

# Memoria 2014

**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
COMUNIDAD DE MADRID

# Índice

0. Presentación.....	4
1. Composición .....	6
1.1. Pleno.....	6
1.2. Comisión Permanente.....	7
1.3. Secciones.....	7
2. Criterios de distribución de asuntos.....	9
3. Sesiones del Consejo Consultivo.....	10
4. Peticiones de consultas recibidas.....	11
4.1. Datos estadísticos.....	11
4.2. Procedencia de las solicitudes.....	14
4.3. Expedientes tramitados.....	16
5. Aprobación de dictámenes y acuerdos .....	17
5.1. Datos estadísticos.....	17
5.2. Contenido de los dictámenes y acuerdos.....	19
5.3. Aprobación de los dictámenes y acuerdos.....	21
5.4. Cumplimiento de plazos .....	23
5.5. Mejora en la gestión.....	25
5.6. Seguimiento de los criterios de los dictámenes.....	26
6. Especial consideración sobre los dictámenes de responsabilidad patrimonial .....	29
6.1. Ámbito sanitario.....	32
6.2. Ámbito vial.....	34
6.3. Cuantía de indemnizaciones reconocidas .....	35
6.4. Sobre el plazo para resolver.....	40

7. Transparencia y publicidad de la labor del Consejo.....	41
8. Medios personales.....	45
9. Medios materiales.....	46
10. Organización y funcionamiento.....	51
11. Biblioteca, Documentación y Archivo.....	53
12. Programa de prácticas académicas externas para estudiantes universitarios .....	55
13. Convenio de colaboración con la Universidad Complutense.....	58
14. Encuentros, estudios y publicaciones.....	60
15. Atribución de nuevos cometidos al Consejo Consultivo.....	63
<b>Anexos .....</b>	<b>65</b>
Anexo I:	
Actos de nombramiento y cese.....	66
Anexo II:	
Estudios y publicaciones.....	72
Anexo III:	
Relación de dictámenes y acuerdos emitidos.....	184

## 0. Presentación

El Decreto 26/2008, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, encomienda a su Secretario General someter anualmente a la aprobación de la Comisión Permanente, para su elevación al Pleno, la memoria de las actividades que la Institución ha llevado a cabo durante el ejercicio finalizado.

En cumplimiento de dicho mandato se ha preparado un año más la Memoria de Actividades, correspondiente al año 2014, en la que se da puntual cuenta de las actuaciones del Consejo durante dicho periodo. Su contenido fue conocido, debatido y aprobado en la reunión de la Comisión Permanente, celebrada el día 27 de mayo de 2015, sin que fuera precisa su elevación al Pleno porque en dicha reunión también participaron los dos consejeros permanentes.

Hemos mantenido, como en años anteriores, en la medida en que ha sido posible y, especialmente, en la secuencia de los cuadros estadísticos, la sistemática de memorias anteriores, a efectos de facilitar la continuidad y la comparación de determinadas series que muestran el comportamiento experimentado por el flujo de los diversos asuntos; lo que nos permite un seguimiento de su evolución y tendencia.

Se acompañan a la memoria diversos anexos. En el primero se recogen los actos de nombramiento y cese de miembros del Consejo, habidos durante el año 2014. En el segundo se reproducen diversos estudios y aportaciones, en unos casos públicas y en otros internas, realizados por miembros del Consejo sobre temas muy específicos pero que, por su contenido, pueden ser de interés general. Finalmente, hay un tercero en el que se relacionan, despersonalizadas, las fichas de todos los dictámenes y acuerdos emitidos a lo largo del año, indicando, a efectos de facilitar su localización, los que están publicados en la página web del Consejo ([www.ccmadrid.org](http://www.ccmadrid.org)), la forma en que se aprobaron así como, en su caso, la formulación a los mismos de votos particulares.

El Consejo Consultivo, desde sus comienzos institucionales, ha tratado de ofrecer a través de sus memorias anuales y de su página web, que ha sido objeto de una mejora continuada, la máxima información posible acerca de su actuación, de su trabajo, de los medios de que disponía y de cómo los utilizaba. Con estos criterios consideramos que hemos ido por delante de las obligaciones que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha impuesto a los organismos que integran el sector público, en cuyo desarrollo autonómico el Consejo ha de jugar un importante papel, como tendremos ocasión de ver más adelante.

Con todo ello consideramos que la presente Memoria de Actividades pone a disposición de los miembros representativos de la Asamblea de Madrid, de las autoridades autonómicas, de las corporaciones locales e institucionales y de cualquier ciudadano interesado un relato suficientemente detallado y pormenorizado del trabajo realizado por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid a lo largo del finalizado año 2014.

Madrid, mayo de 2015

## 1. Composición

El pasado año se cumplió el mandato, establecido por la ley constitutiva del Consejo en seis años, de los consejeros electivos que formaron parte de la primera composición de la Institución. En consecuencia se produjeron, durante el mes de julio, los ceses de Don Jesús Galera Sanz, Doña Rosario Laina Valenciano, Don Ismael Bardisa Jordá y Doña Cristina Alberdi Alonso. Tuvo lugar la renovación de Don Pedro Feliciano Sabando Suárez, como consejero electivo, y las incorporaciones de Doña Beatriz Grande Pesquero y de Don Mariano Zabía Lasala que, hasta ese momento, había ocupado la presidencia de la Institución.

Así mismo, en el mes de abril se nombró Presidente a Don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, se renovó como Secretario General a Don José Luis Cádiz Deleito y en el mes de septiembre se incorporó, como Consejero permanente, Don Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez. En el Anexo I se recogen los decretos de ceses y nombramientos de los que damos cuenta.

En consecuencia sus miembros eran, a 31 de diciembre de 2014, los siguientes:

### 1.1. Pleno:

- Presidente: Don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa
- Consejeros permanentes:
  - Don Joaquín Leguina Herrán
  - Don Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez
- Consejeros electivos:
  - Don Mariano Zabía Lasala
  - Don Pedro Feliciano Sabando Suárez

Don Javier María Casas Estévez

Doña María José Campos Bucé

Don Andrés de la Oliva Santos

Doña Beatriz Grande Pesquero

- Secretario General: Don José Luis Cádiz Deleito

### **1.2. Comisión Permanente:**

- Presidente: Don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa

- Consejeros electivos:

Don Mariano Zabía Lasala

Don Pedro Feliciano Sabando Suárez

Don Javier María Casas Estévez

Doña María José Campos Bucé

Don Andrés de la Oliva Santos

Doña Beatriz Grande Pesquero

- Secretario General: Don José Luis Cádiz Deleito

### **1.3. Secciones:**

El Consejo está organizado en secciones. Cada una de ellas está presidida por un consejero electivo, apoyado por un letrado que hace funciones de secretario.

Por la Resolución del Presidente 27/14, de 21 de julio de 2014, se modificó el número y adscripción de las diferentes secciones, que quedaron constituidas de la siguiente manera:

- Primera: Presidente: Don Mariano Zabía Lasala  
Secretaria: Letrada, Doña Ana del Pino Carazo
- Segunda: Presidente: Don Pedro Feliciano Sabando Suárez  
Secretaria: Letrada, Doña Esther de Alba Bastarrechea
- Tercera: Presidente: Don Javier María Casas Estévez  
Secretario: Letrado Don Carlos Yáñez Díaz
- Cuarta: Presidenta: Doña María José Campos Bucé  
Secretaria: Letrada, Doña Ana Sofía Sánchez Millán
- Quinta: Presidente: Don Andrés de la Oliva Santos  
Secretaria: Letrada, Doña Rocío Guerrero Ankersmit
- Sexta: Presidenta: Doña Beatriz Grande Pesquero  
Secretario: Letrado, Don Eduardo Pflueger Tejero



## 2. Criterios de distribución de asuntos

En la Resolución 9/09, de fecha 23 de marzo de 2009, el Presidente del Consejo Consultivo estableció la atribución correlativa, por orden de entrada, de los distintos expedientes como criterio de reparto del trabajo entre las diferentes secciones, cuyo presidente se hacía cargo de su estudio, preparación y, en su momento, la defensa de la correspondiente ponencia ante el Pleno o la Comisión Permanente, según los casos.

La Resolución 29/14, de 16 de octubre de 2014, del Presidente del Consejo Consultivo modificó los criterios de distribución de los asuntos reservados al Pleno, en función de la antigüedad de sus respectivos miembros, y estableció la posibilidad de tramitaciones diferentes en casos de especial complejidad.

Ambos criterios se han mantenido durante el ejercicio del que damos cuenta, con escasas salvedades, justificadas bien por motivos de ausencia o a petición propia, en algún supuesto excepcional. Dichas circunstancias, autorizadas por el Presidente, han tenido fiel reflejo en el acta de la sesión correspondiente.

### 3. Sesiones del Consejo Consultivo

A lo largo del año 2014, el Consejo ha celebrado 19 reuniones constituido en Pleno y 46 en Comisión Permanente, lo que eleva a 65 el número de sesiones durante el año.

Los acuerdos adoptados, los dictámenes aprobados y cualquier otro asunto conocido y debatido en cada una de estas sesiones han sido recogidos fielmente en el libro de actas. Cuando se trataba de consultas externas se ha expedido la correspondiente certificación, que ha sido remitida a cada uno de los órganos solicitantes, con la firma del Presidente.

Todas las reuniones han tenido lugar en la sede de la Institución, manteniendo la costumbre de celebrarlas los miércoles, salvo alteraciones excepcionales motivadas por los períodos vacacionales.

## 4. Peticiones de consultas recibidas

### 4.1. Datos estadísticos

El Cuadro I, representado en el Gráfico I, pone de manifiesto el número total y la procedencia de las consultas recibidas a lo largo de los últimos siete años. En 2014 fue de 568, lo que significa un decrecimiento con respecto al año anterior (682) de 114 expedientes, que en términos porcentuales significa un 16,72% menos de asuntos.

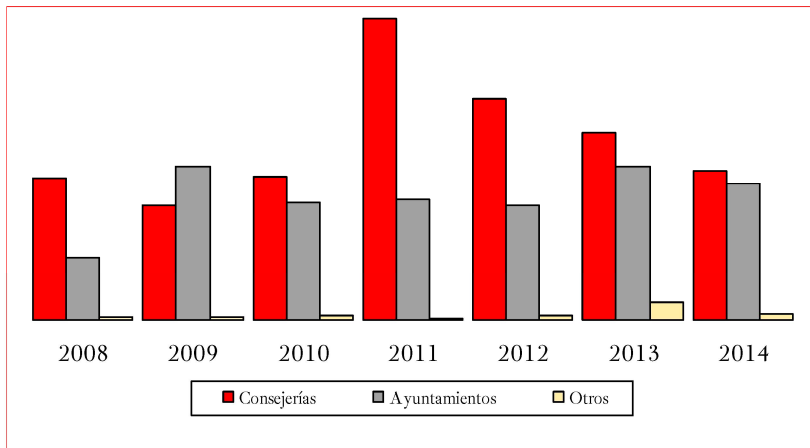
En el pasado año 2014 se rompió la secuencia histórica de los tres años anteriores, en los que el número de entradas había superado ampliamente los 600 expedientes. Ninguna explicación plausible podemos ofrecer a esta disminución que no sea atribuible al carácter aleatorio de los flujos normales de la actividad administrativa de los órganos que elevan sus consultas al Consejo.

**CUADRO I:  
EXPEDIENTES RECIBIDOS Y PROCEDENCIA**

Año	Procedencia			Total
	Consejerías	Ayuntamientos	Otros	
2008*	279	122	2	403
2009	225	302	2	529
2010	284	231	3	518
2011	591	236	1	828
2012	433	226	3	662
2013	368	303	11	682
2014	295	269	4	568
TOTAL	2475	1689	26	4190

\*Desde el 1 de septiembre de 2008.

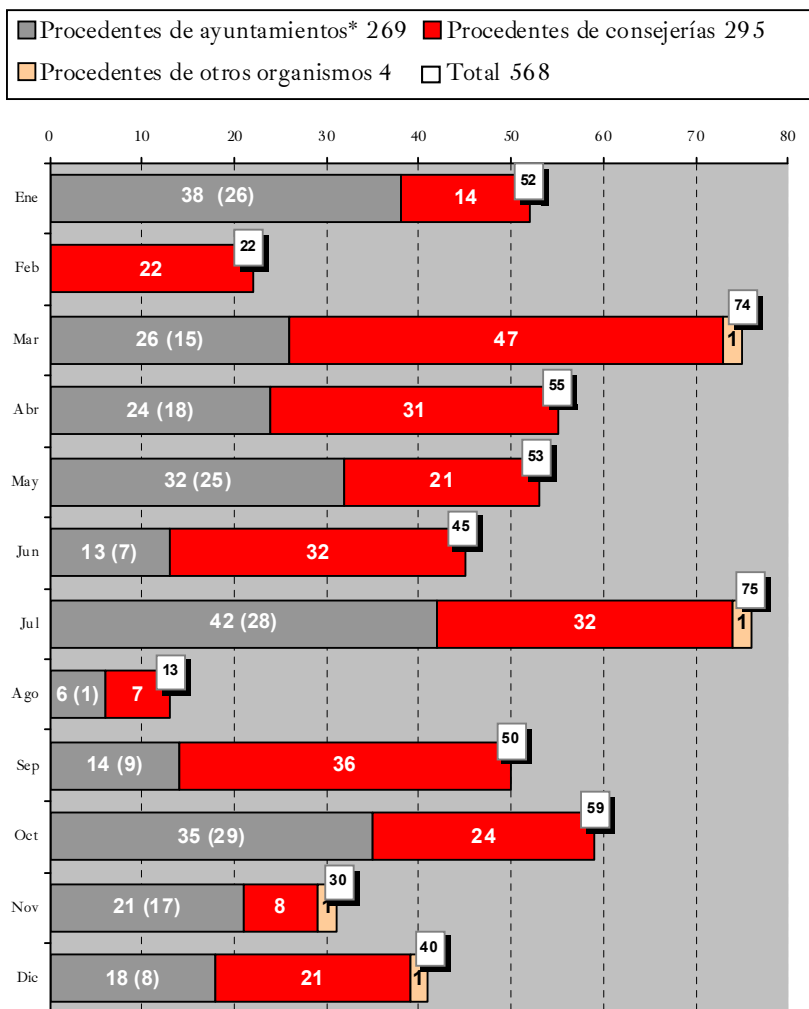
**GRÁFICO I:  
EXPEDIENTES RECIBIDOS Y PROCEDENCIA**



El Gráfico II muestra la cadencia mensual de entradas, distinguiendo su procedencia. Con una media de alrededor de 47,4 asuntos, solamente hay dos meses que sobresalen muy por encima de dicha cifra, marzo y julio, sin contar la incidencia estacional del mes de agosto.

Como hemos destacado en otras ocasiones, la consecución de un ritmo de afluencia sostenido facilita mucho la tramitación de los expedientes, evitando cuellos de botella que alteran la dinámica de trabajo y dificultan una programación adecuada del mismo. En este sentido, el Consejo ha instado a los organismos correspondientes a que, en la medida en que les sea posible, eviten la acumulación de asuntos, procurando la remisión continua y progresiva de los mismos.

## GRÁFICO II: ENTRADA MENSUAL DE EXPEDIENTES



\* Los 183 expedientes procedentes del Ayuntamiento de Madrid aparecen entre paréntesis.

## 4.2. Procedencia de las solicitudes

Si analizamos la procedencia de las peticiones recibidas, reflejadas en el Cuadro II, constataremos que, tanto las que tuvieron su origen en la Administración regional, como las que lo tuvieron en los ayuntamientos de la región han seguido una tendencia decreciente. Si las primeras lo han hecho en un 19,84%, pasando de 368 a 295, las segundas lo hacían a un ritmo algo menor, en un 11,22%, disminuyendo de 303 a 269.

Estas cifras nos permiten constatar una circunstancia que consideramos de interés: es cada vez más evidente que el peso de las solicitudes de consultas se equipara de modo significativo entre las procedentes de la Administración regional y las que tienen su origen en los ayuntamientos.

Si comparamos la serie histórica, frente a cifras muy oscilantes en los primeros años, el año 2013 y el pasado 2014 ofrecían magnitudes muy similares, confirmando el aprovechamiento, cada vez mayor, por parte de la Administración local de la ayuda institucional que les ofrece el Consejo.

Esta circunstancia en modo alguno ha pasado desapercibida. Desde sus primeros momentos, el Consejo Consultivo ha sido muy sensible a la necesidad de prestar especial atención a unas instituciones que por su lejanía geográfica y sus menores posibilidades organizativas la requerían con mayor intensidad y cuidado.

Una segunda nota a destacar en lo que respecta a la procedencia de las solicitudes recibidas a lo largo de 2014 es la disminución en 73 expedientes de las procedentes de las consejerías, fundamentalmente la de Sanidad, que remitió 61 expedientes menos (21,70%), correspondiendo, como veremos con mayor detalle y precisión más adelante, a reclamaciones patrimoniales por actuaciones sanitarias. Éstas, por tercer año consecutivo, experimentan una disminución importante (en el año 2012 disminuyeron en 143 expedientes y 88 en 2013), lo que sitúa este tipo de asuntos en parámetros similares a los recibidos durante los años 2009-2010.

**CUADRO II:  
PROCEDENCIA DE LOS EXPEDIENTES**

<b>CONSEJERÍAS</b> .....	<b>295</b>
Sanidad.....	220
Educación, Juventud y Deporte.....	32
Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno.....	19
Transportes, Infraestructuras y Vivienda.....	7
Asuntos Sociales.....	7
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.....	5
Economía y Hacienda.....	4
Empleo, Turismo y Cultura.....	1
<b>AYUNTAMIENTOS</b> .....	<b>269</b>
<b>Ayuntamiento de Madrid</b> .....	<b>183</b>
<b>Otros ayuntamientos</b> .....	<b>86</b>
Coslada..... 11	Móstoles..... 2
Villacañeros..... 8	Torrelodones..... 2
Alcorcón..... 4	Alcobendas..... 1
Aranjuez..... 4	Becerril de la Sierra..... 1
Pozuelo de Alarcón..... 4	Boadilla del Monte..... 1
Villanueva del Pardillo..... 4	El Boalo..... 1
Algete..... 3	Fresnedillas de la Oliva..... 1
Casarrubuelos..... 3	Moraleja de Enmedio..... 1
Leganés..... 3	Paracuellos de Jarama..... 1
Loeches..... 3	Pinto..... 1
Majadahonda..... 3	Quijorna..... 1
Navalcarnero..... 3	San Fernando de Henares..... 1
Torrejón de Velasco..... 3	San Martín de Valdeiglesias..... 1
Valdemoro..... 3	San Sebastián de los Reyes..... 1
Collado Villalba..... 2	Tres Cantos..... 1
Fuenlabrada..... 2	Valdemanco..... 1
Galapagar..... 2	Villanueva de la Cañada..... 1
Miraflores de la Sierra..... 2	Villarejo de Salvanés..... 1
<b>OTROS ORGANISMOS</b> .....	<b>4</b>
Universidad Complutense.....	3
Universidad Rey Juan Carlos.....	1
<b>TOTAL</b> .....	<b>568</b>

### 4.3. Expedientes tramitados

Para completar una visión global del total de los expedientes tramitados a lo largo del ejercicio del que damos cuenta, debemos considerar que procedentes del año anterior, a 1 de enero de 2014, había 51 expedientes pendientes y que, a 31 de diciembre de 2014, había 33 en plazo de resolución.

Se devolvieron a los órganos consultantes 16 expedientes por las siguientes razones:

- Por no ser remitidos por los cauces formales..... 9
- Por no remitir la información complementaria solicitada ..... 5
- A petición órgano consultante ..... 1
- Por cuantía inferior a 15.000 euros ..... 1

A la vista de todo ello, el Consejo se ha pronunciado, a lo largo del año 2014, sobre 586 asuntos de cuyo contenido y resolución daremos cuenta a continuación.



## 5. Aprobación de dictámenes y acuerdos

### 5.1. Datos estadísticos

En consonancia con la recepción de expedientes, el número de dictámenes y acuerdos emitidos por el Consejo a lo largo de 2014 ha sido de 586, lo que ha supuesto una disminución con respecto al año anterior.

Como podemos observar en el Cuadro III, la suma de ambos, frente a los 657 emitidos en 2013 supone una disminución de 71, un 10,81% menos.

**CUADRO III:  
DICTÁMENES Y ACUERDOS EMITIDOS**

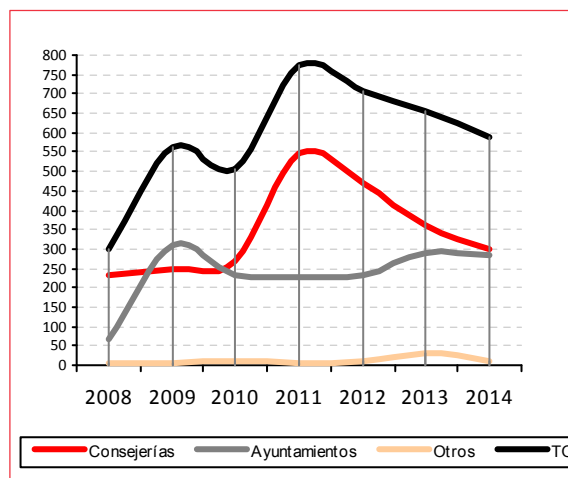
Año	Procedencia			Total
	Consejerías	Ayuntamientos	Otros organismos	
2008*	230	65	2	297
2009	250	311	2	563
2010	269	232	3	504
2011	546	228	1	775
2012	471	231	3	705
2013	359	288	10	657
2014	297	285	4	586
TOTAL	2.422	1.640	25	4.087

\*Desde el 1 de septiembre de 2008

De esta cifra 551, la inmensa mayoría, corresponden a dictámenes y, solamente, 19 a acuerdos de devolución por no ser el contenido de la consulta materia objeto de dictamen preceptivo ni tratarse de una consulta facultativa.

La serie estadística de estos siete años eleva a 4.087 el número total de dictámenes y acuerdos emitidos por el Consejo a 31 de diciembre de 2014. La media anual del período, descartando el año 2008, en el que sólo hubo actividad desde septiembre, es de 632 consultas informadas. La representación que nos muestra el Gráfico III pone de relieve las fuertes oscilaciones que experimentó el flujo de dictámenes y acuerdos emitidos sin que, hasta el momento, tengamos ningún elemento que nos permita de modo concluyente determinar cuál sería el margen de actividad normal del Consejo, por lo que habrá que esperar el comportamiento de los próximos años para, con series más largas, poder disponer de datos convincentes. Sin embargo, sí cabe afirmar que las consultas procedentes de los ayuntamientos mantienen una tendencia más constante y sostenida, siendo la Administración regional, concretamente la Consejería de Sanidad, con su fuerte peso porcentual, la que condiciona fundamentalmente las oscilaciones que observamos.

**GRÁFICO III:  
TOTAL DE CONSULTAS INFORMADAS**



## 5.2. Contenido de los dictámenes y acuerdos

Del análisis del contenido de los dictámenes y acuerdos emitidos, recogido en el Cuadro IV, destaca, como resulta habitual, de modo muy preponderante el peso de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial, con un porcentaje del 83,96% sobre el conjunto total. Si consideramos la distribución de éstas, corresponden 210 a las que traen causa en actuaciones sanitarias y 198 a las de ámbito vial, fundamentalmente caídas y accidentes urbanos, procedentes de los ayuntamientos de la región, con un predominio muy destacado de Madrid capital, con un peso porcentual algo superior al 20 %.

### CUADRO IV: CONTENIDO DE LOS DICTÁMENES Y ACUERDOS

<b>RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....</b>	<b>492</b>
Ámbito sanitario.....	210
Ámbito vial.....	198
Daños urbanísticos.....	25
Daños por saneamiento.....	23
Otros servicios.....	20
Ámbito laboral.....	11
Ámbito escolar.....	5
<b>CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>37</b>
Resolución.....	32
Modificación .....	2
Interpretación.....	3
<b>REVISIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.....</b>	<b>35</b>
Revisión de oficio.....	30
Recurso extraordinario de revisión.....	5
<b>PROYECTOS DE REGLAMENTO EJECUTIVO.....</b>	<b>22</b>
<b>TOTAL.....</b>	<b>586</b>

A las restantes materias se han dedicado 84 dictámenes y acuerdos en la proporción que queda reflejada en el cuadro que comentamos. Es de destacar un crecimiento muy significativo, dentro de la modestia global de las cifras, de los dictámenes sobre proyectos de reglamentos ejecutivos y sobre la revisión de actos administrativos; si en 2013 fueron 15 y 18, respectivamente, en el ejercicio del que damos cuenta fueron 22 y 35.

Así mismo ha habido una disminución moderada de los asuntos relativos a contratación; aunque pocas conclusiones caben extraer de estas variaciones por la escasa cuantía del conjunto.

La comparación de las series históricas en el Cuadro V nos permite ver las oscilaciones que experimentan las diferentes materias sobre las que versan nuestros pronunciamientos. Es de destacar que se mantienen, a lo largo de los años, en proporciones muy similares, sin que aparezca ninguna variación muy significativa.

### CUADRO V: DICTÁMENES Y ACUERDOS EMITIDOS: 2008-2014

	2008*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Responsabilidad patrimonial	271	459	409	710	634	570	492	3545
Contratación administrativa	11	35	38	45	45	50	37	261
Revisión de oficio	13	28	26	11	12	18	30	138
Recurso extraordinario de revisión	1	25	19	6	8	3	5	67
Proyecto de reglamento	1	11	11	2	4	15	22	66
Otros	-	5	1	1	2	1	-	10
<b>TOTAL</b>	<b>297</b>	<b>563</b>	<b>504</b>	<b>775</b>	<b>705</b>	<b>657</b>	<b>586</b>	<b>4087</b>

\*Desde el 1 de septiembre de 2008

### 5.3. Aprobación de los dictámenes y acuerdos

La aprobación de los dictámenes y acuerdos del Consejo por unanimidad de todos sus miembros ha sido, como en años anteriores, la tónica dominante en la inmensa mayoría de los expedientes estudiados y debatidos a lo largo del pasado año. Las divergencias a la hora de expresar el voto obedecen más a apreciaciones fácticas o valoraciones subjetivas que a discrepancias conceptuales, salvo en algún supuesto muy concreto y limitado.

Esto evidencia la consolidación de los criterios doctrinales aplicables a las cuestiones fundamentales que son objeto de consulta, lo que ha tenido su reflejo en una menor divergencia con menor número de votos en contra, sin que ello haya sido óbice, cuando los consejeros lo han considerado oportuno, para que se formularan sus discrepancias, en algunos casos formalizadas a través de votos particulares o explicaciones de su voto en acta.

De los 570 asuntos aprobados en Pleno o en Comisión Permanente, 563 lo han sido por unanimidad y sólo 23 por mayoría absoluta, lo que significa que, solamente, un escaso 4,04% ha tenido algún voto en contra; en ningún caso se han planteado abstenciones.

Se han formulado 20 votos particulares a 11 dictámenes y 2 acuerdos, de los cuales 17 han sido discrepantes y 3 concurrentes. En 5 casos los votos han sido conjuntos y en el resto individuales. En 2 votaciones hubo una explicación de voto que se recogió en el acta correspondiente. De todo ello se da cuenta en el Cuadro VI, en el que se relacionan detalladamente los consejeros que formularon los votos y los dictámenes que fueron objeto de los mismos.

**CUADRO VI:  
DICTÁMENES Y ACUERDOS CON VOTO PARTICULAR  
O EXPLICACIÓN DE VOTO**

Dictamen n°	Fecha aprobación	Voto particular discrepante
38/14	29/01/2014	Sr. Sabando
76/14	12/02/2014	Sr. Zabía
94/14	05/03/2014	Sr. Galera, Sra. Laina
164/14	23/04/2014	Sr. Galera <sup>1</sup>
216/14	21/05/2014	Sra. Laina
226/14	28/05/2014	Sra. Laina
245/14	04/06/2014	Sr. Galera <sup>2</sup>
248/14	04/06/2014	Sra. Laina <sup>3</sup>
285/14	18/06/2014	Sra. Laina <sup>3</sup>
334/14	30/07/2014	Sr. Sabando, Sr. De la Oliva
Dictamen n°	Fecha aprobación	Voto particular concurrente
127/14	02/04/2014	Sra. Laina <sup>4</sup>
Dictamen n°	Fecha aprobación	Explicación de voto
96/14	05/03/2014	Sr. Zabía
448/14	22/10/2014	Sr. De la Oliva

Votos de adhesión:

<sup>1</sup> Sra. Campos; <sup>2</sup> Sra. Laina; <sup>3</sup> Sr. Galera y <sup>4</sup> Sr. Zabía.

Acuerdo n°	Fecha aprobación	Voto particular discrepante
29/14	17/09/2014	Sr. De la Oliva
Acuerdo n°	Fecha aprobación	Voto particular concurrente
6/14	26/02/2014	Sra. Laina

Todos los dictámenes con votos particulares son publicados en la página web del Consejo y figuran, junto con los aprobados por mayoría, oportunamente señalados en el Anexo III que acompaña a esta Memoria.

#### **5.4. Cumplimiento de plazos**

En la tramitación de los expedientes se ha observado con todo cuidado el cumplimiento de los plazos reglamentariamente establecidos al respecto: treinta días hábiles desde su entrada en la Institución, salvo para los que se solicite tramitación de urgencia, que acortan a la mitad el periodo. Ello ha permitido que, salvo supuestos muy contados y siempre por motivos plenamente justificados con la finalidad de una mayor reflexión o estudio de los temas en cuestión, el Consejo haya emitido sus dictámenes y acuerdos en tiempo, siendo incluso frecuente que lo hiciera en un plazo más breve del establecido al respecto. La plena implantación del sistema de transmisión telemática ha permitido que éstos pudieran estar en manos de los solicitantes en menos de cuarenta y ocho horas desde su debate y votación.

Se mantiene la continuidad, un año más, con lo que ha sido un principio de actuación del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid desde su constitución: mantener con rigor el cumplimiento de los plazos para dictaminar como una exigencia que, tras la calidad y el acierto en su contenido, debe ser consustancial con la labor de un órgano consultivo.

La función consultiva no puede ser una rémora en la gestión de los procedimientos; el dictaminar fuera de plazo añade un factor de incertidumbre, tanto a los ciudadanos que esperan una resolución a sus expedientes, como a las administraciones que tienen obligación de facilitársela, no sólo adecuada a derecho sino en tiempo y forma. La prolongación excesiva e injustificada de los trámites, por muy esenciales que sean, introduce un elemento que puede dañar la bondad del dictamen que, en algún caso, puede no llegar a ser conocido por el inexorable juego de la institución del silencio negativo.

En el sentido de todo lo expuesto, si en el año 2013 el plazo de emisión de dictamen fue escrupulosamente respetado en el 91% de los expedientes, en el ejercicio 2014, lo fue del 93%. Y en ambos caso, el retraso nunca superó una semana.



## 5.5. Mejora en la gestión

Todos los expedientes resueltos a lo largo del pasado año han seguido una tramitación normal salvo algún incidente menor, que no supuso una demora ni alteración digna de mención. En 24 asuntos se consideró insuficiente o incompleta la documentación, por lo que hubo que solicitar al órgano consultante que la ampliara o la completara, lo que se realizó sin mayores contratiempos. Solamente en cinco casos, habiendo transcurrido un plazo superior a seis meses sin respuesta, se procedió a la devolución del expediente, de conformidad con los criterios establecidos al respecto.

Especial atención se ha prestado, en la tramitación de todos los asuntos, a las exigencias y requerimientos establecidos en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal en todo lo referente al uso, estudio y custodia de los expedientes que contienen documentos con datos que deben ser objeto de especiales garantías de seguridad.

Las normas internas del Consejo incluyen, en este sentido, los principios básicos de las medidas de seguridad más relevantes sobre preparación y tramitación de las propuestas y, posteriormente, el acceso a los dictámenes y acuerdos emitidos, de forma complementaria a las contenidas en el correspondiente "*Documento de Seguridad*", de obligado conocimiento y seguimiento, para ficheros de datos de carácter personal sobre esta materia que, a lo largo del año, fueron revisados en colaboración con la Agencia de Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid (ICM) y actualizados en todo lo que se consideró preciso y oportuno.

Como mejora sustantiva en la gestión de los dictámenes y acuerdos, especialmente en el traslado del contenido de los mismo a los órganos consultantes, hemos de destacar especialmente la plena implantación durante el año 2014 del Sistema de Interconexión de Registros (SIR), que permite eliminar la circulación de documentos en soporte físico entre administraciones, aumentando la eficiencia y eliminando los costes de manipulación y remisión en papel, gracias a la generación de copias,

autenticadas electrónicamente, de la documentación presentada en los correspondientes registros.

La introducción de esta aplicación informática nos ha permitido remitir, mediante el sistema SEDO (Seguimiento de Documentos) que funciona en el ámbito de la Administración regional y mediante el ORVE (Oficina de Registro Virtual) entre las restantes administraciones públicas, los textos de todos los dictámenes y acuerdos aprobados el mismo día que eran firmados por el Presidente. Ambos ofrecen el servicio certificado, lo que permite digitalizar los documentos y enviarlos electrónicamente al destino al instante, sea cual sea la ubicación geográfica o la administración destinataria, con la autenticación de los registros de salida y entrada en el órgano receptor.

Con ello hemos conseguido que, con excepción de los pocos asuntos solicitados por las universidades madrileñas, que aún no están integradas en ninguno de los sistemas, los dictámenes, acuerdos y cualquier otra comunicación estén materialmente en conocimiento de los solicitantes en un plazo máximo de cuarenta y ocho horas desde su aprobación.

Resulta innecesario ponderar el beneficio en términos de tiempo que significa para los órganos solicitantes, en ocasiones muy presionados por problemas de plazos, pero en especial para los ayuntamientos de la región que por su ubicación geográfica dependían de los servicios de correo o mensajería para recibir los dictámenes.

## **5.6. Seguimiento de los criterios de los dictámenes**

El Consejo mantiene al día el oportuno registro con los datos de seguimiento de las recomendaciones contenidas en los dictámenes emitidos, lo cual ha permitido conocer, a través de las fórmulas consagradas y rituales “*de acuerdo con el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*” u “*oído el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid*”, el grado de asentimiento que los mismos tienen.

El cumplimiento de la obligación, establecida en el artículo 3.7 del Reglamento Orgánico del Consejo, de que los órganos consultantes notifiquen la resolución de los asuntos dictaminados a efectos de llevar el oportuno seguimiento de los mismos, se sitúa, a día de aprobar esta Memoria, en 455 registros correspondientes al año 2014. Con el detalle y porcentajes que figuran en el Cuadro VII.

**CUADRO VII:  
REGISTROS DE SEGUIMIENTO DE LOS DICTÁMENES**

Órgano consultante	Dictámenes	Registros de seguimiento		
		Total	De acuerdo	Oído
Consejerías	290	242 (83,4%)	232 (95,9%)	10 (4,1%)
Ayuntamiento de Madrid	190	179 (94,2%)	159 (88,8%)	20 (11,2%)
Otros ayuntamientos	67	33 (49,3%)	33 (100%)	-
Otros organismos	4	1 (25%)	1 (100%)	-
<b>TOTAL</b>	<b>551</b>	<b>455 (82,6%)</b>	<b>425 (93,4%)</b>	<b>30 (6,6%)</b>

El número de notificaciones remitidas a la Secretaría General del Consejo sobre el sentido de las resoluciones que se han adoptado ha sido de 455 (82,6% del total), cifra que, probablemente, se incrementará en los próximos meses ya que normalmente estas comunicaciones exceden el plazo de remisión establecido al efecto. La inmensa mayoría, el 93,4%, han sido resueltas de conformidad con el contenido del dictamen.

Un análisis comparativo con los años anteriores nos permite llegar a los siguientes resultados consolidados: de los 3.998 dictámenes que el Consejo había aprobado a 31 de diciembre de 2014, se ha recibido información sobre el seguimiento de 3.295, un 82,42%. De estos, el 92,05% ha seguido el criterio contenido en el dictamen, poniéndose de

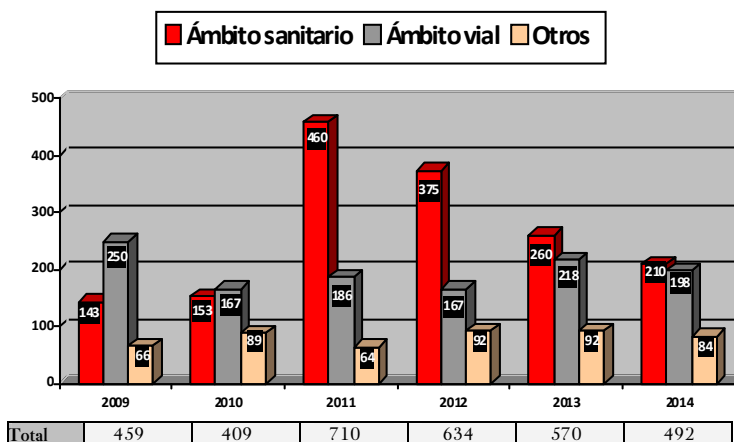
relieve que, a lo largo del tiempo, el seguimiento de las recomendaciones del Consejo Consultivo ha ido paulatinamente aumentando, lo cual pone de manifiesto un reconocimiento y una confianza en la Institución creciente, que no puede por menos que ser considerado un dato muy positivo y satisfactorio.

## 6. Especial consideración sobre los dictámenes de responsabilidad patrimonial

Los expedientes de responsabilidad patrimonial constituyen, tanto para el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid como para todos los restantes órganos consultivos del Estado, el peso fundamental de su actividad. Su contenido se polariza, como hemos tenido ocasión de ver, sobre dos tipos de asuntos fundamentalmente: los que traen causa en actuaciones sanitarias y los que tienen origen en accidentes viales.

Aunque con una cierta tendencia decreciente, ya apuntada, el pasado año se aprobaron 492 dictámenes y acuerdos sobre esta materia. En el Gráfico IV se puede comparar la evolución cuantitativa de este tipo de asuntos.

**GRÁFICO IV:  
EVOLUCIÓN DE LOS DICTÁMENES Y ACUERDOS  
DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL**



Su representación pone de relieve que a lo largo de los últimos seis años, que son de los que disponemos de datos completos, se experimentan diversas oscilaciones que no permiten predecir comportamientos constantes; a todo lo más, apuntar ciertas tendencias.

Dicho esto, es de destacar que, durante 2014, hubo una disminución significativa de reclamaciones patrimoniales, con respecto a años anteriores, tanto en las de contenido sanitario, un 19,23%, como en las que tienen su origen en accidentes viales, un más modesto 9,17%, como se pone de relieve en el Gráfico IV.

Dos son los orígenes fundamentales de este tipo de reclamaciones; la naturaleza de uno y otro son muy diferentes, desde cualquier punto de vista, por lo que no cabe establecer comparaciones que puedan resultar válidas. Las que se fundamentan en prácticas médicas tienen lugar en centros sanitarios, todos dependientes de la Consejería de Sanidad, que es la que asume la responsabilidad de su tramitación y resolución. Normalmente los presuntos daños no ofrecen duda y el debate se centra en si son consecuencia de una incorrecta aplicación de la *lex artis*, lo que implica unas valoraciones y pronunciamientos técnicos cualificados. Esta circunstancia limita, normalmente en gran manera, el voluntarismo o "*espontaneismo*" en su presentación.

La existencia de asociaciones que velan por la protección y defensa de los pacientes, la intensidad de los daños o las cuantías de las indemnizaciones, cuando se acreditan, han hecho que su estudio haya despertado la atención de los especialistas en el derecho de daños y han dado lugar a la existencia de una jurisprudencia y una doctrina legal muy consolidada que permiten hacer frente a la amplia y compleja problemática sobre la materia.

Por el contrario o a diferencia de lo dicho, todo es muy distinto en las reclamaciones de ámbito vial. Los accidentes se producen en espacios abiertos a la libre circulación de personas y vehículos y su constancia, las circunstancias que los rodean y, sobre todo, la posibilidad de probarlas de un modo suficiente y convincente adquieren una importancia determinante sin que, por otra parte, requieran de especiales

conocimientos técnicos o costosas pericias. Las cuantías resarcitorias, cuando se estiman, son normalmente mucho menores que las sanitarias y su evaluación es menos problemática o, al menos, plantea menores dificultades a la hora de su determinación.

Todos estos factores, así como la ausencia de una jurisprudencia superior sobre estos asuntos, que suelen dirimirse en la sede de los juzgados unipersonales de lo contencioso, no permite la consolidación de criterios doctrinales precisos y abunda, y así lo constata la experiencia de cuantos conocemos de estos asuntos, un cierto grado de improvisación y ausencia de profesionalización en el ejercicio del derecho a reclamar convirtiendo, con lamentable frecuencia, en una petición por responsabilidad patrimonial cualquier ligero incidente que tiene lugar como consecuencia del tránsito por las aceras y calzadas de las calles de nuestras ciudades.

