa como los pliegos de cláusulas administrativas, a lo que se suma la importante corriente doctrinal y jurisprudencial que defiende la naturaleza contractual de las concesiones, resulta aplicable el procedimiento para la resolución de contratos administrativos. Abunda en todo ello el carácter garantista de este procedimiento para los derechos de los interesados.

En cuanto al fondo, según resultó acreditado en el expediente, el Ayuntamiento no pudo conocer las irregularidades del proyecto y su materialización hasta mucho después de la recepción de la obra, constatando entonces que el quiosco se había realizado en zona de afección ferroviaria, contrariamente a lo debido, evidenciándose las carencias del proyecto y del desarrollo de la obra, que deberían haber analizado tanto la seguridad del ferrocarril, como los derechos económicos de Metro de Madrid S.A. que pudieran resultar afectados.

Por todo ello, se concluyó la procedencia de la resolución de la concesión y en cuanto a sus efectos, de conformidad con el artículo 101 de la LPAP, que procedería la demolición del quiosco por el titular de la concesión o, por ejecución subsidiaria, por la propia Administración a su costa. Debiendo reponer la vía pública a su estado originario anterior a la construcción, incluida la cancelación de los servicios contratados y de la acometida eléctrica, así como las infraestructuras del Metro de Madrid S.A. que se han visto afectadas.

Finalmente destacaremos el Dictamen 758/22, de 15 de diciembre, sobre interpretación del contrato de servicios postales para el Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos. El procedimiento se inició a resultas de una solicitud de la empresa contratista, en el que solicitaba la interpretación del contrato en lo relativo al servicio adicional de “retorno de la información”, por considerar que esa parte del servicio debe serle retribuido adicionalmente, al resultar notoriamente inasumible en otro caso, a la vista de la oferta formulada.

Se recordó en el dictamen que la potestad de interpretar los contratos por razones de interés público se integra dentro de las prerrogativas de la Administración Pública, según se deduce de la enumeración que realiza el artículo 190 de la LCSP/17 y que ha de someterse a los criterios interpretativos contenidos en los artículos 1281 a 1289 del Código Civil, aplicables también respecto de los contratos administrativos, tal y como resulta del orden de fuentes contemplado en el artículo 25.2 de la LCSP/17. Por tanto, debe atender fundamentalmente a la voluntad manifestada por las partes en el contrato administrativo que las vincula y al contenido de los pliegos que se asumen como contenido contractual, en los que se concretan los pactos y condiciones definidoras de los derechos y obligaciones asumidos por las partes (artículo 139.1 de la LCSP/17). Pactos que serán lícitos siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y que han de ser cumplidos conforme al principio "*pacta sunt servanda*". También debe recordarse que la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de uno de los contratantes (artículo 1.256 del Código Civil).

En cuanto al análisis de fondo sobre la consulta planteada, de carácter eminentemente técnico, según se argumenta en el dictamen, el servicio adicional de retorno de la información estaba previsto en los pliegos para un volumen pequeño de notificaciones, como resulta de las tablas de

precios unitarios que incluye el PCAP, de modo que, se trata de un servicio adicional previsto para aquellas notificaciones que representan un porcentaje pequeño, las que califica de “híbridas” y que, requieren de la empresa adjudicataria una elaboración, y que, por ello, según previsión del PPTT, se abonan, cuando se prestan, lo que no ha ocurrido hasta el momento según lo informado por los servicios técnicos municipales.

Además y como también resultaba del expediente contractual examinado, durante la licitación se requirió a la empresa contratista que aclarase determinados aspectos de su oferta en relación con la descripción del servicio anteriormente mencionado, relativo a la trazabilidad de los objetos postales y que la empresa efectuó esa aclaración, de la que se infiere, en línea con lo manifestado por los servicios técnicos municipales, que dentro de la oferta de la empresa se incluía la plataforma RD E3 que integra como elemento de trazabilidad el sistema de Exportación descrito que coincide con el servicio adicional que la empresa adjudicataria demanda como de facturación independiente en su solicitud de interpretación contractual, pero que, sin embargo, ha ofertado sin ningún condicionante. Por último y a mayor abundamiento, se destacaba en el Dictamen que la empresa tampoco había detallado, al realizar su solicitud de interpretación contractual, el volumen de retornos de información que consideraba haber realizado y el importe que por ese concepto entendía que le sería adeudado por la Administración, lo que parece incidir sobre el carácter sobrevenido y poco fundamentado de la interpretación contractual que sostiene. En suma se concluyó que procedía interpretar la consulta efectuada por la empresa contratista en el sentido propugnado por la propuesta de resolución.

En materia de **responsabilidad contractual**, el Dictamen 724/22, de 22 de noviembre, analizó una reclamación efectuada por la mercantil contratista de una obra pública municipal, frente a la administración contratante, por los daños y perjuicios derivados de la paralización del

contrato, durante el periodo comprendido entre el 11 de septiembre de 2018 y el 7 de mayo de 2019.

