

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

**AÑO 2021**

# ÍNDICE

- 1.- [Presentación](#)
- 2.- [Introducción](#)
- 3.- [El funcionamiento de la Comisión en la situación sanitaria producida por la pandemia de la Covid-19](#)
- 4.- [Actividad de la Comisión Jurídica Asesora](#)
  - 4.1.- [Composición](#)
  - 4.2.- [Función Consultiva](#)
    - 4.2.1. [Asuntos sometidos a consulta. Expedientes](#)
      - 4.2.1.1 [Expedientes recibidos](#)
        - 4.2.1.1.1 [Solicitudes de complementos de expediente](#)
      - 4.2.1.2 [Procedencia de expedientes](#)
      - 4.2.1.3 [Contenido de los expedientes](#)
      - 4.2.1.4 [Expedientes recibidos desglosados por meses](#)
      - 4.2.1.5 [Expedientes devueltos](#)
      - 4.2.1.6 [Cuantías reclamadas](#)
      - 4.2.1.7 [Cuantías reclamadas en función de organismos](#)

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

4.2.2.1 [Número de Plenos y Secciones](#)

4.2.2.2 [Dictámenes y acuerdos emitidos](#)

4.2.2.3 [Procedencia de los dictámenes y acuerdos](#)

4.2.2.4 [Contenido de los dictámenes y acuerdos](#)

4.2.2.5 [Dictámenes y Acuerdos emitidos desglosados por meses](#)

4.2.2.6 [Caducidades y retroacción](#)

4.2.2.7 [Indemnizaciones concedidas](#)

4.2.2.8 [Indemnizaciones concedidas por organismos](#)

4.2.2.9 [Plazo emisión de dictámenes y acuerdos.](#)

4.2.2.10 [Número de dictámenes por letrado](#)

#### 4.3. [Seguimientos de dictámenes](#)

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

5.1. [Sede de la Comisión, medios materiales y personales](#)

5.2. [Biblioteca y bases de datos jurídicas](#)

5.3. [Asistencia a Jornadas y participación en publicaciones](#)

5.4. [Página Web de la Comisión](#)

6.- [Observaciones y sugerencias](#)

6.1. [Anteproyecto de ley orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid](#)

6.2. [Consultas facultativas](#)

6.3. [Reglamentos ejecutivos](#)

6.4. [Convenios con otras Comunidades Autónomas](#)

6.5. [Responsabilidad Patrimonial](#)

6.5.1. [Retroacción](#)

6.5.2. [Derecho a la información y consentimiento informado](#)

6.5.3. [Coordinación de los servicios sanitarios](#)

6.5.4. [Cuestiones de personal y procesos selectivos](#)

6.5.5. [Ámbito urbanístico y ambiental](#)

6.5.6. [Problemas de legitimación activa y pasiva](#)

6.5.7. [Responsabilidad en el ámbito educativo](#)

6.5.8. [Prescripción, valoración del daño y acción de regreso](#)

6.6. [Revisión de oficio y recurso extraordinario de revisión](#)

6.7. [Contratación administrativa](#)

## **1. Presentación**

La presente Memoria, además de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 24 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, pretende destacar lo que ha sido el sexto año de funcionamiento de este órgano consultivo, tanto en lo que se refiere a las dificultades organizativas y logísticas que han surgido a raíz de la pandemia ocasionada por la Covid-19, como en la problemática jurídica analizada en los 723 expedientes que fueron objeto de estudio y que responden a la actividad de las Administraciones madrileñas –autonómica, local y universitaria-.

Para ello se exponen las principales características del trabajo desarrollado en el año 2021, tanto desde un punto de vista cuantitativo, esto es, número total de expedientes, materias sobre las que se dictamina, entre otras cuestiones, como cualitativo, recogiendo los principales problemas detectados en los dictámenes aprobados.

De esta forma, al incidir tales dictámenes sobre materias clave en el funcionamiento de la Administración como son la potestad reglamentaria, la contratación administrativa, la responsabilidad patrimonial y el procedimiento administrativo, permiten observar problemas que se repiten en el funcionamiento de la Administración tanto de la Comunidad de Madrid como en las entidades locales y universidades públicas y ponerlos de relieve para así mejorar el funcionamiento de los servicios públicos cumpliendo el mandato constitucional de eficacia de la Administración contenido en el artículo 103 de nuestra Carta Magna.

## **2. Introducción**

La Comisión Jurídica Asesora fue creada por la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo al amparo de lo previsto en

la disposición adicional 17<sup>a</sup> de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que permitía que la función consultiva en las Comunidades Autónomas y en los entes locales se articulase bien mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional respecto de la Administración activa o bien a través de los Servicios Jurídicos de esta última.

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

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

La Comisión, definida en el artículo 2 de la Ley 7/2015 como el órgano colegiado superior consultivo de la Comunidad de Madrid, que ejerce sus funciones con autonomía jerárquica, orgánica y funcional, está compuesto por un presidente y varios vocales, en número no inferior a ocho, ni superior a doce. Sus miembros son designados por concurso de méritos, entre Letrados de la Comunidad de Madrid con más de diez años de antigüedad, adscritos a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid. Resulta, por tanto, obligada la mención del estatus de los referidos miembros del Cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid, de cuyo

colectivo formamos parte los miembros de esta Comisión Jurídica Asesora, como punto de partida para poder acceder a este órgano.