Tanto en unos casos, como en los otros, la explicación de este fenómeno oscila entre dos extremos contrapuestos. Por una parte, no cabe duda de que hay una mayor conciencia ciudadana acerca de sus derechos y, como consecuencia, la decisión de exigirlos y defenderlos pero, por otra, ha hecho su aparición y se afianza cada día más lo que hemos venido denominando “*cultura de la reclamación*”, estimulada por determinados y conocidos intereses. Frente a estas prácticas, en algunos casos manifiestamente abusivas, -reiteramos lo dicho en otras ocasiones-, las administraciones carecen de elementos disuasorios. El abuso o exceso en estas iniciativas provoca costes y perjuicios que ninguna razón avala que deban permanecer impunes; la tramitación de expedientes carentes de causa y razón no es una actividad indiferente que pueda tener cobijo en la legítima defensa de los derechos ciudadanos ni una obligación que deban soportar las haciendas de las administraciones públicas sin más.

## 6.1. Ámbito sanitario

El número de dictámenes y acuerdos sobre reclamaciones patrimoniales que traen causa en actuaciones sanitarias, como hemos visto, ha continuado disminuyendo con respecto a los dos años anteriores. Siguen siendo los más numerosos cuantitativamente (210), aunque tienden a aproximarse, en los últimos años, a los de ámbito vial (198).

Su peso, en el conjunto de la actividad del Consejo en esta materia, es del 42,68% de todos los dictámenes y acuerdos emitidos. La explicación de esta tendencia decreciente, desde su cifra más alta en 2011, reside tanto en la contención del número de reclamaciones que plantean los ciudadanos, como en los efectos de la paulatina puesta al día, por el órgano consultante, de expedientes atrasados de años anteriores.

Debemos dejar constancia de que, a pesar del alto número de este tipo de reclamaciones que formulan los ciudadanos que entienden lesionados sus derechos por lo que consideran “*malas prácticas médicas*”, en comparación con las actuaciones sanitarias que tienen lugar en nuestra región siguen representando una proporción mínima, lo cual dice mucho en favor de la calidad de este servicio público.

Para constatar tal afirmación, basta con observar el número de actuaciones durante el año 2013, -últimos datos disponibles\*, en la red sanitaria madrileña:

- Datos de atención especializada:
  - Urgencias: 2.861.566
  - Ingresos: 498.812
  - Intervenciones quirúrgicas: 430.293
  - Consultas externas: 12.178.162



- Datos de atención primaria:
  - Consultas de medicina familiar: 28.681.167
  - Consultas de enfermería: 15.302.671
  - Consultas de pediatría: 4.820.522

\* Fuente: Consejería de Sanidad

El Consejo ha hecho un seguimiento, y de ello se ha ido dando cuenta en las correspondientes memorias, de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en los recursos contenciosos que se interponen contra las resoluciones de la Consejería de Sanidad que ponen fin a este tipo de expedientes. Se trataba con ello de conocer de modo categórico los criterios jurisprudenciales de la jurisdicción, tanto para la estimación como para la valoración de daños resarcibles. Dicha información ha resultado de gran utilidad como criterio orientativo a la hora de preparar y aprobar nuestros dictámenes.

Cuatro han sido las cuestiones que hemos valorado como definitivas a la hora de llevar a cabo nuestro análisis:

- ¿Qué cantidad porcentual de los expedientes dictaminados han sido recurridos en vía jurisdiccional?
- ¿Cuáles son las diferencias y similitudes que encontramos en los pronunciamientos jurisdiccionales frente a la doctrina fijada por el Consejo?
- ¿Qué criterios doctrinales se esgrimen mayoritariamente para resolver los recursos y cómo se valoran los daños para calcular la indemnización en casos de estimación?

El estudio se realizó mediante el buscador de jurisprudencia del Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (CENDOJ), a efecto de localizar todas las sentencias disponibles con los siguientes criterios:

- Que se pronunciaran sobre materia de responsabilidad patrimonial sanitaria de la Comunidad de Madrid.
- Con cuantías superiores a 30.050 euros, ya que en los casos en que son inferiores la competencia la tienen los juzgados unipersonales (art. 8 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa).
- Dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo.
- Desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2013.

Determinado el universo del estudio con los parámetros anteriores, el número de sentencias dictadas en esta materia asciende a 222, de las cuales sólo 55 son estimatorias.

## **6.2. Ámbito vial**

Constituyen, como hemos afirmado, el segundo bloque de consultas dictaminadas sobre responsabilidad patrimonial. Su número, en el año 2014, ha sido de 198, ligeramente inferior (9,17%) al año anterior (218), en el que había experimentado un crecimiento desproporcionado de un 30,54%.

Aun con esta pequeña disminución, mantienen una tendencia creciente que los aproxima en número a los sanitarios. Su explicación no debe buscarse, exclusivamente, en un presunto mal estado de las aceras y calzadas, consecuencia de la crisis presupuestaria de nuestros municipios. Si se analiza el origen de este tipo de expedientes que llegan al Consejo, puede advertirse que cada vez se extienden a más municipios y de menor población. Nada tiene de extraño que este tipo de actuaciones tiendan a experimentar un incremento como un efecto contagio que, desde las grandes concentraciones urbanas en las que cabe suponer una población con más nivel de cualificación y mayores medios, se extienda a municipios de menor tamaño en ámbitos rurales. Se pone de relieve que

cada vez son más los ciudadanos que van tomando conciencia de sus derechos y están dispuestos a defenderlos.

Es totalmente predecible y no parece temerario aventurar que este despertar de la conciencia ciudadana irá progresivamente en aumento. Por lo que el fenómeno debe alertar a las autoridades municipales, no sólo a la hora del mantenimiento y conservación de sus viales, -que deben darse por supuestos-, sino también de algo más accesorio, pero que puede llegar a tener impacto en las haciendas municipales: la necesidad de prestar el interés que merecen este tipo de asuntos, tramitándolos con rigor y garantías jurídicas.

### **6.3. Cuantía de indemnizaciones reconocidas**

Del conjunto de los expedientes de responsabilidad patrimonial dictaminados durante el año 2014, el Consejo ha estimado la existencia de una lesión evaluable económicamente en 61 de ellos, por una cuantía global de 1.745.607,83 euros. En términos porcentuales significa que, de todos los dictámenes y acuerdos emitidos sobre reclamaciones patrimoniales, se ha apreciado una lesión susceptible de ser indemnizada en el 12,4% de los casos. Comparativamente con otros años es un porcentaje inferior a los de 2010 y 2013, que fueron del 18,09% y 16,32%, respectivamente, y muy similar al de los restantes años.

El Cuadro VIII refleja la evolución de estas cantidades reconocida a lo largo de los últimos cinco años, debiéndose comparar los datos en términos porcentuales, dadas las variaciones en el número de expedientes de responsabilidad patrimonial habidas en los diferentes años.

**CUADRO VIII:  
TABLA COMPARATIVA DE INDEMNIZACIONES\***

		Ámbito sanitario	Ámbito vial	Daños por saneamiento	Otros servicios	TOTAL
2009	Dictámenes estimatorios	21 (14,7%)	13 (5,2%)	6 (33,3%)	5 (10,6%)	<b>45 (9,8%)</b>
	Cuantía	759.122,11	200.911,49	643.944,77	68.107,21	<b>1.672.085,58</b>
2010	Dictámenes estimatorios	21 (13,7%)	18 (10,8%)	18 (58,1%)	17 (29,3%)	<b>74 (18,1%)</b>
	Cuantía	1.078.488,19	198.795,49	333.280,70	559.699,77	<b>2.170.264,12</b>
2011	Dictámenes estimatorios	50 (10,9%)	28 (15,1%)	13 (50%)	3 (7,9%)	<b>94 (13,2%)</b>
	Cuantía	872.756,37	802.799,39	448.361,62	109.663,89	<b>2.233.581,27</b>
2012	Dictámenes estimatorios	47 (12,5%)	15 (8,9%)	17 (50%)	9 (16,1%)	<b>88 (13,9%)</b>
	Cuantía	1.226.606,37	155.457,29	334.807,85	193.788,77	<b>1.910.660,28</b>
2013	Dictámenes estimatorios	41 (15,8%)	22 (10,1%)	15 (60%)	15 (22,4%)	<b>93 (16,3%)</b>
	Cuantía	1.554.565,96	226.144,90	484.674,74	1.534.270,64	<b>3.799.656,24</b>
2014	Dictámenes estimatorios	29 (13,9%)	21 (10,6%)	9 (39,1%)	2 (3,3%)	<b>61 (12,4%)</b>
	Cuantía	882.147,21	507.467,30	259.370,32	96.623,00	<b>1.745.607,83</b>

\* Los porcentajes se han calculado sobre el total de las consultas tramitadas sobre esta materia.

Como podemos comprobar la cifra total, en concepto de indemnizaciones reconocidas durante 2014, por el Consejo ha disminuido, muy significativamente, en 2.054.048,41 euros con respecto al año anterior, equivalente a cuatro puntos porcentuales. Esta significativa variación requiere una explicación. No se produce en el ámbito sanitario o vial, que se mueven en cifras resarcitorias semejantes o menores que otros años, sino que trae su causa en los asuntos que se engloban en el indeterminado concepto que denominamos “*otros servicios*”; en el que hubo en 2013, dos indemnizaciones muy sustantivas.

En el Gráfico V, se comparan las cifras medias reconocidas en todo tipo de reclamaciones. Se puede comprobar que las que traen causa en actuaciones sanitarias, durante el ejercicio del que damos cuenta, ha sido de 30.418,87 euros, ligeramente inferior a la media de los últimos seis años que se situó en 33.232,25 euros. En el caso de las de ámbito vial, la cifra media de las indemnizaciones reconocidas fue de 24.165,11 euros, esta vez bastante superior al promedio del periodo, que fue de 16.663,09 euros.

El Consejo, como ha hecho otros años, ha tratado de poner en relación, en función de los datos de los que disponemos, las cuantías resarcitorias que reconoce en aquellos dictámenes en que se identifican daños con las cifras solicitadas por los reclamantes. Con esta finalidad se ha establecido un registro en el que se recogen las cantidades en que valoran los ciudadanos sus pretensiones, cuando las cuantifican, ya que son muchos los casos en los que se consideran indeterminadas o condicionadas a circunstancias que no permiten en una primera instancia su valoración.

Con las limitaciones expuestas, que rebajan sustancialmente las cifras que consideramos, se pone de relieve una extraordinaria labor moderadora y ordenadora del Consejo. Como podemos comprobar en el Cuadro IX en el que se reflejan, agrupadas en atención a las distintas causas que las motivan, las cantidades solicitadas, a lo largo del pasado año 2014, éstas ascendieron a 199.917.322,40 euros; el porcentaje de las cantidades reconocidas sobre esta cifra fue de un 0,87%.

### **CUADRO IX: INDEMNIZACIONES SOLICITADAS**

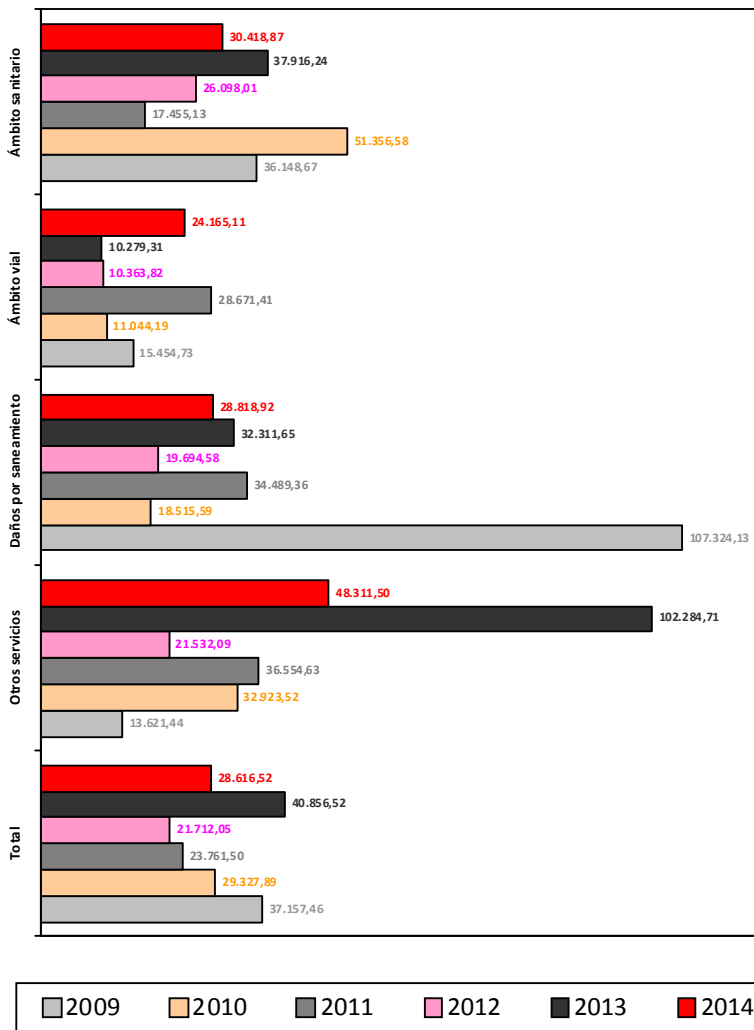
Indemnización	Ámbito sanitario	Ámbito vial	Daños por saneamiento	Otros servicios	Total
Solicitada	155.829.437,89	11.929.233,83	1.272.673,54	30.885.977,14	199.917.322,40
Reconocida	882.147,21	507.467,30	259.370,32	96.623,00	1.745.607,83

La enorme divergencia entre las solicitudes de responsabilidad a las administraciones públicas y el reconocimiento de daños indemnizables tiene una doble causa, ya repetida hasta la saciedad. En unos casos la amplitud conceptual de la institución puede crear el espejismo, rechazado en infinitas sentencias de todos los tribunales y doctrinalmente, como no podía ser de otra manera, de concebir a la Administración pública como una aseguradora universal, que debe responder de cualquier perjuicio que sufran los ciudadanos en la utilización de un servicio público.

Una segunda razón, más técnica, debe residenciarse en la dificultad de valorar la infinidad y diversidad de daños que se pueden producir en el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial. Se recurre con reiterada frecuencia, ante la falta de otro tipo de criterio, al baremo de accidentes de tráfico pero, como se ha puesto de relieve, por voces muy autorizadas, ni comprende todo el universo al que nos enfrentamos, ni permite una aplicación adecuada a supuestos para los que no está pensado. Todo ello da lugar a un amplio margen de discrecionalidad que, como resulta comprensible, tiende a desbordarse en peticiones desproporcionadas y carentes de cualquier fundamento.

Sobre este tema versó la reunión de presidentes de Consejos Consultivos, celebrada en la ciudad de Granada, en el mes de marzo de 2014, de la que se dará cuenta más adelante, en la que se debatió sobre “*La responsabilidad patrimonial sanitaria y las indemnizaciones por daños*”. En dichas sesiones participó el Consejero electivo, Don Pedro Sabando Suárez, con una ponencia sobre “*Valoración de daños en el ámbito sanitario: presupuestos*”, que por su interés se reproduce en el Anexo II.

**GRÁFICO V:  
INDEMNIZACIONES MEDIAS RECONOCIDAS**



#### 6.4. Sobre el plazo para resolver

Aún a riesgo de ser una vez más reiterativos pero quizá amparándonos en la oportunidad del momento, debemos recordar que, con carácter general, la inmensa mayoría de los expedientes de reclamación patrimonial, traigan la causa que traigan y procedan de la administración que procedan, se resuelven en un período de tiempo que supera ampliamente el año desde su presentación.

No podemos ignorar que dicho plazo excede, en mucho, los seis meses establecidos en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidades patrimoniales de las administraciones públicas. Se trata de un problema generalizado y, en estos momentos en que se encuentran en fase de estudio muy avanzado dos anteproyectos de ley de régimen jurídico del sector público y de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, pudiera ser muy pertinente plantearse la conveniencia de adecuarlo a períodos más realistas.

Es un hecho contrastado que las distintas administraciones públicas que, en el ejercicio de sus competencias, tramitan este tipo de expedientes en los que con frecuencia han de practicarse pruebas testificales o periciales, solicitar informes a distintos servicios, dar audiencia a los interesados, en algunos casos varias veces y, finalmente, someterse al informe preceptivo de los correspondientes consejos consultivos, son incapaces de culminarlos en el plazo establecido para la presunción de desestimación de la pretensión mediante la institución del silencio administrativo y el consiguiente acceso a los tribunales. Ello genera multitud de recursos contenciosos en que, con frecuencia, los expedientes administrativos no han culminado su tramitación, faltando trámites que pueden ser decisivos a la hora de su cabal instrucción y enjuiciamiento, con las consecuencias que cabe imaginar. Todo ello pudiera ser evitado con plazos más realistas.



## 7. Transparencia y publicidad de la labor del Consejo

La entrada en vigor de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en el ámbito de la Administración General del Estado, y la publicación del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, que aprobó el estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ha significado la puesta en marcha de un proceso progresivo y gradual que pretende implantar estos principios en el seno de nuestras administraciones públicas.

Muchas, prácticamente todas las Comunidades Autónomas, a la hora de escribir estas líneas, han tomado medidas para implementar la aplicación de la ley, en sus respectivos territorios, el 10 de diciembre de 2015, momento de su entrada en vigor. En este sentido la Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas ha atribuido al Consejo importantes competencias en esta materia, a las que se hará referencia más adelante.

Desde su creación el Consejo ha venido trabajando en la dirección *“de (facilitar) de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública”* (artículo 5.1 de la mencionada ley). Por lo que, ahora que se ha convertido en imperativo legal, no tenemos más que seguir avanzando en el camino emprendido, tratando de ampliar y profundizar en la mayor cantidad de información posible, puesta a disposición de los ciudadanos, tanto del propio Consejo como órgano administrativo, como de la actividad consultiva que lleva a cabo.

Ambos objetivos se materializan de dos formas diferentes y complementarias. En primer lugar, a través de sus memorias anuales cuya preparación y elevación al Pleno viene impuesta al Secretario General, en el artículo 24 del Reglamento Orgánico del Consejo. Desde el año 2008, en el que se inició nuestra actividad, se vienen publicando consecutivamente, pretendiendo que la información que se suministra en

las mismas sea cada vez más amplia, sistemática y clarificadora. De las mismas se hace una amplia distribución institucional a la Asamblea de Madrid, a los portavoces de todos los grupos parlamentarios, gobierno regional y altos cargos de la Administración de la Comunidad de Madrid, alcaldes, secretarios locales y directores de asesorías jurídicas de todos los ayuntamientos de la región, así como a los secretarios generales de todas las universidades públicas y entidades corporativas de la Comunidad. Además de esta difusión, todas las memorias anuales son accesibles desde la página web de Consejo bajo el epígrafe de “*Documentación relevante*”.

Por otra parte, también, se realiza una labor de difusión y transparencia a través de la propia página web del Consejo ([www.ccmadrid.org](http://www.ccmadrid.org)), que se abrió a los pocos meses de entrar en funcionamiento la Institución y que, tal y como hemos ido dando cuenta en las sucesivas memorias anuales, ha sido objeto de una constante atención y mejora.

En ella figuran de modo accesible, fácil y claro los siguientes temas de información general: la relación actualizada de los miembros del Consejo y sus currícula, la normativa vigente, las competencias atribuidas al organismo o, a modo de prontuario, una síntesis de los criterios instrumentales y procedimentales necesarios para tramitar los asuntos ante el Consejo, especialmente dirigida a los ayuntamientos para facilitar la gestión de los mismos, dada su lejanía y la eventualidad de sus consultas. Figuran, también, con acceso gratuito y libre todas las publicaciones del Consejo, incluidas, como no podía ser de otra manera, las memorias anuales, así como los acontecimientos y novedades más relevantes, con la única condición de citar las fuentes y respetar los derechos de la propiedad intelectual.

Pero, además, la página web contiene aspectos más dinámicos, para favorecer el acceso y conocimiento de los dictámenes y de los criterios doctrinales del Consejo. En tal sentido cabe resaltar la publicidad de su doctrina, utilizando dos vías perfectamente vinculadas y armonizadas, que facilitan su consulta a cualquier profesional interesado:

- Por un lado, se publica mensualmente una amplia selección de los dictámenes y acuerdos más significativos doctrinalmente, disponiendo así,

al final de 2014, de una base de datos con 1.482 publicados, un 36% aproximadamente del total de los aprobados. En esta relación se incluyen los más relevantes en materia de responsabilidad patrimonial y todos los dictaminados por este órgano consultivo en las restantes. Su acceso y localización se realizan fácilmente a través de un buscador dotado de diversos campos, con un tesoro lo más riguroso posible de los términos más significativos. Su contenido es revisado periódicamente con la finalidad de mantenerlo actualizado y vigente, evitando la acumulación de textos que nada nuevo aportan y que se van quedando obsoletos con el paso del tiempo o adecuándolo a los cambios que experimenta el tratamiento jurídico de los asuntos tratados.

Los datos personales contenidos en los documentos a publicar son siempre debidamente disociados, de modo que la información que se obtenga no pueda asociarse a personas identificadas o identificables, en cumplimiento de la normativa aplicable sobre la materia.

- De forma paralela a la consulta de los dictámenes y acuerdos, cualquier persona puede acceder a la “*Compilación de criterios doctrinales del Consejo*”, realizada en base al contenido de más de 700 dictámenes y acuerdos, de entre los más significativos, acerca de los temas más controvertidos o complejos objeto de consulta.

Elaborada por los letrados del Consejo, es objeto de una actualización periódica. En el ejercicio del que damos cuenta se realizaron dos revisiones: una en abril y otra en octubre, en las que se llevaron a cabo mejoras en la sistemática de los temas tratados y se incluyeron tanto las novedades doctrinales, como los criterios interpretativos consolidados hasta el momento. En la primera de ellas debemos destacar que se añadió un nuevo capítulo referido a los proyectos de reglamento ejecutivo que analiza, entre otras cuestiones, los límites de la potestad reglamentaria de la administración, el reglamento autonómico en el marco competencial del Estado, el procedimiento de elaboración de los reglamentos o la técnica normativa de las disposiciones de carácter general.

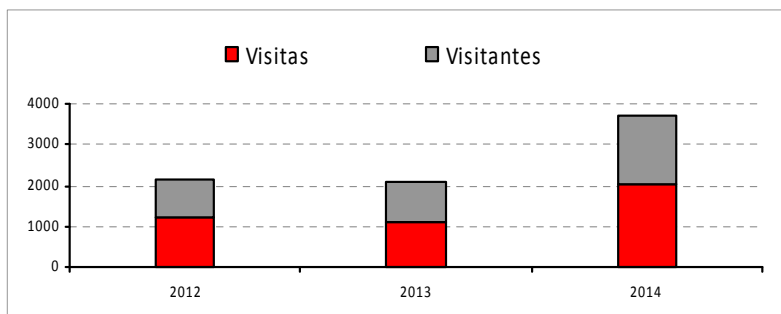
En el último trimestre del año se ha culminado una indización entre la compilación y los dictámenes publicados, asegurando que todos los

citados en aquélla estén publicados de forma destacada y sean fácilmente localizables a través del buscador. En el supuesto de que alguno de los dictámenes o acuerdos invocados hubiera sido dado de baja por cualquier causa, en el momento de la consulta, hemos establecido un servicio de apoyo documental para poder facilitarlo, mediante petición individualizada, a través del correo electrónico institucional.

El compendio doctrinal es difundido mediante dos formatos diferentes: uno de ellos facilita su consulta concreta, de forma estructurada, ágil y detallada directamente en la web, mientras que el otro presenta idéntico contenido pero en un único documento. En ambos casos, toda la información puede descargarse, libre y gratuitamente, sin necesidad de identificación personal alguna, con el compromiso de citar las fuentes y de respetar las disposiciones de la legislación en materia de propiedad intelectual.

Todas estas actuaciones han tenido su fiel y satisfactoria respuesta en el número de visitantes que consulta la página web. En el pasado año, tal y como se puede ver en el Gráfico VI, el número medio de visitantes (personas que acceden), excluido el mes de agosto, se incrementó un 67,65% con respecto al año anterior y el de visitas (número de veces que lo hacen) casi se ha duplicado, hasta un 88,82%.

**GRÁFICO VI:  
CONSULTAS DE LA PÁGINA WEB DEL CONSEJO**



## 8. Medios personales

El Consejo Consultivo, a 31 de diciembre de 2014, estaba compuesto por 10 altos cargos: el Presidente, dos Consejeros permanentes, seis Consejeros electivos y el Secretario General. Con respecto al año anterior se redujeron dos altos cargos.

Para el desarrollo de sus funciones, los consejeros están asistidos por seis letrados, además del personal de secretaría.

Está dotado de 13 puestos de trabajo adscritos a Gerencia, que se responsabilizan de las tareas de administración de personal, gestión económica, biblioteca, documentación, archivo, registro de documentos, apoyo administrativo a las secciones y demás tareas auxiliares.

Siempre que ha sido posible, con motivo de bajas o sustituciones, se ha llevado a cabo una reordenación de funciones y tareas, con la finalidad de racionalizar y mejorar la gestión de nuestros recursos humanos. La progresiva informatización de los procesos administrativos y la simplificación de las gestiones burocráticas han permitido amortizar dos puestos de trabajo, lo que nos ha facilitado alcanzar un mayor nivel de eficiencia y productividad.

Durante el año 2014 se produjeron, sin contar altos cargos, 10 bajas en el Consejo: el Jefe de Gabinete del Presidente, el Jefe de Estudios y Programas, seis secretarías de altos cargos y un funcionario auxiliar que obtuvo, por concurso de méritos, otro destino administrativo.

Hubo cuatro altas: tres secretarías de altos cargos y un conductor.

## 9. Medios materiales

En el año 2014 el Consejo Consultivo, por todos los conceptos, supuso un coste de 3.567.708, 21 euros para la hacienda autonómica, lo que implicó 703.045,79 euros menos de lo que figuraba en su presupuesto inicial, aprobado por la Asamblea de Madrid.

En la Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2014 se incluyó una dotación de 4.270.754 euros para el “*Programa presupuestario 45. Consejo Consultivo*”, agrupada como todos los años en cuatro capítulos: I. Personal, II. Gastos Corrientes, III. Inversiones y IV. Activos Financieros.

Este ahorro ha sido posible por una contención de los gastos de personal, en el Capítulo I, de 620.940,65 euros, un 17,04% menos de lo presupuestado inicialmente, así como por la continuidad y estricto seguimiento por parte de Gerencia de los programas de racionalización y control de gastos consuntivos, ya implementados en años anteriores. A lo largo del pasado año estas medidas se han hecho extensibles a todas las partidas del capítulo II susceptibles de optimización; en concreto se ha prestado especial atención al consumo de material informático y al de carácter fungible, consiguiendo resultados muy positivos, que han supuesto en su conjunto una reducción del 12,59% con respecto al ejercicio anterior y una moderación de 77.818 euros sobre el crédito inicial. Cifras a las que debe prestarse especial relevancia por lo ajustadas que estaban ya estas partidas y que serán muy difíciles de mantener en futuros ejercicios.

En el año 2014 se ha continuado con los mismos contratos del año anterior. Son los siguientes:

- Arrendamiento de las oficinas donde tiene su sede el Consejo:
  - Se trata de un contrato de arrendamiento de los denominados patrimoniales, excluidos de la Ley de Contratos del Sector Público, con Arproma, S.A. (Arrendamientos y Promociones de la Comunidad de

Madrid, S.A.). El contrato vigente es segunda novación modificativa del contrato original, firmado el 28 de julio de 2000, y tiene prevista su vigencia hasta el 31 de diciembre de 2016. El coste anual fue de 271.832 euros.

- Limpieza del local:

- Contrato de servicios que se adjudicó el 19 de mayo de 2011 a la empresa Navalservice, S.L. por procedimiento abierto y con el criterio único de precio, habiendo sido prorrogado hasta el 30 de abril de 2015. El coste anual fue de 23.156 euros.

- Vigilancia y seguridad de las instalaciones:

- Contrato de servicios adjudicado el 10 de diciembre de 2010 a la empresa Seguridad Ceres, S.A. por procedimiento abierto y criterio único de precio, siendo prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2014. El coste anual fue de 63.553 euros.

- A finales de año se llevó a cabo una convocatoria pública para la licitación de un nuevo contrato que se adjudicó a la empresa Grupo Control Empresa de Seguridad, S.A.

- Arrendamiento de un aparato de reprografía:

- Efectuado mediante el sistema de adquisición centralizada ante la Dirección General de Patrimonio del Estado, por un período comprendido entre el 1 de agosto de 2012 y el 31 de julio de 2016. El coste anual fue de 3.196 euros.

- Renting de vehículos oficiales:

- Este contrato se gestiona a través de la Dirección General de Contratación y Patrimonio, órgano competente para efectuar de forma centralizada la contratación de los vehículos oficiales. Durante el pasado año se ha producido el cambio de la compañía adjudicataria, que ha pasado a ser la empresa BBVA Autorenting, S.A. Esta modificación ha significado una notable mejora de las condiciones económicas, ya que el coste mensual por vehículo se ha reducido en un 52,72%, al pasar de 975

euros/mes a 461 euros/mes, lo que tendrá su reflejo en las cifras del próximo año. El coste en 2014 fue de 11.480 euros.

Existen, además, otros contratos menores para atender determinadas necesidades, que se han ejecutado con las mismas empresas que los venían realizando hasta la fecha. Son los siguientes:

- Mantenimiento de las instalaciones por un importe de 3.756 euros/año.
- Mantenimiento de los mecanismos de control horario: 384 euros/año.
- Mantenimiento aséptico de los cuartos de baño: 924 euros/año.
- Póliza de seguro de cuadros cedidos temporalmente por la Dirección General de Bellas Artes, del Libro y Archivos de la Comunidad: 1.823 euros/año.
- Arrendamiento de plazas de aparcamiento: 12.440 euros/año.

Las tareas de elaboración del anteproyecto de presupuesto para el año 2015 se iniciaron en el mes de junio de 2014, con la novedad de efectuarse bajo una nueva aplicación informática, SAP (Sistema de Aplicación de Productos), dentro del proyecto de modernización de los sistemas de información económica-financiera que la Comunidad de Madrid ha implantado a partir del 1 de enero de 2015. Su puesta en funcionamiento ha supuesto una mayor complejidad para el personal con responsabilidad en el área económica, al tener que adiestrarse en su funcionamiento mediante la realización de cursos de formación y tener que compatibilizar dos sistemas informáticos en un mismo ejercicio presupuestario.

La Comisión Permanente conoció, en su reunión del día 26 de junio de 2014, de conformidad con lo que establece el artículo 8, letra g) del Reglamento Orgánico del Consejo, la oportuna propuesta de anteproyecto de presupuesto para el año 2015 que, aprobada por el Presidente, fue posteriormente remitida a la Dirección General de Presupuestos y Recursos Humanos de la Consejería de Economía y Hacienda, para su tramitación y posterior aprobación parlamentaria.



- La Ley 3/2014, de 22 de diciembre, por la que se aprobaron los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2015, incluye una dotación de 4.133.801 euros para el “*Programa presupuestario 912N. Consejo Consultivo*”, Sección 27: Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

- Cifra que supone una minoración del 3,2% con respecto a la cifra dotada para el ejercicio presupuestario 2014.

Su distribución, por capítulos, es la siguiente:

- Capítulo I. Personal: 3.525.108 euros, representa una disminución del 3,3% respecto al año anterior.

- Capítulo II. Gastos corrientes: 600.000 euros. Cabe señalar que las dotaciones de este capítulo disminuyen un 2,9%.

- Capítulo VI. Inversiones reales: 5.000 euros, aumenta un 6,8%.

- Capítulo VIII. Activos financieros: 3.693 euros, sin variación con respecto a otros años.

En el Cuadro X puede observarse la evolución presupuestaria que ha tenido lugar en los últimos seis años.

### CUADRO X: DOTACIONES PRESUPUESTARIAS ANUALES

Año	Crédito inicial	Liquidación	Ejecución
2009	5.668.920	4.167.305	73,5%
2010	5.548.966	3.857.862	69,5%
2011	4.983.645	3.933.565	78,9%
2012	4.962.421	3.712.343	74,8%
2013	4.318.421	3.840.393	88,9%
2014	4.270.754	3.567.708	83,5%

A lo largo de los últimos siete años, desde su constitución, los presupuestos del Consejo Consultivo han sido decrecientes hasta el punto de que, desde el año 2009 hasta el actual, han disminuido en 1.535.119 euros.

Esta progresiva disminución ha estado en consonancia con la política del gobierno de la Comunidad de Madrid sobre contención y reducción del gasto público. Si por séptimo año consecutivo esto ha sido posible, sin detrimento de la actividad ni menoscabo del funcionamiento del organismo, es porque, una vez superados los gastos de primera ocupación e instalación del edificio y el amueblamiento y equipamiento de la sede, se han venido aplicando de modo continuado y sostenible criterios de mejora en la gestión y la introducción con carácter permanente de principios de eficiencia en el gasto.

## 10. Organización y funcionamiento

El funcionamiento y la organización de los servicios del Consejo recaen fundamentalmente sobre Gerencia que, bajo la dirección del Secretario General, garantiza la adecuada gestión y prestación de los mismos. Sus criterios de actuación están recogidas en la Resolución 25/14, de 14 de febrero, por la que se establecen las normas de organización y funcionamiento de la Gerencia del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y, con carácter más específico, en la Resolución 20/13, de 18 de abril, sobre la prestación del servicio de biblioteca, documentación y archivo del Consejo.

En ellas se ordenan y distribuyen, entre las diferentes unidades administrativas, las tareas de gestión económica y de personal; la presupuestaria; el funcionamiento de biblioteca, documentación y archivo, así como el régimen interior.

Con la finalidad de llevar un seguimiento permanente del funcionamiento de los servicios hay establecidos tres programas: de ejecución presupuestaria, de control de gastos y de absentismo laboral, en base a los que, con una frecuencia trimestral o semestral según los casos, se emiten informes de situación que permiten tener un conocimiento y un control muy seguido de la evolución de nuestros recursos, detectando cualquier desviación con antelación suficiente.

Es relevante, desde el punto de vista organizativo, el cambio que ha supuesto la implantación en la Comunidad de Madrid, durante el pasado año, del programa informático Nexus. Dicho proyecto contempla la puesta en marcha de un nuevo sistema de información económico-financiero que, a partir del 1 de enero de 2015, ha sustituido e integrado las distintas aplicaciones informáticas que hasta el momento se venían utilizando en la Comunidad. Para su implantación fue necesario que el personal de Gerencia con competencia en la materia adquiriese los conocimientos necesarios a través de los oportunos cursos de formación, reuniones con la Intervención General de la Comunidad de Madrid y la Dirección General de Contabilidad, así como verificar las características

técnicas de los ordenadores, instalar los nuevos programas y asignar los distintos perfiles a los usuarios, entre otras actuaciones menores.

Por lo que respecta a las aplicaciones informáticas que ya fueron implementadas en el ejercicio anterior: FIVA, para control horario; portafirmas digital; ORVE (Oficina de Registro Virtual de Entidades) para remisión telemática de documentos entre distintas administraciones públicas; y SEDO (Seguimiento de Documentos) en el ámbito de la Comunidad de Madrid culminaron su total desarrollo, funcionando con absoluta normalidad y satisfacción. Su implantación ha reportado al Consejo unos beneficios evidentes en agilidad administrativa, con ahorro de tiempo y acortamiento de plazos, y de seguridad en los envíos de documentación, así como en economía de medios personales y materiales al suprimirse los procesos de impresión en papel, registro manual y envíos certificados.

## 11. Biblioteca, Documentación y Archivo

La Unidad de Biblioteca, Documentación y Archivo ha procesado, a lo largo del año 2014, un total de 603 nuevos expedientes, que han pasado a ser archivados y custodiados por la misma, quedando disponibles para su consulta por parte del personal autorizado.

Durante el año del que damos cuenta, la biblioteca del Consejo ha incorporado, por vía de compra o de donativo, un total de 43 nuevos títulos y ha realizado 94 préstamos internos. Además, a petición de consejeros, letrados o personal interesado, se llevaron a cabo 16 préstamos interbibliotecarios de diversas monografías o revistas.

A su vez, se han catalogado 39 libros y 63 artículos de revistas especializadas, así como 183 dictámenes y 14 acuerdos que han sido disociados e incluidos en la base de datos Absys para su posterior consulta por el personal del Consejo.

El personal del departamento lleva a cabo, sobre los textos de aquellos dictámenes cuyo valor doctrinal justifica su publicación en la página web institucional, un trabajo de eliminación de todas las referencias precisas para dar cumplimiento a la normativa en materia de protección de datos personales. En total, a lo largo del año, se han despersonalizado 325 documentos (298 dictámenes y 27 acuerdos).

Con el fin de disponer de una base de datos actualizada sobre legislación, jurisprudencia y doctrina, se ha mantenido la suscripción a Tirant lo Blanch On Line. Se trata de una base de datos muy completa dotada de biblioteca virtual, legislación consolidada, jurisprudencia e información bibliográfica, cuyo uso comenzó en 2013 con resultados muy satisfactorios entre sus usuarios más directos, lo que ha supuesto un ahorro económico sin merma de los medios y herramientas jurídicas que precisa el personal técnico del Consejo para el desarrollo de sus cometidos.

Asimismo, se ha mantenido la suscripción a las versiones electrónicas de la Revista de Administración Pública electrónica, del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, de la revista Práctica Derecho de Daños, de

Wolters Kluwer La Ley, y de la Revista Española de Derecho Administrativo, de Thomson Reuters Aranzadi, esta última también en formato papel.

La Unidad de Biblioteca, Documentación y Archivo ha continuado con el mantenimiento, actualización e indización de la Biblioteca Virtual, red de uso interno del Consejo Consultivo, a la que se han incorporado 46 nuevos títulos en el año 2014. A través de la misma están, permanente y fácilmente, disponibles artículos, sentencias, textos legales, comentarios, etc., que se considera que pueden tener interés para el trabajo diario de consejeros y letrados. Esta iniciativa se ha confirmado como muy operativa y eficaz para facilitar el acceso rápido y sencillo a documentos digitalizados cuya consulta puntual puede resultar útil en un momento determinado. Actualmente está en estudio un cambio en sus criterios organizativos, con la finalidad de conseguir una localización más asequible y cómoda de los documentos archivados.

El departamento confecciona diariamente un *“Boletín de Noticias”* aparecidas en la prensa digital sobre el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid y demás órganos análogos, que es distribuido electrónicamente de forma quincenal entre el personal de la Institución. En 2014, se han confeccionado 222 boletines diarios, que han dado lugar a 22 boletines quincenales.

También se ha continuado editando el *“Boletín de Novedades Bibliográficas”*, por el que se da cuenta al personal del Consejo de las publicaciones adquiridas para la biblioteca en el mes anterior. A lo largo de 2014 se han confeccionado 11 números.

Con carácter primordial, el personal adscrito a la unidad presta su dedicación a las necesidades del personal del Consejo, no obstante lo cual, en los períodos en que se celebran las prácticas académicas, atiende a los alumnos universitarios becarios y, con carácter esporádico, a consultas y peticiones de colaboración de otros centros y organismos. Muy recientemente se ha abierto la posibilidad de ofrecer asistencia, en determinados casos y a efectos de facilitar el conocimiento documental de los criterios doctrinales del Consejo, a personas ajenas a la Institución.

## 12. Programa de prácticas académicas externas para estudiantes universitarios

En el marco de una línea de actuación ya consolidada de colaboración con todas las universidades madrileñas, a lo largo de 2014 se firmaron o renovaron acuerdos para acoger a alumnos de los últimos cursos de las licenciaturas y grados en ciencias jurídicas para que pudieran realizar en el Consejo un período de prácticas en condición de becarios. Se celebraron dos convocatorias: la primera a lo largo del mes de marzo y la segunda durante el mes de julio.

En el curso 2013-14 se mantuvieron los convenios celebrados hasta el momento, que ascienden a nueve, con las siguientes universidades: Autónoma de Madrid, CEU San Pablo, Pontificia de Comillas-ICADE, Complutense de Madrid, Francisco de Vitoria, CUNEF, Rey Juan Carlos, Nebrija y el Real Centro Universitario Escorial-M<sup>a</sup> Cristina.

Los criterios que han determinado la firma de los convenios de cooperación educativa con las universidades de la región, tal como quedaron fijados desde el principio de esta actuación, se mantienen sin cambios, siendo, entre otros:

- Que la realización de este tipo de actividades no condicione ni altere el funcionamiento normal de la Institución.
- Que los centros docentes se hagan cargo de cubrir todas las contingencias de los alumnos.
- Que se trate de estudiantes de los últimos cursos de la licenciatura, grado o máster, con altas cualificaciones en derecho administrativo y constitucional.