El dictamen precisa que no puede confundirse el régimen jurídico aplicable al procedimiento de adjudicación del contrato, que en el supuesto de referencia y conforme al apartado primero de la disposición adicional primera LCSP/17 era la normativa contractual anterior, con el régimen jurídico aplicable a la ejecución del contrato, que era el vigente al momento de su adjudicación, de acuerdo con el apartado 2 de esa misma disposición transitoria.

También se analiza la novedosa previsión del artículo 208 de la LCSP/17, aplicable al caso, que aborda la cuestión de la suspensión contractual y sus consecuencias indemnizatorias, precisando con toda claridad los conceptos indemnizables y determinando el plazo de un año, contado desde la notificación de la reanudación del contrato, para reclamar los daños y perjuicios por parte del contratista.

En aplicación de todo ello, el dictamen concluyó la pertinencia de la indemnización calculada en la propuesta analizada.

CONCLUSIONES

A modo de conclusiones que puedan servir a la Administración Madrileña en la mejora de los procedimientos relativos a las materias analizadas por esta Comisión durante el año 2022, extraemos las siguientes:

-En el ámbito de la producción normativa, pareciera oportuno restringir el empleo de la tramitación de urgencia asumiendo en lo posible una mejora en la planificación de la producción normativa, que permita a los órganos informantes, como esta Comisión Jurídica Asesora, disponer del tiempo necesario para examinar con sosiego la normativa que pretende

aprobarse, en favor de la máxima calidad de las normas reglamentarias madrileñas.

También se ha observado en este ámbito la importancia de someter las normas reglamentarias al trámite de la evaluación “*ex post*”, previendo medios inteligibles para materializarla, analizando el efectivo logro de las finalidades perseguidas por las normas proyectadas.

- En materia de responsabilidad patrimonial, debemos recordar la importancia de prestar mayor cuidado en la tramitación de los procedimientos y, posteriormente, en documentarlos adecuadamente, a través de la formación de expedientes administrativos ordenados y completos, para reflejar la justificación de las decisiones adoptadas en los mismos, con excelencia y transparencia. Su mayor claridad, formal y material, sin duda redundarán en el proceso de la toma de decisiones por parte de la Administración y facilitarán su eventual control posterior por los tribunales de justicia.

También deberá intentarse reducir el tiempo de duración de la tramitación de estos procedimientos, ofreciendo a los reclamantes una respuesta más ágil a sus peticiones.

-En el contexto de las resoluciones contractuales, debemos destacar que finalmente se ha solucionado la problemática causada por la insuficiencia material del plazo de tres meses para tramitar estos procedimientos, so pretexto de verse afectados por la caducidad, en caso de haberse iniciado de oficio. No obstante esa situación todavía se mantuvo durante casi todo el año 2022 y en general en todos los procedimientos de resolución contractual iniciados con anterioridad a la fecha de la entrada en vigor de la norma que ha establecido un plazo propio al respecto.

Efectivamente, la Comunidad de Madrid, a través de la Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad

Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (BOCM de 22 de diciembre de 2022), en vigor desde el día siguiente al de su publicación, ha establecido un plazo específico para dicho procedimiento de resolución contractual, ya que su artículo 31.3 modifica la Ley 1/2001, de 29 de marzo, por la que se establece la duración máxima y el régimen de silencio administrativo de determinados procedimientos, atendiendo al siguiente contenido literal: *“Se introduce un nuevo epígrafe en el apartado 3 del Anexo, que será el apartado 3.9. con la siguiente redacción: «3.9. Expedientes de resolución contractual que se rijan por la legislación sobre contratos públicos. Ocho meses. Caducidad (iniciados de oficio). Desestimatorio (iniciados a instancia del contratista)”*.

Al margen de lo indicado y de cara a la mejora de la tramitación de estos procedimientos de resolución contractual, parece oportuno recordar que la debida observancia del principio de audiencia a los interesados exige cumplimentarlo cuando se haya completado la incorporación de la totalidad de los elementos fácticos del procedimiento, de modo que si los informes sobre asesoramiento jurídico y/o presupuestario no los afectaran, podrán excepcionalmente incorporarse con posterioridad.

-Finalmente, en materia de revisión de oficio de las sanciones impuestas por infracciones relacionadas con la vulneración de las restricciones a la libertad de circulación de las personas durante los estados de alarma, por causa de los ulteriores pronunciamientos al respecto de su anulación por el Tribunal Constitucional, debe recordarse que dado que las referidas sanciones no constituyen actos favorables para los interesados, sino actos perjudiciales o de gravamen para sus destinatarios, resultaría posible acudir a la figura de la revocación del artículo 109 de la LPAC, sujeto a una tramitación más sencilla, para dejarlas sin efecto.