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

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

Requisitos de antigüedad, mérito y experiencia profesional que deben exigirse a los letrados aspirantes para formar parte del órgano colegiado superior consultivo de la Comunidad de Madrid y quedan devaluados, de facto, después de la modificación de la relación de puestos de trabajo de la Abogacía General aprobada en el año 2021, sin revisar la de la Comisión Jurídica Asesora, como se promovió por la presidencia de este órgano, dificultando así la renovación de los puestos de letrado vocal al quedar desincentivados económicamente unos puestos con una gran carga de trabajo y, especialmente, de responsabilidad.

En este sentido, conviene destacar cómo el primer concurso de méritos convocado en 2016 para seleccionar a los letrados vocales que habían de

componer el órgano colegiado superior consultivo de la Comunidad de Madrid, en el que el complemento específico asignado a los letrados vocales era el más alto al que podía optar un letrado de la Comunidad de Madrid, y cómo en la situación actual un 50% de los letrados de la Comunidad de Madrid tiene un complemento específico mayor que el asignado a los letrados vocales de la Comisión lo que, sin duda alguna, desincentivará la participación, precisamente de los letrados con mayores méritos y experiencia profesional y, por tanto, con mejor perfil para optar a estos puestos debiendo recordar, además, que la Ley 7/2015 exige más de 10 años de antigüedad para participar en el concurso de méritos.

En cuanto a los aspectos formales, también modificados durante el año 2021; la disposición adicional séptima del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, determinó que desde el 5 de agosto de 2021 la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid se relaciona con la Administración Autonómica a través de la Viceconsejería de Asuntos Jurídicos y Secretaría General del Consejo de Gobierno.

La independencia del órgano exigida por la jurisprudencia constitucional y la legislación básica y recogida en el artículo 2 de la Ley se garantiza, además de por su nombramiento a través de concurso de méritos, por la duración del nombramiento de los vocales, de seis años, pudiendo ser nombrados por periodos alternativos de la misma duración, así como por la prestación de servicios en régimen de dedicación exclusiva –artículo 6-.

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

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

El Reglamento inicialmente limitaba a ocho el número de miembros de la Comisión y establece las reglas básicas de funcionamiento del órgano, entre las que destaca el procedimiento de nombramiento y cese de los miembros del órgano. La citada limitación se eliminó mediante la reforma del artículo 4.1, llevada a cabo por el Decreto 260/2019, de 1 de octubre, del Consejo de Gobierno.

En concreto, el artículo 24 del ROFCJA establece que en el primer trimestre de cada año el Pleno de la Comisión aprobará la memoria de la actividad consultiva desarrollada durante el año anterior y el artículo 14.f) recoge como una de las funciones del secretario el someter anualmente al Pleno la memoria de actividad.

La presente memoria da cumplimiento a lo establecido en dicha norma habiendo sido aprobada en el Pleno del día 29 de marzo de 2022.

### **3. El funcionamiento de la Comisión a raíz de la situación sanitaria producida por la pandemia de la Covid 19**

De acuerdo con la Resolución de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno de 21 de septiembre de 2020 por la que se aprobaron instrucciones para la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo y se dispuso la aplicación de lo establecido en el artículo 14 del Decreto 79/2020, de 16 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Madrid, se realizaron a distancia

mediante la aplicación Microsoft Teams, cumpliéndose lo establecido en el artículo 17.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) los Plenos desde el 1 de enero hasta el 14 de septiembre incluidos. A partir del Pleno de 21 de septiembre, se reanudaron los plenos presenciales, salvo el Pleno de 28 de diciembre, que fue a distancia debido al empeoramiento de la situación sanitaria.

En total se han realizado 31 plenos telemáticos, 1 sección telemática y 13 plenos presenciales.

#### **4. Actividad de la Comisión Jurídica Asesora**

##### **4.1.- Composición**

###### **Presidenta**

Rocío Guerrero Ankersmit

###### **Vicepresidenta**

Ana Sofía Sánchez San Millán

###### **Secretario**

Carlos Yáñez Díaz

###### **Letrados Vocales**

Rosario López Ródenas

Laura Cebrián Herranz

Francisco Javier Izquierdo Fabre

Silvia Pérez Blanco

Carmen Cabañas Poveda

Carlos Hernández Claverie, que tomó posesión el día 5 de enero de 2021.

Elena Hernáez Salguero (hasta noviembre 2021, momento en que cesó como letrada vocal de la Comisión la letrada vocal, tras ser nombrada consejera del Tribunal de Cuentas.

## **4.2. Función Consultiva**

### **4.2.1. Asuntos sometidos a consulta. Expedientes**

#### **4.2.1.1. Expedientes recibidos**

En el año 2021 se han recibido un total de 723 solicitudes de dictamen, de las cuales el 57,26% (414) provenían de consejerías, el 41,77% (302) de ayuntamientos y el 0,97% (7) de universidades.

Además, tuvieron entrada en la Comisión otras 5 solicitudes que fueron objeto de devolución:

-Una solicitud procedente de la Consejería de Vivienda y Administración Local, relativa a una consulta facultativa sobre una resolución conjunta de las alcaldesas de Villar del Olmo y de Nuevo Baztán, que fue devuelta por no venir remitida a través del Consejo de gobierno o a través de la presidenta de la Comunidad de Madrid.