En esta V convocatoria de prácticas, participaron seis alumnos, distribuidos del siguiente modo: en marzo de 2014 realizaron sus prácticas en el Consejo dos estudiantes de la Universidad Francisco de Vitoria y uno del Colegio Universitario de Estudios Financieros-

CUNEF; en julio de 2014, las realizaron dos estudiantes del CEU San Pablo y uno de la Universidad Complutense de Madrid.

Los alumnos seleccionados fueron: Don Víctor Díaz Puchades, Don Manuel Insa Lacalle, Doña Laura Jiménez Fernández, Don Víctor Morán Abajo, Don Carlos Oviedo Moreno y Doña Amanda Segura González.

Dos letrados del Consejo asumieron la dirección, orientación y supervisión del desempeño del trabajo de los estudiantes durante su mes de prácticas, atendiendo sus dudas y cuestiones; estas tutorías fueron realizadas durante el mes de marzo por Don Eduardo Pflueger Tejero y en julio por Don Carlos Yáñez Díaz.

Como en años anteriores, se constituyó un comité de seguimiento que veló por la organización, desarrollo, aprovechamiento y posterior valoración de las prácticas, dados los efectos académicos que las mismas tienen para los alumnos participantes. Estuvo formado por el profesor Don Tomás Cano Campos, como director académico, la Vicesecretaria del Consejo, Doña M<sup>a</sup>. Elena Bilbao Alexiades, como responsable de su organización y el letrado que, en cada caso, había actuado como tutor profesional.

Los alumnos tuvieron ocasión de familiarizarse con los instrumentos habituales del trabajo jurídico, conocieron la organización institucional de la Comunidad Autónoma de Madrid; el funcionamiento real de un órgano consultivo, teniendo acceso a los dictámenes ya aprobados; participaron en la preparación de algunas propuestas y pudieron asistir y participar en algunas reuniones de trabajo donde tuvieron ocasión de exponer y confrontar sus consideraciones.

A lo largo del mes de prácticas se les facilitó la asistencia a una sesión plenaria de la Asamblea de Madrid, gracias a la amable colaboración de dicha Institución, y mantuvieron una entrevista personal con el Presidente de la Institución y con el Consejero permanente, Don Joaquín Leguina Herrán.



Para su evaluación final los estudiantes prepararon por escrito un informe sobre todo lo realizado durante su estancia, los conocimientos recibidos y la experiencia adquirida, resaltando los aspectos de mayor interés para su formación.

Antes de dar por finalizado el período formativo, con carácter anónimo y voluntario, se les pasa un test de satisfacción que nos sirve de guía para orientar futuras convocatorias. Los estudiantes otorgaron una valoración media de excelente a los diversos aspectos sobre los que se les preguntó: los medios puestos a su disposición, organización, utilidad para su formación y la atención recibida; a su vez sugirieron, para próximas ediciones, una duración más extensa de las prácticas. Por último, todos los alumnos afirmaron que recomendarían las prácticas a otros compañeros de estudios.

A la vista del mismo, continuando la tradición iniciada prácticamente desde el comienzo de la actividad del Consejo, con vocación de contribuir a la formación de los estudiantes de nuestra región, durante el último trimestre de 2014 se publicó, en la página web institucional, la convocatoria de la VI edición de prácticas externas, con condiciones y requisitos principales muy similares a convocatorias anteriores. El plazo de solicitud, tanto para las universidades que ya contaban con convenio con el Consejo, como para las interesadas en suscribir uno nuevo, concluyó el 30 de octubre de 2014. El interés manifestado ha vuelto a ser tan positivo que el Consejo ha tenido que ampliar sus previsiones iniciales para procurar dar cabida al mayor número posible de peticiones.

En esta línea, a partir de los convenios de cooperación educativa existentes, se recibirán a lo largo de 2015, hasta ocho alumnos en dos convocatorias, atendiendo a la capacidad de la Institución y a los criterios básicos enunciados anteriormente. A su vez, se ha constituido, como ya se hizo en la anterior convocatoria, un Comité de Seguimiento de las Prácticas Académicas que velará por su buena organización, funcionamiento y desarrollo.

### 13. Convenio de colaboración con la Universidad Complutense

El Consejo, a la vista de los satisfactorios resultados obtenidos para ambas instituciones, renovó un año más, durante 2014, el Convenio de colaboración firmado con la Universidad Complutense de Madrid (UCM) y la Fundación General de la Universidad Complutense, con el fin de garantizar la realización de trabajos, en colaboración, sobre temas jurídico-administrativos, orientados a:

- Elaborar estudios doctrinales sobre las materias más controvertidas que son sometidas a la consulta del Consejo, llevando a cabo análisis comparados con la doctrina emanada de otros órganos consultivos y de la jurisprudencia de los tribunales.
- Asesorar en la preparación del compendio de doctrina legal del Consejo.
- Colaborar en la elaboración de criterios técnicos para la difusión sistemática de los contenidos doctrinales.
- Contribuir a la identificación de temas, selección de intervinientes y organización de todo tipo de encuentros o jornadas de estudio y reflexión sobre aquellos asuntos que se consideren de interés relevante.
- Cooperar en el diseño y coordinación del programa de trabajo de los becarios que realizan un período de formación en el Consejo.
- Velar por el contenido académico del curso y, posteriormente, participar en la valoración de los méritos de los alumnos de las universidades madrileñas que realizan sus prácticas en el Consejo.
- Participar en el diseño de los contenidos, selección de material de trabajo y desarrollo de los cursos y sesiones que el Consejo organiza para difundir la problemática jurídica de asuntos que afectan a la gestión administrativa.

El Consejo ha contrastado y considera, a la luz de la experiencia de estos años, esta colaboración muy valiosa para mejorar los contenidos

científicos de su actividad institucional. Facilita el acceso permanente a las mejores aportaciones de la doctrina científica, además de estimar su aportación decisiva en la preparación de documentos de trabajo para simposios y encuentros que contribuyen a nuestra labor divulgativa entre las administraciones y entidades públicas regionales.

A fin de llevar a cabo estas actividades, se constituyó en la UCM un grupo de colaboradores, coordinado por el profesor Don Tomás Cano Campos, que se responsabiliza de las relaciones con el Consejo y de los resultados de los trabajos.

## 14. Encuentros, estudios y publicaciones

Don Mariano Zabía Lasala, en ese momento Presidente del Consejo, y el Consejero electivo, Don Pedro Sabando Suárez, participaron, el 28 de marzo de 2014 en Granada, en una reunión de presidentes de Consejos Consultivos, convocada por el Consejo Consultivo de Andalucía. En la misma se debatió sobre “*La responsabilidad patrimonial sanitaria y las indemnizaciones por daños*”. Los representantes de los máximos órganos de asesoramiento autonómicos trabajaron en la elaboración de un documento, cuya finalidad era elevarlo al gobierno de la nación para facilitar la preparación de una disposición de ámbito estatal que unifique los criterios de cálculo de las indemnizaciones resarcitorias por los daños sufridos como consecuencia de actuaciones sanitarias. En dicha reunión participaron con sendas ponencias, Don Julio Sánchez Fierro, Vicepresidente del Consejo Asesor del Ministerio de Sanidad y Don Pedro Sabando Suárez, Consejero electivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, de cuya ponencia se ha dado cuenta y que se reproduce en el Anexo II.

Organizadas por el Consejo Consultivo de Castilla y León, se celebraron en Zamora, durante los días 19 y 20 de junio de 2014, las Jornadas de Letrados de Consejos Consultivos y Consejo de Estado. Por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid participaron Don Eduardo Pflueger Tejero, con una comunicación sobre “*Aspectos más destacados de las nuevas Directivas sobre contratación pública y contratos de concesión. Directiva 2014/23/UE y Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo*” y Don Carlos Yáñez Díaz sobre “*La problemática elaboración de los reglamentos: el contenido de las memorias*”. Dado su interés, ambos trabajos se reproducen en el Anexo II.

Las XVI Jornadas anuales de la Función Consultiva se celebraron en esta ocasión en Gijón, durante los días 2 y 3 de octubre de 2014, organizadas por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias. El Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid estuvo representado por su Presidente, Don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, el Consejero

electivo, Don Pedro Sabando Suárez y su Secretario General, Don José Luis Cádiz Deleito.

El Consejero, Don Pedro Sabando Suárez, intervino como moderador, el 27 de noviembre de 2014, en Madrid, en el Foro de Sanidad y Derecho, organizado por el Hospital Universitario La Paz, sobre “*El daño producido por la falta o los vicios del consentimiento informado*”. Fue acompañado, como invitada, por la letrada de esta institución, Doña Esther de Alba Bastarrechea.

En Madrid, durante los días 8 y 9 de mayo de 2014, se celebró el I Congreso Nacional de Letrados de Comunidades Autónomas, organizado por la Federación de Asociaciones de Letrados y Abogados de las Comunidades Autónomas y Universidad CEU San Pablo. En dicho acto participó el letrado del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, Don Eduardo Pflueger Tejero, que presentó una ponencia sobre “*Aspectos más destacados de las nuevas Directivas sobre contratación pública y contratos de concesión. Directiva 2014/23/UE y Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo*”.

A lo largo del año, por indicación del Presidente, ante problemas específicos, se realizó, por la letrada de la Institución, Doña Rocío Guerrero Ankersmit, un estudio sobre la problemática que plantean los contratos patrimoniales en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Por su interés se reproduce en el Anexo II.

Así mismo se llevó a cabo un estudio sobre la incidencia de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, en la elaboración de disposiciones de carácter general, por el letrado Don Eduardo Pflueger Tejero, que dio lugar a una nota circular que se repartió, por el Consejero de Presidencia, a las Secretarías Generales Técnicas de las diversas consejerías a fin de que les pudiera ser orientativa a la hora de elaborar los aspectos correspondientes en las memorias de las disposiciones de carácter general. Se reproduce en el Anexo II.

En el número 18 de la Revista Española de la Función Consultiva, correspondiente a los meses de julio-diciembre (2012), se publicó un estudio del letrado del Consejo, Don Carlos Yáñez Díaz, sobre “*La garantía definitiva en la Legislación de Contratos Públicos. Su problemática incautación en la doctrina de los Consejos Consultivos*”.

La misma revista, en su número 20, correspondiente a julio-diciembre (2013), reproduce la intervención del Consejero, Don Pedro Sabando Suárez, sobre “*Responsabilidad de la Administración por las prestaciones sanitarias: medicina y derecho*”, en el marco de las XV Jornadas de la Función Consultiva, organizadas por el Consejo Consultivo de Castilla y León y celebradas durante los días 25, 26 y 27 de septiembre de 2013, en las ciudades de Zamora y Valladolid.

## 1.5. Atribución de nuevos cometidos al Consejo Consultivo

La Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Asamblea de Madrid, (BOCM 309, de 29 de diciembre), en su artículo 5, encomendó al Consejo Consultivo importantes funciones en materia de transparencia y buen gobierno.

Como es de sobra conocido, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno creó, en el ámbito de la Administración General del Estado, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, como organismo independiente de supervisión y control, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por la transparencia, garantizar la correcta aplicación de la ley y resolver, en su ámbito de aplicación, las nuevas reclamaciones en materia de acceso a la información previstas en ella. Con posterioridad el Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, aprobó el estatuto del Consejo, que quedó formalmente constituido en los primeros días del año 2015.

Dicho texto legal daba un plazo, en su disposición final novena, de dos años a las comunidades autónomas y a las entidades locales para adaptar sus estructuras organizativas con la finalidad de poder cumplir adecuadamente las obligaciones contenidas en dicha norma. Se establecían diversas opciones para que éstas, en el ámbito de sus competencias, crearan sus propios consejos o firmaran convenios con el estatal para que éste asumiera sus cometidos autonómicos.

A la vista de estas posibilidades y en el ámbito de la política de racionalización y contención del gasto público que imponen las exigencias de estabilidad presupuestaria, tal y como se reconocía en el propio preámbulo de la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas, el gobierno de la Comunidad de Madrid optó por incluir en el proyecto de la norma que se encomendaran al Consejo Consultivo de la Comunidad, dada su independencia funcional y orgánica, las siguientes funciones:

- la resolución de las reclamaciones que formulen los ciudadanos en materia de acceso a la información, previstas en la Ley 19/2013 y

- las competencias sancionadoras frente a las infracciones en materia de buen gobierno que cometan los altos cargos de la comunidad.

Las restantes funciones en materia de transparencia se atribuyen a la consejería competente en materia de calidad de los servicios a los ciudadanos.

En virtud de dichos criterios, la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, ha quedado modificada, a partir del 1 de enero de 2015, añadiéndosele un Título IV: “*Del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid como Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno*”, que contiene tres artículos de nuevo cuño, del 20 al 23, en que se desarrollan las nuevas competencias que asume el Consejo Consultivo en el ámbito de las normas de transparencia y buen gobierno.

No cabe duda que la asunción de estas nuevas responsabilidades supone un cambio significativo en los objetivos institucionales del Consejo, que ha de repercutir forzosamente en sus actuales esquemas organizativos y funcionales para hacer frente a las mismas de modo solvente y suficiente.





Anexos

**Anexo I:  
Actas de nombramiento y cese**

**1**     *DECRETO 42/2014, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se nombra a don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa Presidente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.*

El artículo 6.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, dispone que el Presidente del Consejo Consultivo es nombrado y cesado por Decreto del Consejo de Gobierno, entre personas que cumplan los requisitos exigidos para los Consejeros Electivos.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 21.m) y 31.c) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, el Consejo de Gobierno, previa deliberación, en su reunión del día 10 de abril de 2014,

**DISPONE**

Nombrar a don Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa Presidente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Dado en Madrid, a 10 de abril de 2014.

El Consejero de Presidencia, Justicia  
y Portavoz del Gobierno,  
SALVADOR VICTORIA BOLÍVAR

El Presidente,  
IGNACIO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

(03/11.894/14)

---

**2**      *DECRETO 43/2014, de 10 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se nombra a don Mariano Zabía Lasala Consejero Electivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.*

El artículo 7.2 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, dispone que los Consejeros electivos, en número no inferior a seis ni superior a diez, son nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno, por un período de seis años, pudiendo ser reelegidos por una única vez.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 21.m) y 31.c) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, el Consejo de Gobierno, previa deliberación, en su reunión del día 10 de abril de 2014,

DISPONE

Nombrar a don Mariano Zabía Lasala Consejero Electivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Dado en Madrid, a 10 de abril de 2014.

El Consejero de Presidencia, Justicia  
y Portavoz del Gobierno,  
SALVADOR VICTORIA BOLÍVAR

El Presidente,  
IGNACIO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

(03/11.896/14)

---

- 4 *DECRETO 86/2014, de 17 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se renueva a don Pedro Feliciano Sabando Suárez como Consejero Electivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.*

El artículo 7.2 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, dispone que los Consejeros Electivos, en número no inferior a seis ni superior a diez, son nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno por un período de seis años, pudiendo ser reelegidos por una única vez.

Mediante Decreto 80/2008, de 3 de julio, del Consejo de Gobierno, se nombró a don Pedro Feliciano Sabando Suárez Consejero Electivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 21.m) y 31.c) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, el Consejo de Gobierno, previa deliberación, en su reunión del día 17 de julio de 2014,

#### DISPONE

Renovar a don Pedro Feliciano Sabando Suárez como Consejero Electivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Dado en Madrid, a 17 de julio de 2014.

El Consejero de Presidencia, Justicia  
y Portavoz del Gobierno,  
SALVADOR VICTORIA BOLÍVAR

El Presidente,  
IGNACIO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
(03/23.163/14)

- 5      *DECRETO 87/2014, de 17 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se nombra a doña Beatriz Grande Pesquero como Consejera Electiva del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.*

El artículo 7.2 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, dispone que los Consejeros Electivos, en número no inferior a seis ni superior a diez, son nombrados por Decreto del Consejo de Gobierno por un período de seis años, pudiendo ser reelegidos por una única vez.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 21.m) y 31.c) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, a propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, el Consejo de Gobierno, previa deliberación, en su reunión del día 17 de julio de 2014,

DISPONE

Nombrar a doña Beatriz Grande Pesquero como Consejera Electiva del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Dado en Madrid, a 17 de julio de 2014.

El Consejero de Presidencia, Justicia  
y Portavoz del Gobierno,  
SALVADOR VICTORIA BOLÍVAR

El Presidente,  
IGNACIO GONZÁLEZ GONZÁLEZ  
(03/23.164/14)

---

- 
- 1     *DECRETO 83/2014, de 17 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que cesa don Ismael Bardisa Jordá como Consejero Electivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.*
- 
- 2     *DECRETO 84/2014, de 17 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que cesa doña Rosario Laina Valenciano como Consejera Electiva del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.*
- 
- 3     *DECRETO 85/2014, de 17 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que cesa don Jesús Galera Sanz como Consejero Electivo del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.*
- 
- 6     *DECRETO 88/2014, de 17 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que cesa doña Cristina Alberdi Alonso como Consejera Electiva del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.*
-

## **Anexo II: Estudios y publicaciones**



## VALORACIÓN DE DAÑOS EN EL ÁMBITO SANITARIO: PRESUPUESTOS\*

Pedro Sabando Suárez

Exmo. Sr. Presidente del Consejo Consultivo de Andalucía. Exmos. Sra. y Sres. Presidentes de los Consejos Consultivos, Secretarios Generales, Letrados, señoras y señores. Querido Julio.

Es para mí un honor participar en esta reflexión sobre responsabilidad patrimonial sanitaria invitados por ustedes, junto con mi amigo Julio Sánchez Fierro.

Con la finalidad de revisar ordenadamente el tema que nos ocupa, he agrupado mi intervención en los seis capítulos siguientes:

- A) **Cuestiones preliminares:** baremo específico o baremo complementario. Modelo de baremo. Tipología del daño
- B) **Baremo de tráfico**
- C) **Algunas críticas al baremo de tráfico**
- D) **Baremo orientativo**
- E) **Especificidades:**
  - Error de diagnóstico
  - Pérdida de oportunidad
  - Consentimiento informado
  - Situación inicial del paciente
  - Gastos sanitarios futuros
- F) **Recapitulación**

\* Intervención realizada en la reunión de Presidentes del Consejo de Estado y de los Consejos Consultivos, celebrada en Granada, el 28 de marzo de 2014.

Publicada en la *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 21, enero-junio (2014).

## CAPÍTULO A. MODELO Y DAÑO.

En el tratamiento de la elaboración de un posible baremo de ámbito sanitario son varias las cuestiones a poner sobre la mesa por lo que se tratará de exponerlas de forma individualizada, sin perjuicio de que haya que volver sobre algunos temas en determinadas ocasiones.

**I. Posiblemente la primera cuestión, con ánimo de empezar el trabajo por los cimientos, sería determinar *si la implantación de un baremo sanitario ha de ser específica o, por el contrario un baremo en materia sanitaria podría ser complementario del baremo ya existente para accidentes de tráfico.***

Obviamente, hay argumentos que podrían apoyar ambas opciones: a favor de un baremo sanitario completo y con autonomía propia pueden argumentarse las muchas especificidades que tienen lugar en el ámbito de la medicina y, muy especialmente, que no se parte de una situación de sanidad integral de la víctima.

Sin embargo, parece haber más argumentos a favor de que el baremo sanitario se complementario del ya existente para accidentes de circulación:

En primer lugar, la finalidad del baremo es favorecer tanto a las víctimas como a las entidades pagadoras (Administración, aseguradoras, medicina privada) desde el punto de vista de la seguridad jurídica así como facilitar la rapidez en la tramitación de las indemnizaciones. Desde esta óptica, en la que no puede aceptarse que la finalidad pueda ser un intento de reducir las indemnizaciones, la opción de un baremo complementario implica una clara economía de medios en tanto en cuanto ya existe una valoración de muchos de los daños de carácter corporal que pueden producirse también en el ejercicio de la asistencia sanitaria.

Despreciar el trabajo técnico ya realizado no implica sino una pérdida de tiempo ya que a nadie se le oculta que una cosa es la lesión que se indemniza y otra muy distinta el origen de la misma. O dicho de otro modo: la pérdida de un miembro es igual con independencia de que la

misma la ocacione un accidente de circulación o una asistencia sanitaria defectuosa.

Ello no obstante, permanece la necesidad de concretar y aunar en un solo documento una evaluación adecuada y justamente de los daños específicos que pueden producirse en el ámbito del ejercicio de la medicina y que no se contemplan en el baremo actual ya que dichos daños no pueden traer causa de accidentes de tráfico.

En definitiva, no puede obviarse que el daño corporal contemplado en el baremo de tráfico puede corresponder (salvo las especificidades sanitarias) con el daño derivado de la actuación médica, con independencia de que el hecho causante sea diferente.

Además, no sería deseable que la aprobación de un baremo sanitario pudiese perjudicar a las víctimas en comparación con la situación actual. La aprobación de un baremo sanitario debe contemplar y satisfacer todos los intereses en la medida de lo posible pero sin superponer unos a otros.

**2.** Otra cuestión importante a tratar es la tipología del daño y ello con objeto de esclarecer, en la medida de lo posible la corrección del baremo y el alcance de las indemnizaciones que contiene.

En el daño que puede sobrevenir por asistencia sanitaria (y creo que en general) la *summa divisio* se establece entre daño personal y daño patrimonial.

Cada una de estas categorías es, por su parte, subdivisibles en otras dos:

- El daño personal puede ser:
  - Daño corporal.
  - Daño moral.
- El daño patrimonial puede ser:
  - Daño emergente.
  - Lucro cesante.

El daño personal, en su vertiente de **daño corporal** es el que afecta a la integridad física de la persona y puede ser, a su vez, temporal o permanente, este daño permanente es el que denominamos comúnmente secuela, la cual, por su parte, puede ser incapacitante o no.

El daño personal, en su vertiente de **daño moral** es el que afecta a la personalidad del individuo en circunstancias tales como la libertad, la autonomía, la identidad, el honor, la intimidad, el equilibrio personal. El daño moral se viene indemnizando por la jurisprudencia, como es bien conocido, desde la famosa sentencia de 6 de diciembre 1912 (que indemnizaba a una mujer por la publicación de datos inciertos relativos a su vida privada, aunque hay alguna sentencia incluso anterior, de 1909 que indemnizaba a un padre por el fallecimiento de un hijo muerto por asta de un toro que se había escapado).

Por ello, un posible planteamiento tendente a la pretensión de no indemnizar el daño moral parece poco realista.

Ciertamente, el daño moral tiene un componente de subjetividad que dificulta de forma incuestionable su cuantificación, pero por ello mismo puede resultar útil establecer una objetivación, una cuantificación igual para todos los casos iguales, por ejemplo: el dolor de un hernia discal no cabe duda de que será sufrido de forma distinta por cada una de las personas que lleguen a padecerlo, pero nada impide cuantificarlo de forma igualitaria, habida cuenta de la imposibilidad material de atender a la casuística.

Todo ello, además, sin olvidar que la figura del juez puede en todo caso, apreciar las circunstancias individuales, especialmente en lo relativo al daño moral, y modificar la indemnización prevista por el baremo, al alza o la baja, según su libre criterio.

Respecto del daño patrimonial, el **daño emergente** consiste en el perjuicio ocasionado directamente por la asistencia médica, en tanto que el **lucro cesante** no es sino una expectativa de lo que la víctima ha dejado de percibir o ganar por causa de la asistencia.

## CAPÍTULO B. BAREMO DE TRÁFICO

Establecida de este modo la tipología del daño parece oportuno examinar qué daños indemniza el baremo de tráfico y a partir de ahí empezar a esclarecer cuáles debería complementar el baremo sanitario. El *quantum* y el cómo deberá hacerse de forma precisa y mucho más técnica, como es natural.

El baremo, como sabemos, contiene un sistema tabular.

### La tabla I indemniza los daños por muerte, incluidos los daños morales.

Parece que este concepto indemniza los daños morales y un perjuicio patrimonial emergente, pues no otra justificación puede tener que el daño moral se evalúe de forma diversa según las edades de los perjudicados/beneficiarios o según la edad del fallecido.

La tabla II indemniza, bajo la denominación de factores de corrección, el daño patrimonial, lo que se evidencia de forma indudable al tomar en consideración los ingresos del fallecido. Parece que reúne tanto la forma del lucro cesante como la del daño emergente, lo que se pone de manifiesto al considerar cuestiones como posible discapacidad del perjudicado/beneficiario o la edad de los familiares supervivientes.

La tabla III indemniza las lesiones permanentes, incluidos lo daños morales, de acuerdo con el sistema de puntos. A través de esta tabla se indemnizan los daños corporales y morales que consisten en “secuela”. Para la determinación de los puntos que corresponde a cada víctima es necesaria la participación de un perito. Desde un punto de vista médico considero que es necesaria la participación de especialistas para determinar las secuelas y los puntos que a cada una corresponden. El sistema de horquillas de puntos que establece el baremo de tráfico, parece que induce a aplicar la franja media del abanico a la hora de indemnizar cuando considero que la participación de especialistas peritos puede hacer mucho más precisa la puntuación.

En todo caso, el papel de los peritos y su regulación puede resultar muy conveniente en este contexto. Lo mismo cabe decir de los médicos forenses.

La tabla IV indemniza, como factores de corrección, tanto los daños económicos como daños morales, digamos “agravados” en función de las circunstancias, ambos vinculados a las lesiones permanentes.

Al igual que para la tabla II los daños económicos incluyen tanto el daño emergente como el lucro cesante y se toma como referencia el nivel de ingresos de la víctima antes del accidente.

Como daño moral “agravado” o complementario se indemnizan secuelas graves, a las que se asigna un elevado número de puntos, o que constituyen:

- Lesiones incapacitantes para la actividad habitual de forma:
  - Permanente parcial: no impide las tareas fundamentales pero es incapacitante en la vida ordinaria.
  - Permanente total: impide el ejercicio de la actividad habitual de la víctima.
  - Permanente absoluta: impide no solo la actividad habitual sino cualquier actividad.
  - Gran invalidez: requiere ayuda de tercera persona para las actividades esenciales de la vida (aseo, vestido, alimentación,...)
- Adecuación de la vivienda.
- Adecuación del vehículo.
- Perjuicios morales familiares para los familiares que asuman el cuidado y atención de la víctima.

No podemos dejar de criticar la anomalía que consiste encontrar en esta tabla y en la anterior el daño por pérdida de feto, para el cual podría crearse una tabla *ad hoc*.

La tabla V indemniza las lesiones temporales, incluidos los daños morales, a través de los días de baja ente los que distingue entre hospitalarios, impeditivos y no impeditivos y también los perjuicios económicos tomando en consideración los ingresos previos de la víctima.

## CAPÍTULO C. CRÍTICAS AL BAREMO.

El sistema tabular del baremo, por lo tanto, indemniza los daños personales tanto en su vertiente corporal como en la moral y los daños patrimoniales o económicos también en sus dos vertientes.

En este sentido, el baremo cumple con el principio de indemnidad. Sin perjuicio de ello, existen críticas al mismo por entender que no cumple con los principios de vertebración (separar los daños patrimoniales de los personales) y de diferenciación (separar las distintas subcategorías especificando el montante de indemnización que corresponde a cada una de ellas). Lo cierto es que el principio de indemnidad o de restitución integral es un principio del derecho con indudable e histórico arraigo (*restitutio in integrum*) sin que haya sido capaz de encontrar el fundamento legal o jurisprudencial de que el baremo recoja los otros dos principios mencionados.

No cabe perder de vista que las especificidades del daño en el ámbito sanitario hasta ahora se vienen indemnizando en buena medida bajo el concepto de daño moral, tal es el caso de pérdida de calidad de vida o reducción de la esperanza de vida. Se pretende afirmar que estas cuestiones no han sido tenidas en cuenta en el baremo de accidentes de circulación pero no puede compartirse este criterio: no es cuestionable que el baremo recoge e indemniza la pérdida de calidad de vida y lesiones que pueden implicar un reducción de la esperanza de vida, así como otros aspectos unido al daño corporal, como el dolor físico, la ansiedad, etc.

También se ha criticado al baremo poca especificidad para distinguir entre perjuicios ordinarios y perjuicios particulares en cada una de las categorías. Es una crítica que tampoco comparto ya que considero que se fundamenta en el criterio de que el baremo sea vinculante en su aplicación.

## CAPÍTULO D. BAREMO ORIENTATIVO.

**3.** Entiendo, y esta es otra de las cuestiones esenciales al tratar de esta materia, que el baremo debe tener carácter únicamente orientativo.

Se ha planteado en algunos de los textos examinados para la elaboración de esta ponencia la posibilidad de que el baremo sea vinculante para los órganos jurisdiccionales. En esta cuestión no se puede desconocer la problemática constitucional que ya planteó el baremo sobre tráfico y que quedó resuelta por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 181/2000, de 29 de junio, que resolvió la cuestión a favor de la constitucionalidad, pero dentro de unos márgenes muy concretos que es dudoso que concurren en el ámbito sanitario: aseguramiento obligatorio, alta siniestralidad, naturaleza y homogeneidad de los daños y pago de indemnizaciones a través del fondo de garantía.

Creo que la solución más adecuada sería ir a un baremo sanitario orientativo y flexible.

Ello es conforme con el principio de igualdad y el libre ejercicio de la jurisdicción. Además dicho carácter orientativo permite el apartamiento del baremo si se prueban determinadas circunstancias, por ejemplo: la existencia de daño patrimonial susceptible de ser probado y cuantificado de forma distinta a la establecida en el baremo o la existencia de perjudicados que no se encuentran dentro de los grupos de sujetos indemnizable comprendidos en el baremo, como las parejas de hecho, hermanos o primos con un relación afectividad más estrecha, etc.

El establecimiento de un baremo con carácter vinculante unido a la existencia de aseguramiento obligatorio en el ámbito de la sanidad privada (como exige el art. 46 de la Ley de Ordenación de Profesiones Sanitarias) podría inducir al planteamiento de que en el ámbito sanitario la responsabilidad debería ser objetiva en tanto en cuanto la atención sanitaria podría pasar a considerarse una situación de riesgo y ser el riesgo el título de imputación.

Este planteamiento resultaría muy desacertado por varios motivos:



En primer lugar, existen en medicina unos estándares mínimos de calidad asistencial.

En segundo lugar, la responsabilidad sanitaria ha de seguir entendiéndose como obligación de medios y no de resultados.

Por ultimo pero no menos importante, debe también seguir vigente la cláusula de los riesgos del progreso: no son indemnizables los daños que no hubieran podido preverse o evitarse de acuerdo con el estado del conocimiento, de la ciencia y de la técnica en el momento de su producción.

En todo caso, hemos de recordar que la ley prevé supuestos de responsabilidad objetiva en el ámbito sanitario, por ejemplo en los casos de investigación biomédica tal es la exigencia de la Ley 14/2007 en su artículo 18.3. para estos casos el baremo sí podría ser de aplicación vinculante.

Fuera de estos supuestos legales nada impide, en el ámbito de la sanidad privada, acudir al principio de responsabilidad subjetiva teniendo en cuenta cuestiones como el contrato de clínica (la responsabilidad dependerá de la modalidad de contrato y si del médico tiene o no relación de dependencia de la clínica) o las diversas modalidades del seguro de asistencia sanitaria (reembolso, cuadro médico, etc. La responsabilidad dependerá de la capacidad del paciente de elegir al médico, que podría ser responsable o de someterse a un cuadro médico, en cuyo caso respondería la aseguradora)

Es muy necesaria la regulación de esta materia en la medida en que ya hay jurisprudencia que se ha pronunciado a favor de una responsabilidad objetiva en aplicación de la Ley de Consumidores y Usuarios.

## CAPÍTULO E. ESPECIFICIDADES.

**4.** En cuanto a las especificidades que debería recoger el baremo sanitario, nos detendremos en algunas, sin ánimo exhaustivo:

### ERROR DE DIAGNÓSTICO

Sólo hay responsabilidad si el daño se produce por manifiesta negligencia o por insuficiente aplicación de medios, entendida esta como la realización de las pruebas pertinentes atendiendo a las circunstancias de la asistencia y a los síntomas del enfermo, mediante un juicio *ex ante* y no *ex post*.

Se establecen reclamaciones patrimoniales sobre el concepto de daño desproporcionado que es probabilístico sobre los datos actuales de la ciencia y se determina a través de deducciones a “posteriori” sobre la anormalidad de las consecuencias de las que no se puede desprender responsabilidad.

Tampoco puede aceptarse como error lo que se deriva de la confusión entre la medicina curativa y la satisfactiva.

La medicina curativa, es una medicina de medios que persigue la curación de una enfermedad.

La medicina satisfactiva es una medicina de resultados a la que se acude voluntariamente para lograr una transformación del propio cuerpo.

También hay que tener en cuenta el estado de la ciencia y de la técnica en cada momento, sin que sea exigible una indemnización cuando los daños no hubieran podido ser previstos de acuerdo con dicho estado en el momento en que se produjeron, son los llamados riesgos del desarrollo. Las infecciones nosocomiales también son objeto de reclamación cuando son un riesgo inherente al ingreso hospitalario.

### PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD

Se trata de indemnizar la posibilidad incierta de que el resultado de la atención a sanitaria hubiera sido distinto y mejor para el paciente de haberse realizado de otro modo.

La incertidumbre sobre dicha posibilidad implica que no deba indemnizarse el daño que se padece en su integridad, sino parcialmente.

Debería ser un porcentaje de la cantidad indemnizable al daño que se padece, pero no un tanto por ciento cualquiera, como en ocasiones se ha efectuado, sino que ha de ser proporcional al porcentaje de oportunidad perdida o, dicho de otro modo, de que los resultados hubieran sido mejores. Por ejemplo: porcentaje de supervivencia en un cáncer si el diagnóstico hubiera sido más temprano.

La determinación de estos porcentajes debería realizarse por las sociedades científicas especialistas en cada una de las ramas de la medicina.

Se invoca en ocasiones sin tener en cuenta la evolución natural de las enfermedades que pueden suponer retraso en el diagnóstico o en el tratamiento sin que suponga una vulneración de la *lex artis*.

#### CONSENTIMIENTO INFORMADO

En la actualidad existe una rigidez excesiva en la aplicación de indemnizaciones siempre que no existe documento de consentimiento informado escrito y suscrito en los casos de cirugía y métodos "*invasivos*".

a) Convendría delimitar el concepto de "*invasivo*"; ya que la interpretación lo puede llevar hasta una mera analítica sanguínea que exige un pinchazo con aguja u otras pruebas similares (electromiografía. PAAF, etc.).

b) La legislación no contempla ni valora circunstancias como la existencia de pacientes crónicos que conocen perfectamente los procedimientos por haberse sometido a ellos con anterioridad ni lo que la jurisprudencia ha venido a denominar "*juicio de verosimilitud*", que se trata de un juicio probabilístico acerca de la posibilidad de que el paciente no hubiera consentido de haber sido informado, para lo cual habría que tener igualmente en cuenta las circunstancias: alternativas posibles al

tratamiento propuesto, eficacia de las mismas, posibilidades de curación sin el tratamiento, etc.

c) Pacientes crónicos, sin consentimiento informado, sin referencia en historia clínica, al que se practica infiltración intraarticular, como tratamiento complementario local. Ejemplo: enfermo con artritis reumatoide que lleva diez años tratándose en el mismo servicio.

d) Reclamación sobre exploración clínica que induce parada cardíaca, sin nexo causal posible, porque el daño no guarda relación con el procedimiento médico. Ejemplo: se produce parada cardíaca en el curso de la realización de una ecocardiografía transesofágico en carcinoma renal para descartar trombosis venosa que podía alcanzar la aurícula derecha.

e) Información verbal que no consta en la historia clínica junto a consentimiento informado de un proceso similar.

f) En este contexto es preciso también esclarecer si la ausencia de consentimiento informado supone o no un daño moral autónomo en los casos en los que no se derive ningún daño corporal de la actuación médica.

g) La Agencia de Calidad del SNS también podrían participar en la elaboración de documentos de consentimiento informado rigurosos: inclusivos de los riesgos de la actuación médica, de forma exhaustiva pero sin incorporar riesgos que no deberían producirse si dicha actuación es correcta. En definitiva, no practicando medicina defensiva.

**SITUACIÓN INICIAL DEL PACIENTE**, que podrá minorar la indemnización si el daño solo supone la misma incapacidad aunque agravada (por ejemplo: un brazo lesionado seriamente que se opera y que por mala praxis hay que amputar. La incapacidad afecta únicamente al brazo y no se extiende después de la actuación médica). La incapacidad inicial del paciente, por el contrario, podrá suponer un aumento de la indemnización si es determinante para que la incapacidad después de la actuación médica sea distinta y más agravada (por ejemplo: persona tuerta a la que se opera el ojo sano y queda ciega. Hay que indemnizar la

ceguera, que es lo que la actuación médica ha producido dada la situación inicial del paciente, que era tuerto pero no ciego).

**GASTOS SANITARIOS FUTUROS:** Desde la Ley 21/2007 solo se indemnizan los gastos médicos hasta la “*estabilización lesional*”. De acuerdo con este criterio las aseguradoras no asumirán los gastos de los daños crónicos o de estados vegetativos, recayendo dicha carga en el ámbito de la sanidad pública a pesar de hubiera sido causada en la sanidad privada.

Para la **concreción de estas especificidades** sería conveniente aprovechar la experiencia de los órganos que han podido ir viendo de forma casuística la existencia de las mismas, pudiendo mencionar a este respecto a las aseguradoras en el ámbito de la medicina privada y a los Consejos Consultivos en el ámbito de la medicina pública.

Esta cuestión ha de vincularse con la de la elaboración concreta del baremo. Parece lógico que la valoración de los daños se realice de acuerdo con criterios técnicos, pero no es menos cierto que la vertiente jurídica no puede quedar de lado por muchos motivos. Como acabamos de señalar puede ser útil no solo para la determinación de especificidades sanitarias sino también para la trasposición normativa de las mismas.

Además, al fin y al cabo, el baremo requerirá una forma legal que determine su aplicación.

## CAPÍTULO F. RECAPITULACIÓN.

A modo de conclusión o recapitulación vamos a subrayar las cuestiones que consideramos más relevantes en el contexto de una elaboración de un baremo de ámbito sanitario:

- Un baremo para la valoración del daño ocasionado por la asistencia médica prestada de forma negligente es necesario, pues es evidente que los daños que la asistencia sanitaria puede provocar se encuentran recogidos en el actual baremo de tráfico solo parcialmente.
- El baremo debe ser meramente complementario del de tráfico, que ya comprende una exhaustiva valoración de muchos de los daños que también se pueden producir en el ámbito sanitario.
- Es preciso poner en valor el baremo de tráfico, en mi opinión injustamente denostado en ocasiones y tomarlo como punto de partida.
- Es preciso igualmente tener en consideración que sin un baremo sanitario, muchas de las cuestiones que no se recogen en el baremo de tráfico ahora se indemnizan bajo el concepto de daño moral, lo cual conduce a una desvirtuación conceptual del daño moral que repercute en una aún mayor dificultad para su valoración.
- La existencia de un baremo sanitario proporcionaría seguridad jurídica a los pacientes, a las aseguradoras, a la sanidad privada y a la pública.
- El baremo, no obstante, ha de tener carácter orientativo y no vinculante para los órganos jurisdiccionales. Se trata de facilitar un instrumento que ayude para determinar las cuantías indemnizatorias, no que sustituya el criterio de los jueces y magistrados a la hora de apreciar las características concretas de cada caso.
- La existencia de un baremo también ayudaría a la resolución extrajudicial de conflictos, es un hecho y como tal no cabe cuestionarlo. No soy, en cambio, partidario de la mediación entre particulares y ello por entender que entre las dos partes el paciente siempre será la más débil y el acceso a la jurisdicción le otorga mayores garantías que la mediación o el arbitraje. La Administración sanitaria, por su parte, puede, en caso

de que proceda, dictar una resolución estimatoria y orientarse con el baremo para fijar una cuantía indemnizatoria evitando así al particular la necesidad de acudir a los Tribunales.

- Puesta al día de los distintos conceptos analizados como especificidades.
- También propondría una formación clínica complementaria, tras la oposición de forenses e inspectores, de no haberla realizado previamente.
- Disculpenme por no tratar la relación entre crisis económica y el funcionamiento las instituciones sanitarias porque haría excesivamente larga mi intervención.

También quería expresar mi agradecimiento a la letrada del Consejo Consultivo de Madrid D. <sup>a</sup> Esther de Alba Bastarrechea, ya que sin su colaboración no hubiera sido posible elaborar esta ponencia.

Muchas gracias.

# ASPECTOS MÁS DESTACADOS DE LAS NUEVAS DIRECTIVAS SOBRE ADJUDICACIÓN DE CONTRATOS DE CONCESIÓN Y SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA, DIRECTIVA 2014/23/UE Y DIRECTIVA 2014/24/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

Eduardo Pflueger Tejero

## 1. Introducción

No cabe duda que la normativa en materia de contratación pública es uno de los más claros ejemplos de evolución y transformación constante del derecho en el tiempo. Junto por otros motivos, a raíz de las iniciativas legislativas comunitarias se produce en nuestro país la aprobación en los últimos años de diversos textos legales y de modificaciones puntuales que afectan a múltiples sectores<sup>1</sup>, así como a la contratación pública.

Actualmente nos encontramos con que el texto vigente - Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) -, que principalmente traspuso las Directivas 2004/18/CE y 2004/17/CE sobre contratación pública y sectores especiales o excluidos, se ha modificado 8 veces durante el año 2013<sup>2</sup> y dos en el 2014 (Real Decreto-ley 1/2014, de 24 de enero, de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas, y Ley

---

<sup>1</sup> Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (B.O.E. 5 de marzo de 2011), o el Real Decreto Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo.

<sup>2</sup> Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica, Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros. Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana



13/2014, de 14 de julio, de transformación del Fondo para la Financiación de los Pagos a Proveedores), lo que hace una idea de la constante evolución en la materia.

Con fecha 20 de diciembre de 2011 se presentaron sendas propuestas legislativas sobre las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo relativas a la revisión de las directivas sobre contratación pública y sobre los denominados sectores excluidos, así como una nueva propuesta relativa a una directiva sobre los contratos de concesión.

Estas iniciativas se enmarcaron en la Comunicación de la Comisión Europea, “*Acta del Mercado Único – Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza –*” de 13 de abril de 2011, a lo que se une como antecedente la estrategia Europa 2020, establecida en la Comunicación de la Comisión de 3 de marzo de 2010 titulada “*Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”.

Las nuevas directivas del Parlamento Europeo y del Consejo, todas ellas de 26 de febrero de 2014, son: Directiva 2014/23/UE sobre adjudicación de contratos de concesión, Directiva 2014/24/UE sobre contratación pública; Directiva 2014/25/UE, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía y los transportes y los servicios postales. Cabe añadir, la directiva 2014/55/UE sobre facturación electrónica en la contratación pública (ésta de 16 de abril de 2014).

La fecha límite de transposición de las directivas de concesiones, contratación y sectores excluidos es la de 18 de abril de 2016 (y de 27 de noviembre de 2018 la de facturación electrónica).

## **2. ¿Por qué nuevas directivas de contratación pública y de concesiones?**

El impacto económico de la contratación pública de la UE reviste una especial importancia y afecta directamente a los flujos comerciales

mundiales, y de los propios estados miembros (supone en torno a un 19% del PIB de toda la UE<sup>3</sup>).

Igualmente, no cabe duda de las consecuencias que tiene la normativa en la materia sobre la evolución económica, el trabajo, la introducción de requisitos sociales y ambientales, y en definitiva el impulso del progreso.

La Directiva de contratación pública pretende alcanzar nuevos objetivos y avanzar en otros, plasmados en sus considerandos y a lo largo de su articulado: incrementar la eficiencia del gasto público, facilitar en particular la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la contratación pública, y permitir la mejor utilización de la normativa en apoyo de objetivos sociales. Asimismo, se considera necesario aclarar determinadas nociones y conceptos básicos, para garantizar la seguridad jurídica e incorporar determinados aspectos de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) relativa a la materia.

En realidad se trata de objetivos ambiciosos que responden a la evolución regulatoria de las directivas de contratación pública, que ha ido de lo que en realidad corresponde a la normativa comunitaria (de directrices generales y armonizadoras) a un mayor tecnicismo y pormenorización en su regulación.

No obstante la propia Directiva de contratación se encarga de señalar que: *“Las formas cada vez más diversas de acción pública han originado la necesidad de definir con mayor claridad el propio concepto de contratación. Sin embargo, esa clarificación no debería ampliar el ámbito de aplicación de la presente Directiva en relación con el de la Directiva 2004/18/CE. Las normas de la Unión sobre contratación pública no tienen por objetivo regular todas las formas de desembolso de fondos públicos, sino únicamente aquellas destinadas a la adquisición de obras, suministros o servicios prestados mediante un contrato público”*. Con ello la regulación no trata de acotar todos los modos de gestión de

---

<sup>3</sup> Fuente: Press Releases Database. European Commission - IP/12/268 21/03/2012.

fondos públicos sino aquellos que la propia Directiva enmarcará en su ámbito de aplicación.

En cuanto a la Directiva de concesiones, su aprobación reviste una mayor novedad. Hasta ahora, las concesiones públicas no tenían una regulación a nivel europeo (muchos países ni siquiera la regulan), cuando lo cierto es que representan un alto porcentaje de las colaboraciones público-privadas, se trata de contratos con un altísimo impacto económico, y estos últimos años se ha incrementado su uso habida cuenta de las limitaciones presupuestarias de gasto público que ha impuesto la situación económica actual; ello ha convertido a las concesiones en instrumentos idóneos para atraer capital privado en sectores hasta ahora reservados a la ejecución pública. Por otro lado, el desarrollo de la colaboración público-privada forma parte de la evolución más general del papel del Estado en el ámbito económico, al pasar de operador directo a organizador, regulador y controlador<sup>4</sup>.

Además debe añadirse, que a las concesiones de obras se aplicaba la Directiva 2004/18/CE mientras que las concesiones de servicios no tenían una regulación específica y se regían por los principios generales del Tratado Constitutivo y por los criterios jurisprudenciales que ha ido perfilando la jurisprudencia del TJUE.

No cabe duda que con este panorama una Directiva de concesiones es bienvenida, ya que hasta ahora la inseguridad jurídica derivada de la escasa normativa y de las múltiples interpretaciones que realizaban los estados de la jurisprudencia comunitaria, ha supuesto una dificultad a las inversiones transfronterizas, especialmente a las pequeñas y medianas empresas. La Directiva trata de paliar los efectos de esta situación, que alcanzaba incluso a la propia definición de concesión al no existir un concepto homogéneo.

Se trata por tanto, a través de una mayor seguridad jurídica, de atraer capital privado a los proyectos públicos y alcanzar los objetivos de la

---

<sup>4</sup> Libro Verde sobre la colaboración público-privada y el derecho comunitario en materia de contratación pública y concesiones. COM/2004/0327.

Estrategia Europa 2020<sup>5</sup>, particularmente el empleo y el crecimiento mediante la supresión de los problemas de acceso a la actividad económica en países miembros y la disminución de la aplicación desigual de la normativa del mercado único derivada de legislaciones diferentes. Ello debe favorecer la competencia y repercutir en unos precios mejores para los ciudadanos.

Estas razones respaldan la iniciativa de una regulación más exhaustiva de concesiones, si bien la misma podía haberse introducido en la Directiva relativa a la contratación pública. La razón de una Directiva específica de concesiones parece entonces encontrarse en aspectos jurídicos; aunque la concesión es un contrato desde el punto de vista de acuerdo entre partes, sustantivamente, la concesión es algo distinto del contrato público. Con una Directiva de concesiones se pretende acabar con los problemas que ha suscitado la falta de definición homogénea a que antes aludíamos, y hacer hincapié en los caracteres propios de las concesiones. El proyecto de Directiva se enfrenta a todos estos retos y regula aspectos de calado que afectan de lleno a nuestra regulación nacional. A los más principales haremos alusión más adelante.

### **3. La importancia de las directivas**

Aunque el rango de aplicación de las directivas comunitarias y del derecho comunitario en general son de sobra conocidos, es conveniente incidir en algún aspecto que resalta la importancia de estudiar las directivas sobre contratación pública sin esperar a su transposición al derecho interno, y habida cuenta de la experiencia española con los problemas que se suscitaron a raíz de las anteriores directivas en la materia.

Así, resulta esencial entender, que la aplicación del derecho comunitario de la contratación pública reviste una especial trascendencia más allá de la decisión de cada Estado en la transposición de las directivas de contratación.

---

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión, de 3 de marzo de 2010, denominada “Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, COM (2010) 2020.

Por ejemplo, en los numerosísimos contratos públicos cofinanciados a través de fondos europeos (fondos estructurales, de cohesión, o de desarrollo regional) los órganos comunitarios encargados de abonar las cuantías correspondientes previa justificación del gasto, no proceden a dicho abono si consideran que se incumple la normativa comunitaria de contratación pública, con independencia de cómo hayan transpuesto las directivas los derechos internos de cada estado.

En este sentido, ya la Circular 1/07 de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, expuso que la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Unión Europea, había comunicado a las autoridades españolas que consideraba incorrecta las transposición de determinados puntos sobre contratación pública de la Directiva 2004/18/CE.

Entre ellos se refería a los relativos a las modificaciones de contratos durante su ejecución, y en particular a las necesidades nuevas o causas imprevistas del anterior artículo 101 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio (TRLCAP), de modo que no procedía a abonar los importes correspondientes a tales conceptos; la Circular ordenó que se detrajese de la solicitud de pago de los fondos, la cuantía correspondiente a estos modificados, cualquiera que sea el momento en que dichas modificaciones hayan sido aprobadas.

Por otra parte, y derivado del efecto directo del derecho comunitario, se impone una interpretación de las normas nacionales (sobre modificación de contratos, publicidad, claridad anuncios, prórrogas, acuerdos marco), en función de las directivas aplicables; diversas juntas de contratación (comunidades autónomas de Andalucía o de Aragón) y la Circular 1/2011 del Abogacía General del Estado, inciden en que el contrato debe interpretarse en todo caso a la luz del derecho comunitario.

#### **4. Aspectos relevantes de la Directiva sobre contratación pública**

La nueva Directiva no supone una ruptura con el sistema actual, aunque avanza y pormenoriza algunos aspectos claves, al tiempo que actualiza la normativa en función de la jurisprudencia del TJUE.

Algunos aspectos relevantes que cabe señalar son los siguientes.

#### 4.1. Contratación por medios propios

La Directiva se preocupa de intentar precisar en qué casos los contratos celebrados entre entidades del sector público no están sujetos a la aplicación de las normas de contratación pública comunitaria, habida cuenta de la problemática que esta cuestión suscita y de la abundante jurisprudencia comunitaria al respecto.

Se trata de intentar solventar los problemas muy conocidos, de decidir cuándo nos encontramos ante un poder adjudicador que realiza un contrato con otra entidad del sector público que constituye un medio propio (artículos 4.1.n, y 24 TRLCSP), en cuyo caso la aplicación de las normas de contratación pública no deben interferir con la libertad de los poderes públicos para ejercer sus funciones de servicio público (“*in house providing*”); y el supuesto en que, sin poder admitir que se trata de un medio propio, las dos partes sean poderes públicos, lo cual no excluye de por sí la aplicación de las normas de contratación.<sup>6</sup>

Ya en la interpretación de las definiciones del artículo 1 de la anterior Directiva 2004/18/CE, el TJUE, por ejemplo en su Sentencia de 13 de junio de 2013 (C-386/11)<sup>7</sup> consideró por una parte que no entran en el ámbito de aplicación de la normativa de la Unión en materia de contratación pública, los contratos celebrados por una entidad pública con una persona jurídicamente distinta de aquella cuando, al mismo tiempo, dicha entidad ejerza sobre la mencionada persona un control

---

<sup>6</sup> Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión de 18 de noviembre de 1999, asunto *Teckal*, de 29 de noviembre de 2012, asunto *Econord SpA* o de 29 de noviembre de 2012, asunto *Econord SpA*.

<sup>7</sup> La Sentencia consideró: A la luz de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que un contrato como el controvertido en el litigio principal, mediante el cual, sin establecer una cooperación entre las entidades públicas contratantes dirigida a la realización de una misión de servicio público común, una entidad pública encomienda a otra entidad pública la tarea de limpiar determinados edificios destinados a oficinas, locales administrativos y centros escolares, si bien la primera entidad se reserva la potestad de controlar que se lleva a cabo de manera correcta esta tarea, mediante una compensación económica que se considera debe corresponder a los costes incurridos por la ejecución de dicha tarea, estando además la segunda entidad autorizada a recurrir a terceros que pueden tener capacidad de operar en el mercado para la ejecución de la mencionada tarea, constituye un contrato público de servicios en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra d), de la Directiva 2004/18.

análogo al que ejerce sobre sus propios servicios y dicha persona realice la parte esencial de sus actividades con la entidad o las entidades que la controlan (véase, en este sentido, las sentencias Teckal, apartado 50, y Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce y otros, apartado 32).

Y por otra parte también se excluyen “*los contratos que establecen una cooperación entre entidades públicas, que tienen por objeto garantizar la realización de una misión de servicio público común a las mismas*” (véase la sentencia Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce y otros, antes citada, apartado 34).

A esta regulación atiende el artículo 12 de la Directiva. De este modo un contrato adjudicado por un poder adjudicador a otra persona jurídica de derecho público o privado quedará excluido si se cumplen todas estas condiciones:

- 1) Que el poder adjudicador ejerza sobre la persona jurídica un control análogo al de sus propios servicios (control que se dará cuando ejerza una influencia decisiva sobre estrategias y objetivos y decisiones significativas de la persona jurídica controlada)<sup>8</sup> .
- 2) Que más del 80% de las actividades de esa persona jurídica sean por cometidos confiados por el poder adjudicador (hasta ahora se hablaba de parte esencial de la actividad) y
- 3) Que no exista participación directa de capital privado en la persona jurídica controlada, salvo que este no tenga poder de control y venga impuesta por la legislación nacional.

El mismo precepto se refiere a la cuestión de los convenios, contratos entre poderes adjudicadores que no se someten a la Directiva y que han ocasionado no pocos quebraderos de cabeza para su distinción, así como abundante jurisprudencia comunitaria, y que quedarán excluidos cuando cumplan todas estas condiciones:

---

<sup>8</sup> Ya desde la Sta. Teckal del 1999.

- 1) que se trate de cooperación entre poderes adjudicadores para garantizar servicios públicos por objetivos que tienen en común;
- 2) que tengan únicamente una finalidad de interés público;
- 3) que los poderes adjudicadores realicen en el mercado abierto menos del 20% de las actividades objeto de la cooperación (con referencia para su cálculo el promedio de volumen de negocios total, lo que no dejará a buen seguro de plantear problemas en su transposición).

A este sistema deberá adaptarse la legislación española, así como a la aplicación de la Directiva en los casos en que exista participación directa de un operador económico privado en el capital de la persona jurídica controlada, o en el capital del poder adjudicador controlador. A ello se refiere el interesante considerando 32, señalando que, en el primer caso *“la adjudicación de un contrato público sin un procedimiento de licitación ofrecería al operador económico privado con participación en el capital de la persona jurídica controlada una excesiva ventaja respecto a sus competidores”*. Sin embargo, la Directiva no se aplicará en el supuesto de la existencia de capital privado en el poder adjudicador controlador siempre que se trate de órganos públicos con afiliación obligatoria, o en los casos en que dicha participación venga impuesta por una legislación nacional y siempre que no otorgue una influencia decisiva.

#### **4.2. Motivos para la exclusión de candidatos**

El artículo 57 regula los motivos de exclusión de un operador económico en la participación de un procedimiento de contratación.

Además de la mayoría de los recogidos en la anterior Directiva y en el TRLCSP, cabe reseñar que la causa de exclusión que contemplaba la Directiva 2004/18/CE sobre la comisión de una *“falta grave en materia profesional, que pueda ser comprobada por cualquier medio que los poderes adjudicadores puedan justificar”* (artículo 45.2.2d) de la anterior Directiva) se transforma en: *“cuando el poder adjudicador pueda demostrar por medios adecuados que el operador económico ha cometido una falta profesional grave que pone en entredicho su integridad”*.



Conectada con dicha causa, se añade la posibilidad de excluir a los operadores que *“hayan mostrado deficiencias significativas o persistentes en el cumplimiento de un requisito de fondo en el marco de un contrato público anterior (...) que haya dado lugar a la terminación anticipada de ese contrato, a indemnización por daños o a otras sanciones comparables”*.

Parece que con ello se trata de limitar la aplicación de los incumplimientos como causas de exclusión, reservándola a supuestos de especial gravedad, y cuya aplicación ha sido perfilada por el TJUE (puede verse la Sentencia de 13 de diciembre de 2012, C-465/11).<sup>9</sup>

Sin embargo, prima el carácter antiformalista pues la Directiva prevé que no se aplicará dicha causa de exclusión, cuando el operador económico haya corregido las consecuencias de un comportamiento ilícito, así como tomado medidas para impedir la repetición de la conducta.

Igualmente se regula la exclusión por presentar una oferta anormalmente baja, cuando la causa de la baja es debido a infracciones de la legislación europea en materia social ambiental o laboral, así como por el impago de impuestos o cotizaciones (siempre que sea proporcional al incumplimiento y al momento temporal de la notificación de impago que no le hubiera permitido adoptar las medidas de corrección).

#### **4.3. Criterios de adjudicación**

La Directiva considera clave una correcta regulación de los criterios de adjudicación.

Resulta interesante que, aunque se mantiene el criterio de *“oferta económicamente más ventajosa”*, se hace referencia a *“la mejor relación calidad- precio”*, cuestión terminológica que aunque no deja de ser

---

<sup>9</sup> En dicha Sentencia el Tribunal consideró, examinando la legislación polaca, que el derecho comunitario se opone a una normativa nacional que disponga que se apreciará falta grave en materia profesional, como causa de exclusión, cuando la entidad adjudicadora, debido a circunstancias imputables al operador económico, haya resuelto, denunciado o rescindido, en los tres años anteriores a la apertura del procedimiento en curso, un contrato público anterior celebrado con aquél, y cuando el valor de la parte no ejecutada del contrato público anterior ascienda al menos al 5 % del valor total del mismo.

*conceptualmente igual, trae como consecuencia que se introduzcan otros factores de “coste-eficacia” o de coste del “ciclo de la vida”.*

Aunque ya se plasma en diversa normativa de contratación pública (artículo 150 TRLCSP e incluso en la de algunas comunidades autónomas), en la Directiva cobran especial relevancia los costes ambientales y sociales frente a la rentabilidad económica propiamente dicha, con gran margen de decisión a las legislaciones estatales para disminuir la importancia del precio en aras de aumentar las exigencias ambientales y sociales en los criterios de adjudicación.

Hay que recordar no obstante, que la insistencia de la Directiva en este punto no hace desaparecer el límite de estas medidas ambientales y sociales respecto a que, en todo caso, dichas medidas deben tener relación con el objeto del contrato (STJUE Concordia Bus Finland).

La Directiva admite con claridad que se pueda utilizar como criterio de adjudicación la organización, cualificación y la experiencia del personal como criterio de adjudicación *“en caso de que la calidad del personal empleado pueda afectar de manera significativa a la ejecución del contrato”*. Con ello se culmina un proceso de evolución desde el sentido contrario, ya que la propia jurisprudencia del TJUE venía excluyendo esta posibilidad con carácter estricto.

La propia Directiva establece los parámetros en los que cabe considerar que un criterio de adjudicación está vinculado al contrato (proceso de producción, prestación o comercialización, etapas del ciclo de la vida) *“incluso cuando dichos factores no formen parte de su sustancia material”*.

#### **4.4. Desproporción de ofertas**

El artículo 69 de la Directiva se refiere a las ofertas *“anormalmente bajas”*.

En la tramitación de la Directiva se suprimió de la redacción inicial, el criterio de considerar como tal una oferta cuando el precio fuera inferior

en más del 50% a la media de ofertas o en más de un 20% a la segunda oferta más baja.

En todo caso, se refuerza la exigencia de que la exclusión no puede ser automática, sino a través de un trámite de audiencia en el que se podrán pedir al licitador explicación sobre: ahorro en procedimientos de fabricación, soluciones técnicas, originalidad de la obra, cumplimiento requisitos medio ambiente, laborales o sociales, subcontratación (apartado 2).

Hubiera sido deseable que o bien se tasasen al menos como mínimos algunos de los parámetros respecto a los que el contratista pudiera justificar su oferta, ya que la Directiva se refiere a que las explicaciones “*podrán*” referirse a aquellos aspectos, o bien se exigiera tajantemente al poder adjudicador una explicación detallada de los motivos por los que se considera la oferta como anormalmente baja.

Sin embargo, tras prever solo como posibilidad los criterios explicativos, con deficiente técnica legislativa, el apartado 3 del mismo precepto establece que el poder adjudicador solo podrá rechazar la oferta en caso de explicación insatisfactoria “*teniendo en cuenta los elementos mencionados en el apartado 2*”.

Conviene señalar además, que se regulan específicamente los supuestos de exclusión por ayuda de Estado y por incumplimiento de normativa medioambiental, social o laboral.

En el primer caso, si a juicio del poder adjudicador la oferta es anormalmente baja porque el licitador ha obtenido una ayuda de Estado, se deberán pedir explicaciones justificativas al respecto, e informar a la Comisión en caso de exclusión. No deja de llamar la atención que los órganos de contratación no son ni con mucho, los competentes para determinar si ha existido una ayuda de Estado, aspecto que corresponde a la Comisión.

En el caso de incumplimiento de la normativa medioambiental, social o laboral, una vez constatado, se prevé la exclusión como obligatoria.

#### 4.5. Modificación del contrato

La Directiva introduce en su artículo 72, variaciones en la regulación de las modificaciones contractuales respecto de la contenida en el TRLCSP, (artículos 105 a 107).

Así, se mantiene que puedan establecerse en los pliegos las causas de modificación mediante cláusulas claras que determinen el alcance y la naturaleza, y sin que en ningún caso puedan *“alterar la naturaleza global del contrato”*.

Con el mismo límite precitado, si las causas no se establecen en los pliegos, el contrato se puede modificar en diversos supuestos:

Apartado b): cuando se trate de obras necesarias no previstas, siempre que el cambio de contratista no sea factible por razones económicas o técnicas (como por requisitos de interoperabilidad o incompatibilidad con el equipo existente, o instalaciones existentes) y siempre que igualmente no *“genere inconvenientes significativos o un aumento sustancial de costes para el poder adjudicador”*.

En todo caso, añade este apartado, el incremento del precio resultante no puede ser superior al 50% del valor del contrato inicial, y añade que *“en caso de que se introduzcan varias modificaciones sucesivas, dicha limitación se aplicará al valor de cada una de las modificaciones”*.

Apartado c): cuando se cumplan *“todas”* las condiciones siguientes: a) la existencia de circunstancias imprevistas que un poder adjudicador diligente no hubiera podido prever, b) que no se altere la naturaleza global del contrato, y c) al igual que en el apartado anterior se introduce el límite del 50% del contrato inicial.

Ya ha sido criticado por la doctrina, que el techo del 50% resulta excesivamente amplio, máxime cuando nos encontramos ante el sinuoso camino de distinguir la imprevisibilidad de la diligencia exigible, y en el que España tiene experiencia, al haber sido condenada con ocasión de los procedimientos de modificación de varios contratos de construcción del

AVE (ambas sentencias del TJUE de 23 de enero de 2013, asuntos T-540/10 y T-235/11).

Apartado d): recoge los supuestos de modificación por sucesión del contratista prevista en los pliegos, reestructuración empresarial y supuestos análogos o asunción por el poder adjudicador de las obligaciones del contratista frente a los subcontratistas.

Apartado e): cuando las modificaciones, con independencia de su valor no sean sustanciales conforme al apartado 4.

La regulación de estas modificaciones sustanciales – artículo 72.2 de la Directiva -, no difiere en esencia de lo contenido en el 107.3 TRLCSP (naturaleza diferente, candidatos distintos, alteración del equilibrio económico del contrato en beneficio del contratista, amplíe de forma importante el ámbito del contrato, sustitución del contratista por causas distintas de las previstas); y hay que tener en cuenta que una modificación no se considera sustancial en todo caso si no supera los umbrales de aplicación de la Directiva, ni el 10 o el 15% del valor inicial del contrato de servicios o suministros y de obras respectivamente.

En definitiva, la Directiva avanza hacia un mayor control de los supuestos de modificación contractual. Además somete los actos de modificación al recurso especial en materia de contratación<sup>10</sup>, pues hay que partir de la base que una modificación ilegal es una nueva adjudicación, como ya se había preocupado de señalar la jurisprudencia comunitaria (STJUE de 19 de junio de 2008, Pressetext Nachrichtenagentur GmbH).

#### 4.6. Otras cuestiones

Sin ánimo exhaustivo merecen destacarse los siguientes aspectos.

---

<sup>10</sup> Se superan así las diferentes interpretaciones sobre esta cuestión, que venía siendo resuelta de modo dispar ya que, por ejemplo, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid consideraba estos actos no recurribles (resoluciones 17/2001 y 30/2011), mientras que otros órganos se mostraban favorables a la admisión del recurso (Informe 12/12 de la Junta Consultiva de Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, Comunidad que ha incluido además una modificación legislativa en este sentido – Ley 3/2011 de medidas en materia de contratos del sector público -).

En el ámbito de los procedimientos, se mantienen los de licitación abierto, restringido, negociado, y de diálogo competitivo.

Particularmente por ejemplo, se prevé que cuando en un procedimiento abierto o restringido solo se presenten ofertas irregulares<sup>11</sup>, no se hará un nuevo anuncio de licitación sino que se podrá seguir un procedimiento negociado o de diálogo competitivo solo con aquellos licitadores que cumplan lo establecido en los arts. 57 a 64, es decir que no estén en causa de exclusión para contratar y cumplan los criterios de solvencia principalmente.

Junto a ello se regula un nuevo procedimiento denominado “*asociación para la innovación*”, en el que los operadores económicos participan en una licitación convocada por la necesidad de un producto, servicio u obra innovadores que no puede ser satisfecha en el estado actual del mercado. Guarda semejanza con el diálogo competitivo con una clara distinción entre la fase de propuestas e investigación y la fabricación o prestación propiamente dicha.

También se regula la posibilidad de realizar “*consultas preliminares del mercado*”, con vistas a preparar la contratación, consulta que puede efectuarse a través del asesoramiento de expertos, autoridades independientes o participantes en el mercado, con especial cuidado en no falsear la competencia.

Una especial mención merece la previsión del artículo 71.3 de la Directiva relativa a la subcontratación. Tras reforzar el control sobre el cumplimiento por los subcontratistas de las condiciones en materia medioambiental social y laboral, así como la posibilidad de establecer en el pliego que el licitador haga constar en su oferta expresamente la parte

---

<sup>11</sup> Se considerarán irregulares, en particular, las ofertas que no correspondan a los pliegos de la contratación, que se hayan recibido fuera de plazo, que muestren indicios de colusión o corrupción o que hayan sido consideradas anormalmente bajas por el poder adjudicador. Se considerarán inaceptables, en particular, las ofertas presentadas por licitadores que no posean la cualificación requerida y las ofertas cuyo precio rebase el presupuesto del poder adjudicador tal como se haya determinado y documentado antes del inicio del procedimiento de contratación.

de la ejecución del contrato que tenga previsto subcontratar, se regula una aspecto relativo al pago a los subcontratistas.

Así se establece que los estados miembros podrán disponer, que el poder adjudicador transfiera directamente al subcontratista las cantidades que se le adeuden en la ejecución de su parte del contrato, estableciendo no obstante mecanismos que permitan al contratista principal oponerse a los pagos indebidos.

Si bien se establece como posibilidad y en todo caso a petición del subcontratista y si la naturaleza del contrato lo permite (lo cual difumina su aplicación), lo cierto es que en su caso su aplicación no estará exente de dificultades (oposición sistemática del contratista principal, o efectos en los casos de judicialización de las deudas).

En otro orden de cosas, como reflejo de la preocupación de la Directiva por la agilidad del procedimiento se prevén catálogos electrónicos (que en realidad son modelos o formularios tipo, hojas de cálculo, formatos de información común para los licitadores, utilizables en las comunicaciones electrónicas), el refuerzo de la compra centralizada y centrales de compra (con la posibilidad de una “*contratación conjunta esporádica*” de poderes adjudicadores), o un documento único de contratación europea (comprensivo de las declaraciones de los licitadores que deban incluirse en la licitación de modo que únicamente el adjudicatario presentará la documentación original).

Por último, el artículo 83 prevé que los Estados ejerzan una específica supervisión de la aplicación de las normas de contratación pública a través de una o varias autoridades, organismo o estructuras.

Dicha supervisión se ejercerá a través de informes de incumplimientos dirigidos a las autoridades, órganos jurisdiccionales u organismos como el Defensor del Pueblo, los parlamentos nacionales o las comisiones parlamentarias, y se incluye la remisión a la Comisión de un informe de supervisión cada tres años.

## **5. La Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión; el riesgo operacional.**

La Directiva, que sigue el esquema general de la Directiva de contratación, por los motivos y objetivos ya expresados anteriormente, es comprensiva de la regulación tanto de las concesiones de obras como las de servicios (la Directiva 18/04 solo regulaba las de obras).

El texto en un primer momento se preocupa por dejar sentado que no pretende regular el modo y forma de los modos administrativos que los estados consideren más adecuados para la realización de las obras y la prestación de los servicios.

En sus considerandos 5 a 7 desarrolla esta idea, estableciendo límites a la regulación armonizada de las concesiones, de modo que no afecte ni a la liberalización de servicios de interés general ni a la privatización de entidades públicas prestadoras de servicios. En definitiva se trata de que la Directiva no dice cuándo prestar un servicio en régimen de concesión, sino cómo se regula dicho servicio cuando se desempeña a través de esta figura.

La principal novedad que introduce la Directiva, es la relativa a la propia definición del contrato de concesión y sus implicaciones en muchos aspectos de su régimen jurídico.

Así se define en principio la “*concesión de obras*” como: un contrato a título oneroso celebrado por escrito, en virtud del cual uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la ejecución de obras a uno o más operadores económicos, cuya contrapartida es bien el derecho a explotar las obras objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago.

Con ello la Directiva recoge en un primer momento el concepto de concesión que ha arraigado en nuestro derecho, y que se caracteriza en que la retribución del concesionario es el derecho a explotar la obra o servicio a cambio o no de un pago (artículo 5).



La principal novedad se introduce en el apartado 2 del mismo artículo al establecer que:

*“La adjudicación de las concesiones de obras o servicios implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable”.*

De este modo la Directiva eleva a rango normativo lo que ya venía siendo una construcción de la jurisprudencia del TJUE: que el riesgo económico real de la explotación de la obra o servicio debe recaer en el concesionario para que el contrato pueda calificarse de concesión.

En nuestro sistema es lo que conocemos como el “*riesgo y ventura*” del concesionario en la ejecución del contrato, que corresponde al contratista, y que la Directiva denomina “riesgo operacional” (RO), rasgo que la distingue de los contratos de servicios no concesionales en los esta figura de asunción del riesgo económico no se da.

No cabe duda del cambio que esta regulación supone en la legislación española. El TRLCSP hace pivotar la figura de la concesión en el siempre delicado equilibrio entre, el riesgo y ventura en la ejecución de la obra o servicio que corresponde al contratista (artículos 215, 242 TRLCSP), y el derecho al equilibrio económico financiero (artículos 245.b, 258 – modificaciones por razones de interés público, fuerza mayor, actuaciones de la Administración que supongan de forma directa la ruptura sustancial de la economía de la concesión, supuestos establecidos en el propio contrato para su revisión, además de las causas imprevisibles -).

En el sistema español, la existencia de un derecho del concesionario al equilibrio económico financiero de la concesión, de modo que el margen de beneficio planteado se mantenga estable en términos económicos durante la vida de la concesión, choca con el concepto de riesgo operacional, al menos en el esquema que parece haber trazado la Directiva.

Sin duda la regulación de la modificación del régimen económico de la concesión en beneficio del concesionario – el reequilibrio –, requerirá una profunda reforma. ¿Desaparece el derecho al reequilibrio? Así cabe considerarlo por distintas razones:

- La Directiva no menciona el derecho al reequilibrio económico de la concesión, como tal derecho autónomo. Además, en el proyecto inicial se preveía el término “*riesgo operacional sustancial*”, mientras que a raíz del informe del Comité de las Regiones el término “*sustancial*” desaparece.
- Es la propia Directiva la que nos dice que hay transferencia de RO al concesionario “*cuando no está garantizado que vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes*”.
- En su considerando 17, se establece que la Directiva no se aplica a los contratos que no conlleven pagos al contratista y en los que éste reciba su retribución de acuerdo con tarifas reglamentadas calculadas de modo que cubran la totalidad de costes e inversiones.
- En el considerando 18 se incide en el RO para distinguir concesión de contrato, y se prevé que si bien parte del riesgo puede asumirlo el poder adjudicador, la calificación como concesión “*no estaría justificada si el poder adjudicador aliviase al operador económico de cualquier posible pérdida, garantizando unos ingresos mínimos iguales o superiores a las inversiones y los costes que el operador económico deba asumir en relación con la ejecución del contrato*”.
- En el considerando 20 se establece que un RO debe derivarse de factores que escapen al control de las partes, de modo que la “*mala gestión*”, “*los incumplimientos del contrato*” o la “*fuerza mayor*” no son

determinantes a efectos de la clasificación como concesión, ya que tales riesgos son propios de cualquier tipo de contrato.

- Además una modificación del contrato se considera sustancial y por tanto se prohíbe cuando *“la modificación altere el equilibrio económico de la concesión a favor del concesionario en un modo que no estaba previsto en la concesión inicial”* (artículo 43.4.b).

De este modo el concesionario debe asumir de forma muy amplia el riesgo de la actividad, ya sea de demanda o de disponibilidad, que además son los rasgos que exige la normativa SEC 95 Eurostat para que no se compute como deuda.<sup>12</sup>

Sin embargo, no cabe desconocer que el TJUE también ha minimizado en ocasiones la intensidad de la transferencia al concesionario del riesgo de explotación para que el contrato pueda calificarse de concesión. Así, en la interesante Sentencia de 10 de marzo de 2011, dictada en el asunto C-274/09, señalaba que:

*“El artículo 1, apartados 2, letra d), y 4, de la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, debe interpretarse en el sentido de que, cuando la remuneración del operador económico elegido corre íntegramente a cargo de personas distintas de la entidad adjudicadora que ha otorgado el contrato relativo a servicios de socorro y el operador económico asume un riesgo de explotación, aunque sea muy limitado, debido en particular al hecho de que el importe de los precios por la utilización de los servicios de que se trata depende del resultado de negociaciones anuales con terceros y no se le garantiza la cobertura íntegra de los costes soportados en el marco de una gestión de sus actividades conforme a los principios establecidos por el Derecho*

---

<sup>12</sup> En la Decisión de 11 de febrero de 2004, Eurostat recomienda que los activos vinculados a una operación de colaboración público-privada se consideren activos no públicos y, por consiguiente, no se registren en el balance de las administraciones públicas cuando se cumplan las dos condiciones siguientes: 1. el socio privado soporte el riesgo de construcción y 2. el socio privado soporte al menos uno de los dos riesgos siguientes: el de disponibilidad o el vinculado a la demanda.

*nacional, dicho contrato debe ser calificado de contrato de «concesión de servicios» en el sentido del artículo 1, apartado 4, de esta Directiva”.*

Por ello habrá que ver cómo evolucionará la jurisprudencia comunitaria tras esta Directiva 2014/23/UE.

En definitiva, puede aludirse a que hacer asumir al concesionario el riesgo operacional en los términos expuestos, puede resultar excesivamente gravoso, y podría tener un efecto contrario precisamente a lo que se pretende, y desincentivar la participación privada en las grandes infraestructuras públicas, máxime por ejemplo cuando en la legislación española las *“previsiones sobre la demanda de uso e incidencia económica y social de la obra en su área de influencia y sobre la rentabilidad de la concesión”* son responsabilidad de la Administración a través del estudio de viabilidad previo (artículo 128 TRLCSP), aunque en la práctica las cláusulas de la concesión hacen recaer en el contratista la fijación de la previsión de ingresos.

Lógicamente, la Directiva no es ajena a la necesaria existencia de un beneficio económico por parte del concesionario y así por ejemplo al regular la duración de la concesión, establece para las de más de cinco años: que deberá estar limitada al tiempo que se calcule que es necesario para que el concesionario *“recupere las inversiones realizadas (...) junto con un rendimiento razonable sobre el capital invertido”*.

No obstante vuelve a su preocupación esencial y establece que los poderes adjudicadores siempre deben poder adjudicar una concesión por un período inferior al necesario para recuperar las inversiones, *“siempre y cuando la compensación correspondiente no elimine el riesgo operacional”*.

## **LA PROBLEMÁTICA ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS: EL CONTENIDO DE LAS MEMORIAS. UNA VISIÓN DESDE MADRID**

Carlos Yáñez Díaz

### **I.- El procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general como mecanismo de garantía en el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración**

Una de las principales características del derecho administrativo es la posibilidad de dictar normas jurídicas obligatorias por parte del poder ejecutivo como son los reglamentos.

Esta potestad administrativa aparece consagrada en el artículo 97 de la Constitución y fue calificada por el Tribunal Constitucional como una técnica de colaboración de la Administración con el poder legislativo y un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad (STC 18/1982, de 4 de mayo).

En cualquier caso, por mas que se trate de una potestad sometida a la Constitución y a la Ley no cabe duda de su importancia no solo meramente jurídica sino, especialmente en la sociedad actual, desde el punto de vista económico.

Ahora bien, el importante campo de actuación de la Administración en el ordenamiento jurídico mediante la publicación de reglamentos no debe hacernos olvidar que estamos ante una potestad esencialmente discrecional, lo cual exige extremar todos aquellos mecanismos que permitan asegurar el respeto no solo de las normas legales y obviamente constitucionales sino también el de los principios que las informan.

Esta adecuación de las normas reglamentarias a los principios constitucionales y legales se logra en un estado de derecho mediante diversas vías.

En primer lugar, y por más que se reconozca a la ley como la expresión de la voluntad popular, no es menos cierto que el Gobierno, estatal y/o autonómico, tiene también un apoyo democrático, aunque sea de forma indirecta toda vez que ha sido elegido por el parlamento y, por otra parte, la potestad reglamentaria está sometida al control de los tribunales de justicia.

De esta forma la potestad reglamentaria aparece limitada, como recuerda la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2004 (recurso 74/2002), por el respeto a la jerarquía normativa (constitución, ley y la propia jerarquía de las normas reglamentarias), la inderogabilidad singular de los reglamentos y el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general.

En cuanto a este último, ha de destacarse que se reguló por primera vez en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958<sup>1</sup> si bien no se recogió en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común sino que se mantuvo la vigencia de los artículos 129 y ss. de la LPA hasta la promulgación de la Ley 50/1997, de 17 de noviembre, del Gobierno.

Para Santaolalla López<sup>2</sup> estaríamos ante uno de los varios procedimientos normativos existentes para cada tipo de normas jurídicas entre los cuales, si bien hay elementos comunes a todos ellos también hay aspectos diferenciados ya sea por el tipo de norma que se elabora, como los derivados de la organización territorial del Estado en Comunidades Autónomas que gozan de autonomía política y organizativa las cuales han asumido en sus Estatutos de Autonomía la competencia sobre procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la

---

1 Destaca Garrido Falla que con anterioridad a la LPA se carecía de normativa al respecto. Citado por Martínez-Vares S., “*El procedimiento de elaboración de los reglamentos en la Ley 50/1997 del Gobierno. Aspectos relevantes de la jurisprudencia del Tribunal Supremo*”, Administración y Justicia. Un análisis Jurisprudencial : *liber amicorum Tomás-Ramón Fernández*, Thomson, Madrid, 2012, págs. 1656 y ss.

2 Santaolalla López F., “*Comentarios a la Ley del Gobierno*”, coord. Claro J. Fernández Carnicero, INAP, Madrid, 2002.

organización propia (artículo 26.1.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero).

Es por ello que la normativa estatal no tiene el carácter de básica de tal forma que el procedimiento contemplado en la Ley del Gobierno resulta de aplicación directa tan solo en el ámbito de la Administración General del Estado.

El Tribunal Constitucional en su STC 15/1989, de 26 de enero (F.J. 7º) consideró que el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general “(...) *es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general.*” De igual forma, las SsTC 227/1988, de 29 de noviembre y 98/2001, de 5 de abril establecen que la Constitución no reserva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales por lo que, atribuida a una Comunidad Autónoma la competencia sobre una materia, a esta le corresponde la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla.

Por el contrario en la importante STC 204/1992, de 26 de noviembre, el Tribunal vincula la intervención en el procedimiento del Consejo de Estado o de un órgano autonómico de similares características al procedimiento administrativo común del artículo 149.1.18ª de la Constitución (F.J. 4º).