-Una solicitud procedente de la Consejería de Vivienda y Administración Local, relativa a una consulta facultativa del Ayuntamiento de Villaviciosa de Odón, sobre la necesidad de conocer si de la regulación específica que se establece para las jornadas especiales de trabajo en el ámbito del ayuntamiento, alcanzada mediante el proceso de negociación colectiva en relación a su cómputo de jornada, podría derivar en algún tipo de responsabilidad por no considerarse ajustada a derecho. Dicha consulta

fue devuelta por no venir remitida a través del Consejo de Gobierno o a través de la presidenta de la Comunidad de Madrid.

- Una solicitud procedente del Ayuntamiento de Galapagar, sobre revisión de oficio, que fue devuelta por no haber sido remitida a través de Administración Local.

- Una solicitud procedente del Ayuntamiento de Alameda del Valle, sobre contratación pública, que fue devuelta por no haber sido remitida a través de Administración Local.

-Una solicitud procedente del Ayuntamiento de Madrid, sobre una ejecución de sentencia de un bar con licencia de peluquería, que fue devuelta porque a la vista de la documentación que fue remitida, no se trataba de un asunto competencia de la Comisión.

<b>No haber sido remitida a través de Administración Local .....</b>	<b>2</b>
<b>Consulta no formulada por presidenta/ consejo gobierno .....</b>	<b>2</b>
<b>Asunto no preceptivo de dictamen.....</b>	<b>1</b>
<b>Total de solicitudes .....</b>	<b>5</b>

#### **4.2.1.1.1 Solicitudes de complemento de expedientes**

De los 723 expedientes recibidos, se observó que en 34 de ellos, el expediente no constaba completo, por lo que se solicitó la documentación necesaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.2 del ROFCJA, para la correcta emisión del dictamen.

De esas 34 solicitudes, 14 correspondían a expedientes tramitados por consejerías, 19 a expedientes tramitados por ayuntamientos y 1 a un expediente tramitado por la Universidad Autónoma de Madrid.

Asimismo en 2021 se emitió una solicitud de complemento de expediente relativo a una petición de dictamen que tuvo entrada a finales de 2020.

**4.2.1.2 Procedencia de los expedientes**

Se relacionan a continuación los expedientes por consejerías, teniendo en cuenta el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las consejerías de la Comunidad de Madrid, que entró en vigor el 21 de junio de 2021, y por el que se modificó el número y denominación de las consejerías. Las antiguas denominaciones se hacen constar en minúsculas y las nuevas denominaciones en **MAYÚSCULAS**:

<b>CONSEJERÍAS</b>	<b>414</b>
SANIDAD	332
Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad	4
MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y AGRICULTURA	11
Presidencia	3
PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR	4
Transportes, Movilidad e Infraestructuras	5
TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS	8
Educación y Juventud	20
EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAVOCÍA	13
Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Natalidad	5

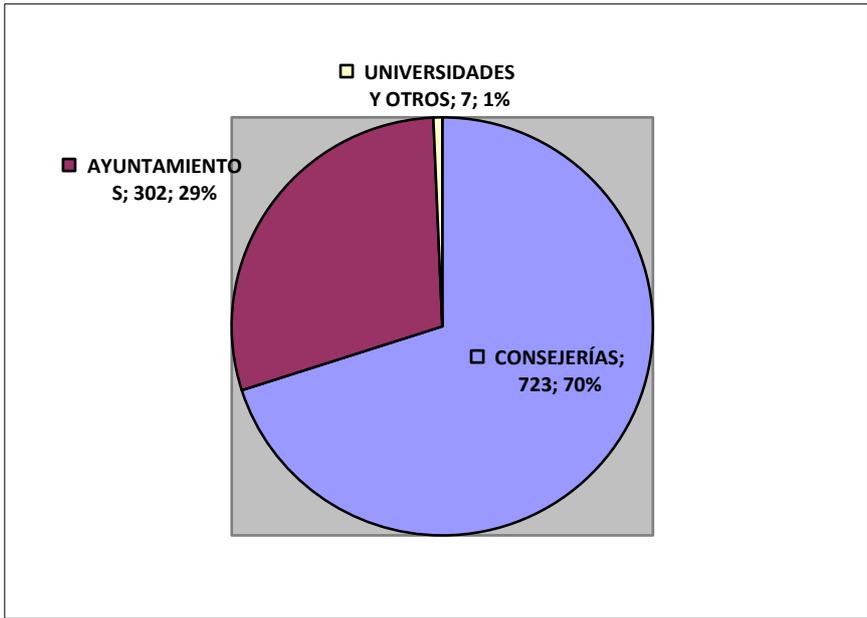
FAMILIA, JUVENTUD Y POL. SOCIAL .....	1
Hacienda y Función Pública.....	3
Cultura y Turismo .....	1
CONSEJO DE GOBIERNO .....	4
<b>AYUNTAMIENTOS .....</b>	<b>302</b>
Ayuntamiento de Madrid.....	191
Otros ayuntamientos .....	111
Alameda del Valle -----	2
Alcalá de Henares -----	1
Alcobendas -----	6
Alcorcón -----	7
Aranjuez -----	6
Arganda del Rey -----	1
Boadilla del Monte -----	1
Buitrago del Lozoya -----	2
Cercedilla -----	1
Chinchón -----	1
Collado Villalba -----	7
Colmenar Viejo -----	5
Coslada -----	5
Fresno de Torote-----	2
Fuente el Saz de Jarama -----	1

Fuenlabrada-----	2
Galapagar-----	5
Horcajuelo de la Sierra -----	2
Humanes de Madrid -----	2
Leganés -----	7
Los Molinos-----	2
Mancomunidad del Sur -----	1
Manzanares El Real-----	2
Meco -----	2
Móstoles -----	4
Navalcarnero -----	6
Parla -----	3
Pinto -----	2
Pozuelo de Alarcón -----	6
Ribatejada -----	1
Rivas Vaciamadrid -----	1
San Martín de la Vega -----	1
Soto del Real -----	1
Torrelaguna -----	2
Torrelodones -----	6
Valdemoro -----	3
Villaviciosa de Odón -----	2

**OTROS ORGANISMOS ..... 7**

Universidad Complutense de Madrid.....	2
--	---

Universidad Autónoma de Madrid .....	5
<b>TOTAL</b> .....	<b>723</b>



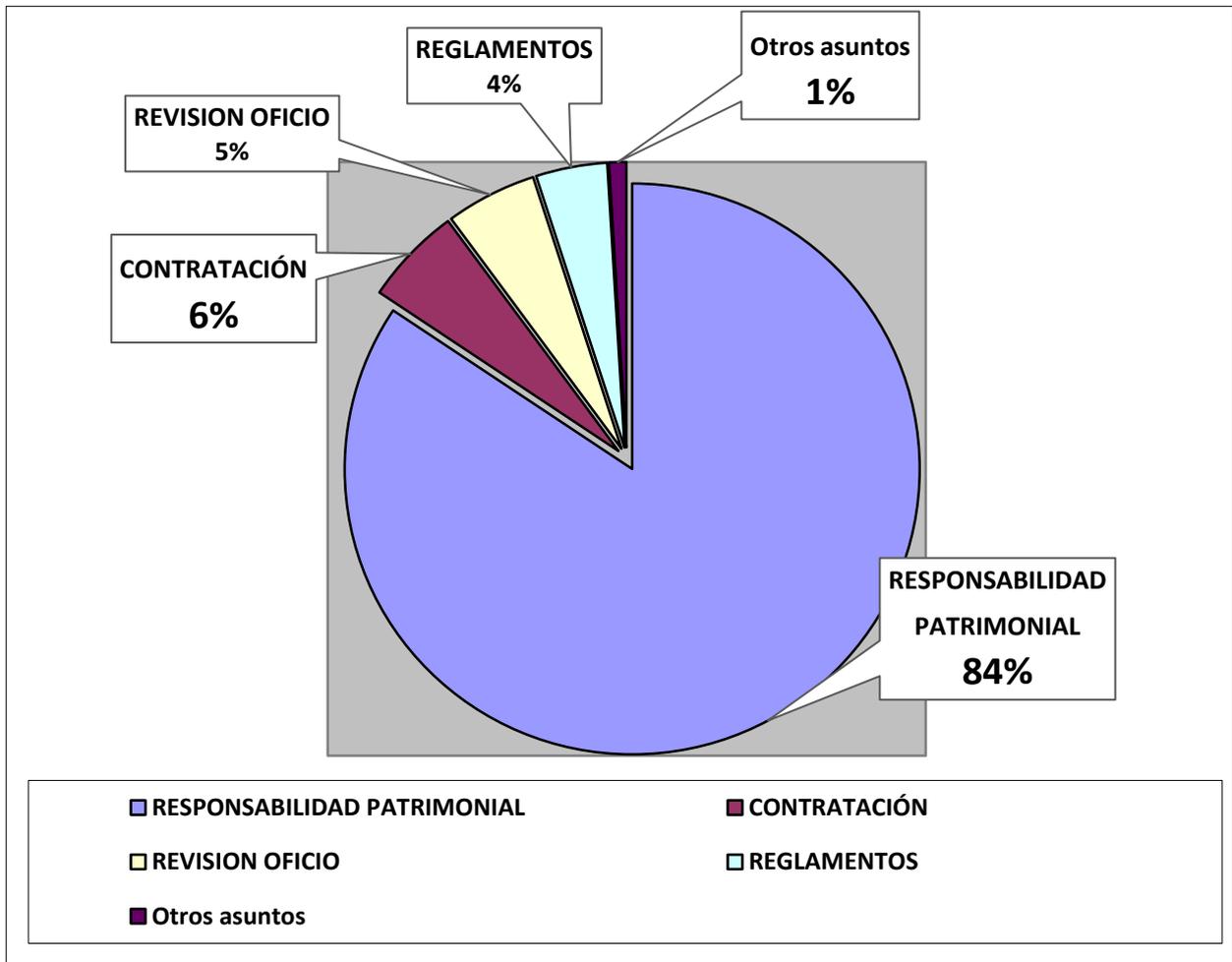
**4.2.1.3 Contenido de los expedientes**

Respecto al contenido de los expedientes, el 84,37% fueron reclamaciones de responsabilidad patrimonial (610). De entre estos expedientes, el 50% correspondió al ámbito sanitario (305), el 32,79% al ámbito vial (200), el 5,57% (34) al ámbito urbanístico y de saneamiento, el 1,64% al ámbito laboral (10) y el 10% (61) a otros ámbitos.

En un 5,53% (40) se trató de expedientes relativos a contratación pública [resoluciones (70%), modificaciones (2,5%), interpretaciones (2,5%) y responsabilidades contractuales (25%)].

El 5,12% (37) fueron procedimientos de revisión de oficio, el 4,01% (29) proyectos de reglamentos ejecutivos y el 0,97% (7) corresponde a otros asuntos (2 recursos extraordinarios de revisión, 4 consultas facultativas y 1 sometimiento a arbitraje).