Además, el Tribunal Supremo ha rechazado su aplicación como derecho supletorio en las Comunidades Autónomas en las que existe una regulación completa del procedimiento para la elaboración de disposiciones generales. Para las sentencias de 7 de febrero (recurso 611/2010) y 29 de mayo de 2012 (recurso 24570/2010) “(...) *es igualmente cierto que el artículo 24 de la Ley del Gobierno constriñe su ámbito de aplicación a la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación, de modo que el mismo no puede reputarse como procedimiento administrativo común a efectos del artículo 149.1.18 de la CE que respeta las especialidades derivadas de la organización propia de las*

*Comunidades Autónomas, y precisamente por ello, tampoco, y como erróneamente entendió la sentencia de instancia, puede constituir derecho supletorio de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 149.3 de la Constitución , porque como ya expusimos la Ley 5/1983, del Consejo de la Comunidad Autónoma Valenciana en el artículo 43 contiene una regulación completa del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias que hace innecesaria por superflua esa supletoriedad del derecho estatal, sin que contradiga esta afirmación la invocación de la disposición final segunda de la Ley 5/1.983 que se refiere precisamente al supuesto de la existencia de una laguna en la regulación autonómica, único supuesto en que sería posible de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sentencias 118/1.996 , y 61/1.997 , la aplicación supletoria del derecho del Estado”.*

De esta forma recae en las Comunidades Autónomas la decisión de articular un procedimiento propio de elaboración de disposiciones de carácter general o bien aplicar la normativa estatal como supletoria.

No obstante, los artículos 4 a 7 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible establecen una serie de principios de buena regulación aplicables a todas las Administraciones Públicas que deberán ejercer así su iniciativa normativa conforme a los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia, justificando suficientemente la adecuación a los mismos.

Los apartados 2 a 7 del artículo 4 contienen una definición de tales principios y se impone a los poderes públicos (apartado 9 del artículo 4) el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, que pueda ser conocido fácilmente por los ciudadanos y que no genere más cargas administrativas que las estrictamente necesarias<sup>3</sup>.

---

3 El Dictamen del Consejo de Estado 215/2010, de 18 de marzo, sobre el anteproyecto de ley, se muestra muy crítico con estos preceptos y así afirma que “*Esos principios son, desde luego, aplicables a las regulaciones que se ocupan de aspectos económicos y, en ese sentido, a buena parte del Anteproyecto, debiendo*



Para lograr tal fin, el artículo 5 de la citada Ley establece que las Administraciones impulsarán los instrumentos de análisis previo de las iniciativas normativas, prestarán especial atención al proceso de consulta pública y a otros medios de participación de los interesados en la elaboración de las normas y promoverán procedimientos de evaluación a posteriori de su normativa.

Los artículos 6 y 7 contemplan medidas para adaptar la normativa existente a los principios de buena regulación y sostenibilidad dando un papel relevante a la Conferencia Sectorial de Administración Pública y al Comité para la Mejora de la Regulación de las Actividades de Servicios.

Los mencionados preceptos (título I del capítulo I) tienen la condición de normativa básica al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución conforme lo dispuesto en la Disposición Final 1ª de la Ley<sup>4</sup>.

En términos similares, la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, establece lo que no dejan de ser normas procedimentales en la elaboración de disposiciones de carácter general toda vez que su artículo 14<sup>5</sup> establece que en la elaboración de proyectos

---

recordarse que existen múltiples iniciativas y reflexiones en el ámbito comparado (por ejemplo, las patrocinadas por la OCDE) que destacan la creciente relevancia que una adecuada regulación tiene para el eficaz desenvolvimiento de las actividades económicas y que preconizan, consecuentemente, la necesidad de una cuidadosa evaluación y seguimiento de cualquier iniciativa en ese campo.

Sin embargo, esos principios de buena regulación no se circunscriben a un determinado sector de la actuación administrativa de índole reguladora, puesto que, por su alcance general, tienen vigencia y pleno sentido en cualquier actuación de tal naturaleza.

Por ello, causa extrañeza que se proponga incluir tales principios en una determinada regulación, como es la referida a determinados aspectos conectados con la sostenibilidad de nuestra economía, ya que ello podría mandar un doble mensaje erróneo: entender que esos principios son propios y específicos de la regulación administrativa que se refiera a la sostenibilidad de nuestra actividad económica y, visto a la inversa, asumir que tales principios no rigen en otros campos en los que los órganos administrativos ejerzan sus potestades normativas.” Propone el Consejo prescindir de tal precepto.

4 Contra estos preceptos se ha interpuesto el recurso de inconstitucionalidad nº 6642/2011 por el Gobierno de Canarias (BOE nº 313, de 29 de diciembre de 2011). Véase el Dictamen 40/2012, de 20 de enero, del Consejo Consultivo de Canarias.

5 El artículo 14.2 ha sido objeto de tres recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Parlamento de Cataluña (recurso nº 1397/2014) y los Gobiernos de Andalucía (recurso nº 1454/2014) y Cataluña (recurso nº 1411/2014). El Dictamen del Consejo de Estado 631/2013, de 26 de junio, sobre el anteproyecto de ley critica la excesiva indeterminación del artículo 14.2 y, además, lamenta que el dictamen del Consejo se solicitase por la vía de urgencia.

normativos que afecten de manera relevante a la unidad de mercado se pondrá a disposición de las demás autoridades el texto del proyecto con la documentación que permite su valoración estableciendo expresamente que se analizará si las medidas de intervención no recaen sobre aspectos objeto de intervención por otras Administraciones y en ese caso que los costes para los operadores no son superiores a los que corresponderían si solo interviniese una autoridad.

Además el artículo 15 establece una evaluación periódica de la normativa bien por las autoridades competentes o también por el Consejo para la Unidad de Mercado si se detectan obstáculos a la unidad de mercado en un sector económico determinado.

En general, las Comunidades Autónomas han procedido a regular el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en sus leyes reguladoras del Gobierno y Administración, así es el caso de:

- Andalucía (artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía).
- Principado de Asturias (artículos 32-34 de la Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración del Principado de Asturias).
- Aragón (artículos 47-50 Ley 2/2009, de 11 de mayo, del Presidente y del Gobierno de Aragón).
- Cantabria (artículos 119-121, de la Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria).
- Castilla y León (artículos 75 y 76 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León).
- Castilla-La Mancha (Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha).

- Cataluña (artículos 61-70 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de Régimen Jurídico y de Procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña).
- Comunidad Valenciana (artículo 43, de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell).
- Extremadura (artículos 65-68 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura).
- Galicia (artículos 40-44 de la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de Organización y Funcionamiento de la Administración General y del Sector Público Autonómico de Galicia).
- Islas Baleares (artículos 42-47 de la Ley 4/2001, de 14 de marzo, del Gobierno de las Illes Balears).
- La Rioja (artículos 33-42 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja).
- Navarra (artículos 58-63 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno y su Presidente.)
- Región de Murcia (artículo 53 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia).

En el caso del País Vasco se ha optado por dar un mayor relieve a estos procedimientos al aprobar una norma legal específica para su regulación como es la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General.

En la Comunidad Autónoma de Canarias los artículos 44 y 45 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Comunidad Autónoma de Canarias se limitan a establecer que su elaboración se iniciará por el centro directivo correspondiente con los estudios e informes que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad,

debiendo remitirse al Secretario de Gobierno quien los trasladará a los Consejeros con al menos ocho días de antelación a la reunión del Gobierno. A su vez el Decreto 20/2012, del Presidente, de 16 de marzo, establece las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

En la Comunidad de Madrid la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid no contempla el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general<sup>6</sup> limitándose a establecer cuales revestirán la forma de Decretos, ya sean del Presidente o del Consejo de Gobierno, y cuales la de Orden. Por ello se aplica supletoriamente la Ley 50/1997, del Gobierno y así se recoge en los dictámenes del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid desde el Dictamen 191/08, de 10 de diciembre, primer pronunciamiento del Consejo relativo a un proyecto de reglamento.

La importancia del procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general es notoria. Si la doctrina<sup>7</sup> ha destacado la naturaleza de garantía del procedimiento, en el caso de los reglamentos el procedimiento es esencial toda vez que estamos ante una actuación de la Administración con un alto grado de discrecionalidad y que afecta a toda la sociedad o, al menos, a importantes sectores de la misma. Para García de Enterría<sup>8</sup> se trata de obligar a la Administración a un “*esfuerzo*

---

6 Resulta sorprendente la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 31 de octubre de 2013 (recurso 39/2013) según la cual “(...) *entiende la recurrente que es preciso el informe sobre el impacto por razón de género, que sin embargo no se considera preceptivo salvo en los reglamentos del Gobierno del Estado, según el artículo 24 de la Ley del Gobierno antes citada, puesto que la Comunidad de Madrid tiene un regulación propia del procedimiento de elaboración de disposiciones reglamentarias donde no se contempla dicho requisito.*” Lamentablemente la sentencia no identifica cuál es la norma que regula dicho procedimiento.

7 Martín Rebollo L., “*El procedimiento como garantía: (una reflexión sobre el fortalecimiento de las formas y la reducción de los principios)*” en la obra “*Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno*” coord. por Francisco López Menudo, 2011; Royo Villanova S., “*El procedimiento administrativo como garantía jurídica*”, Revista de Estudios Políticos, núm. 48, nov-dic, 1949.

8 García de Enterría E. y Fernández T. R. , “*Curso de Derecho Administrativo*”, Tomo I, 14ª Edición, Thomson,, Madrid, 2008, pág. 199.

*especial de atención ante la gravedad que supone crear nuevo derecho” evitando caer en la “mera rutina” o la “comodidad de los despachos”.*

Todos los consejos consultivos destacan la importancia del procedimiento y así el Consejo Consultivo de Galicia (Dictamen 881/2013, de 23 de enero de 2014) señala que: *“Este Consejo Consultivo ha manifestado, en numerosas ocasiones, que se deben observar, en igual modo, las normas sustantivas y las de carácter adjetivo que regulan el cauce a través del cual se debe producir la actividad normativa de la Administración, en cuanto tanto unas como otras forman parte del ordenamiento jurídico al que se encuentran sometidos los poderes públicos en su actuación (artículos 9.1 y 103.1 de la Constitución); por consiguiente, la observancia del procedimiento legalmente establecido debe ser escrupulosa pues, si el procedimiento opera como medio de garantía de las decisiones administrativas, su exigencia es tanto mayor cuando trata de emanar normas que se van a insertar en el ordenamiento jurídico con una vocación de permanencia y generalidad.”*

## **II.- Las memorias en el procedimiento de elaboración de los reglamentos. De los estudios de necesidad y oportunidad a la evaluación de impacto regulatorio**

Uno de los trámites que la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 introdujo en el procedimiento de elaboración de reglamentos fue la necesidad de que obrasen en el expediente -artículo 129- *“los estudios e informes previos que garanticen la legalidad, acierto y oportunidad de aquellos”.*

Señala Bassols Coma<sup>9</sup> que la regulación de 1958 se basó, como destacó el Ministro López Rodó en el discurso de presentación de la Ley en las Cortes, en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo norteamericana de 1946 (Administrative Procedure Act). Sin lugar a dudas ese origen explica el acento que pone la LPA no solo en buscar la

---

<sup>9</sup> Bassols Coma M, *“El control de la elaboración de los reglamentos: Nuevas perspectivas desde la técnica normativa y de la evaluación de la simplificación y calidad de las normas”*, Revista Aragonesa de Administración Pública, n<sup>o</sup> 33, 2008, págs. 43-60.

legalidad de la norma sino también las referencias al acierto y oportunidad de la normas en elaboración.

Santaolalla López<sup>10</sup> destaca el paralelismo de este informe de necesidad con la memoria de los anteproyectos de ley y considera que, probablemente, persigue evitar la proliferación normativa, uno de los principales males de los ordenamientos jurídicos modernos, cumpliendo la misma función que tienen en otros ordenamientos las llamados “*checklisten*” o listas de condiciones que el promotor de una norma ha de contestar para demostrar la viabilidad y oportunidad de la norma proyectada.

Ahora bien, desde un primer momento se puso de manifiesto que existía una gran distancia entre la previsión normativa y la práctica administrativa de tal forma que este requisito era en gran parte incumplido sin que, por otra parte, la jurisprudencia tuviera un especial rigor a la hora de exigir su cumplimiento.

Así Santamaría Pastor<sup>11</sup> destaca con un enfático “*sic*” la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1980 según la cual no era preciso que en el expediente de elaboración de la norma constasen dichos estudios sino que bastaría “(...) *con las indicaciones recogidas en su Exposición de Motivos para hacerse cargo de lo que los estudios e informes han podido, o hubieran podido decir (¡sic!) al respecto*”.

Este autor considera que la laxitud de la jurisprudencia a la hora de exigir el cumplimiento por la Administración de los trámites del procedimiento de elaboración de reglamentos supone una suerte de “*doble lenguaje*” de tal forma que, por más que se proclame “*enfáticamente el carácter obligatorio de las normas reguladoras de este procedimiento*”, sin embargo se recurría a “*argumentaciones artificiosas, cada vez que los recurrentes demostraban la omisión de un trámite de los previstos en la Ley*”, actitud que achacaba a la situación política del momento.

---

10 Santaolalla López, op.cit, pág. 326.

11 Santamaría Pastor J A , Parejo Alfonso L, “*Derecho Administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo*”, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid 1989, págs 82 y ss.

No obstante, no toda la jurisprudencia ha seguido esa línea sino que algunas sentencias han anulado reglamentos por insuficiencia de las memorias. Así, cabe destacar por su contundencia la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2005 (recurso 2911/2002) a propósito de una Orden de la Comunidad de Madrid sobre ascensores. Si bien el Tribunal Superior de Justicia de Madrid consideró que el procedimiento de elaboración había sido correcto amparándose en que se trataba de una relación de sujeción especial, el Tribunal Supremo rechaza esa interpretación considerando que da pie a un “*examen extremadamente laxo*” de las formalidades del procedimiento de elaboración de reglamentos ya que el procedimiento se había limitado a la propuesta del centro directivo y al informe de un Letrado.

La Sentencia del Tribunal Supremo destaca que no hay informe “(...) *que justifique la necesidad de la reglamentación, ni existe memoria económica sobre el posible coste que pudiera implicar. Sobre el primero, nada dice la Sentencia impugnada. Y en cuanto a la memoria económica, lo relevante no es tanto que no conste en autos su necesidad - como sostiene la Sala de instancia-, sino, al contrario, que la Administración ni justifica ni se pronuncia siquiera sobre su carácter prescindible en el caso concreto, ya que el punto de partida es la exigencia legal de dicha memoria.*

*En segundo lugar, no se ha recabado informe, dictamen ni estudio o consulta alguno respecto al contenido de la orden (apartado 1.b). Al proceder de esta manera, y pese a que no existiera en el caso de autos ningún informe de carácter preceptivo, la Administración se priva de medios para garantizar el acierto y la legalidad de la regulación que pretende aprobar y, al mismo tiempo, prescinde de una de las posibles vías para cumplir con el trámite de audiencia de las asociaciones u organizaciones que pudieran verse afectadas, según señala el apartado 1.d).”*

Tras destacar que tampoco se concedió trámite de audiencia, la sentencia termina afirmando que: *“Puede pues concluirse que la Orden impugnada aparece literalmente como una ocurrencia de los funcionarios competentes en la materia pertenecientes a la Consejería de Economía y Empleo de la Comunidad de Madrid, que han procedido a elaborar y aprobar dicha orden sin cumplir con lo que la ley previene para garantizar el acierto y la legalidad de las disposiciones generales. Todo ello, naturalmente, sin poner en duda su competencia técnica y, posiblemente, el acierto y el respeto a la legalidad de dicha ocurrencia, cuestiones en las que no hemos de entrar ante la manifiesta falta de cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales.”*

En términos similares se pronuncia la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2006 (recurso 10178/2003) respecto a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia que anulaba un decreto que prohibía la pesca del pulpo.

Destaca la sentencia que la implantación de una prohibición/restricción frente a la anterior postura permisiva exige una especial motivación de tal forma que *“(…) cuando la Administración cambia de criterio respecto a una misma cuestión ha de justificar o al menos referir la causa o motivo que para ello tiene, debiendo recordar al respecto, que esta Sala del Tribunal Supremo en sentencia de 13 de noviembre de 2000 tiene declarado, “una de las manifestaciones características de la discrecionalidad administrativa es, sin duda, la reglamentaria, en la que el titular de la potestad tiene una libertad de opción o de alternativas dentro de los márgenes que permite la norma que se desarrolla o ejecuta, pero aun así la motivación, por la que se hace explícita las razones de la ordenación, es garantía de la propia legalidad, ya que, incluso, la razonabilidad, al menos como marco o límite externo a la decisión administrativa válida, sirve de parámetro para el enjuiciamiento del Tribunal y puede justificar, en su caso, la anulación de la norma reglamentaria”.*



Es especialmente interesante la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 25 de septiembre de 2008 (recurso 166/2005) en la que se anula un reglamento autonómico en materia de juego<sup>12</sup>. La sentencia cita literalmente el Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora que destacó los defectos en el procedimiento de elaboración y anula el decreto por los defectos de las memorias, la incorrecta audiencia pública realizada y la inclusión de una disposición transitoria que no figuraba en el proyecto de decreto

Otras dos sentencias del Tribunal Supremo son especialmente destacables a este respecto. Se trata de la anulación del Real Decreto que preveía el traslado de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones a Barcelona por la insuficiencia de las memorias en su procedimiento de elaboración.

En dos sentencias de 27 de noviembre de 2006 relativas a los recursos planteados por los trabajadores del organismo (recurso 51/2005) y por la Comunidad de Madrid (recurso 53/2005) el Tribunal Supremo anula el Real Decreto por insuficiencia de las memorias.

Se considera que, por más que se trate de una norma organizativa, ha de respetarse el carácter reglado del procedimiento que es susceptible de control jurisdiccional y ello aunque la potestad autoorganizativa de la Administración sea discrecional. La sentencia entra a conocer del contenido concreto de las memorias incorporadas al expediente de elaboración para destacar su insuficiencia. Así afirma que (...) *ello es cierto [su insuficiencia] por lo que se refiere a la memoria justificativa, como viene llamándose de manera coloquial el informe sobre la necesidad y oportunidad del proyecto reglamentario según la terminología que emplea la Ley. De las escasas dos páginas y media de la memoria, la mayor parte de la extensión del texto se refiere a la normativa que se trataba de aprobar respecto a las Direcciones Regionales y Territoriales de Comercio. El cambio de sede de la Comisión del Mercado de*

---

12 Aun cuando la sentencia destaca que debería anularse todo el decreto, en aplicación del principio de congruencia solo anula los concretos preceptos impugnados.

*Telecomunicaciones de Madrid a Barcelona sólo se contempla en los tres párrafos finales, y propiamente hablando únicamente en los dos últimos, pues el primero sólo contiene una enunciado de la medida. La única justificación del cambio de sede del organismo de que ahora se trata consiste en que "se enmarca dentro de la lógica y los principios inherentes a la naturaleza del Estado de las Autonomías". No se expresa en cambio ningún razonamiento que determine la necesidad y oportunidad de la decisión. Adviértase que ello sucede respecto a la ciudad que ha de ser la nueva sede del organismo, pues ninguna justificación se dedica a que sea precisamente Barcelona. Sin duda el traslado de la sede a otra ciudad también hubiera sido conforme a la lógica y los principios del Estado de las Autonomías, partiendo del punto de vista de que deben descentralizarse los organismos que forman parte de la Administración General del Estado. Igualmente es claro que no se justifica tampoco que la medida hubiera de adoptarse precisamente en ese momento, y no en otro distinto anterior o posterior. Por último también resulta patente que de acuerdo con la lógica y los principios inherentes a la naturaleza del Estado de las Autonomías se hubiera podido trasladar a Barcelona o a cualquier otra gran ciudad española un organismo público diferente y no la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Entiende por tanto la Sala que asiste la razón a la Comunidad Autónoma de Madrid recurrente"*

En cuanto a la memoria económica destaca que el documento que se denomina así en el expediente "(...) en realidad en dicho documento lo que se pretende es justificar que no se elabora ninguna memoria económica. Pues en el documento citado se afirma que respecto del traslado de la sede de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones "en este momento no es posible cuantificar el incremento de gasto público que puede generar". La sentencia considera que cuando no es posible determinar la totalidad del gasto al menos debería efectuarse una estimación.

En la sentencia del recurso interpuesto por los trabajadores se destaca, además, que la Administración no solicitó ningún informe al amparo del artículo 24.1 b) de la Ley del Gobierno más allá del preceptivo de la Secretaría General Técnica, informes que hubieran podido aportar

elementos de juicio adicionales a las insuficientes memorias económicas por lo que la sentencia concluye afirmando que *“No cabe reprochar a la Administración que actúe con rapidez en la consecuencia de los objetivos que se proponga, pero en la elaboración de la Disposición Adicional única del Real Decreto 2397/2004 , aquella ha actuado con precipitación privándose de los datos que hubieran podido poner de relieve el acierto de su decisión.”*

Bassols Coma<sup>13</sup> considera que dichas sentencias *“inauguran una nueva línea en la valoración y relevancia del procedimiento de elaboración de los reglamentos”*, siendo cierto que, de forma un tanto tímida y no exenta de limitaciones, la jurisprudencia va otorgando cada vez mayor valor a los trámites procedimentales en la elaboración de disposiciones de carácter general.

No obstante no faltan pronunciamientos menos rigurosos, así en la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 7 de marzo de 2014 (recurso 774/2011) se considera que la motivación de las normas ha de venir recogida bien en su preámbulo bien en el procedimiento de elaboración pero en todo caso *“Sin que, desde luego, resulte necesaria una explicación específica, concreta e individualizada de todas las provisiones normativas contenidas.”*

En cualquier caso lo que sí es cierto es que se puede apreciar en las sentencias de los distintos tribunales una mayor concienciación sobre los requisitos del procedimiento de elaboración de reglamentos.

Así, y sin ánimo exhaustivo, podemos citar las sentencias del Tribunal Supremo de 16 de abril de 2013 (recursos 6470/2011 y 143/2012)<sup>14</sup> que anulan una Orden ministerial sobre distribución territorial de subvenciones para su gestión por las Comunidades Autónomas.

El Tribunal destaca la ausencia de informe de la Secretaría General Técnica y añade que *“(…) igualmente, aunque aquí los argumentos*

---

13 Op. cit. Pág 52

14 En idéntico sentido y remitiéndose expresamente a estas sentencias la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de enero de 2014 (recurso 2654/2012)

*puedan ser más sólidos, en lo que hace a las omisiones del informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma y de la memoria económica. Pues, en cuanto a ésta, no vemos que el motivo descarte que el control de la observancia de aquellas condiciones generales haya de generar un coste, o que afirme que éste no deba tener influjo alguno al decidir que sean esas y no otras las que se fijen. Ni vemos tampoco, ya en cuanto a aquél, que de aquellas previsiones previas surja sin más, no ya la necesidad de la Orden, sino la "oportunidad" de las concretas condiciones que decide fijar, que, como bien dice la Sala de instancia, percuten en competencias autonómicas."*

En términos similares la sentencia de 18 de junio de 2013 (recurso 2852/2010) destaca que la ausencia de memoria impide conocer cuáles fueron los motivos que dieron lugar a la norma, destacando que, por primera vez, se conocen esos motivos al presentarse un informe con la contestación a la demanda. Como afirma la sentencia de instancia y acepta el Tribunal Supremo *"la propuesta no vino acompañada de un documento de entidad suficiente para ser calificado de Memoria, impidiendo (dice por fin) comprobar que la Orden "constituye una manifestación del ejercicio de la potestad reglamentaria conforme al interés general perseguido y no una manifestación de arbitrariedad, proscrita a los poderes públicos por el artículo 9.3 de la Constitución"*.

Este criterio también se comienza a acoger en los tribunales inferiores y así la sentencia de la Audiencia Nacional de 6 de noviembre de 2013 (recurso 160/2012) destaca que el ejercicio de la potestad reglamentaria ha de sujetarse el procedimiento de elaboración legalmente establecido con cita de la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 2013 (recurso 589/2013) que no obstante recuerda, en relación con la omisión de trámites o informes que su virtualidad anulatoria dependerá del objeto de la disposición y de la finalidad del trámite omitido o incorrectamente realizado y así concluye que, dada la naturaleza de la norma impugnada (organizaciones agroalimentarias), la ausencia de informe de la Secretaría General Técnica tiene *"escasa trascendencia"* y lo mismo aplica a la ausencia de informe sobre impacto de género.

En cuanto a este último, la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de febrero de 2012 (recurso 234/2010) desestima un recurso en el que el Dictamen del Consejo de Estado sobre el proyecto de real decreto<sup>15</sup> ya había criticado con aspereza tanto el informe de impacto de género como la memoria económica puesto que el primero se limitaba a afirmar que la norma carecía de disposiciones diferenciadas para hombre y mujeres en tanto que, como señala el Consejo, ello *“no implica que la norma no tenga impacto de género, puesto que, aun siendo formalmente neutra, una norma puede tener un impacto muy diferente sobre hombres y mujeres. Así, ha afirmado el Consejo de Estado que “no se trata tan solo de constatar si el proyecto normativo contiene disposiciones diferenciadas para hombres y mujeres, cuya ausencia no implica, por sí, que no exista impacto de género, sino que debe entrarse en un análisis de los efectos que la norma proyectada pueda tener sobre unos y otras” (dictamen 936/2007) y que “el informe de impacto de género no significa un análisis del texto sobre diferencias normativas de trato en función de género, las cuales están, en principio, vedadas constitucionalmente salvo que se trate de medidas de acción positiva, sino plantear si una medida formalmente neutra puede tener incidencia desigual entre hombres y mujeres” (dictamen 1.703/2005).”*

Igualmente la memoria económica se limitaba a afirmar que la norma no tenía efectos en cuanto al gasto público lo cual para el Consejo era insuficiente ya que *“la memoria económica debe hacer referencia al impacto económico que un determinado proyecto normativo puede tener tanto en el ámbito público como en el privado. No basta, por tanto, con hacer una referencia a la existencia o inexistencia de implicaciones presupuestarias, por los posibles efectos que pueda tener sobre los ingresos y los gastos públicos, sino que, al elaborar un proyecto normativo, han de tenerse en cuenta también los efectos económicos que la norma puede tener sobre el sector privado destinatario de la misma, lo que es especialmente relevante en determinadas coyunturas económicas en que pequeños cambios jurídicos pueden tener relevantes efectos económicos -*

---

15 Dictamen 140/2010, de 25 de febrero.

*sea sobre las familias o sea sobre las empresas del sector de que en cada caso se trate-”.*

El Tribunal Supremo desestimó el recurso al considerar que el Real Decreto 1083/2009 no era de aplicación ya que la norma se había comenzado a tramitar antes de su publicación. Resultaba por tanto aplicable la Orden de 4 de febrero de 1980 y por ello cabía aplicar la jurisprudencia que admitía que la memoria no contuviese ninguna referencia al gasto público (sentencias de 16 de abril de 2005 y 16 de diciembre de 2011) o bien se limitase a afirmar que la norma no implicaba aumento de gasto salvo que la parte actora demostrase lo contrario (sentencia de 10 de marzo de 2003).

En cuanto al informe de impacto de género la sentencia reconoce que su motivación es discutible pero: *“Un informe sucinto del impacto por razón de género como el que aparece en el expediente tramitado en el caso enjuiciado deber ser suficiente si, como dijimos a propósito de la memoria económica, la parte recurrente no aporta dato alguno que, al menos con carácter indiciario, pueda infundir la sospecha de que esa norma aparentemente inocua sí puede producir determinado impacto de género.”*

No obstante a esa sentencia formuló un interesante voto particular la magistrada Dña. Celsa Picó Lorenzo. El voto destaca que ya estaba en vigor el Real Decreto 1083/2009 y menciona expresamente la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 16 de marzo de 2005, *«Legislar mejor para potenciar el crecimiento y el empleo en la Unión Europea»* mediante la cual la Comisión de la Unión Europea recomendaba que todos los Estados miembros estableciesen estrategias para legislar mejor y, en particular, sistemas nacionales de evaluación de impacto que permitiesen determinar las consecuencias económicas, sociales y medioambientales de una norma así como las estructuras de apoyo adaptadas a sus circunstancias nacionales.

Considera que la memoria económica (por más que fuera aplicable la Orden de 1980 y no el Real Decreto 1083/2009) no permite conocer el efecto sobre el gasto público, de tal forma que: *“Se trata de una*

*declaración aseverativa huérfana de la más mínima justificación. Pretende funcionar como una proposición apodictica mas carece de la obviedad o demostrabilidad que debería llevar aparejada un aserto de tal naturaleza”* por lo que debería declararse la nulidad de la norma.

Igualmente se pronuncia sobre el informe de impacto de género. Tras efectuar un análisis de su normativa y de las distintas guías que, a nivel comunitario, estatal y autonómico, contemplan criterios para su elaboración, afirma que: *“El informe se encuentra huérfano de referencia alguna preveyendo (sic) las repercusiones que una modificación reglamentaria como la cuestionada tiene sobre la situación de hombres y mujeres concernidos. Nada se expresa acerca de si la nueva regulación contribuye a promocionar la igualdad de las mujeres y a la modificación de conductas estereotipadas o a acentuar las desigualdades tras haber identificado sus posibles efectos.”* de tal forma que, aun cuando no fuera aplicable el Real Decreto 1083/2009, sí existían suficientes criterios que *“permitían cumplir la exigencia legal de un modo no ilusorio motivando aunque fuere de forma somera pero rigurosa”*.

No obstante, lo cierto es que, como señala Córdoba Castroverde<sup>16</sup> la jurisprudencia se muestra, en general, reacia a anular una disposición general por la mera ausencia de este informe prefiriendo evaluar su importancia en relación con el contenido material y, en cuanto a su contenido, cita la sentencia de 15 de julio de 2010 (recurso 25/2008) que no considera necesario seguir las pautas de la guía que para la elaboración de este informe publicó el Instituto de la Mujer en 2005.

En la doctrina puede apreciarse una línea claramente mayoritaria que defiende la importancia de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones generales y otra que lo relativiza.

Entre los primeros pueden citarse, aparte de los ya mencionados, a Santamaría Pastor<sup>17</sup> que destaca la importancia de este procedimiento

---

16 Córdoba Castroverde D., *“Los informes de impacto de género en la jurisprudencia”*, Revista de Jurisprudencia, El Derecho, nº 2, octubre 2013.

17 Santamaría Pastor J. A., *“Sobre el procedimiento administrativo de elaboración de las normas”*, Revista

frente a su relativización en la práctica administrativa, a Muñoz Machado<sup>18</sup> para quien es de criticar la laxitud de la jurisprudencia al tratar los informes, siendo esta una “*valoración marcadamente errónea*” en cuanto dichos informes son esenciales para valorar si la motivación es o no suficiente y poder determinar si existe arbitrariedad, a Lavilla Rubira<sup>19</sup> que considera que el Tribunal Supremo ha seguido una línea prudente pero cada vez aplica un mayor rigor en la exigencia de estos informes o la opinión, especialmente importante en su condición de magistrado del Tribunal Supremo, de Martínez-Vares<sup>20</sup> que considera que la línea jurisprudencial de exigencia es la que debe prevalecer.

Una postura contraria es la de Santaolalla López<sup>21</sup> que considera que, si tratándose de defectos en el procedimiento de elaboración de proyectos de ley no puede hablarse de nulidad, lo mismo ha de defenderse en el caso de los reglamentos. Entiende que si las normas reglamentarias son conformes con la legalidad, siendo “*justas y oportunas*” desplegando “*efectos benéficos*” para la comunidad jurídica, resultaría absolutamente desproporcionado e injusto privar a la sociedad de sus positivos efectos como consecuencia de defectos en el procedimiento de elaboración.

Hoy día la importancia de esos informes se ha de entender reforzada por la exigencia de lo que se ha venido en llamar “*evaluación de impacto normativo*”.

Se trata de un concepto<sup>22</sup> cuyos orígenes se pueden encontrar en el derecho norteamericano en el que, en los años 80, comenzó a exigirse a las agencias ejecutivas un análisis que permitiese comprobar que los

---

Española de la Función Consultiva, n° 2, julio/diciembre 2004, pág. 75.

18 Muñoz Machado S., “*Tratado de derecho administrativo y derecho público general*”, Tomo II, Iustel, Madrid, 2006, pág. 962.

19 Lavilla Rubira J. J., “*El procedimiento de elaboración de los reglamentos*”, Revista Española de la Función Consultiva, n° 11, enero/junio 2009, pág. 22.

20 Op. cit. pág. 1671

21 Op. cit. Págs. 340-341.

22 Revuelta Pérez I., “*Análisis del impacto normativo y control judicial de la discrecionalidad reglamentaria*”, Revista de Administración Pública, n° 193, enero-abril (2014), págs. 83-126.



beneficios que producían superaban los costes que generaba su implantación.

En el derecho europeo se ha implantado sobre todo por el impulso de la OCDE y de la Unión Europea. En concreto, como destaca Ponce Solé<sup>23</sup> la OCDE considera que unas reformas normativas adecuadas podrían suponer un incremento del PIB nacional de hasta el 10% y la Comisión Europea entiende que la reducción de cargas administrativas no necesarias podría suponer en cinco años un aumento del PIB de la Unión de un 1,4% (unos 150.000 millones de euros).

En cuanto se trata de una figura que existe en varios ordenamientos no puede establecerse un modelo único de evaluación de impacto normativo. Mientras que unos ordenamientos como el británico inciden más en el análisis coste-beneficio otros inciden más en otros aspectos como el otorgar certidumbre al derecho (Francia). Analizando los diversos modelos europeos, Auby y Perroud<sup>24</sup> destacan que la finalidad de la evaluación de impacto regulatorio es ofrecer la información necesaria para la toma de decisiones, fundando las políticas públicas en valoraciones neutrales y pruebas objetivas. No obstante destacan que no se trata de ninguna panacea sino que todos los países donde se ha implantado presentan deficiencias si bien en Francia, tras la Ley constitucional de 23 de julio de 2008, ha adquirido la condición de obligación constitucional conforme el artículo 39 de la Constitución de 1958 y la Ley Orgánica nº 2009-403 de 15 de abril de 2009.

En nuestro país se implantaron en algunas Comunidades Autónomas modelos de evaluación de impacto regulatorio si bien como destaca Ponce Solé<sup>25</sup> el procedimiento de elaboración de los reglamentos debería de

---

23 Ponce Solé J., “*De la normativa poc intel·ligent a la millor regulació possible: una qüestió de país crucial per al nostre desenvolupament*”, Butlletí de la Funció Directiva, Escola d' Administració Pública de Catalunya”, nº 31, Abril 2014, pág. 2

24 Auby Jean-Bernard y Perroud Thomas (editores), “*La evaluación de impacto regulatorio*”, Global Law Press-INAP, Sevilla, 2013.

25 Op. cit. Pág. 5.

actuar como una evaluación de impacto aun no es así por la falta de cultura de gestión pública y la falta de medios.

La articulación del procedimiento de elaboración de reglamentos como una fórmula de evaluación de impacto se ha reforzado con la aprobación del Real Decreto 1083/2009 y la introducción de una serie de principios de calidad normativa en la Ley de Economía Sostenible.

En el Dictamen del Consejo de Estado 419/2009, de 16 de abril<sup>26</sup>, se examina el proyecto del Real Decreto por el que se regula la memoria de impacto normativo, se cita expresamente a las políticas de la OCDE y de la Comisión Europea como fundamentos de la norma y se considera que hubiera sido más adecuado proceder a una modificación de la Ley del Gobierno ya que *“el "análisis de impacto normativo" es un concepto sustantivo que, globalmente entendido, no tiene reflejo en nuestro ordenamiento, que excede del contenido y el alcance de los informes actualmente exigibles y que no puede ser identificado con el documento que los agrupa; en segundo término, por cuanto el informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma, la memoria económica y el informe de impacto por razón de género, legalmente previstos y configurados, no debieran ser diluidos en una memoria del análisis del impacto normativo mediante disposición de rango reglamentario y, en fin, porque los informes actualmente exigidos no están conformados desde la perspectiva unitaria y completa que inspira la noción de "análisis de impacto normativo" y dicha configuración unitaria no se obtiene por su mera yuxtaposición en un informe de objeto más amplio”*.

Resulta igualmente importante la advertencia que efectúa el Consejo de Estado en cuanto a que los análisis coste-beneficio han de ser modulados por los criterios de análisis y evaluación de riesgos y de precaución.

Si bien dicha evaluación de impacto no puede decirse que por el momento sea un éxito lo cierto es que se puede apreciar un cada vez mayor deseo de mejora de la regulación no solo con un mayor grado de

---

<sup>26</sup> Solicitado con carácter de urgencia lo cual no deja de ser paradójico para una norma que pretende mejorar la técnica normativa.

análisis de sus impactos (económico, de género, medioambiental, etc.) en la sociedad sino en un mayor grado de conocimiento por parte de esta de los procesos de elaboración de normas. Así el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que las Administraciones Públicas publicarán “c) *Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.* d) *Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.*”

Esta norma supone que la petición de dictamen a los Consejos Consultivos pasará a ser pública y el texto remitido a los Consejos estará a disposición de los ciudadanos con lo cual el dictamen del órgano consultivo pasa a tener una todavía mayor relevancia.

### **III.- El papel de los Consejos Consultivos en el procedimiento de elaboración de los reglamentos. La experiencia del Consejo Consultivo de Madrid**

Dejando a un lado antecedentes históricos en los que el monarca no legislaba “*sin recabar y contar con el irremplazable concurso (no solo técnico) del Consejo Real, que mediante el consabido cruce previo de las correspondientes consultas prepara, elabora cuidadosamente, dictamina, modula y ultima en cada caso sucesivos borradores con agotadora ponderación*”<sup>27</sup>, lo cierto es que desde el primer momento del Estado moderno se ha requerido la intervención del Consejo de Estado en la elaboración de los reglamentos. Así el artículo 57 del Estatuto de Bayona preveía que los proyectos de reglamentos generales de administración pública fuesen examinados y extendidos por el Consejo de Estado y se

---

27 González Alonso B, “*Notas sobre la sociedad, la monarquía y las instituciones de Castilla en tiempos de Diego de Covarrubias*”, en “Diego de Covarrubias y Leiva. El humanista y sus libros”, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2012, pág. 41.

acoge igualmente por el artículo 5 del Decreto CXXIX de 26 de enero de 1812 de las Cortes de Cádiz para los “*decretos, reglamentos é instrucciones que sean conducentes para la execucion de las leyes*”.

La importancia de este dictamen se comprueba en el hecho de que prácticamente ha sido el único trámite que la jurisprudencia ha exigido siempre so pena de declarar la nulidad del reglamento aprobado sin el mismo.

Igual acogida ha tenido en la doctrina. Así Muñoz Machado<sup>28</sup> lo considera el más relevante de todos y Montoro Chiner<sup>29</sup> lo conecta con el derecho a una buena administración recogido en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y considerando que la existencia de los consejos consultivos resulta así una suerte de “*garantía institucional*”.

Santamaría Pastor<sup>30</sup> no solo destaca la importancia de estos informes sino que considera que los consejos consultivos están “*notablemente infrautilizados*”. Entiende que no ha de limitarse su actuación a los “*reglamentos ejecutivos*”, categoría ya de por sí confusa sino que podría extenderse a otros proyectos normativos. Destaca que el limitar como suelen hacer las normas reguladoras de los consejos consultivos su función a las cuestiones de legalidad excluyendo las de oportunidad, salvo que así se solicite expresamente, hace que, ante la difusa línea separadora de legalidad y oportunidad, los consejos aumenten “*la natural tendencia al self restraint (...) a la hora de formular juicios de legalidad*”. Propone, en definitiva, ir hacia fórmulas de coparticipación en la línea del Consejo de Estado francés.

Ante las críticas que reciben últimamente, por diversos motivos, los Consejos Consultivos resulta gratificante el que el profesor Santamaría Pastor opine que: “*No se trata, claro está, de una medida dirigida*

---

28 Op. cit. Pág. 966.

29 Montoro Chiner M.J., “*Técnica normativa y órganos consultivos. Prospectiva Europea*”, Revista Española de la Función Consultiva, n° 2, julio/diciembre 2004.

30 Op. cit. págs. 86-93.

*exclusivamente a reforzar el papel institucional de los consejos, que por sí sola no tendría sentido, sino de la alta conveniencia de aprovechar las sinergias de unos cuerpos consultivos que, además de tener a su servicio a consejeros y funcionarios de muy alta cualificación, tienen la exclusiva virtud de poder conservar la cabeza fría: forman parte de la Administración a la que asesoran, pero no se hallan implicados emocionalmente en un determinado texto normativo, como es inevitable que suceda con los responsables políticos que lo promovieron y en los funcionarios que con gran esfuerzo y entusiasmo lo redactaron. Lo que se trata de conseguir no es el ensalzamiento artificial de unos organismos públicos, sino de contribuir eficazmente a una mejora sustancial en el modo de producción de normas, un objetivo al que los consejos pueden contribuir de modo importante”.*

Igualmente Bassols Coma<sup>31</sup> destaca el papel del Consejo de Estado y de los Consejos Consultivos autonómicos los cuales realizan una “*destacadísima labor de llamada de atención y de estímulo*” sobre la importancia del procedimiento de elaboración de los reglamentos no solo por mera cuestión de legalidad sino en cuanto verdadero motivo de legitimación del ejercicio de la potestad reglamentaria.