<b>RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....</b>	<b>610</b>
<b>Ámbito sanitario .....</b>	<b>305</b>
<b>Ámbito vial .....</b>	<b>200</b>
<b>Ámbito urbanístico y de saneamiento.....</b>	<b>34</b>
<b>Ámbito laboral.....</b>	<b>10</b>
<b>Otros ámbitos.....</b>	<b>61</b>
<b>CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>40</b>
<b>Responsabilidad contractual.....</b>	<b>10</b>
<b>Resolución .....</b>	<b>28</b>
<b>Interpretación .....</b>	<b>1</b>
<b>Modificación .....</b>	<b>1</b>
<b>REVISIÓN DE OFICIO.....</b>	<b>37</b>
<b>PROYECTOS DE REGLAMENTOS EJECUTIVOS.....</b>	<b>29</b>
<b>RECURSOS EXTRAORDINARIOS DE REVISIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>CONSULTA FACULTATIVA.....</b>	<b>4</b>
<b>SOMETIMIENTO A ARBITRAJE .....</b>	<b>1</b>

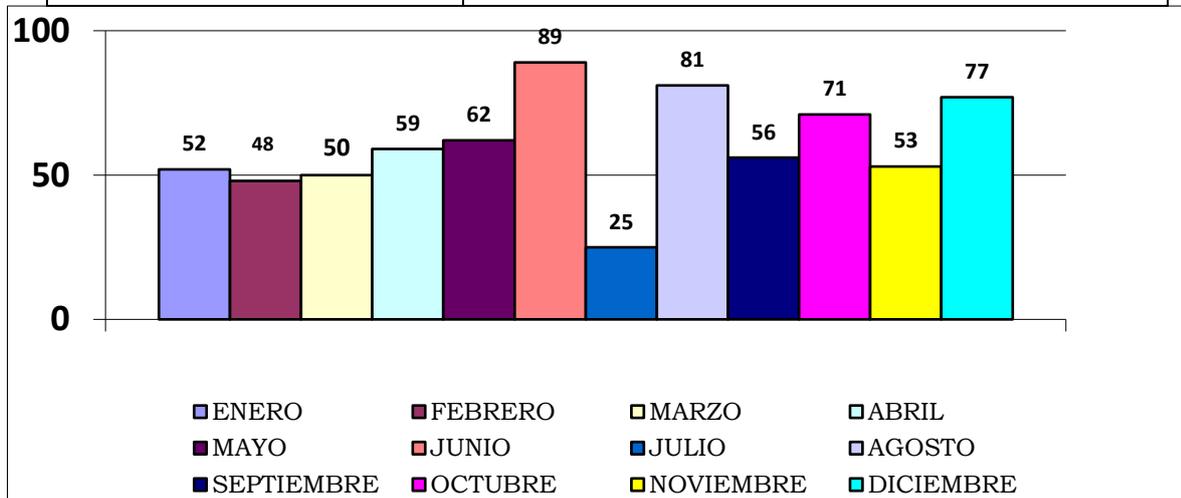


#### 4.2.1.4 Expedientes recibidos desglosados por meses

A continuación se desglosa el número de expedientes, por meses. Destacan los meses de junio, agosto y diciembre, como aquellos con los de mayor entrada de expedientes:

MES	NÚMERO DE EXPEDIENTES
ENERO	52
FEBRERO	48
MARZO	50
ABRIL	59

MAYO	62
JUNIO	89
JULIO	25
AGOSTO	81
SEPTIEMBRE	56
OCTUBRE	71
NOVIEMBRE	53
DICIEMBRE	77
<b>TOTAL</b>	<b>723</b>



#### 4.2.1.5 Expedientes devueltos

De los 723 expedientes, 10 fueron devueltos por las siguientes causas:

<b>Por no superar la cuantía reclamada los 15.000 euros .....</b>	<b>1</b>
<b>Por no contestar a la solicitud de ampliación de documentación*..</b>	<b>6</b>
<b>Por no constar la firma del alcalde .....</b>	<b>1</b>
<b>Por falta de documentación esencial (no estar el procedimiento completamente tramitado) .....</b>	<b>2</b>

\*Los expedientes devueltos por no contestación a la solicitud de ampliación de documentación necesaria para emitir dictamen, lo fue por haber pasado más de seis meses desde la fecha de la solicitud.

#### **4.2.1.6 Cuantías reclamadas**

Los particulares han solicitado una cantidad total de **336.481.268,71 euros** en el conjunto de los 610 expedientes de responsabilidad patrimonial que han tenido entrada en este órgano consultivo; debiéndose tener en cuenta, que en 131 expedientes (21,48%), la cuantía solicitada es indeterminada y en 479 (el 78,52% restante) sí se especificó la cuantía reclamada.

#### **3.2.1.7 Cuantías reclamadas en función de organismos**

<b>Ayuntamiento de Madrid.....</b>	<b>12.226.124,94</b>
<b>Otros Ayuntamientos.....</b>	<b>51.066.122,63</b>
<b>SANIDAD .....</b>	<b>87.544.665,71€</b>
<b>EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORTAV.....</b>	<b>211.823,71</b>
<b>Educación y Juventud .....</b>	<b>341.766,92€</b>
<b>MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y AGRICULTURA .....</b>	<b>667.708,86€</b>
<b>Medio Ambiente, O. T. y Sostenibilidad.....</b>	<b>182.387.685,94€</b>
<b>TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS .....</b>	<b>240.974,63€</b>
<b>Transportes, Movilidad e Infraestructuras.....</b>	<b>261.567,15€</b>
<b>P. Sociales, F., I. y N. ....</b>	<b>1.532.828,22€</b>

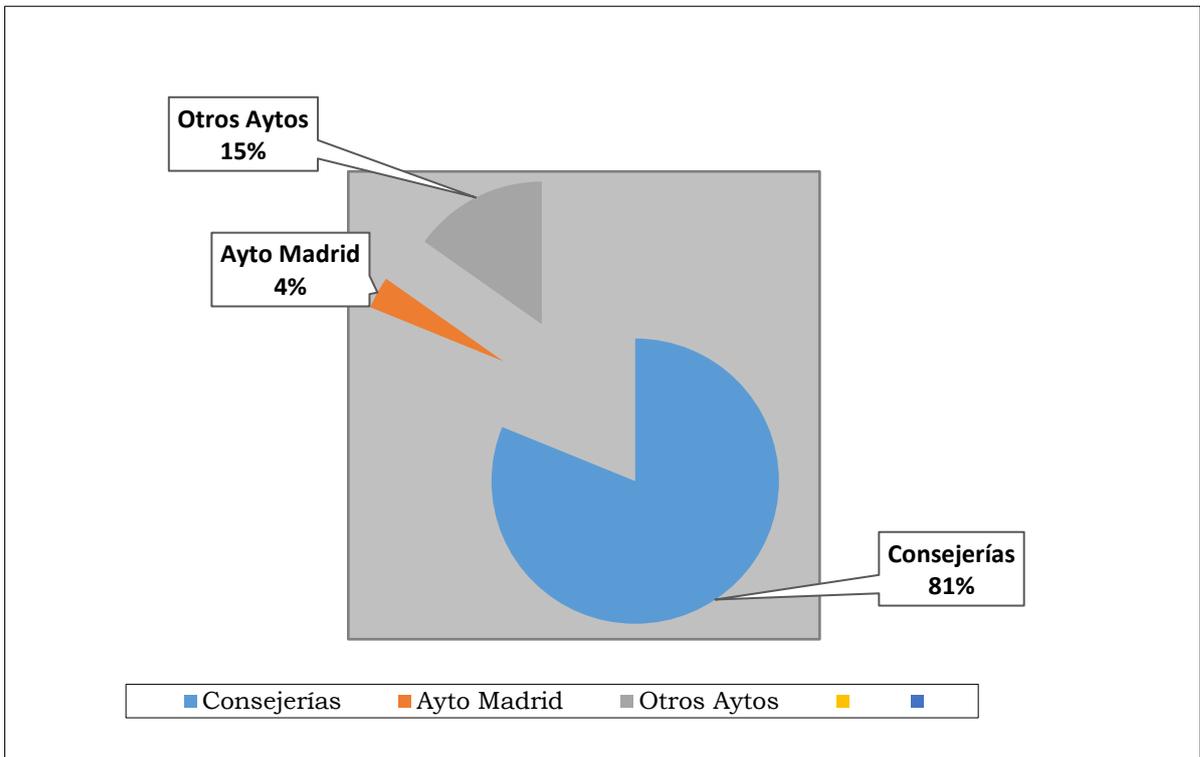
<b>TOTAL</b>	..... <b>336.481.268,71 €</b>
--------------	-------------------------------

#### 4.2.2. Asuntos debatidos en Pleno y Secciones

##### 4.2.2.1. Número de Plenos y Secciones

La Comisión Jurídica Asesora ha convocado 45 Plenos y una Sección, aprobando un total de 681 dictámenes y 13 acuerdos de devolución. En total, fueron 694 los asuntos debatidos.

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



Con motivo de las vacaciones de verano de los Letrados Vocales y la imposibilidad de constituirse en Pleno, por Resolución 1/21, de 23 de agosto de 2021, de la presidenta de la Comisión, se procedió a la constitución de una Sección para el funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora durante el día 31 de agosto.

#### **4.2.2.2. Dictámenes y acuerdos emitidos**

La Comisión Jurídica Asesora ha emitido 681 dictámenes y 13 acuerdos.

De los dictámenes y acuerdos emitidos, 692 se adoptaron por unanimidad, 1 por mayoría con voto particular y 1 por mayoría.

El Dictamen 349/21, relativo a un expediente de extinción de la concesión demanial de un quiosco en el municipio de Aranjuez, fue aprobado por mayoría con el voto en contra de 2 letrados vocales.

El Dictamen 488/21, relativo al proyecto de reglamento ejecutivo sobre la regulación del Registro de profesionales sanitarios objetores de la prestación de ayuda para morir y la creación de una comisión de garantía y evaluación, fue aprobado por mayoría, con el voto particular discrepante de un letrado vocal.