En este marco la Comunidad de Madrid creó el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid por medio de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, Reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid emitiendo su primer dictamen el 1 de octubre de 2008.

Desde entonces ha emitido unos cincuenta dictámenes sobre proyectos de reglamentos ejecutivos, cantidad que se ha de poner en relación con la voluntad política de la Comunidad de Madrid en los últimos años en cuanto regular lo estrictamente indispensable.

Así, a título de ejemplo, desde el 2008 hasta la actualidad se han aprobado por la Asamblea de la Comunidad de Madrid un total de cuarenta y dos leyes, siendo el año 2010 el que más se aprobaron (10) y 2008 el que menos (3). Además de las leyes de presupuestos todos los

---

31 Op. cit. Págs. 46-47.

años se aprueba una ley de medidas fiscales y administrativas que, a modo de ley ómnibus, modifica un buen número de disposiciones legales, normalmente reformas de mayor o menor calado pero casi siempre puntuales.

Se trata, salvo las leyes de medidas, de normas de extensión muy escasa que contienen frecuentemente llamadas al desarrollo reglamentario<sup>32</sup>.

Por tanto es un sistema de fuentes en el que el reglamento, aun cuando no se promulgue un gran número de ellos, adquiere una importancia capital puesto que se trata de un verdadero “*complemento indispensable*” de la ley que no puede aplicarse plenamente sin el desarrollo reglamentario

Tal y como se ha indicado la Comunidad de Madrid carece de un procedimiento propio de elaboración de disposiciones de carácter general por lo que se aplica supletoriamente la Ley del Gobierno estatal y el Real Decreto 1083/2009.

Existen, no obstante, algunas normas que afectan a este tipo de procedimientos tales como el Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, que establece que los proyectos de decreto se remitirán a todas las secretarías generales técnicas de las Consejerías para que puedan formular alegaciones o la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de ordenación de los servicios jurídicos, que establece la emisión preceptiva de informe de los servicios jurídicos en los proyectos de reglamento salvo los meramente organizativos.

También se exigía informe del Consejo Económico y Social en los decretos que afectasen a la política económica y social de la Comunidad de Madrid si bien este órgano fue suprimido por la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas.

---

32 A título de ejemplo, la disposición adicional 2ª de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, contempla las entidades colaboradoras de la Administración en la realización de las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico. Tras poco más que una definición y el establecimiento de un régimen sancionador remite a la Consejería competente la aprobación de las normas reglamentarias que permitan la aplicación de la mencionada disposición.

Otro informe exigido en la normativa sectorial es el del Consejo de Consumo conforme la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid. Este informe ha adquirido gran relevancia tras la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 de diciembre de 2008 (recurso 679/2006) que anuló el Decreto 93/2006, de 2 de noviembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, de desarrollo y ejecución de la Ley 28/2005, de 26 de diciembre, de medidas sanitarias frente al tabaquismo y reguladora de la venta, el suministro, el consumo y la publicidad de los productos del tabaco en la Comunidad de Madrid, que entendió que dicho informe no era exigible solo en la normativa dictada en materia de consumo sino en todas aquellas normas que afectasen a los consumidores.

El Consejo Consultivo en los dictámenes 169/09, de 1 de abril, 396/09, de 8 de julio, 404/09, de 22 de julio y 256/13, de 26 de junio, recuerda la necesidad de evacuar dicho informe en los casos en que la norma propuesta afecte a consumidores y en el Dictamen 500/09, de 4 de noviembre, procede a devolver el expediente para que se emita dicho informe.

En lo que se refiere a los informes de impacto, ya sea de género, económico o la memoria de evaluación del impacto normativo, lo cierto es que la experiencia de la Comunidad de Madrid es similar a lo que ocurre en otras Administraciones<sup>33</sup>.

Al analizar el impacto de género las memorias se suelen limitar a mencionar que la norma no genera desigualdad puesto que se aplica por igual a hombres y a mujeres. Frente a esta actitud generalizada el Consejo ha indicado –Dictamen 38/14, de 29 de enero–, que “(...) *debe resaltarse la importancia del informe de impacto por razón de género. Así, dicha exigencia hay que contemplarla no desde un punto de vista pasivo, en*

---

33 Vid. Rodríguez Muñoz J.M, “*Tratamiento de los defectos en el procedimiento de elaboración de reglamentos, con especial referencia a la Comunidad Autónoma de Extremadura*”, Revista Española de la Función Consultiva, nº 15, enero-junio 2011, págs. 177-216. Igualmente para Cataluña: Mir i Puigpelat O., “*El procediment d’elaboració de reglaments en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora*”, edición electrónica, noviembre 2013.

*cuanto que la norma que se propone no genera discriminación, sino desde una perspectiva activa, es decir, que se haya de valorar en qué medida contribuye a generar igualdad.”*

Esta banalización del informe de impacto por razón de género, que podría comprenderse en materias completamente alejadas de esta problemática (por ejemplo reglamentaciones técnicas) cobra una especial gravedad cuando se produce en materias que tienen una especial incidencia en la igualdad de género o en la violencia sobre la mujer.

Es el caso, por ejemplo, de la vivienda protegida. En el Dictamen 256/13, de 26 de junio, sobre un proyecto de decreto en esa materia<sup>34</sup>, se destaca la insuficiencia de una memoria con ese contenido, indicando que *“Baste destacar en este caso que el informe de impacto elaborado por la Dirección General de Vivienda y Rehabilitación, se limita a señalar que “(...) afecta por igual a hombres y mujeres y no contiene aspecto alguno del que pudieran derivarse situaciones de discriminación” en tanto que la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid contempla expresamente la vivienda como una medida de protección y asistencia a las víctimas, aspecto sobre el cual no se realiza análisis alguno.*

*Esta observación no resulta baladí toda vez que, supuestamente, el proyecto se aplica por igual a hombres y mujeres cuando, en realidad, al modificar el proyecto de decreto el artículo 3.3 del Decreto 226/1998, contiene una previsión específica a favor (en cuanto establece una reducción automática de la renta) de los adjudicatarios de viviendas del IVIMA en virtud del cupo de especial necesidad contemplado en el artículo 21 del Decreto 19/2006, que menciona diversas situaciones, entre ellas las de mujeres en situación de violencia de género.”*

---

34 Normativa reglamentaria especialmente importante toda vez que la Comunidad de Madrid cuenta con una ley de vivienda protegida (Ley 6/1997, de 8 de enero, de protección pública a la vivienda de la Comunidad de Madrid) de tan solo cuatro artículos que se remite a la regulación reglamentaria salvo en cuanto, lógicamente, al régimen sancionador que se regula en la Ley 9/2003, del Régimen sancionador en materia de viviendas protegidas de la Comunidad de Madrid.



De esta forma se comprueba que las fórmulas estereotipadas al final conducen simplemente a la omisión del trámite por más que formalmente se alegue que se ha cumplido.

En los dictámenes se destaca constantemente que el informe de impacto de género debería ser realizado por la Dirección General de la Mujer dependiente de la Consejería de Asuntos Sociales puesto que la normativa orgánica de esta Consejería establece como una de las funciones de ese centro directivo<sup>35</sup> *“Impulsar la incorporación de la perspectiva de género en todas las normas, políticas, actuaciones, planes y estrategias de las instituciones de la Comunidad de Madrid, así como informar sobre el impacto de género de estas actuaciones cuando así esté previsto en la normativa vigente”*. Pese a ello, el informe se realiza por los centros directivos autores de la propuesta normativa ya que la Dirección General de la Mujer considera aplicable una orden del año 2003 que no llegó a ser publicada en el Boletín Oficial de la Comunidad y otros órganos como la Abogacía General de la Comunidad consideran que es aplicable supletoriamente el derecho estatal pese a ser una cuestión estrictamente organizativa.

El Consejo viene destacando sistemáticamente este incumplimiento si bien, puesto que se concede a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Asuntos Sociales de la que depende la Dirección General de la Mujer la posibilidad de hacer alegaciones, se considera cumplido el trámite<sup>36</sup>.

Otro tanto cabe decir de la memoria económica. Un gran número de los proyectos de decreto remitidos para su dictamen se limitan a señalar que no suponen aumento de gasto. Ahora bien, esa mera mención no solo no es correcta porque la memoria económica consiste en algo más desde el Real Decreto 1083/2009, tal y como hemos recogido, sino que, además,

---

35 Artículo 171 b) del Decreto 99/2011, de 7 de julio, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Asuntos Sociales

36 La posición del Consejo al respecto se recogió en la Memoria correspondiente al año 2010. En ella se propone el que se legisle al respecto tal y como habían hecho otras Comunidades Autónomas y se destaca la escasa importancia que se suele dar a este informe, cuestión ya planteada por el Consejo de Estado en su Memoria del año 2003.

en algunos casos aun cuando no supusiera aumento de gastos sí se afectaba a los ingresos de la Comunidad.

En el citado Dictamen 256/13 la memoria de impacto afirmaba que la propuesta no generaba aumento de gasto pero la regulación que se proponía implicaba que la Comunidad de Madrid dejaba de pagar determinadas pólizas de seguro y se establecían determinadas reducciones en los arrendamientos del Instituto de la Vivienda de Madrid. El Consejo afirmó que *“Estas medidas pueden tener repercusión sobre el presupuesto del IVIMA y sobre ellas no se contiene nada en la memoria de impacto normativo más allá de la fórmula estereotipada que refiere a la ausencia de gasto público. Se hurta así al Consejo de Gobierno y, en definitiva, a los ciudadanos un análisis de los efectos económicos de la medida, que como señala el Tribunal Supremo en la sentencia citada conduce a la nulidad de pleno derecho de la disposición.”*

Otro contenido frecuentemente omitido en la memoria económica es el impacto que las medidas contenidas en el proyecto pueden suponer para la ciudadanía y, en particular, el efecto sobre la competencia, aspectos que han de ser analizados conforme el artículo 2.1 d) del Real Decreto 1083/2009.

Ya el voto particular al Dictamen 196/10, de julio, consideró que la memoria económica era insuficiente y en el citado Dictamen 256/13 se destaca que no contiene ninguna referencia al impacto que sobre la competencia en el mercado de vivienda puede tener esa normativa y lo mismo ocurre en el Dictamen 316/13, de 30 de julio, sobre un proyecto de decreto que creaba una nueva modalidad de alojamiento turístico (hostels) en el que la memoria económica se limitaba a destacar los efectos beneficiosos que traería la regulación de esta figura remitiéndose a un estudio efectuado por una escuela de negocios.

En el Dictamen 420/13, de de septiembre, relativo a un proyecto de decreto por el que se regulaba la acreditación sociedades de profesionales sanitarios<sup>37</sup>, mientras que la posición mayoritaria admite que bastaría

---

37 El 63 de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, modifica el artículo

para la memoria económica el que el proyecto no suponía incremento de gasto con cita de la sentencia del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2006, el voto particular del Consejero Sr. Sabando considera que el decreto afectaba a la competencia puesto que incidía sobre el acceso a licitaciones públicas sin que la memoria contuviera ninguna mención al respecto pese a la advertencia que en este sentido formulaba la Abogacía General de la Comunidad.

Por el contrario, un mayor grado de concreción de la memoria se refleja en el Dictamen 227/13, de 5 de junio *“En cuanto al impacto económico de la propuesta, la memoria lo analiza desde una perspectiva global, significando el presumible efecto positivo de la aprobación del proyecto de decreto sobre la economía madrileña, al derivarse previsiblemente de la eliminación de trabas administrativas y de la “clarificación y simplificación de la normativa regional” una reducción de costes innecesarios para las empresas y los titulares de los instrumentos de medida afectados. Con ello, estima con optimismo la memoria, se “promoverá la creación de empleo e incrementará la competencia en el sector”*.

Otro aspecto problemático es la confusión que tienen muchos centros directivos en cuanto a la memoria de impacto normativo que, con frecuencia, tiende a consistir en una mera refundición de lo que eran las memorias de necesidad y oportunidad y la económica. De otro lado, en pocas ocasiones, se cumple lo dispuesto en el artículo 1.2 del Real Decreto 1083/2009 en cuanto a que la memoria debe hacerse de forma simultánea a la elaboración del reglamento y así aparece una *“memoria de impacto”* realizada conjuntamente con la propuesta normativa y que se mantiene inalterada a lo largo de todo el procedimiento o una memoria que concluye con la remisión del proyecto normativo a la Abogacía General de la Comunidad. Los dictámenes 118/13, de 10 de abril y

---

88 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, permitiendo que la gestión de los centros de atención primaria pueda ofrecerse preferentemente a las sociedades constituidas total o mayoritariamente por los profesionales sanitarios que presten sus servicios en el Servicio Madrileño de Salud.

283/13, de 17 de julio recuerdan esa necesidad de elaborar la memoria de impacto de forma simultánea a la elaboración de la norma.

Curiosamente tan solo en un supuesto (Dictamen 529/13, de 6 de noviembre<sup>38</sup>) se utilizaba la posibilidad de redactar una memoria de impacto abreviada conforme establece el artículo 3 del Real Decreto 1083/2009 y lo fue “*según lo exigido en la consideración segunda del Informe del Servicio Jurídico en la Consejería*”.

Normalmente los dictámenes del Consejo al valorar estas anomalías en la elaboración de las memorias se limitan a ponerlo de manifiesto pero en el Dictamen 256/13 se consideró que debía subsanarse con carácter previo a la aprobación del decreto por el Consejo de Gobierno la insuficiencia del análisis de los efectos económicos del proyecto de decreto, atribuyendo a esa consideración carácter esencial.

Como indicaba el Dictamen: “*Se hurta así al Consejo de Gobierno y, en definitiva, a los ciudadanos un análisis de los efectos económicos de la medida, que como señala el Tribunal Supremo en la sentencia citada conduce a la nulidad de pleno derecho de la disposición.*” Puesto que el Decreto se aprobó finalmente con la fórmula “*de acuerdo con el Consejo Consultivo*” ha de presumirse que se completó la memoria con esa valoración económica más completa que la inicialmente recogida.

#### **IV.- Conclusiones. Una propuesta de regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en la Comunidad de Madrid.**

Lo anteriormente expuesto conduce a entender que sería adecuada una regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones generales en la Comunidad de Madrid en la cual debería darse una solución a los problemas que actualmente se presentan al utilizar supletoriamente la normativa estatal y al mismo tiempo se debería obtener el mayor rendimiento de la actividad de los distintos órganos que

---

38 Se trataba de un proyecto para permitir el acceso a los transportes públicos de personas acompañadas de perros de asistencia lo cual evidentemente no generaba ningún impacto económico ni de género.

participan en el procedimiento tal y como exige el artículo 103 de la Constitución.

Se eliminaría así la actual dispersión normativa y la aplicación supletoria de una legislación estatal pensada para la Administración General del Estado y se facilitaría la tarea de los órganos que han de tramitar las iniciativas.

Así, en la elaboración de las propuestas normativas los centros directivos deberían estar auxiliados desde un primer momento por las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías en cuanto la Ley del Gobierno y Administración atribuye expresamente a estas los servicios legislativos de la Consejería y elaborar, refundir, revisar y proponer modificaciones de la normativa legal que afecte a la Consejería (artículo 46).

Este papel sería mucho más adecuado que la mera emisión de un informe que les viene asignando la normativa reguladora de estos procedimientos desde la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 y cuya inutilidad destaca Muñoz Machado.

Otro aspecto importante es el papel de los Servicios Jurídicos de la Comunidad. La Ley 3/1999, de ordenación de los servicios jurídicos, les atribuye la emisión de informe en los proyectos tanto de ley como de reglamento y además les atribuye en la función asesora "*libertad de conciencia e independencia profesional*".

La previsiones de esta excelente ley deben ser aprovechadas, aplicadas y protegidas, de tal forma que los servicios jurídicos no se limiten a un mero papel informador sino que, al igual que cualquier asesoría jurídica de una empresa, participen desde el primer momento en el procedimiento de elaboración de reglamentos prestando un asesoramiento mucho más proactivo que el actual.

En cuanto al contenido de las memorias no puede formularse ninguna recomendación más útil que la mera aplicación de los criterios contenidos en la normativa y en las guías metodológicas existentes para su elaboración.

Deben evitarse cualquier tipo de formas estereotipadas carentes de contenidos y reveladoras de un carácter burocrático en el peor sentido del término. Debe analizarse seriamente el efecto que la norma tiene sobre el presupuesto de la Administración así como en el sector que se regula, contemplando si se crean nuevas cargas para los ciudadanos o por el contrario si se eliminan así como los posibles efectos sobre la competencia.

Conviene recordar a estos efectos que, como señala Ponce Solé, la técnica normativa no es de derechas ni de izquierdas y que las normas pueden tener efectos negativos sobre la sociedad civil imponiendo cargas absurdas que pesan sobre los ciudadanos dificultando el ejercicio de los derechos (vgr. la libre empresa del artículo 38 de la Constitución) o bien una regulación adecuada aumenta la seguridad jurídica y permite mayores inversiones beneficiando a toda la sociedad.

En cuanto al impacto por razón de género debería realizarse por la Dirección General de la Mujer no solo porque así se recoge en el Decreto que establece las competencias de ese centro directivo sino porque su conocimiento sobre la problemática objeto del informe permite obtener un análisis más certero de los efectos de la normativa propuesta en cuanto a la igualdad de géneros. Este es asimismo el criterio utilizado en otras Comunidades Autónomas (Cataluña, Extremadura) y el relativamente escaso número de iniciativas normativas en la Comunidad de Madrid no conduce a pensar que la carga de trabajo para esa Dirección General fuese excesiva.

Es evidente que numerosas propuestas normativas no plantean especiales problemas en cuanto a su impacto económico o en materia de igualdad de género. En estos casos ha de hacerse uso de una facultad similar a la de la memoria abreviada que contempla el Real Decreto 1083/2009.

Debería reforzarse el mecanismo de cooperación entre las distintas Consejerías. Los decretos se aprueban por el Consejo de Gobierno a propuesta de un Consejero pero la responsabilidad por su aprobación recae en todo el Consejo. En la actualidad se establece que los proyectos se remitirán a las Secretarías Generales Técnicas para que puedan

formular alegaciones. Sin embargo, en la práctica, ello se convierte en un mero trámite en el que muchas Secretarías no emiten informe y otras se limitan a meras cuestiones estilísticas, siendo raro el que se analice rigurosamente el contenido de la propuesta normativa.

Debe analizarse especialmente el papel del Consejo Consultivo. Como hemos señalado diversos autores como Santamaría Pastor y Bassols Coma destacan la importancia de su intervención en el procedimiento y proponen incrementar su papel.

Santamaría Pastor considera que se podría articular un mecanismo similar al del Consejo de Estado francés basado no tanto en la mera emisión de informes sino en una fórmula de coparticipación de tal forma que los consejos asesoren en reuniones y formulando propuestas alternativas a los órganos que tramitan el procedimiento.

Sin negar que dicha forma de actuación presenta indudables beneficios lo cierto es que su articulación en el sistema español plantearía también importantes problemas. Lo cierto es que tampoco puede considerarse adecuado el sistema actual en el que el informe del Consejo se emite al final del procedimiento dejando un margen escaso al órgano que ha solicitado su informe que en el caso de que las críticas pudiesen obligar a replantearse la iniciativa solo puede aprobarlo sin hacer caso de las mismas mediante la fórmula del oído o bien desistir de la iniciativa y comenzar un nuevo procedimiento con los inconvenientes que ello supone.

Un camino intermedio podría ser una intervención doble de los consejos consultivos. Una vez que el órgano tuviera un borrador de la norma que quiere tramitar podría solicitar un informe del Consejo que en un plazo breve podría analizar los principales problemas que plantea la iniciativa (competencia, legalidad, alternativas de regulación, etc) y con sus sugerencias se podría proceder a cumplir los demás tramites con un informe final del Consejo en los términos actuales.

De esta forma se evitarían las asperezas a las que alude Santamaría Pastor en los casos en los que el informe del Consejo plantea importantes reparos en el momento final del procedimiento de elaboración de la norma.

También podría analizarse la posibilidad de que el Consejo emitiese informes, al menos de forma facultativa, en las Ordenanzas locales puesto que se trata de normas que con frecuencia inciden notablemente en la vida de los ciudadanos y el procedimiento para su aprobación establecido en el artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local resulta insuficiente tal y como se ha señalado por la doctrina.

Por último señalar que la aprobación de las normas reglamentarias debe hacerse siempre de la forma más transparente posible puesto que así, una vez aprobadas, agradarán más o menos a sus destinatarios pero estos no podrán alegar que existió oscuridad en su aprobación, quizás el pecado más grave en las normas de un ordenamiento jurídico democrático.



## ANÁLISIS DE LOS CONTRATOS PATRIMONIALES EN EL TRLCSP

Rocío Guerrero Ankersmit

Se solicita que se realice un análisis sobre el Acuerdo 34/14, de 12 de noviembre y, en concreto, sobre la conclusión alcanzada en el mismo: la devolución del expediente de resolución del contrato al considerarse que se trata de un negocio jurídico sobre un bien inmueble y, por tanto, un contrato privado de la Administración y excluido del TRLCSP.

Para efectuar este estudio es necesario comenzar con la exposición de la normativa contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y el cambio introducido por la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

### • Régimen jurídico de los contratos patrimoniales en el TRLCAP:

El artículo 1 TRLCAP establecía que

*“Los contratos que celebren las Administraciones Públicas se ajustarán a las prescripciones de esta Ley”* para efectuar a continuación, en el artículo 3, una relación de los negocios y contratos excluidos, entre los cuales no se incluían los contratos o negocios inmobiliarios.

Por su parte, el artículo 4 consagraba el principio de libertad de pactos, al disponer que *“la Administración podrá concertar los contratos, pactos y condiciones que tenga por conveniente, siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico o a los principios de buena administración y deberá cumplirlos a tenor de los mismos, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación básica a favor de aquélla”*.

En el artículo 5 se clasificaban los contratos celebrados por la Administración, no excluidos en el artículo 3, en administrativos y privados. El apartado 2 regulaba los contratos administrativos distinguiendo entre los típicos y los atípicos y el apartado 3 los contratos privados. Del examen del artículo 5 se desprendían como criterios delimitadores de los contratos administrativos de los privados, en primer lugar, la condición administrativa insita en los contratos típicos de obras, gestión de servicios públicos, suministros, consultoría y asistencia, y servicios; en segundo término, igual condición para los contratos distintos de los anteriores “...que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley”.

Tenían carácter privado “los restantes contratos celebrados por la Administración” y en particular, “los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles...”.

Por tanto, conforme a la anterior normativa, la constitución de un derecho de superficie era un contrato privado que, sin embargo, podía ser calificado como administrativo especial por estar vinculado al giro o tráfico específico de la Administración o “por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella”.

En este sentido, el Dictamen 339/11, de 22 de junio, en relación con la naturaleza jurídica de un contrato de cesión de un derecho de superficie para la construcción de un centro cultural dice:

*«El artículo 5 del TRLCAP recoge una clasificación de los contratos que celebre la Administración heredera de la reforma operada en la Ley de Contratos del Estado por la Ley de 17 de marzo de 1973 y que después continuó la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas,*

*pudiendo ser administrativos o privados, siendo a su vez los primeros típicos o especiales. Ad litteram se dispone:*

*“1. Los contratos que celebre la Administración tendrán carácter administrativo o carácter privado.*

*2. Son contratos administrativos:*

*a) Aquellos cuyo objeto directo, conjunta o separadamente, sea la ejecución de obras, la gestión de servicios públicos y la realización de suministros, los de concesión de obras públicas, los de consultoría y asistencia o de servicios, excepto los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo 206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones, de los comprendidos en la categoría 26 del mismo artículo, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos.*

*b) Los de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por resultar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante, por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquella o por declararlo así una ley.*

*3. Los restantes contratos celebrados por la Administración tendrán la consideración de contratos privados y, en particular, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, propiedades incorpóreas y valores negociables, así como los contratos comprendidos en la categoría 6 del artículo 206 referente a contratos de seguros y bancarios y de inversiones y, de los comprendidos en la categoría 26 del mismo artículo, los contratos que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos”.*

*Dejando al margen los contratos administrativos típicos, la distinción entre contratos administrativos especiales y contratos*

*privados no es en absoluto pacífica ni resulta sencilla, si bien reiterada jurisprudencia parece decantarse como elemento delimitador de unos y otros el teleológico o finalista, de forma tal que la vinculación del contrato a un fin público de la específica competencia de la Administración puede determinar la consideración de aquél como administrativo en lugar de privado (Sentencias del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 1980 -RJ 1980/4489-, 12 de abril de 1984 -RJ 1984/1995-, 4 de noviembre de 1986 -RJ 1986/7747-, 29 de diciembre de 1986 -RJ 1987/1676-).*

*En este sentido cabe traer a colación, por esclarecedora y aplicable al caso que nos ocupa por tratarse de un supuesto similar, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 7 de marzo de 2000 (RJCA 2000\271) que declara: «Como ha declarado la STS de 23 de mayo de 1988 (RJ 1988, 3917, “partiendo de la base de que el contrato administrativo no es una figura radicalmente distinta del contrato privado, pues responde claramente a un esquema contractual común elaborado por el Derecho Civil, ha de indicarse que la calificación de un contrato como administrativo resulta procedente cuando la vinculación de su objeto al interés público alcanza una entidad tal que dicho interés no tolera que la Administración se despoje de sus prerrogativas exorbitantes -Art. 4º.2º de la Ley de Contratos del Estado-, vinculación la mencionada que aparece clara y ostensible cuando el objeto contractual se incluye dentro del ámbito de los cometidos que el ordenamiento jurídico ha confiado al órgano contratante”.*

*En el caso contemplado por la citada sentencia del Tribunal supremo se trataba de la formación de un parque natural, deportivo y turístico, que era el objetivo perseguido por el contrato. Por ello se afirmó “la definida conexión con los cometidos propios del Municipio, una de cuyas competencias naturales es, en lo que ahora importa, el urbanismo como*

*deriva del Art. 214 del Texto Refundido de la Ley del Suelo en relación con el Art. 101.2.a) de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, hoy Art. 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”, concluyendo que “aunque los terrenos objeto del contrato de arrendamiento sean bienes patrimoniales, la finalidad perseguida por aquél determina la procedencia de calificarlo como administrativo. Y es de añadir que cualquier duda que pudiera surgir al respecto ha de resolverse en favor de la jurisdicción contencioso-administrativa. No se trata ya sólo de lo que se ha dado en llamar el ‘lamentable peregrinaje de las jurisdicciones’, que puede explicar soluciones casuísticas equitativas para hacer efectiva la tutela judicial efectiva del Art. 24.1 de la Constitución, sino también y sobre todo de que el Derecho administrativo es el Derecho común y general de las Administraciones Públicas, lo que implica, en primer lugar, que por regla general éstas actúan con sometimiento a dicha disciplina jurídica y, en segundo término y por consecuencia, que existe una presunción en favor de la atribución a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa del conocimiento de las cuestiones relacionadas con la Administración. Quiérese decir que dicha jurisdicción es justamente la ordinaria a la hora de llevar a cabo el control judicial previsto en el art. 106,1 de la Constitución”.*

*En el caso litigioso, los terrenos objeto del derecho de superficie se destinarían a la construcción de un complejo de edificios y locales de uso dotacional cultural, dedicados a enseñanza, investigación y otras actividades similares o conexas, así como aquellas otras que fueran complementarias o precisas para dar servicio al centro de formación y negocios.”*

*En aplicación de la línea argumentativa expuesta cabe afirmar la naturaleza administrativa del contrato que nos ocupa. El mismo, como se establece en los Pliegos que han de regir la contratación, tiene por objeto «la cesión de un derecho de*

*superficie de carácter oneroso sobre la parcela municipal “B”, resultante de la ordenación urbanística del Plan Especial de Reordenación y Mejora de la red pública local de equipamiento en el ámbito del A.P.I. 16.08 “Los Llanos”» cuyo destino se establece en la cláusula 2 que dispone: “el uso y destino vinculante de la parcela y del edificio o edificios que se puedan construir en la misma será Cultural y de carácter Singular, según la definición que se establece en el artículo 7.10.3.1.b).ii) de las Normas Urbanísticas del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997. Esta dotación cultural, por su carácter singular, debe prestar servicio especializado de interés público general, dentro del uso cultural, tanto a nivel local (barrio y distrito) como a nivel municipal y supramunicipal”»...*

*De esta calificación resulta el régimen jurídico aplicable al contrato, que viene constituido, según se establece en el artículo 7.1 del TRLCAP por sus propias normas con carácter preferente, por la normativa de contratación administrativa, supletoriamente por las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, se aplican las normas de derecho privado».*

Así, el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid ha considerado como contrato administrativo especial:

- La constitución de un derecho de superficie sobre una parcela municipal para la construcción de un edificio público de equipamiento para residencia transitoria de jóvenes y personas con cargas familiares en régimen de arrendamiento, locales comerciales, locales de equipamiento público y plazas de aparcamiento y posterior transmisión del derecho de superficie (Dictamen 479/09, de 16 de septiembre).
- Cesión del derecho de superficie sobre una parcela para la construcción de un colegio concertado: “La competencia en materia educativa no se atribuye expresamente a las entidades locales, ahora bien de conformidad con el artículo 25.2 n) de la Ley 7/1985, de 2 de

*abril, de Bases del Régimen Local (LBRL) les corresponde participar en la creación y construcción de centros docentes. También la Ley Orgánica 2/2006, de 2 de mayo, de Educación, les impone colaborar con la administración educativa para la obtención de los solares necesarios para la construcción de nuevos centros docentes” (Dictamen 226/10, de 21 de julio).*

- Cesión del derecho de superficie sobre una parcela municipal para la construcción de una piscina de uso público e instalaciones deportivas: «... la concesión por el Ayuntamiento del derecho de superficie para la construcción en una parcela cuya calificación urbanística era dotacional deportivo, tuvo por finalidad el dotar a la zona de una instalación deportiva ejerciendo el Ayuntamiento sus competencias en materia de “Actividades o instalaciones culturales y deportivas” recogidas en el artículo 25.1 m) de la Ley de Bases de Régimen Local»(Dictamen 311/11, de 15 de junio).

Como señalan las Sentencias del Tribunal Supremo de de 21 de febrero de 2012 (recurso de casación nº 306/2009) y de 30 de abril de 2013 (recurso de casación nº 5927/2011), la calificación del contrato como administrativo en razón al interés público perseguido depende de que el fin público perseguido se incluya expresamente como causa del contrato.

En el presente caso, el contrato examinado tiene por objeto adjudicación de un derecho de superficie para la construcción y explotación de parque deportivo sobre los terrenos de la Dehesa Boyal del Ayuntamiento de Quijorna por lo que, conforme a la normativa anterior, y de acuerdo con la doctrina sentada en anteriores dictámenes, nada impedía que se calificara como administrativo especial.

• **Régimen legal de los contratos patrimoniales en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público**

Resulta necesario examinar el cambio normativo operado por la LCSP y que recoge el actual TRLSCP en relación con los negocios jurídicos inmobiliarios o contratos patrimoniales.

El artículo 1 TRLCSP señala como objeto de la ley, “regular la contratación del sector público”, así como “la regulación del régimen jurídico aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos administrativos, en atención a los fines institucionales de carácter público que a través de los mismos se trata de realizar”.

Al tratarse de un contrato celebrado por un Ayuntamiento, el contrato objeto de estudio al ser oneroso tendría, *ab initio*, la consideración de contrato del sector público, de conformidad con los artículos 2 y 3 TRCLSP.

Ahora bien, el artículo 4 contiene, al igual que lo hacía el artículo 3 TRLCAP, una relación de los negocios y relaciones jurídicas excluidas donde se introduce, como novedad frente a la regulación anterior, los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles.

Según el artículo 4.1. TRLCSP, “están excluidos de la presente Ley los siguientes negocios y relaciones jurídicas:

*p) Los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, (...), que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial. En estos contratos no podrán incluirse prestaciones que sean propias de los contratos típicos regulados en la Sección 1ª del Capítulo II del Título Preliminar, si el valor estimado de las mismas es superior al 50 por 100 del importe total del negocio o si no mantienen con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad en los términos previstos en el artículo 25; en estos dos supuestos, dichas prestaciones deberán ser objeto de contratación independiente con arreglo a lo establecido en esta Ley”.*

La exclusión realizada en el apartado p), junto con la del apartado o) del artículo 4.1 TRLCSP es exigencia del Derecho Comunitario, en concreto, de la Directiva 2004/18, de 31 de marzo que en su artículo 24 excluye a los contratos de servicios:



*“a) cuyo objeto sea la adquisición o el arrendamiento, independientemente del sistema de financiación, de terrenos, edificios ya existentes u otros bienes inmuebles, o relativos a derechos sobre estos bienes; no obstante, los contratos de servicios financieros celebrados, bien al mismo tiempo, bien con anterioridad o posterioridad al contrato de adquisición o arrendamiento, en cualquiera de sus formas, se regularán por lo dispuesto en la presente Directiva”.*

De la exégesis del artículo 4.1.p) TRLCSP resulta que estos negocios inmobiliarios, incluido la constitución de un derecho real sobre un inmueble como es la constitución de un derecho de superficie, tendrán siempre el carácter de contratos privados y se registrarán por la legislación patrimonial. Finalmente, para evitar el riesgo de incumplimiento del derecho comunitario, el precepto prohíbe la previsión en los contratos patrimoniales excluidos de prestaciones que sean propias de los contratos típicos (contratos de obras, contrato de concesión de obras públicas, contrato de gestión de servicios públicos, contrato de suministro y contrato de servicios y contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado) en determinadas circunstancias que luego examinaremos.

### **I. Calificación como contratos privados**

El nuevo precepto, al disponer que los contratos patrimoniales tendrán “*siempre*” el carácter de contratos privados, excluye la posibilidad que cabía en el TRLCAP de clasificarlos como contratos administrativos especiales atendiendo al fin público o servicio al interés general.

Podría argumentarse, no obstante, que el artículo 19.1.b) TRLCSP contempla todavía la figura de los contratos administrativos especiales al señalar que tendrán carácter administrativo, “*siempre que se celebren por una Administración Pública*”:

*b) Los contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica*

*competencia de aquélla, siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del artículo 20.1, o por declararlo así una Ley”.*

Sin embargo, en cuanto que el artículo 4.1.p) TRLCSP, como acabamos de ver, atribuye a *“los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, (...) siempre el carácter de contratos privados”*, no pueden considerarse como contratos administrativos especiales.

En este sentido, las Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de febrero de 2012 (recurso de casación nº 306/2009) y de 30 de abril de 2013 (recurso de casación nº 5927/2011) se pronuncian sobre el artículo 4.1. apartado p) LCSP y declaran:

*“Aunque estos preceptos no sean de aplicación por razones temporales, si ponen de manifiesto que el legislador opta por excluir el contrato de compraventa de la aplicación de la Ley de contratos, y en consecuencia de su calificación como contrato administrativo”.*

Sobre su posible calificación como contrato administrativo especial de acuerdo con el artículo 19.1.b) TRLCSP (las sentencias mencionan por error el artículo 5.1.b) pero transcriben el primero de los preceptos citados) dicen:

*«Ciertamente, el artículo 5.1.b) del RD legislativo de 2011, de 14 de noviembre, dispone la persistencia del contrato administrativo especial al decir que tendrán carácter administrativo :” b) Los contratos de objeto distinto a los anteriormente expresados, pero que tengan naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de l a específica competencia de aquélla”, pero ello será “siempre que no tengan expresamente atribuido el carácter de contratos privados conforme al párrafo segundo del art. 20.1, o por declararlo así una Ley”. Es decir, si se trata de un contrato de los que la ley prevé como privados no tendrá en ningún caso carácter administrativo.*

*Sostiene la parte recurrente que esta legislación posterior no introduce modificación alguna respecto al régimen anterior, pues era justamente lo que establecía el art. 5.3 del Real Decreto Legislativo 2/2000. La redacción de este precepto sin embargo no es tan clara como el actualmente vigente, pues si de un lado, de su tenor literal, considera como contratos privados, en particular, los contratos compraventa, y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, una interpretación sistemática, considerando que el precepto habla de "Los restantes contratos celebrados por la Administración", esto es, con exclusión de los típicos y los especiales por darse las circunstancias del artículo 5.2 citado, podría hacer pensar que el contrato de compraventa, sólo sería privado, cuando en realidad no encubriera uno típico administrativo o especial, dadas sus circunstancias».*

En el mismo sentido, el informe 25/08, de 29 de enero de 2009, de la Junta Consultivo de Contratación Administrativa del Estado pone de manifiesto el cambio normativo operado *"en la Ley de Contratos del Sector Público respecto de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ya que mientras que la norma derogada no excluía de su ámbito de aplicación, respecto del procedimiento de adjudicación de contratos, a los contratos patrimoniales, la nueva Ley de Contratos del Sector Público si lo hace en su artículo 4.1, letra p)"*.

Igualmente, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón, en su informe 20/2013, de 25 de septiembre, en relación con la enajenación de parcelas vinculadas claramente a la satisfacción de intereses generales las califica como contratos patrimoniales y no contratos administrativos especiales porque:

*"La vigente normativa de contratación pública impediría esta calificación, dado el carácter residual de la categoría del contrato administrativo especial y la exclusión del ámbito de aplicación los contratos patrimoniales, tal y como se señaló en nuestro Informe 10/2010, de 15 de septiembre"*.

Asimismo, el Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana, en su Dictamen 2013/0541, de 10 de octubre, en relación con la permuta

relativa a determinadas parcelas de titularidad privada ubicadas en una Unidad de Ejecución de Suelo Urbanizable Industrial con una parcela de titularidad municipal ubicada en el ámbito de la reparcelación forzosa del suelo urbanizable Residencial del Sector Este declara que

*«La Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público (artículo 4.1.p), actual artículo 4.1.p) del TRLCSP,... dispuso la exclusión de su ámbito de aplicación de los contratos de compraventa, permuta, y demás negocios jurídicos sobre bienes inmuebles, añadiendo que éstos “tendrán siempre” el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial».*

Frente a la generalidad de la doctrina administrativa que considera que los contratos patrimoniales, tras la LCSP, son contratos privados y están excluidos de su ámbito de aplicación, García Gómez de Mercado<sup>1</sup> considera que *“la delimitación realizada con el esfuerzo de la jurisprudencia, y que ha permitido mitigar en el concreto sector del contrato patrimonial el fenómeno de huida del Derecho Administrativo, no debe caer en saco roto y sí, por el contrario, seguir permitiendo integrar en la contratación administrativa aquellos contratos cuya vinculación al giro o tráfico o finalidad especial de la Administración lo requiera, propósito ante el que no debe prevalecer una estipulación del legislador establecida en términos que ni tan siquiera permiten saber con rigor cuál ha sido su verdadera voluntad”.*

## **2. Normativa aplicable a los contratos patrimoniales**

El artículo 4.1.p) TRLCSP establece como normativa aplicable a dichos contratos la legislación patrimonial. Legislación patrimonial constituida por Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), la Ley 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid y el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (RBEL).

---

<sup>1</sup> Manual de contratación del Sector Público, Editorial Comares, Granada 2011

El artículo 110 LPAP dispone:

*“1. Los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por esta ley y sus disposiciones de desarrollo y, en lo no previsto en estas normas, por la legislación de contratos de las Administraciones públicas. Sus efectos y extinción se regirán por esta ley y las normas de derecho privado”.*

El artículo 110.3 prevé:

*“3. El orden jurisdiccional civil será el competente para resolver las controversias que surjan sobre estos contratos entre las partes. No obstante, se considerarán actos jurídicos separables los que se dicten en relación con su preparación y adjudicación y, en consecuencia, podrán ser impugnados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de acuerdo con su normativa reguladora”.*

Por su parte, el artículo 112 RBEL dispone:

*“las enajenaciones de bienes patrimoniales se regirán en cuanto su preparación y adjudicación por la normativa reguladora de la contratación de las Corporaciones Locales”.*

Por tanto, la constitución de un derecho de superficie, como derecho real sobre un bien inmueble, es un contrato privado que se rige por la legislación patrimonial. Normativa que remite en la preparación y adjudicación de estos contratos a la legislación de contratos del sector público, pero no en sus efectos y extinción.

En este sentido se han pronunciado la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado en un informe 25/2008:

*“El régimen jurídico aplicable a los procedimientos y formas de adjudicación de los contratos patrimoniales celebrados por una entidad local como consecuencia de quedar los mismos excluidos del ámbito de aplicación de la LCSP (actual TRLCSP), es el que resulta de las normas establecidas en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y de las normas que la*

*complementan y, en especial, por el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, así como, en su caso, por las normas promulgadas sobre tal materia por las Comunidades Autónomas respecto de las normas declaradas no básicas, siendo de aplicación las normas sobre preparación y adjudicación de contratos de la LCSP (actual TRLCSP), cuando las normas patrimoniales así lo expresen”.*

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Aragón en su informe 15/2013, de 26 de junio, en relación con la regulación de los contratos patrimoniales, entendiendo por tales, los contratos relativos a la adquisición o arrendamiento de bienes inmuebles o relativos a derechos respecto de dichos bienes, declara que estos contratos *“se rigen por la Disposición Adicional segunda del TRLCSP; la ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante LPAP) en los aspectos que la Disposición Final segunda califica de carácter general o de carácter básico; las demás normas, tanto la LPAP, como del propio TRLCSP, en lo que pudiera resultar aplicables con carácter supletorio”* y concluye que *“los contratos patrimoniales están excluidos de las reglas de adjudicación y ejecución contenidas en el TRLCSP, y los efectos y extinción de los mismos se regulan por el derecho privado. En consecuencia, se residenciará ante la jurisdicción civil cualquier asunto objeto de litigio en estos aspectos”.*

En el mismo sentido el Dictamen 2008/0481, de 3 de julio, del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana.

### **3. Contratos patrimoniales con prestaciones propias de los contratos típicos:**

El inciso final del artículo 4.1.p) TRLCSP contiene una prohibición:

*“En estos contratos no podrán incluirse prestaciones que sean propias de los contratos típicos regulados en la Sección 1ª del Capítulo II del Título Preliminar, si el valor estimado de las mismas es superior al 50 por 100 del importe total del negocio o si no mantienen con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad en los términos previstos en el artículo 25; en estos*

Nos encontraríamos, por tanto, ante un contrato patrimonial y, como tal, privado que incluiría prestaciones propias de los contratos administrativos. No podríamos calificarlo como mixto, esto es, aquel contrato que contenga “*prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase*” porque el artículo 12 TRCLSP, sobre los contratos mixtos, está incluido, como contrato del sector público, en la Sección I del Capítulo II del Título Preliminar, a continuación de los contratos típicos de obras, concesión de obras públicas, contrato de gestión de servicios públicos, contrato de suministro, contrato de servicios y contrato de colaboración entre el sector público y el sector privado. Los contratos patrimoniales, en cambio, están excluidos de esta regulación. Ahora bien, el artículo 4.1.p) hace una remisión al artículo 25 TRLCSP sobre las relaciones de vinculación y complementariedad en las prestaciones de distintos contratos en un contrato mixto, por lo que parece admitir la existencia de contratos patrimoniales mixtos, en el sentido de incluir junto con el negocio patrimonial propiamente dicho, prestaciones propias de los contratos administrativos típicos.

Así, el artículo 25.2 TRCLSP, exige:

*“Solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto cuando esas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio del ente, organismo o entidad contratante”.*

Por contratos patrimoniales mixtos debemos entender, por tanto, aquellos contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles que incluyan prestaciones propias de los contratos típicos (contratos de obras, contrato de concesión de obras públicas, contrato de gestión de servicios públicos, contrato de suministro, contrato de servicios y contrato de colaboración

entre el sector público y el sector privado) que se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio del ente, organismo o entidad contratante.

Si las prestaciones no estuvieran directamente vinculadas entre sí con relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional, deben considerarse como contratos distintos y por tanto, nos encontraríamos ante un contrato privado y otro contrato administrativo típico.

Si las prestaciones del contrato patrimonial y del contrato típico estuvieran directamente vinculadas entre sí con relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional, para la determinación de las normas que deban observarse en su adjudicación, de acuerdo con el artículo 12 TRLCSP, debe atenderse en todo caso, al carácter de la prestación que tenga más importancia desde el punto de vista económico. Así, si la prestación del contrato patrimonial tuviera mayor importancia económica que la del contrato típico, nos encontraremos ante un contrato privado. En cambio, si la prestación del contrato típico fuera de mayor importancia económica, se trataría contrato administrativo.

En este sentido, el artículo 4.1.p) TRLCSP prohíbe en su inciso final la previsión, en los contratos patrimoniales excluidos, de prestaciones que sean propias de los contratos típicos mencionados si: i) *“el valor estimado de las mismas es superior al 50 por 100 del importe total del negocio”* o ii) *“si no mantienen con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad en los términos previstos en el artículo 25”*.

La razón de esta prohibición se fundamenta en que si las prestaciones de los contratos típicos no están directamente vinculadas entre sí y con relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional, o bien, si el valor de estas



Por ello, el artículo 4.1.p) TRLSP concluye que si el valor estimado de las prestaciones típicas es superior al 50 por 100 del importe total del negocio o si no mantienen con la prestación característica del contrato patrimonial relaciones de vinculación y complementariedad en los términos previstos en el artículo 25, “*dichas prestaciones deberán ser objeto de contratación independiente con arreglo a lo establecido en esta Ley*”.

De esta manera, no debe existir preocupación alguna por la exclusión de los contratos patrimoniales, como contratos privados que son, del TRLCSP y el temor a que se produzca el fenómeno de “*huida del Derecho Administrativo*”, porque si estos contratos patrimoniales contuvieran prestaciones típicas de contratos administrativos, en los supuestos previstos en el artículo 4.1.p) TRLCSP, las mismas no están excluidas del TRLCSP y deben ser objeto de contratación independiente con arreglo a la misma.

Si las citadas prestaciones no hubieran sido objeto de contrato independiente, al haberse adjudicado “*prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”, se trataría de un acto nulo de pleno derecho, de acuerdo con el artículo 62.1.e) LRJ-PAC y, como tal, susceptible de revisión de oficio.

## CONSIDERACIONES SOBRE LA LEY 20/2013, DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE MERCADO (LGUM)

Eduardo Pflueger Tejero

### Antecedentes y situación actual

La Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva servicios), puso el foco en la falta de consecución de “*un espacio sin fronteras interiores*” en el que esté garantizada la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios dentro de la Unión,<sup>1</sup> lo que provocó en España una intensa actividad normativa tendente a la eliminación de los obstáculos jurídicos que lo dificultan y que se plasmó particularmente en su ley de transposición (Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio<sup>2</sup>).

Por su parte, el “*Programa de Trabajo de Unidad de Mercado*” del Ministerio de Economía y Competitividad (septiembre de 2012), consideró la unidad de mercado como una prioridad para la economía española, a fin de obtener un modelo regulatorio de las actividades económicas más eficiente, con un marco normativo obligatorio para todas las administraciones, simplificación y eliminación de trabas. Fruto de ello fue la elaboración de un plan de racionalización normativa en el que se identificaron más de 5.000 “*distorsiones de la unidad de mercado*”,

---

<sup>1</sup> Artículo 14.2, 43 y 49 del Tratado constitutivo.

<sup>2</sup> Además cabe citar la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 19/2013 de Transparencia.

fundamentalmente por duplicidades normativas y trabas administrativas que afectan a la práctica totalidad de los sectores.<sup>3</sup>

La LGUM es una “*segunda oleada*” tras la que se produjo con la aprobación de la Ley 17/2009, que para conseguir el objetivo de libre acceso y ejercicio de los servicios en todo el territorio nacional trataba de aplicar el criterio de proporcionalidad, sustituyendo el control previo de la actividad, que implica la exigencia de una autorización previa, por un control a posteriori, a partir de una declaración responsable bajo el principio genérico “*no regulación*”.

En este contexto nace la LGUM, que parte de la “*fragmentación del mercado nacional*” que “*dificulta la competencia efectiva e impide aprovechar las economías de escala*”, “*desincentiva la inversión*”, y “*reduce la productividad, la competitividad, el crecimiento económico y el empleo*”, según su exposición de motivos.

#### **El concepto de unidad de mercado.**

La Ley tiene como título “*de garantía de la unidad de mercado*”, pero ni en ella ni en la Directiva servicios aparece tal concepto (ni en la CE), ni su definición concreta. Ello obliga a aproximarnos al menos a qué entiende el TC por unidad de mercado (sin perjuicio de la jurisprudencia del TJUE).

El Alto Tribunal, partiendo del artículo 139 CE, considera que la unidad de mercado es una manifestación de la unidad económica, en un marco legal con principios económicos básicos de aplicación unitaria en todo el territorio del Estado y que supone al menos la libre circulación sin trabas por todo el territorio nacional de bienes, capitales, servicios y mano de obra, así como la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio a la actividad económica.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo: cláusulas sociales incluidas en los pliegos de contratación; criterios de control y tasas en los vertidos de agua; reciclaje y gestión de residuos; prevención de riesgos laborales; requisitos de precintos de bebidas alcohólicas; restricciones al tráfico; requisitos para la Autorización Ambiental Integrada en la fabricación de automóviles; varios registros administrativos en el ámbito de la contratación de productos farmacéuticos; distorsiones en el ámbito de la distribución eléctrica; licencias de obras de comercios, etc.

El TC pone énfasis en que todo ello no significa que el régimen jurídico deba ser uniforme en todo el territorio, dado que las comunidades autónomas pueden establecer la regulación que crean conveniente en el ámbito de sus competencias, con respeto al artículo 139 CE, y a partir de ahí exige que la regulación autonómica que introduce un régimen diverso resulte proporcionada al objeto legítimo que se persigue respetando la igualdad básica de todos los españoles.

El principio de proporcionalidad se articula como un juicio de adecuación y de necesidad de la medida restrictiva de la libertad de circulación (y de empresa, artículo 38 CE); así la unidad de mercado en el territorio nacional no impide toda regulación que pueda afectar a la libertad de circulación sino lo que se proscribía es la “*fragmentación del mercado*”, de modo que los obstáculos guarden proporción con el fin que se persigue<sup>4</sup>.

#### **Fines y principios de la Ley.**

La LGUM, conforme su exposición de motivos: pretende garantizar la unidad del mercado nacional español cuya existencia es ya una premisa básica de partida de la CE (artículos 38 y 139) evitando o minimizando las distorsiones que puedan derivarse de nuestra organización administrativa territorial; se dota de eficacia en todo el territorio nacional a las decisiones tomadas por la autoridad competente de origen; impulsa un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas que simplifique la legislación existente, elimine regulaciones innecesarias, establezca procedimientos más ágiles y minimice las cargas administrativas. Junto con ello señala que la Ley no tiene como finalidad uniformar los ordenamientos jurídicos puesto que unidad no significa uniformidad.

Los dos primeros artículos hacen referencia al objeto y al ámbito de aplicación. La finalidad de la norma es “*establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional*”, y se basa en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, la libre circulación de bienes y servicios en

---

<sup>4</sup> SsTC 1/1982, 76/83, 88/1986, 64/90, 96/2002.

todo el territorio español y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (artículo 149.1.1 CE).

Además se dicta al amparo de las competencias establecidas en el artículo 149 CE referidas a: legislación procesal (1.6), bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (1.13), y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (1.18).

A partir de la Directiva servicios y la Ley 17/2009, la LGUM profundiza en la supresión de controles previos y cargas administrativas, constituyendo una intensa liberalización de la actividad económica, que sólo puede restringirse por motivos tasados.

Así, sólo la necesidad y proporcionalidad pueden justificar el sometimiento a previa autorización de una actividad económica (artículo 17.1), y se establecen los casos en los que puede exigirse una declaración responsable o una comunicación (17.2 y 3).

¿Cómo articula la norma la garantía de la unidad de mercado?, a través del establecimiento de unos principios a los que dota de contenido, que se regulan en sus artículos 3 a 9 y que se desarrollan en otros capítulos de la Ley, sintéticamente:

- Principio de no discriminación (art.3): *“todos los operadores económicos tendrán los mismos derechos en todo el territorio nacional y con respecto a todas las autoridades competentes, sin discriminación alguna por razón del lugar de residencia o establecimiento”, y “ninguna disposición de carácter general, actuación administrativa o norma de calidad que se refiera al acceso o al ejercicio de actividades económicas podrá contener condiciones ni requisitos que tengan como efecto directo o indirecto la discriminación por razón de establecimiento o residencia del operador económico”.*

- Principio de cooperación y confianza mutua (art.4): en el sentido del artículo 3.2 LRJ-PAC. Como manifestación de este principio la LGUM crea un Consejo para la Unidad de Mercado en su artículo 10 con representación de todas las Administraciones implicadas para cooperar en la elaboración de proyectos normativos, además de la cooperación en el

marco de las conferencias sectoriales (artículo 12) y en la evaluación periódica de la normativa (art. 14 y 15).

- Principio de simplificación de cargas (art. 7): a fin de evitar duplicidades de diversas administraciones intervinientes sobre una misma actividad, lo que no debe suponer mayores cargas administrativas para el operador económico que las que se generarían con la intervención de una única autoridad.

- Principio de transparencia (art. 8): tanto en la aplicación de la Ley como en la detección temprana de obstáculos. El precepto incorpora una referencia a la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (publicada el mismo día en el BOE).

- La garantía de las libertades de los operadores económicos en aplicación de estos principios (art. 9): que impone el respeto de todos los principios anteriores a todas las Administraciones Públicas implicadas en todas sus actuaciones.

Enunciados estos principios, el efecto esencial de la Ley se articula a través de los principios de necesidad y proporcionalidad, y el de eficacia en todo el territorio nacional, de necesario análisis más detallado.

### **El principio de necesidad y proporcionalidad de las actuaciones de las autoridades competentes (art. 5).**

La jurisprudencia del TJUE elaboró los requisitos que justifican alguna restricción a las libertades de circulación económica y de prestación de servicios, limitaciones basadas en la existencia de exigencias imperativas o razones imperiosas de interés general, y siempre que dichas restricciones sean proporcionadas y no discriminatorias. La Directiva servicios plasmó la evolución de esta doctrina, y la Ley 17/2009 lo positivizó en nuestra legislación.

La LGUM establece un modelo que comprende, se puede decir, a todas las actividades económicas, y que es marco de referencia para la puesta en marcha del Plan de Racionalización Normativa, que va a suponer la

derogación de normas estatales y la revisión de disposiciones autonómicas y locales que sean contrarias a las previsiones de la LGUM.

Esta “revisión” se está llevando a cabo a través de las conferencias sectoriales que tienen que presentar una propuesta de cambios normativos para cumplir con la Ley (disposición adicional octava de la LGUM).<sup>5</sup>

El artículo 5 establece:

*“1. Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica”.*

Recordemos que el artículo 3.11 de la Ley 17/2009 define “razón imperiosa de interés general” como las limitadas a las siguientes de conformidad con la jurisprudencia del TJUE:

*“el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano,*

---

<sup>5</sup> El 17 de mayo de 2012 se creó el Grupo de Trabajo Interministerial para analizar las medidas que garanticen la unidad de mercado. El Grupo de Trabajo se disolvió en mayo de 2014, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, y su labor se desempeñará por los órganos a que se refiere la LGUM. Vid. igualmente el informe “Europa puede progresar” del Grupo de Alto Nivel de Partes Implicadas Independientes sobre Cargas Administrativas, de noviembre de 2011 y la Memoria de Análisis Normativo del proyecto de LGUM.

*la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.*

Lo que hay que conectar con el artículo 17 de la propia LGUM que restringe aún más estas causas (aspecto que fue criticado por el Consejo de Estado en su Dictamen del anteproyecto).

El artículo precitado establece que *“se podrá establecer la exigencia de una autorización, siempre que concurran los principios de necesidad y proporcionalidad”*:

- Respecto de los operadores económicos, cuando se justifique en razones de orden público, seguridad pública, salud pública o protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.
- Respecto a las instalaciones o infraestructuras físicas necesarias para el ejercicio de actividades económicas, cuando sean susceptibles de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y el patrimonio histórico-artístico, y estas razones no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación.
- Cuando por la escasez de recursos naturales, la utilización de dominio público, la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas, el número de operadores económicos del mercado sea limitado.
- Cuando así lo disponga la normativa de la Unión Europea o tratados y convenios internacionales, incluyendo la aplicación, en su caso, del principio de precaución.

Conviene precisar que todo régimen de autorización debe estar previsto y motivado en una ley, y solo cuando proviene de norma comunitaria o tratado internacional puede estar previsto en norma de rango inferior (inciso que se contiene en el apartado 1 del artículo 17).



En cuanto a qué intervenciones se consideran que constituyen autorización, hay que tener en cuenta que: 1) el anexo de la Ley define la “*autorización, licencia o habilitación como: cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso a una actividad económica o su ejercicio*”; 2) el propio artículo 17 equipara como tal a la inscripción en registros con carácter habilitante, y 3) el extenso artículo 18 contiene las “*actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y la libertad de circulación*”, entre las que se encuentran: requisitos discriminatorios relativos a la contratación pública, exigencia de autorización, homologación, acreditación, presentación de declaración responsable, etc., para el ejercicio de una actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la de origen, requisitos de cualificación profesional adicionales, requisitos en materia de seguros de responsabilidad civil, especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto, requisitos que contengan la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente.

De este modo:

- El acceso a las actividades económicas y su ejercicio será libre en todo el territorio nacional (artículo 16 LGUM), aunque se podrá establecer la exigencia de “*autorización*” conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad.
- Esta limitación de acceso a actividades económicas debe estar motivada por razones imperiosas de interés general y en una norma con rango de Ley, en los términos expuestos.
- Autorización, licencia o habilitación es “*cualquier acto expreso o tácito de la autoridad competente que se exija a un operador económico con carácter previo para el acceso de una actividad económica o su ejercicio*” anexo, letra f) LGUM).
- La exigencia de justificar la imposición de límites se dirige a las “*autoridades competentes*”, concepto más amplio que el establecido en el artículo 39.bis de la LRJ-PAC respecto del principio de

proporcionalidad y que engloba a cualquier administración o entidad que lleve a cabo la regulación, ordenación o control de las actividades económicas o las afecte.

Mientras que el apartado 1 del artículo 17 examinado se refiere a las “*autorizaciones*”, el apartado 2 regula la posibilidad de exigir una “*declaración responsable*” para el acceso a una actividad económica, su ejercicio o para sus instalaciones físicas, y lo limita a la concurrencia de los principios de necesidad y proporcionalidad y “*cuando en la normativa se exija el cumplimiento de requisitos justificados por alguna razón imperiosa de interés general y sean justificados*”.

Por su parte el apartado 3 del mismo artículo 17 establece la posibilidad de exigir una “*comunicación*” cuando por alguna razón imperiosa de interés general las autoridades precisen conocer el número de operadores económicos, las instalaciones o las infraestructuras físicas en el mercado. El marco en el que se puede exigir la presentación de una declaración responsable o comunicación previa es menos exigente por cuanto dicha exigencia está limitada a los principios de necesidad y proporcionalidad (manteniendo lo dispuesto en el artículo 71 bis LRJ-PAC).

El principio de eficacia en todo el territorio nacional (artículos 19 y 20).

Otro eje principal sobre el que la LGUM sustenta su finalidad, es el principio de eficacia en todo el territorio nacional, de modo que bastará un único título habilitante, cuando proceda su exigencia, para el ejercicio de las actividades económicas, que deberá expedir la autoridad de “*origen*” y conforme su propia normativa, y que será válido en todo el territorio nacional (lo que se hace extensivo al supuesto de comunicación, declaración responsable, inscripción en un registro o a la cualificación profesional). Así lo establece el artículo 6 y desarrollan los artículos 19 y 20.

El artículo 19.1 y 2 establecen:

*“1. Desde el momento en que un operador económico esté legalmente establecido en un lugar del territorio español podrá ejercer su actividad económica en todo el territorio, mediante establecimiento físico o sin él,*

*siempre que cumpla los requisitos de acceso a la actividad del lugar de origen, incluso cuando la actividad económica no esté sometida a requisitos en dicho lugar.*

*2. Cualquier producto legalmente producido al amparo de la normativa de un lugar del territorio español podrá circular y ofertarse libremente en el resto del territorio desde el momento de su puesta en el mercado”.*

Previsión que se complementa con lo que dispone el artículo 18.2.b) que considera que son actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y de circulación, y por tanto prohibidas, las que exijan “*requisitos de obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación, certificación, cualificación o reconocimiento, de presentación de una declaración responsable o comunicación o de inscripción en algún registro para el ejercicio de la actividad en el territorio de una autoridad competente distinta de la autoridad de origen*”.

La LGUM confiere eficacia al título de intervención de la autoridad de origen, incluso cuando la normativa de ésta prevea la inexistencia de títulos de intervención previa, y además no será aplicable la normativa del lugar en que se esté ejerciendo la actividad o comercializando el producto, sino que será de aplicación la normativa de origen:

*“Artículo 19.3: Cuando conforme a la normativa del lugar de destino se exijan requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías a los operadores económicos o a los bienes, distintos de los exigidos u obtenidos al amparo de la normativa del lugar de origen, la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos, aunque difieran en su alcance o cuantía. Asimismo, el libre ejercicio operará incluso cuando en la normativa del lugar de origen no se exija requisito, control, cualificación o garantía alguno”.*

El reconocimiento de la eficacia de los títulos habilitantes en territorios distintos del que la autoridad de origen ejerce su competencia ya se inició

con la Directiva servicios y la Ley 17/2009<sup>6</sup>, aunque la LGUM va más lejos ya que se aplica a todos servicios (no solo a los que se refiere la Ley 17/2009), y a los productos.

Esta eficacia extraterritorial, basada en el criterio del origen y no del reconocimiento mutuo, ha sido igualmente objeto de diversos recursos de inconstitucionalidad por incidir en el actual sistema de competencias autonómicas.

Además ha dado lugar a un acuerdo interpretativo a través de la Comisión Bilateral de Cooperación; la Resolución de 17 de julio de 2014, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local<sup>7</sup> expresa:

*“El inciso «la autoridad de destino asumirá la plena validez de estos últimos» contenido en el artículo 19.3 se entenderá en el sentido de que las autoridades de destino asumirán la plena validez de los requisitos, cualificaciones, controles previos o garantías exigidos por las autoridades de origen para acceder a una determinada actividad económica, sin que tal asunción alcance al régimen de ejercicio que las autoridades de destino establezcan en su territorio. Asimismo, la asunción de la plena validez de los regímenes de acceso determinados por las autoridades de origen se entenderá sin perjuicio de que puedan ejercitarse todos los medios de impugnación oportunos conforme a Derecho”.*<sup>8</sup>

El artículo 20 de la LGUM incide en este principio y establece:

*“Tendrán plena eficacia en todo el territorio nacional, sin necesidad de que el operador económico realice ningún trámite adicional o cumpla nuevos requisitos, todos los medios de intervención de las autoridades*

---

<sup>6</sup> Es la “licencia única” que había establecido la Ley 17/2009 por cuanto que cualquier prestador establecido en España y que ejerza legalmente una actividad la podrá ejercer en todo el territorio nacional, al igual que la comunicación o declaración responsable o el otorgamiento de una autorización permitirá al prestador ejercer la actividad en todo el territorio español (artículos 4.2 y 7.3)

<sup>7</sup> Por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (B.O.E. 12 agosto)

<sup>8</sup> No deja de llamar la atención, pues parece deducirse una conclusión completamente opuesta al texto de la Ley y supone en realidad una dispensa.

*competentes que permitan el acceso a una actividad económica o su ejercicio, o acrediten el cumplimiento de ciertas calidades, cualificaciones o circunstancias”.*

El mismo precepto enumera casos particulares que comprenden: las autorizaciones, licencias, habilitaciones y cualificaciones profesionales para el ejercicio de una actividad, declaraciones responsables y comunicaciones, inscripciones en registros, certificaciones de calidad, etc.

Y el apartado 4 del artículo 20, establece excepciones: 1) autorizaciones, declaraciones responsables y comunicaciones vinculadas a una concreta instalación o infraestructura física, aunque habrán de ceñirse en todo caso a requisitos *“ligados específicamente a la instalación o infraestructura”*, 2) actos administrativos relacionados con la ocupación del dominio público o cuando el número de operadores económicos en un lugar del territorio sea limitado en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas.

En este punto la LGUM modifica la Ley 17/2009 (artículo 7.3) y permite exigir una autorización para cada establecimiento físico cuando sea susceptible de generar daños sobre el medio ambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud pública y patrimonio histórico artístico; también permite una declaración responsable para cada establecimiento físico por una razón imperiosa de interés general, y una comunicación cuando por las mismas razones se deba mantener un control sobre el número o características de las instalaciones o de infraestructuras físicas en el mercado.

A modo de corolario, la LGUM supone en este punto un paso más en la liberalización de las actividades económicas, que ya se puso en marcha con la Ley 17/2009. Su regulación va más lejos que ésta y que la propia Directiva servicios, al abarcar la práctica totalidad de la actividad económica y establecer un régimen rigurosísimo para poder aceptar una limitación a dicha actividad.

El engarce de las previsiones de los principios de necesidad y proporcionalidad con el sistema de competencias autonómicas dará lugar

a conflictos que habrá de resolver el TC en los distintos recursos de inconstitucionalidad ya planteados<sup>9</sup>

Otros aspectos de la LGUM: Incidencia de la LGUM en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de circulación. La Ley y la contratación pública.

### **Incidencia de la LGUM en el ejercicio de la potestad reglamentaria**

La Ley afecta a la elaboración de disposiciones de carácter general, y en el artículo 14 bajo la rúbrica “*Cooperación en la elaboración de proyectos normativos*” prevé:

- El intercambio de información entre autoridades competentes relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado (apartado 1).
- *“En los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la autoridad competente proponente de la norma pondrá a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de esta Ley, con la antelación suficiente, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo”* (apartado 2).

Esta regulación incide en la elaboración de disposiciones de carácter general y plantea la decisión de la forma, modo y momento en el que se debe compartir el proyecto normativo a que se refiere el apartado 1<sup>o</sup><sup>10</sup> - y cuándo -, e igualmente si el apartado 2<sup>o</sup> implica un nuevo contenido

---

<sup>9</sup> No obstante el Consejo de Estado, en su informe al anteproyecto “valora muy positivamente la regulación contenida en el anteproyecto, que en un marco regulatorio de enorme complejidad como el actual, puede servir para restablecer eficazmente el equilibrio entre la diversidad de normas territoriales y la unidad de mercado cuya garantía se encomienda al Estado”; y contradice los argumentos de inconstitucionalidad que plantearon las comunidades autónomas de Cataluña y Andalucía.

<sup>10</sup> La disposición adicional 4<sup>a</sup> de la Ley 17/2009 ya previó la comunicación el Ministerio de Asuntos Exteriores para su traslado a la Comisión Europea de las disposiciones que limitaban el libre acceso o ejercicio de actividades económicas.

adicional a la memoria de impacto normativo, referido a la incidencia del proyecto en la unidad de mercado.

Respecto a este último inciso, la interpretación más acorde con la finalidad de la Ley y sus mandatos concretos, inclina a estimar que la memoria de impacto normativo debe contener un análisis de la incidencia del proyecto normativo en la unidad de mercado, máxime si lo ponemos en relación con el propio R.D. 1083/2009, cuyo artículo 2 ordena que la memoria contenga un análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de “*distribución de competencias*”, “*impacto económico ... sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas*”.

Este punto se refuerza con lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 14 LGUM que recogen tanto el principio de simplificación de cargas<sup>11</sup>, como el mandato de evitar duplicidad de competencias administrativas.

Por consiguiente resulta necesario que en el procedimiento de aprobación de una disposición general que pueda tener incidencia en la unidad de mercado se tenga en cuenta: 1) la obligación de comunicación previa, 2) la valoración (entendemos que en la memoria de impacto normativo) de la coherencia del proyecto normativo con las disposiciones de la LGUM, 3) la utilización del sistema de intercambio electrónico de información en caso que la norma afecta a la unidad de mercado de manera relevante, 4) el cumplimiento de los principios de simplificación de cargas, de no discriminación, cooperación, necesidad y proporcionalidad (a los que alude expresamente también el artículo 9 de la Ley, como mandatos a la autoridades competentes en la aprobación de disposiciones y medios de intervención).

---

<sup>11</sup> La revisión, simplificación normativa o simplificación de cargas (reflejo de la better regulation) ya se encuentra en otras normas: Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, Ley 19/2013, de 9 diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

## **Mecanismos de protección de los operadores económicos en el ámbito de la libertad de establecimiento y de circulación**

La Ley prevé mecanismos para hacer efectivos sus mandatos, y así regula un “*procedimiento en defensa de los derechos e intereses de los operadores económicos por las autoridades competentes*” (artículo 26), a través de una reclamación que el operador económico puede dirigir al Consejo para la Unidad de Mercado.

Igualmente legitima a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia para la interposición de recurso contencioso administrativo en esta materia; a estos efectos la disposición final primera modifica la LJCA y regula en su ámbito un procedimiento para la garantía de la unidad de mercado (que conlleva la suspensión automática de la disposición si es admitido a trámite y lo solicita la CNMC).

### **La LGUM y la contratación pública**

Dentro de los múltiples sectores sobre los que cabría analizar la incidencia de la Ley, conviene detenernos en la lo referido a la contratación pública.

El artículo 9.2.b) LGUM exige garantizar el respeto a los principios que establece en la Ley en las “*concesiones administrativas*” en “la documentación relativa a los contratos públicos, incluidos los pliegos y cláusulas de los contratos y en los actos que acrediten el cumplimiento de los “*estándares de calidad*” (artículo 9.2. apartados b, c, y e).

Las actuaciones que limitan la libertad de establecimiento y de circulación que afectan a la contratación pública se contienen en el artículo 18 LGUM:

- No puede otorgarse ventaja en la adjudicación sobre la base del lugar de residencia o de establecimiento del operador<sup>12</sup>, que vulneraría el principio de no discriminación.

---

<sup>12</sup> Criterio de territorialidad que viene siendo proscrito por la jurisprudencia del TJUE así como por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, informe 9/2009.



Conforme el precepto citado, se prohíben los requisitos de solvencia o de adjudicación que favorezcan a los licitadores en función de su nacionalidad o lugar de establecimiento (aspecto que ya recogen los artículos 1 y 150 TRLCSP). La LGUM viene a reforzar esta exigencia ya que su artículo 19 considera que el operador económico legalmente establecido podrá ejercer su actividad en todo el territorio, mediante el establecimiento físico o sin él.

- No se podrá exigir en los pliegos que el licitador se inscriba o haya estado inscrito en algún registro del órgano adjudicador. Así se deduce también de los artículos 6 y 7 LGUM.

En el mismo sentido no se puede exigir la obtención de una autorización, homologación, acreditación, calificación o reconocimiento, prestación de una declaración responsable o comunicación, distinta a la que haya sido exigida por la autoridad de origen (y no será exigible si la autoridad competente de origen no la exige). Atentaría contra el principio de eficacia en todo el territorio nacional y lo dispuesto en el artículo 20 LGUM (18.2.b).

- Tampoco son exigibles requisitos de cualificación profesional adicionales a los que exija la autoridad de origen para el ejercicio de la actividad (18.2.c) ni en relación con seguros de responsabilidad civil o garantías equivalentes (18.2.d).

- Igualmente, especificaciones técnicas para la circulación legal de un producto o para su utilización para la prestación de un servicio, distintas a las establecidas en el lugar de origen (18.2.e).

- Los requisitos que se refieran a la obligación de haber realizado inversiones en el territorio de la autoridad competente y cualquier otro requisito que no guarde relación con el objeto de la actividad económica o su ejercicio (18.2. h y j).

Así, el artículo 20.3 atribuye eficacia en todo el territorio nacional a las *“certificaciones de calidad a efectos de la acreditación del cumplimiento de las normas de garantía de calidad en los procedimientos de contratación de las autoridades competentes (...)”*.

Por último, la LGUM modifica el artículo 334 TRLCSP, relativo a la “*Plataforma de Contratación del Estado*”, que pasa a denominarse del “*Sector Público*”, y que es el sistema de información on-line sobre licitaciones. Con la reforma amplía su ámbito a todos los órganos y entidades del sector público, no sólo estatal.

Fuentes: - “Unidad de mercado y libertades de empresa y circulación en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre.” Fernández Farreres, Germán. REDA núm.163. - “La libertad de empresa tras la Ley de Garantía de Unidad de Mercado.” Rebollo Puig, Manuel. REDA núm. 163. - “Sobre el restablecimiento legal de la unidad de mercado”. Muñoz Machado, Santiago. REDA núm. 163. - “El nuevo marco jurídico de la unidad de mercado.” Alonso Mas, María José y otros. Edit. La Ley, 1ª edic., mayo 2014. - “El programa de trabajo de unidad de mercado: el plan de racionalización normativa como ejercicio de buena regulación económica.” Álvarez Suarez, Marisa y Pérez Raposo, Beatriz. Revista de Información Comercial Española, Ministerio de Economía y Competitividad, marzo-abril 2013. - “De los aspectos teóricos a los aspectos prácticos de la unidad de mercado.” Aguilera Sánchez-Garrido, Bernardo. Revista de Información Económica, Ministerio de Economía y Competitividad, marzo-abril 2013. - “Plan de racionalización normativa para la unidad de mercado.” Pérez Raposo, Beatriz. “Ceterisparibus”, blog de la Asociación de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado. 30-12-2013. - “La potestad reglamentaria a la luz de la Ley 20/2013”. Consejo Consultivo de Illes Balears (trabajo en preparación).

**CIRCULAR SOBRE LA INCIDENCIA DE LA LEY 20/2013,  
DE 9 DE DICIEMBRE, DE GARANTÍA DE LA UNIDAD DE  
MERCADO, EN LA ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE  
CARÁCTER GENERAL**

1. La aprobación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM), que entró en vigor el 11 de diciembre de 2013, incide de manera directa en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Este Consejo Consultivo, elabora la presente comunicación con el fin de contribuir a la mejora y al perfeccionamiento de las decisiones de la Administración, funciones a las que se refiere la exposición de motivos de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

2. La LGUM tiene como finalidad establecer las disposiciones necesarias para hacer efectivo el principio de unidad de mercado en el territorio nacional, y se basa en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, la libre circulación de bienes y servicios en todo el territorio español y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (artículo 149.1.1 CE).

Prescindiendo en las presentes líneas de su trascendente contenido normativo, la Ley establece diversas “*garantías de la cooperación entre las Administraciones Públicas*” (Capítulo III), a través de instrumentos como el Consejo para la Unidad de Mercado, la cooperación en el marco de las conferencias sectoriales, y la evaluación periódica de normativa.

3. Junto a ellos, dedica una especial atención a la “*cooperación en la elaboración de proyectos normativos*”, lo que supone que los órganos

competentes habrán de tener en cuenta determinadas obligaciones en la elaboración de disposiciones de carácter general, y que examinamos a continuación.

4. Así, la LGUM regula diversos aspectos relativos a la tramitación de las disposiciones de carácter general, que vienen referidas al intercambio de información y que tienen incidencia directa en el procedimiento.

De este modo, en primer lugar, su artículo 14 prevé el intercambio de información entre autoridades competentes relativa a los proyectos normativos que puedan tener incidencia en la unidad de mercado (apartado 1).

Esta actividad de información debemos entender que podrá realizarse tanto a través del Consejo para la Unidad de Mercado, como en el marco de las conferencias sectoriales como instrumentos interadministrativos de cooperación, o a través de cualesquiera instrumentos de intercambio de información que pudieran establecerse.

5. Por otra parte el mismo artículo 14 de la Ley establece que:

*“En los procedimientos de elaboración de normas que afecten de manera relevante a la unidad de mercado, la autoridad competente proponente de la norma pondrá a disposición del resto de autoridades a través del sistema de intercambio electrónico de información previsto en el artículo 23 de esta Ley, con la antelación suficiente, el texto del proyecto de norma, acompañado de los informes o documentos que permitan su adecuada valoración, incluyendo en su caso la memoria del análisis de impacto normativo”.* (apartado 2).

Ello implica, en primer lugar, que el órgano que proponga la norma valore adecuadamente si su aprobación afectará *“de manera relevante”* a la unidad de mercado, lo que debe incluir un necesario análisis de los objetivos de la LGUM y el cumplimiento de sus principios, a los que la Ley dota de contenido sustantivo.

En caso afirmativo, deberá canalizarse la información del proyecto a través del *“sistema de intercambio electrónico de información”*, cuya

implantación prevé el artículo 23 de la LGUM y cuya competencia para su constitución compete a la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

6. A este respecto, con fecha 7 de noviembre de 2014, el Consejo de Ministros adoptó un Acuerdo sobre “*Actuaciones para la ejecución del Programa de Garantía de Unidad de Mercado*”, entre las que se incluyen en lo que aquí interesa:

- La Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, a través de la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, pondrá a disposición de los Ministerios y de las otras Administraciones Públicas la plataforma informática de cooperación entre Administraciones que permita el rápido acceso a estos proyectos, así como conocer las observaciones y valoración que merezcan en el resto de las Administraciones interesadas.

- La convocatoria del Consejo de Unidad de Mercado antes de fin de año.

- La elaboración de una guía metodológica que facilite a todas las Administraciones Públicas las labores de adaptación de la normativa y la aplicación de los principios de la ley en todas las actividades económicas.

- La tramitación de un proyecto normativo en el que se regulen los trámites para la aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado en los procedimientos de elaboración de las normas.

7. Hay que destacar, que la LGUM dota de contenido expreso a la información que debe ser objeto de intercambio en la elaboración de las disposiciones de carácter general. Se ocupa de exigir que dicha información deberá consistir en el texto del proyecto de norma, así como en los informes que permitan su adecuada valoración y en su caso la memoria del análisis de impacto normativo.

8. Este último inciso afecta directamente al contenido de la memoria del análisis de impacto normativo.

En la Comunidad de Madrid resulta de aplicación supletoria en el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, la

Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), así como el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Particularmente, se prevé que en la elaboración de los reglamentos se emitan: un informe sobre la necesidad y oportunidad de la norma, una memoria económica, los informes o dictámenes preceptivos, cuantos estudios o consultas se estimen convenientes y un informe de impacto por razón de género (apartados a) y b) del artículo 24 de la LG).

Estos documentos conforman la «*Memoria del análisis de impacto normativo*», a que se refiere el Real Decreto 1083/2009.

En el ámbito que nos ocupa, desde que entró en vigor la LGUM, esta Memoria deberá contener un análisis de la incidencia del proyecto normativo en la unidad de mercado, en el sentido y con la finalidad regulada en el texto legal.

Es decir, si “*la unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio español*” (artículo 1 LGUM), resulta obligado que la Memoria analice en qué medida la norma proyectada respeta tales objetivos y coadyuva a su consecución.

Por ello, la Memoria tendrá que valorar el impacto de la norma en los principios que utiliza la LGUM para conseguir su finalidad y que regula en su articulado dotándolos de contenido sustantivo (no discriminación, cooperación y confianza mutua, necesidad y proporcionalidad, simplificación de cargas y transparencia).

Esta es la interpretación más acorde con el objetivo de la Ley y sus mandatos concretos, máxime cuando el artículo 2 del propio R.D. 1083/2009 ordena que la Memoria contenga, entre otros puntos, un análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de “*distribución de competencias. Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas*”.

Regulación que viene a coincidir con lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 14 LGUM, al señalar que en la redacción de las disposiciones de carácter general deberán tenerse en cuenta tanto el principio de simplificación de cargas, como el mandato de evitar duplicidad de competencias administrativas, por tanto aspectos que igualmente deberán contemplarse en el contenido sustantivo de la norma que se redacte.

### **Conclusiones**

De conformidad con la LGUM, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general que puedan tener incidencia en la unidad de mercado, los órganos competentes deberán tener en cuenta:

1.- La utilización de los mecanismos de intercambio de información entre autoridades competentes.

2.- La Memoria del análisis de impacto normativo deberá contener la valoración de la coherencia del proyecto normativo con las disposiciones de la LGUM, el cumplimiento de sus objetivos, la aplicación de los principios que regula dicha Ley y la incidencia del proyecto en la normativa en vigor.

3.- La utilización del sistema de intercambio electrónico de información en el caso que la norma afecte de manera relevante a la unidad de mercado. La información sobre el proyecto normativo consistirá en el texto del proyecto y los informes que permitan una adecuada valoración, incluyendo la Memoria del análisis de impacto normativo.

El Consejo Consultivo considera oportuno advertir de estas circunstancias a los diferentes órganos de la Comunidad de Madrid a fin de que, en la medida en que lo consideren oportuno, observen con todo cuidado y rigor estos criterios en los procedimientos de aprobación de las disposiciones de carácter general.