#### **4.2.2.3. Procedencia de los dictámenes y acuerdos**

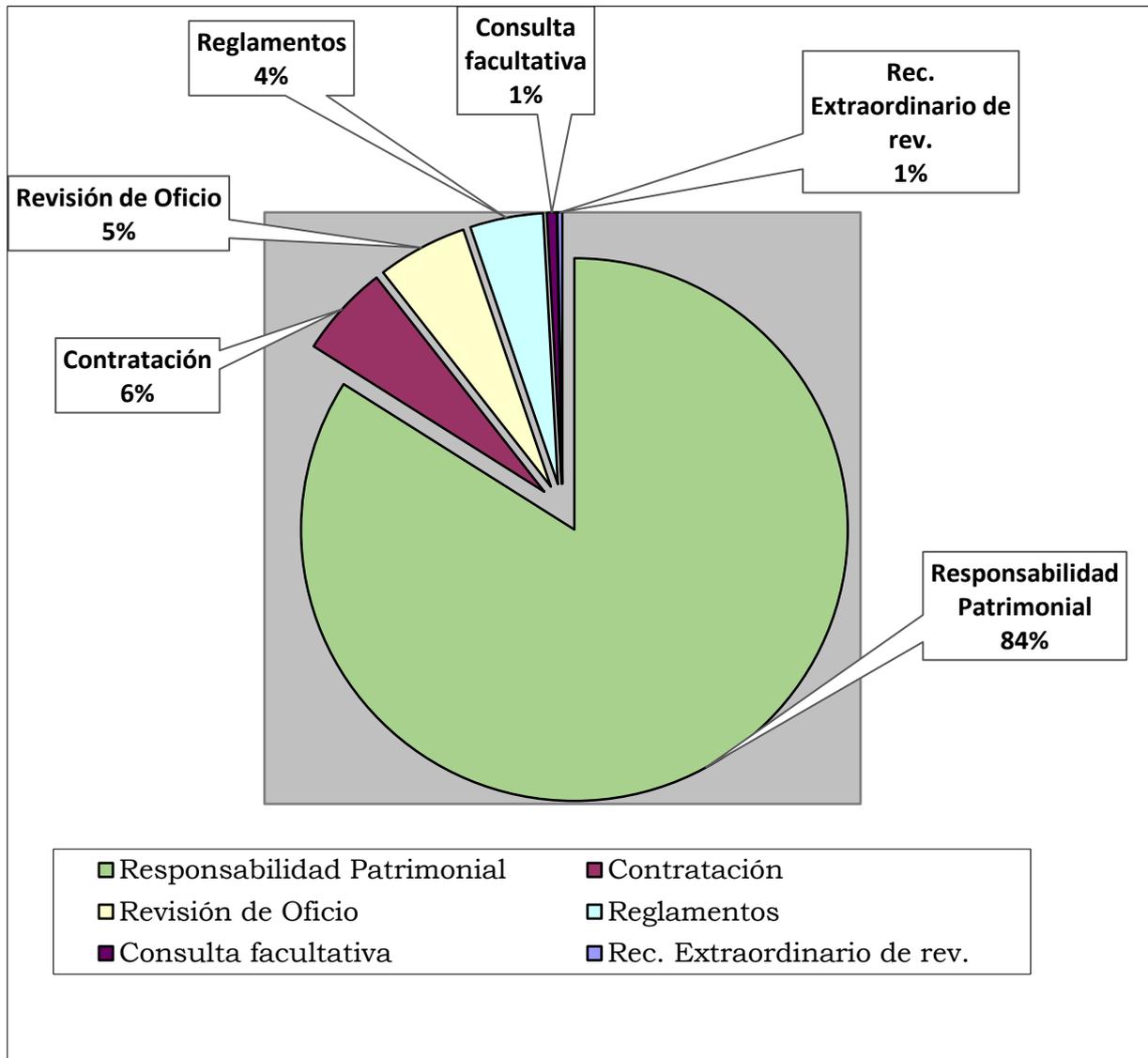
<b>CONSEJERÍAS</b>	<b>399</b>
<b>SANIDAD</b>	<b>321</b>
<b>Educación y Juventud</b>	<b>21</b>
<b>EDUCACIÓN, UNIVERSIDADES, CIENCIA Y PORT.</b>	<b>10</b>
<b>Medio Ambiente, Ordenac. Territorio y Sost.</b>	<b>5</b>

<b>MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y AGRICULTURA.....</b>	<b>7</b>
<b>Transportes, Movilidad e Infraestructuras .....</b>	<b>6</b>
<b>TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS.....</b>	<b>7</b>
<b>Presidencia .....</b>	<b>3</b>
<b>PRESIDENCIA, JUSTICIA E INTERIOR .....</b>	<b>4</b>
<b>CONSEJO DE GOBIERNO.....</b>	<b>4</b>
<b>Hacienda y Función Pública .....</b>	<b>3</b>
<b>Políticas sociales, Familia, Igualdad y Natalidad .....</b>	<b>7</b>
<b>Cultura y Turismo .....</b>	<b>1</b>
<b>AYUNTAMIENTOS .....</b>	<b>287</b>
<b>MADRID .....</b>	<b>184</b>
<b>OTROS .....</b>	<b>103</b>
<b>UNIVERSIDADES Y OTROS ORGANISMOS .....</b>	<b>8</b>
<b>Complutense .....</b>	<b>2</b>
<b>Autónoma .....</b>	<b>6</b>
<b>TOTAL .....</b>	<b>694</b>

#### **4.2.2.4 Contenido de los dictámenes y acuerdos**

Respecto al contenido de los dictámenes y acuerdos, el 84,01% (583) son responsabilidades patrimoniales, el 5,48% (38) son contratación, el 5,33% (37) son revisiones de oficio, el 4,32% (30) proyectos de reglamentos ejecutivos, el 0,58% (4) consultas facultativas y el 0,29% (2) corresponden a recursos extraordinarios de revisión.