**Anexo III:  
Relación de dictámenes y acuerdos  
emitidos**



## RELACIÓN DE DICTÁMENES Y ACUERDOS EMITIDOS

### DICTÁMENES

COMISIÓN PERMANENTE 08.01.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
1/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por actuación de bomberos.		
2/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por obras en la vía pública.		
3/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Demora concesión licencia de primera ocupación.		
4/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
5/14	Ayto. de Pozuelo de Alarcón	Responsabilidad patrimonial
Caída por arqueta en mal estado.		
6/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por rampa taller mecánico saliente a la vía pública.		
7/14	Ayto. de Pinto	Responsabilidad patrimonial
Síndrome hipersensibilidad campos magnéticos por antenas telefonía móvil.		
8/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Daños en vivienda por rotura tubería agua.		
9/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Lesión medular tras intervención hernia discal.		
10/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras artrodesis en pie derecho.		
11/14	Ayto. de Parla	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios por anulación de la adjudicación a otra licitadora de contrato servicios imprenta.		
COMISIÓN PERMANENTE 15.01.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
12/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la vía pública.		
13/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por mancha de aceite en la calzada.		
14/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
15/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
16/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Corte con cristal sobresaliente de contenedor reciclaje vidrio.		
17/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico fractura de calcáneo.		
18/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por obras en la vía pública.		
19/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Lesión nervio axilar durante artroplastia.		
20/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios en vivienda por construcción de edificio mercado.		
21/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras intervención hernia discal.		
22/14	Economía	Responsabilidad patrimonial
Denegación inscripción instalaciones fotovoltaicas.		
23/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras implantación prótesis rodilla.		
COMISIÓN PERMANENTE 22.01.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
24/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por mal estado de la calzada.		
25/14	Ayto. de Villanueva del Pardillo	Revisión de oficio
Acuerdo relativo a la reducción de dos concejalías.		

**NOTA:**

*Todos los dictámenes fueron aprobados por unanimidad, salvo los señalados.*

*Las fichas coloreadas son las correspondientes a los dictámenes publicados en la página web del Consejo ([www.cmadrid.org](http://www.cmadrid.org)).*

COMISIÓN PERMANENTE 22.01.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
26/14	Ayto. de Colmenar Viejo	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta de agente de policía local.		
27/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico problema vascular derivado de cáncer de recto.		
28/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por deficiente tratamiento encefalopatía hepática.		
29/14	Ayto. de Valdemoro	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
30/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por mancha de aceite en la calzada.		
31/14	Educación	Contratación administrativa
Resolución contrato de obras Centro Investigación Tecnologías Ferroviarias U. Politécnica		
32/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por gravilla en la calzada.		
33/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Demora concesión licencia de actividad.		
34/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Daños en trasteros y garaje por rotura tubería agua.		
35/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras implantación prótesis cadera.		
36/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos en comercio por obras en la vía pública.		
37/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso diagnóstico derrame pleural y hemorax.		
PLENO 29.01.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
38/14**	Empleo	Proyecto de reglamento
Creación de la Comisión Consultiva de Convenios Colectivos.		
COMISIÓN PERMANENTE 29.01.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
39/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso diagnóstico hepatitis.		
40/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Daños en vehículo por pavimento mojado.		
41/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Desperfectos por inundación por causa de atasco de colector en edificio.		
42/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la calzada.		
43/14	Sanidad	Contratación administrativa
Resolución contrato de procedimientos diagnósticos.		
44/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la calzada.		
45/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por bache sin señalizar.		
46/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
47/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
48/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por contagio gripe A durante ingreso hospitalario.		
49/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos en comercio por obras en la vía pública.		
COMISIÓN PERMANENTE 05.02.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
50/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Error tratamiento complicaciones mentoplastia y lipofilling.		
51/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Caída por arqueta en mal estado.		

\*\* Mayoría con voto particular discrepante.

COMISIÓN PERMANENTE 05.02.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
52/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de tráfico por placa de hielo en carretera.		
53/14	Ayto. de Móstoles	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la calzada.		
54/14	Ayto. de Pozuelo de Alarcón	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la calzada.		
55/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Empeoramiento de acúfeno tras terapia sonora de ruido blanco.		
56/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Negación de tratamiento quimioterapia.		
57/14	Ayto. de Galapagar	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
58/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por baldosa levantada en la acera.		
59/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la calzada.		
60/14	Economía	Recurso extraordinario de revisión
Sanción a empresa de alquileres por infracción grave en materia de Consumo.		
61/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por obras en la vía pública.		
62/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la calzada.		
63/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por obras en la vía pública.		
COMISIÓN PERMANENTE 12.02.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
64/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
65/14	Sanidad	Contratación administrativa
Resolución contrato de procedimientos diagnósticos.		
66/14	Educación	Responsabilidad patrimonial
Lesiones oculares por accidente escolar.		
67/14*	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Desperfectos en vivienda por caída camión bomberos.		
68/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
69/14	Ayto. de San Sebastián de los Reyes	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
70/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso diagnóstico y tratamiento peritonitis perforada.		
71/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Caída por alcantarilla en mal estado.		
72/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la calzada.		
73/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por falta de derivación urgente a otro hospital.		
74/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Error diagnóstico hernia.		
75/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Acoso laboral a funcionario.		
76/14**	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por choque de motocicleta contra árbol derribado.		
77/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Daños en vivienda por rotura tubería agua.		
COMISIÓN PERMANENTE 19.02.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
78/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente asistencia parto.		
79/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		

\* Mayoría.

\*\* Mayoría con voto particular discrepante.

COMISIÓN PERMANENTE 19.02.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
80/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
81/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
82/14	Ayto. de Navacarnero	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la vía pública.		
83/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la vía pública.		
84/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico neurinoma.		
85/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la vía pública.		
COMISIÓN PERMANENTE 26.02.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
86/14	Ayto. de Alcorcón	Contratación administrativa
Resolución contrato de concesión administrativa quiosco bar.		
87/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento tras intervención quirúrgica.		
88/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico hernia discal.		
89/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la vía pública.		
90/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por mal estado de la calzada.		
91/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico cáncer de mama.		
92/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por tramitación cambio de actividad y titularidad de local.		
COMISIÓN PERMANENTE 05.03.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
93/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente tratamiento psiquiátrico.		
94/14**	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Acoso laboral a jefe servicio hospital.		
95/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente asistencia por esguince de muñeca.		
96/14***	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por cáncer tras trasplante de hígado.		
97/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Mielopatía cervical tras dos intervenciones de artrodesis.		
98/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso diagnóstico hemorragia cerebral.		
COMISIÓN PERMANENTE 12.03.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
99/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Amputación pierna por retraso diagnóstico enfermedad vascular.		
100/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Amputación pierna por complicaciones intervención rodilla.		
101/14	Ayto. de Madrid	Contratación administrativa
Interpretación contrato de concesión explotación aparcamiento.		
102/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso diagnóstico lesión quística intracraneal.		
103/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Caída durante traslado en ambulancia.		
104/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Lesión medular por deficiente intervención escoliosis.		
PLENO 19.03.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
105/14	Educación	Proyecto de reglamento
Reconocimiento de condición deportista de alto rendimiento.		

\*\* Mayoría con voto particular discrepante.

\*\*\* Mayoría con explicación de voto.

COMISIÓN PERMANENTE 19.03.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
106/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente tratamiento verrugas.		
107/14	Ayto. de Fuenlabrada	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por caída por mal estado del pavimento.		
108/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico necrosis avascular.		
109/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de una rejilla.		
110/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Lesiones por golpe con puerta automática de pasillo hospital.		
111/14*	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico lumbalgia por hernia discal.		
112/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico rotura de tendón.		
113/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico hemorragia subaracnoidea.		
COMISIÓN PERMANENTE 26.03.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
114/14	Ayto. de Coslada	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos en comercio por obras en la vía pública.		
115/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas en oído por resonancia magnética sin taponos reglamentarios.		
116/14	Ayto. de Villanueva del Pardillo	Revisión de oficio
Acuerdo relativo a la reducción de dos concejalías.		
117/14	Ayto. de Madrid	Revisión de oficio
Resolución desfavorable de la Inspección Técnica del edificio.		
118/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por arqueta alumbrado público en mal estado.		
119/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas físicas y morales tras implantación stent.		
120/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas por deficiente embolización endovascular.		
121/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico edema glotis.		
122/14*	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento tras intervención quirúrgica.		
123/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico artritis reactiva crónica.		
124/14	Ayto. de Navalcarnero	Responsabilidad patrimonial
Caída durante traslado a Centro de Día.		
125/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por sanción por emisión ruido superior al permitido en local.		
PLENO 02.04.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
126/14	Educación	Proyecto de reglamento
Plan de estudios Técnico Instalaciones Producción Calor y Frigoríficas y Climatización.		
COMISIÓN PERMANENTE 02.04.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
127/14*	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por reparcelación Ciudad Aeroportuaria-Parque Valdebebas.		
128/14	Ayto. de Coslada	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por caída por mal estado del pavimento.		
129/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
130/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Daños por filtraciones en sótano por avería colector.		
131/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico carcinoma de cuerda vocal.		
132/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por tapa de riego en mal estado.		

\* Mayoría.

\* Unanimidad con voto particular concurrente.

COMISIÓN PERMANENTE 02.04.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
133/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
134/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Accidente por puerta acceso en mal estado en instalaciones deportivas.		
135/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
136/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Incapacidad física por tratamiento, operación y postoperatorio deficiente.		
137/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por deficiente intubación durante embolectomía.		
138/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado registro de alumbrado.		
139/14	Ayto. de Valdemoro	Recurso extraordinario de revisión
Acuerdo de reintegro subvención para alquiler de vivienda para jóvenes.		
140/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
141/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Daños por humedades por mal estado del alcantarillado.		
142/14	Ayto. de Villaconejos	Revisión de oficio
Resolución contrato de limpieza viaria y mantenimiento jardines y alcantarillado.		
143/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por obras en la vía pública.		
144/14	Ayto. de Villaconejos	Revisión de oficio
Resolución contrato de limpieza edificios públicos.		
145/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por fallo en reintervención proceso oclusivo intestinal.		
146/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Error diagnóstico fibromialgia.		
147/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Daños en vivienda por atasco colector.		
PLENO 09.04.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
148/14	Medio ambiente	Proyecto de reglamento
Regulación entidades privadas colaboradoras en verificación y control ámbito urbanístico.		
COMISIÓN PERMANENTE 09.04.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
149/14	Ayto. de Coslada	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por electrocución por contacto con farola.		
150/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico liposarcoma.		
151/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por mancha de gasoil en la calzada.		
152/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Daños en vivienda por fuga de agua red abastecimiento.		
153/14	Medio ambiente	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por planta de biogás sin autorización del Ayto Alcalá de Henares		
154/14	Educación	Responsabilidad patrimonial
Caída por baldosas levantadas en aseo centro escolar.		
155/14	Ayto. de Casarrubuelos	Contratación administrativa
Resolución contrato proyecto de colectores red general de saneamiento.		
156/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Encefalopatía por sufrimiento fetal perinatal.		
157/14	Educación	Responsabilidad patrimonial
Accidente en centro escolar.		
158/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Lesiones por falta de colchón antiescaras.		
159/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente infiltración epidural por lumbociatalgia.		
160/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico apendicitis.		

COMISIÓN PERMANENTE 09.04.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
161/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente intervención columna lumbar.		
COMISIÓN PERMANENTE 23.04.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
162/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Pérdida de audición tras tratamiento antibiótico por colitis ulcerosa.		
163/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Histerectomía por complicaciones en cesárea.		
164/14**	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente implantación prótesis de rodilla.		
165/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente asistencia parto.		
166/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico endocarditis infecciosa.		
167/14	Ayto. de Madrid	Contratación administrativa
Modificación contrato del servicio de ayuda a domicilio.		
168/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso tratamiento cáncer de páncreas.		
169/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por infección pulmonar tras intervención quirúrgica.		
170/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Daños morales por informe falso sobre malos tratos psicológicos.		
171/14	Educación	Revisión de oficio
Aprobación de convocatoria para concesión beca Erasmus. U. Rey Juan Carlos		
172/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Caída durante traslado en ambulancia.		
173/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente asistencia parto.		
COMISIÓN PERMANENTE 30.04.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
174/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Contagio hepatitis C por transfusiones tras parto.		
175/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico fractura de epicóndilo.		
176/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Contagio hepatitis C por transfusiones tras parto.		
177/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente asistencia parto.		
178/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por deficiente intervención escara sacra.		
179/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso ambulancia.		
180/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico ictus.		
181/14	Ayto. de Madrid	Contratación administrativa
Resolución contrato de cesión derecho de superficie.		
182/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso tratamiento insuficiencia respiratoria.		
183/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso tratamiento eventración tras histerectomía.		
185/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Lesión nervio durante safenectomía.		
186/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Necrosis en caderas y hombros por tratamiento prolongado con corticoides.		
COMISIÓN PERMANENTE 07.05.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
184/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por caída por mal estado del pavimento.		
187/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		

\*\* Mayoría con voto particular discrepante.

COMISIÓN PERMANENTE 07.05.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
188/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso tratamiento fractura de radio.		
189/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
190/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico fractura de vértebra.		
191/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Caída por escalera en mal estado en centro sanitario.		
192/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico ictus.		
193/14	Economía	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por no reembolso de aval de una subvención para creación de empleo		
194/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente tratamiento epicondilitis codo derecho.		
195/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por deficiente tratamiento neumonía.		
196/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Lesión vascular durante intervención hepática.		
197/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
No detección síndrome regresión caudal por deficiente seguimiento de embarazo.		
198/14	Ayto. de Coslada	Responsabilidad patrimonial
Caída por hundimiento en camino público.		
COMISIÓN PERMANENTE 14.05.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
199/14	Transportes	Revisión de oficio
Expediente de contratación obras viviendas públicas, trasteros y garaje Ayto. de Alcorcón.		
200/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por pintura resbaladiza en pavimento.		
201/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por placa de hielo en la calzada.		
202/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
203/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
204/14	Economía	Responsabilidad patrimonial
Denegación inscripción definitiva de instalaciones fotovoltaicas.		
COMISIÓN PERMANENTE 21.05.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
205/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
No detección de enfermedad congénita feto por deficiente seguimiento de embarazo.		
206/14	Ayto. de Leganés	Responsabilidad patrimonial
Inundación de local por atranco de red alcantarillado.		
207/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Lesión medular tetraparésica postcirugía cervical.		
208/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por cese de actividad de discoteca.		
209/14	Asuntos sociales	Contratación administrativa
Resolución contrato servicio de atención a personas mayores en residencias.		
210/14	Transportes	Responsabilidad patrimonial
Accidente coche por mal estado de la carretera.		
211/14	Ayto. de Villanueva de la Cañada	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
212/14	Asuntos sociales	Contratación administrativa
Resolución contrato servicio de atención a personas mayores en residencias.		
213/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída al tropezar con bolardos.		
214/14	Ayto. de Leganés	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
215/14	Asuntos sociales	Contratación administrativa
Resolución contrato servicio de atención a personas mayores en residencias.		



COMISIÓN PERMANENTE 21.05.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
216/14**	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída al tropezar con bolardos.		
217/14	Ayto. de Leganés	Responsabilidad patrimonial
Caída por alcantarilla en mal estado.		
218/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por excesiva inclinación rampa.		
219/14	Asuntos sociales	Contratación administrativa
Resolución contrato servicio de atención a personas mayores en residencias.		
220/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por fallo en intervención para cierre de leak mitral.		
221/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
222/14	Asuntos sociales	Contratación administrativa
Resolución contrato servicio de atención a personas mayores en residencias.		
223/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Disfonía tras extirpación de nódulo tiroideo.		
224/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
225/14	Ayto. de Coslada	Responsabilidad patrimonial
Caída al tropezar con arqueta de red eléctrica.		
COMISIÓN PERMANENTE 28.05.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
226/14**	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Lesión uréter al extirpar adenocarcinoma sigma.		
227/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
228/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Daños en vivienda por rotura tubería agua.		
229/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico absceso en muslo izquierdo.		
230/14	Educación	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por no inclusión en lista interinos Cuerpo Profesores Educación Secundaria.		
231/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Daños en vehículo por inundación en la calzada.		
232/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Trombosis profunda venosa tras inmovilización fractura clavícula.		
233/14*	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente implantación prótesis de cadera.		
234/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras deshiscencia parcial sutura por corte emanencia tenar.		
235/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
236/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente intervención obesidad mórbida.		
237/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
238/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras reducción estómago por obesidad mórbida.		
COMISIÓN PERMANENTE 04.06.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
239/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por suelo mojado en centro deportivo municipal.		
240/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Daños en vivienda por rotura tubería agua.		
241/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente asistencia parto.		
242/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída al tropezar con moqueta cancha baloncesto en centro deportivo municipal.		
243/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por ahorcamiento por falta diagnóstico de psicopatía.		

\* Mayoría.

\*\* Mayoría con voto particular discrepante.

COMISIÓN PERMANENTE 04.06.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
244/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
245/14**	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
246/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por mal estado de la calzada.		
247/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso diagnóstico isquemia mesentérica.		
248/14**	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
249/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
250/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por escalera en mal estado en centro cultural municipal.		
251/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
252/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Incendio en finca por contacto cables tendido eléctrico sin aislar.		
253/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
PLENO 11.06.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
254/14	Educación	Proyecto de reglamento
Plan de estudios Técnico Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario.		
COMISIÓN PERMANENTE 11.06.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
255/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
256/14	Ayto. de Coslada	Responsabilidad patrimonial
Caída por alcantarilla en mal estado.		
257/14*	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída al tropezar con restos de señal de tráfico.		
258/14	Ayto. de Algete	Revisión de oficio
Acuerdo del Pleno municipal sobre autorización de vados.		
259/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
260/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por obras en la vía pública.		
261/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Falso diagnóstico cáncer.		
262/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Daños por destrucción vehículo en depósito municipal.		
263/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por alcorque vacío sin señalizar.		
264/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Caída por suelo resbaladizo en pasillo hospital.		
265/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Daños por filtraciones agua por mal estado red saneamiento.		
266/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Nulidad del acuerdo servicios mínimos 100% para sector ayuda a domicilio.		
267/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída al tropezar con restos de señal de tráfico.		
268/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Internamiento psiquiátrico por error diagnóstico.		
269/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Acoso laboral a funcionario.		
270/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente asistencia parto.		

\* Mayoría.

\*\* Mayoría con voto particular discrepante.

COMISIÓN PERMANENTE 11.06.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
271/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
272/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por obras de ejecución subsidiaria.		
273/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
274/14*	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por expropiación de finca.		
275/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico glaucoma.		
PLENO 18.06.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
276/14	Educación	Proyecto de reglamento
Plan de estudios enseñanzas deportivas régimen especial.		
277/14	Educación	Proyecto de reglamento
Plan de estudios Técnico Deportivo en Disciplinas Hípicas.		
278/14	Educación	Proyecto de reglamento
Plan de estudios Técnico Deportivo Superior en Disciplinas Hípicas.		
COMISIÓN PERMANENTE 18.06.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
279/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras intervención dedos de martillo.		
280/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras intervención rotura ligamentos.		
281/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente asistencia parto.		
282/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico soplo cardíaco.		
283/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente intervención obesidad mórbida.		
284/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Pérdida de testículo tras intervención de hernia inguinal.		
285/14**	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente intervención extracción de riñón.		
COMISIÓN PERMANENTE 25.06.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
286/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Pérdida de visión tras infección durante intervención de sinusitis.		
287/14	Economía	Responsabilidad patrimonial
Denegación inscripción instalaciones fotovoltaicas.		
288/14	Educación	Responsabilidad patrimonial
Acoso laboral a profesor.		
289/14	Ayto. de Algete	Responsabilidad patrimonial
Daños por cambio en la forma de indemnización Junta de compensación PGOU.		
290/14	Presidencia	Contratación administrativa
Resolución contrato de adquisición máquina barredora.		
291/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Ictus hemorrágico tras intervención de cataratas.		
292/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso diagnóstico linfoma B.		
293/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente tratamiento hipertensión intracraneal idiopática.		
PLENO 01.07.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
294/14	Empleo	Proyecto de reglamento
Regulación apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico.		
COMISIÓN PERMANENTE 01.07.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
295/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico apendicitis.		

\* Mayoría.

\*\* Mayoría con voto particular discrepante.

COMISIÓN PERMANENTE 01.07.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
296/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por parada cardiorrespiratoria por falta tratamiento adecuado.		
297/14	Transportes	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por gravilla en la calzada.		
298/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras colonoscopia inadecuada.		
299/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico carcinoma.		
300/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Extirpación carcinoma de mama sin valoración ganglio centinela.		
301/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Negación pruebas de posible síndrome post-polio.		
COMISIÓN PERMANENTE 09.07.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
302/14	Ayto. de Algete	Responsabilidad patrimonial
Caída por rampa de acceso garaje en mal estado.		
303/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Daños por tramitación de expediente de insalubridad en vivienda.		
304/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras intervención reconstrucción tracto intestinal.		
305/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por negligencia del SAMUR.		
306/14	Miraflores Sierra	Revisión de oficio
Nombramiento de funcionarios en prácticas y Tribunal Calificador para funcionarios de carrera.		
307/14	Ayto. de Aranjuez	Contratación administrativa
Resolución contrato de concesión administrativa quiosco.		
308/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Lesiones bombero al herirse con hélice embarcación durante el trabajo.		
0309/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Error diagnóstico esguince.		
310/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Denegación asistencia SUMMA tras caída por desvanecimiento en domicilio.		
COMISIÓN PERMANENTE 16.07.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
311/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente colangiopancreatografía.		
312/14	Educación	Responsabilidad patrimonial
Error reconocimiento antigüedad profesor de música.		
313/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Daños por mesa ping-pong en mal estado en centro deportivo municipal.		
314/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento trabajador en obra velódromo-canódromo.		
315/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Denegación implantación prótesis de rodilla.		
316/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Desperfectos en local por filtraciones agua.		
317/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Aborto por error diagnóstico.		
318/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Demora concesión licencia terraza y veladores.		
PLENO 23.07.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
319/14	Educación	Proyecto de reglamento
Regulación currículo de Educación Primaria.		
COMISIÓN PERMANENTE 23.07.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
320/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por mancha de aceite en la calzada.		

COMISIÓN PERMANENTE 23.07.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
321/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso diagnóstico cáncer de mama.		
322/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico cáncer de colon.		
323/14	Ayto. de Valdemoro	Revisión de oficio
Acuerdo de aprobación del reglamento municipal de servicios deportivos municipales.		
324/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Embolia pulmonar tras intervención tendón rotuliano.		
325/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por rejilla de alcorque en mal estado.		
326/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Muerte fetal por retraso tratamiento infección de placenta.		
327/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico fractura de maleolo del peroné.		
328/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por alcantarilla en mal estado.		
329/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico ictus.		
330/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por paro cardíaco por complicaciones apendicectomía.		
PLENO 30.07.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
331/14	Educación	Proyecto de reglamento
Plan de estudios Técnico Superior Artes Plásticas y Diseño en Fotografía.		
332/14	Educación	Proyecto de reglamento
Plan de estudios Técnico Superior Artes Plásticas y Diseño en Ilustración.		
333/14	Educación	Proyecto de reglamento
Plan de estudios Técnico Superior Artes Plásticas y Diseño en Gráfica Impresa.		
COMISIÓN PERMANENTE 30.07.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
334/14**	Ayto. de Alcorcón	Revisión de oficio
Aprobación de bases generales y específicas del proceso de funcionarización.		
335/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Extirpación trompas Falopio por falta tratamiento infección tras apendicetomía.		
336/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente asistencia parto.		
337/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos en hotel por obras aparcamiento Congreso Diputados.		
338/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos en hotel por obras aparcamiento Congreso Diputados.		
339/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras retirada implante progesterona.		
340/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
341/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso tratamiento quiste en riñón.		
342/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico tumor muñeca.		
343/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
344/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
345/14	Ayto. de Valdemoro	Responsabilidad patrimonial
Denegación licencia escuela infantil privada.		
346/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios por ruidos bar sin autorización para terrazas.		
347/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
348/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por falta intervención quirúrgica de patología cardíaca.		

COMISIÓN PERMANENTE 30.07.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
349/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
350/14	Ayto. de Tres Cantos	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por reducción horario de cierre centro comercial.		
PLENO 03.09.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
351/14	Educación	Proyecto de reglamento
Regulación aspectos específicos de Formación Profesional Básica.		
COMISIÓN PERMANENTE 03.09.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
352/14	Educación	Responsabilidad patrimonial
Abuso sexual en colegio.		
353/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Daños en vivienda por rotura colector.		
354/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Desperfectos en local por filtraciones aguas fecales.		
355/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Daños por golpearse con puertas automáticas entrada principal hospital.		
356/14	Ayto. de Pozuelo de Alarcón	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento menor en piscina centro deportivo municipal.		
357/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
358/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Acoso laboral a policía municipal.		
359/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso diagnóstico colecistitis.		
360/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso diagnóstico cáncer de páncreas.		
361/14	Ayto. de Casarrubuelos	Revisión de oficio
Concesión excedencia forzosa a empleado municipal.		
362/14	Educación	Contratación administrativa
Resolución contrato transporte escolar D.A.T. Ayto. de Madrid-Capital.		
363/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
364/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
365/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por arqueta sin tapa.		
366/14	Ayto. de Pozuelo de Alarcón	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
367/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Ictus tras implante fallido de prótesis aórtica.		
368/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras intervención hernia inguinal.		
369/14	Educación	Contratación administrativa
Resolución contrato transporte escolar D.A.T. Ayto. de Madrid-Capital.		
370/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
371/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por alcantarilla en mal estado.		
372/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Caída en escaleras mecánicas de hospital.		
373/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por error diagnóstico infarto de miocardio.		
374/14	Ayto. de Coslada	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por electrocución por contacto con farola.		
375/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Error diagnóstico dermatosis purpúrica pigmentada.		
376/14	Educación	Contratación administrativa
Resolución contrato transporte escolar D.A.T. Ayto. de Madrid-Capital.		

COMISIÓN PERMANENTE 03.09.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
377/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por arqueta sin tapa.		
378/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por gravilla en la calzada.		
379/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Error diagnóstico fractura de hombro.		
380/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por shock séptico tras biopsia tumor cerebral.		
381/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por socavón en la calzada.		
382/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por broncoaspiración tras intervención apendicitis.		
PLENO 10.09.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
383/14	Asuntos sociales	Proyecto de reglamento
Reconocimiento condición, expedición, renovación título y tarjeta familia numerosa.		
COMISIÓN PERMANENTE 10.09.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
384/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por mal funcionamiento de bomba de infusión.		
385/14	Educación	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios por error en listas definitivas de puesto docente en interinidad.		
386/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Demora concesión autorización paso de carruajes.		
387/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Pérdida de visión tras intervención desprendimiento de retina.		
388/14	Educación	Responsabilidad patrimonial
Accidente en centro escolar.		
389/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por retraso de sustitución muro contención parcela.		
390/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Parálisis cerebral bebé por defectuoso control embarazo y demora en cesárea.		
391/14	Educación	Revisión de oficio
Nulidad de resolución de concurso provisión de plaza de Profesor Asociado en U. Complutense.		
392/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Daños en vivienda por explosión fuga de gas por rotura red de agua.		
393/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras intervención hipercifosis torácica.		
COMISIÓN PERMANENTE 17.09.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
394/14	Ayto. de Villanueva del Pardillo	Contratación administrativa
Resolución contrato de conservación y reforma de la red viaria.		
395/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras intervención urológica y deficiente atención inmunológica.		
396/14	Ayto. de Boadilla del Monte	Contratación administrativa
Resolución contrato uso privativo parcela para construcción colegio.		
397/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico adenocarcinoma pulmonar.		
398/14	Ayto. de El Boalo	Revisión de oficio
Licencia urbanística para vivienda unifamiliar aislada.		
399/14	Transportes	Recurso extraordinario de revisión
Resolución de solicitud de calificación definitiva de viviendas protección pública.		
COMISIÓN PERMANENTE 24.09.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
400/14	Ayto. de Paracuellos de Jarama	Contratación administrativa
Resolución contrato de gestión servicio público deportivo.		
401/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente intervención nervio mediano mano.		

COMISIÓN PERMANENTE 24.09.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
402/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por alcantarilla en mal estado.		
403/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico tendón extensor.		
404/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la calzada.		
405/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por caída por terraplén en parque municipal.		
406/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento tras intervención quirúrgica.		
407/14*	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída al tropezar con moqueta cancha baloncesto en centro deportivo municipal.		
408/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
409/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico fractura de hombro.		
410/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente seguimiento de embarazo.		
411/14	Transportes	Recurso extraordinario de revisión
Procedimiento sancionador por infracción grave empresa de transportes.		
412/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Daños por inundación fina por avería depuradora.		
PLENO 01.10.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
413/14	Asuntos sociales	Proyecto de reglamento
Renta Mínima de Inserción en la Comunidad de Ayto. de Madrid.		
COMISIÓN PERMANENTE 01.10.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
414/14	Ayto. de Móstoles	Responsabilidad patrimonial
Caída por alcantarilla en mal estado.		
415/14	Ayto. de Navalcarnero	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
416/14	Ayto. de Villacañeros	Revisión de oficio
Resolución contrato de limpieza edificios públicos.		
417/14	Ayto. de Villacañeros	Revisión de oficio
Resolución contrato de limpieza viaria y mantenimiento jardines y alcantarillado.		
418/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Error diagnóstico colecistitis aguda.		
419/14	Ayto. de Majadahonda	Contratación administrativa
Interpretación contrato de limpieza viaria y recogida de residuos urbanos.		
420/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
421/14	Ayto. de Madrid	Revisión de oficio
Providencias de apremio Impuesto de Bienes Inmuebles.		
COMISIÓN PERMANENTE 08.10.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
422/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Disminución testículo tras vasectomía.		
423/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico rotura de tendón.		
424/14	Ayto. de Coslada	Responsabilidad patrimonial
Lesiones por realizar trabajo de limpieza viaria con máquina barredora defectuosa.		
425/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Error diagnóstico trastorno de coagulación.		
426/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Contagio meningitis C durante intervención quirúrgica.		
427/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Error diagnóstico cáncer de riñón.		
428/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por gravilla en la calzada.		

\* Mayoría.



COMISIÓN PERMANENTE 08.10.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
429/14	Ayto. de Majadahonda	Responsabilidad patrimonial
Caída por placa de hielo.		
430/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso de intervención de quiste hepático.		
431/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por tapa metálica en mal estado.		
432/14	Ayto. de Alcobendas	Responsabilidad patrimonial
Demora concesión licencia para local.		
PLENO 15.10.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
433/14	Medio ambiente	Proyecto de reglamento
Adecuación a normativa vigente reglamento denominación de origen vinos de Ayto. de Madrid.		
434/14	Transportes	Proyecto de reglamento
Reglamento usos asociados autorizados en la red Metro de Ayto. de Madrid.		
COMISION PERMANENTE 15.10.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
435/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente asistencia parto.		
436/14	Educación	Contratación administrativa
Resolución contrato transporte escolar D.A.T. Ayto. de Madrid-Este.		
437/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Acoso laboral a funcionario.		
438/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fracaso trasplante de riñón por seguimiento defectuoso.		
439/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas psíquicas por prescripción errónea de fármaco.		
440/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Secuelas tras punción lumbar en intervención fisura anal.		
COMISIÓN PERMANENTE 22.10.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
441/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Daños en la piel de un bebé por el contenido de un biberón caliente.		
442/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso ambulancia tras sufrir fractura de radio distal.		
443/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso diagnóstico infarto de miocardio.		
444/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso en traslado y tratamiento ictus.		
445/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Colapso pulmonar tras infiltración ozono en región dorsal.		
446/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso tratamiento carcinoma epidermoide de pene.		
447/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso tratamiento derrame cerebral.		
448/14***	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Caída durante traslado en ambulancia.		
449/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Contagio hepatitis C por transfusiones tras intervención cadera.		
450/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico traumatismo craneoencefálico.		
451/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Caída durante traslado en ambulancia.		
452/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Intervención innecesaria de próstata.		
453/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Parálisis de plexo braquial en bebé por deficiente seguimiento de embarazo.		
454/14	Educación	Contratación administrativa
Resolución contrato transporte escolar D.A.T. Ayto. de Madrid-Este.		
455/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Lesión nervio ciático tras intervención hallux valgus.		

\*\*\* Mayoría con explicación de voto.

COMISION PERMANENTE 29.10.14		
Dietamen	Consulta	Asunto
456/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la calzada.		
457/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fractura de fémur por caída de la cama e infección nosocomial durante ingreso hospitalario.		
458/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por plancha de acero en la acera.		
459/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Olvido de gasa durante gastroplastia.		
460/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por deficiente tratamiento enfermedad de púrpura trombocitopenica.		
461/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
COMISION PERMANENTE 05.11.14		
Dietamen	Consulta	Asunto
462/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso de ambulancia.		
463/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por suelo resbaladizo en casa de baños municipal.		
464/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Desperfectos en garaje por filtraciones de jardín municipal.		
465/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por deficiente intubación durante embolectomía.		
466/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Extirpación de riñón por error diagnóstico.		
467/14*	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente intervención hernia de hiato.		
468/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
469/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso de tratamiento de episodio isquémico.		
470/14	Ayto. de Coslada	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la vía pública.		
471/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por mal estado de la calzada.		
472/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Embarazo ectópico tras ligadura de trompas.		
473/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
COMISION PERMANENTE 12.11.14		
Dietamen	Consulta	Asunto
474/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de tapa metálica.		
475/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por placa de hielo.		
476/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
477/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
478/14	Ayto. de Alcorcón	Contratación administrativa
Resolución contrato de conservación y señalización de las vías públicas.		
479/14*	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
480/14	Educación	Responsabilidad patrimonial
Accidente en centro escolar.		
481/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
482/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
483/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		

\* Mayoría.

COMISIÓN PERMANENTE 12.11.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
484/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
485/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
486/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la calzada.		
PLENO 19.11.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
487/14*	Educación	Proyecto de reglamento
Procedimiento de acceso al Cuerpo de Inspectores de Educación.		
COMISIÓN PERMANENTE 19.11.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
488/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Caída por puerta hospital en mal estado.		
489/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por obras en la vía pública.		
490/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por alcantarilla en mal estado.		
491/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
492/14	Ayto. de Collado Villalba	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la calzada.		
493/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fractura de cadera por denegación ayuda enfermería durante ingreso hospitalario.		
494/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Daños en inmueble por rotura tubería agua.		
495/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por obras de ejecución sustitutoria.		
496/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
497/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Accidente de motocicleta por placa metálica en la calzada.		
498/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída al tropezar con plancha metálica.		
499/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
COMISIÓN PERMANENTE 26.11.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
500/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
501/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico ictus.		
502/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por baldosa rota a la entrada de centro comercial.		
503/14	Educación	Contratación administrativa
Resolución contrato transporte escolar D.A.T. Ayto. de Madrid-Sur.		
504/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por falta pruebas neurológicas y retraso ambulancia.		
505/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Tromboembolismo pulmonar por falta heparina en intervención varices.		
506/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Caída de camilla durante prueba diagnóstica.		
507/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Fallecimiento por retraso diagnóstico y rechazo de trasplante hepático.		
508/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso tratamiento infección dental.		
509/14	Ayto. de Pozuelo de Alarcón	Responsabilidad patrimonial
Malos tratos de la Policía Nacional durante arresto indebido.		
510/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso tratamiento torsión testicular.		

COMISIÓN PERMANENTE 26.11.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
511/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
512/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico lesión en tendones de hombro.		
COMISIÓN PERMANENTE 03.12.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
513/14	Ayto. de Becerril de la Sierra	Contratación administrativa
Resolución contrato servicio de limpieza de dependencias municipales.		
514/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso tratamiento eventración tras histerectomía.		
515/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
516/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por tapa de riego en mal estado.		
517/14	Ayto. de Moraleja de Enmedio	Contratación administrativa
Resolución contrato de enseñanzas Escuela Municipal de Música.		
518/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída al resbalar con residuos urbanos.		
519/14	Ayto. de Madrid	Contratación administrativa
Resolución contrato aparatos elevadores e instalaciones electromecánicas.		
520/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por obras de ejecución sustitutoria.		
521/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico artritis reactiva crónica.		
522/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico carcinoma en glándula parótida.		
523/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado de la calzada.		
524/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por obras de ejecución sustitutoria.		
COMISIÓN PERMANENTE 10.12.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
525/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Mal funcionamiento SUMMA 112 Agencia Reeduación y Reinserción Menor Infractor.		
526/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por obras de ejecución sustitutoria.		
527/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por alcantarilla en mal estado.		
528/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
529/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado registro de alcantarillado.		
530/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por obras de ejecución sustitutoria.		
531/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Retraso diagnóstico cáncer de mama con metástasis.		
532/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por falta de alcorque en árbol.		
533/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
534/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por obras de ejecución sustitutoria.		
535/14	Ayto. de Coslada	Responsabilidad patrimonial
Caída por mal estado del pavimento.		
536/14	Ayto. de Collado Villalba	Responsabilidad patrimonial
Caída por alcantarilla en mal estado.		
PLENO 17.12.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
537/14	Educación	Proyecto de reglamento
Selección y habilitación profesores expertos con dominio de lenguas extranjeras.		

PLENO 17.12.14 (continuación)		
Dictamen	Consulta	Asunto
538/14	Economía	Proyecto de reglamento
Exclusión de obligatoriedad presentación en formato electrónico determinadas facturas.		
COMISIÓN PERMANENTE 17.12.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
539/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Impotencia sexual por aplicación intramuscular de fármaco contra lumbagia.		
540/14	Medio ambiente	Responsabilidad patrimonial
Caída en zona de trineos de parque natural.		
541/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Caída por alcantarilla en mal estado.		
542/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios económicos por traslado de quiosco de prensa por obras.		
COMISIÓN PERMANENTE 26.12.14		
Dictamen	Consulta	Asunto
543/14	Ayto. de Villanueva del Pardillo	Contratación administrativa
Resolución contrato de conservación y reforma de la red viaria.		
544/14	Educación	Responsabilidad patrimonial
Caída en instalaciones Rectorado U. Complutense.		
545/14	Ayto. de Torrelodones	Responsabilidad patrimonial
Demora concesión licencia de obra mayor.		
546/14	Sanidad	Responsabilidad patrimonial
Deficiente asistencia parto.		
547/14	Ayto. de Majadahonda	Contratación administrativa
Resolución contrato de suministro licencias de uso software para bolsa de empleo.		
548/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios por clausura de local.		
549/14	Presidencia	Responsabilidad patrimonial
Daños por obstrucción de colector.		
550/14	Ayto. de Aranjuez	Responsabilidad patrimonial
Caída al resbalar con moras caídas de los árboles.		
551/14	Ayto. de San Fernando de Henares	Responsabilidad patrimonial
Perjuicios por anulación licencia obras.		

## ACUERDOS

Acuerdo	Consulta	Asunto	Fecha
5/14	Ayto. de Fuenlabrada	Responsabilidad patrimonial	12.02.14
Subrogación contratos en adjudicación servicio de monitores de natación.			
6/14*	Ayto. de Villarejo de Salvanés	Contratación administrativa	26.02.14
Interpretación de contrato gestión Escuela Municipal de Música.			
7/14	Ayto. de Pinto	Responsabilidad patrimonial	26.02.14
Perjuicios por impagos en contrato de servicio de ayuda a domicilio.			
8/14	Ayto. de Madrid	Contratación administrativa	26.03.14
Resolución de contrato de enajenación de parcela.			
14/14	Transportes	Recurso extraordinario de revisión	28.05.14
Resolución de solicitud de calificación definitiva de viviendas con protección pública.			
15/14	Ayto. de Loeches	Revisión de oficio	28.05.14
Nulidad de contrato de arrendamiento de parcela.			
17/14	Ayto. de Loeches	Revisión de oficio	04.06.14
Nulidad de contrato de arrendamiento de parcela.			
18/14	Ayto. de Aranjuez	Revisión de oficio	04.06.14
Denegación inicio expediente revisión de oficio sobre licencia de obras.			
19/14	Ayto. de Villanueva del Pardillo	Contratación administrativa	25.06.14
Resolución contrato de conservación y reforma de la red viaria.			
22/14	Ayto. de Fresnedillas Oliva	Revisión de oficio	16.07.14
Nulidad de contrato de gestión Escuela Municipal de Música y Danza.			
23/14	Ayto. de Loeches	Revisión de oficio	23.07.14
Arrendamiento de parcela polígono industrial.			
26/14	Ayto. de S.M. Valeiglesias	Responsabilidad patrimonial	10.09.14
Daños en parcela por rotura de tubería de agua.			
27/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial	10.09.14
Desperfectos en aparcamiento para residentes.			
28/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial	10.09.14
Demora devolución garantía definitiva en contrato con mercado.			
29/14**	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial	17.09.14
Suspensión de licencia de auto-taxi por policía municipal.			
30/14	Ayto. de Torrejón Velasco	Revisión de oficio	17.09.14
Contabilidad municipal del ejercicio 2012.			
31/14	Ayto. de Madrid	Responsabilidad patrimonial	08.10.14
Falta de conexión local con red de saneamiento.			
32/14	Educación	Contratación administrativa	15.10.14
Modificación contrato Tercera Ciudad Deportiva.			
34/14	Ayto. de Quijorna	Contratación administrativa	12.11.14
Resolución contrato de derecho de superficie para parque deportivo.			

\* Unanimidad con voto particular concurrente.

\*\* Mayoría con voto particular discrepante.