<b>RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.....</b>	<b>583</b>
<b>Ámbito sanitario .....</b>	<b>309</b>
<b>Ámbito vial .....</b>	<b>192</b>
<b>Ámbito urbanístico y de saneamiento.....</b>	<b>31</b>
<b>Ámbito laboral.....</b>	<b>11</b>
<b>Otros ámbitos.....</b>	<b>40</b>
<b>CONTRATACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>38</b>
<b>Resolución .....</b>	<b>26</b>
<b>Modificación .....</b>	<b>1</b>
<b>Interpretación .....</b>	<b>1</b>
<b>Responsabilidad Contractual .....</b>	<b>10</b>
<b>REVISIÓN DE OFICIO.....</b>	<b>37</b>
<b>PROYECTOS DE REGLAMENTOS EJECUTIVOS.....</b>	<b>30</b>
<b>RECURSOS EXTRAORDINARIOS DE REVISIÓN .....</b>	<b>2</b>
<b>CONSULTA FACULTATIVA.....</b>	<b>4</b>

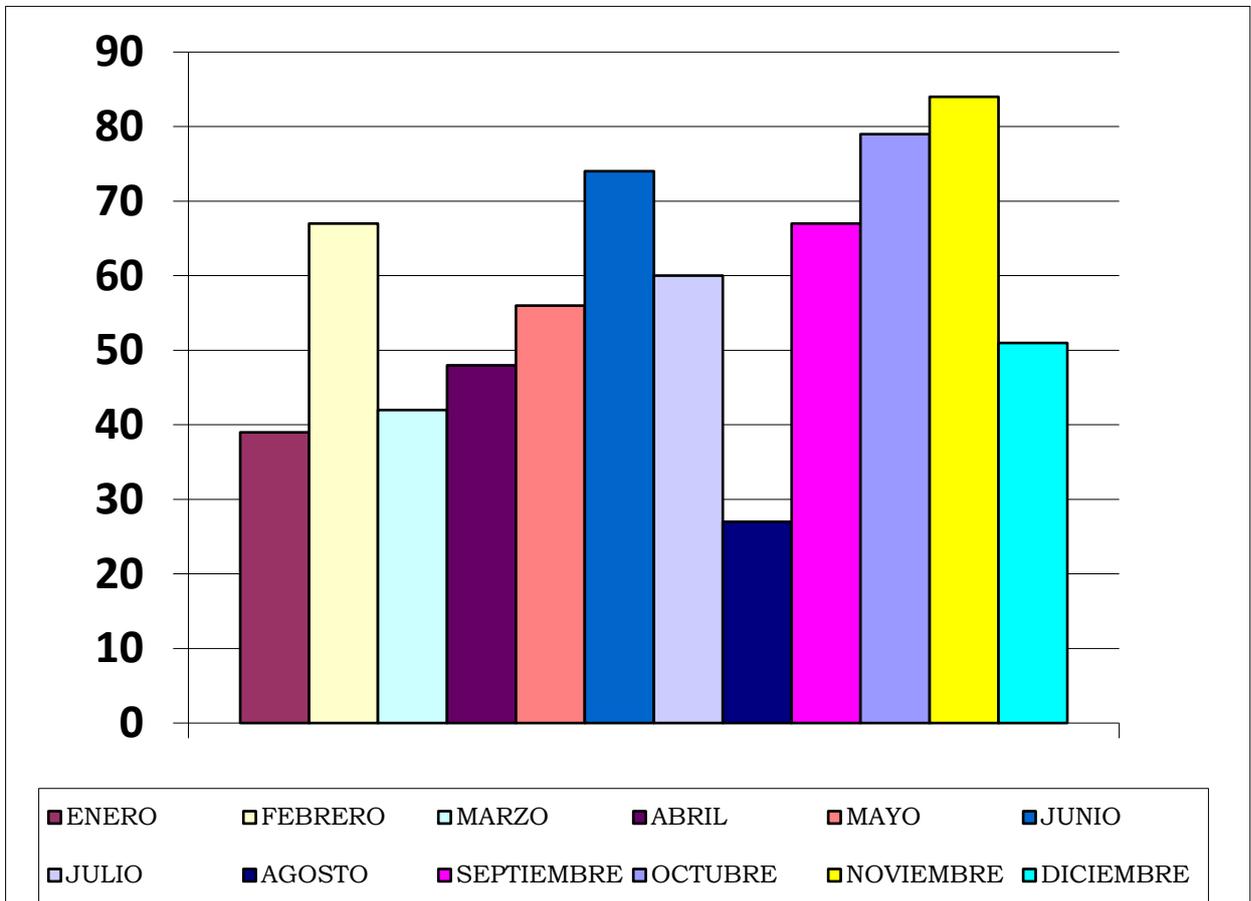


#### 4.2.2.5 Dictámenes y acuerdos emitidos desglosados por meses

A continuación se desglosa el número de dictámenes y acuerdos, por meses. Destacan los meses de junio, octubre y noviembre, en los que se emitieron el 34,15% del total.

MES	NÚM. DICTÁMENES Y ACUERDOS
ENERO	39
FEBRERO	67
MARZO	42
ABRIL	48
MAYO	56

JUNIO	74
JULIO	60
AGOSTO	27
SEPTIEMBRE	67
OCTUBRE	79
NOVIEMBRE	84
DICIEMBRE	51
<b>TOTAL</b>	<b>694</b>



#### 4.2.2.6 Caducidades y retroacción

Reglamentos ejecutivos

En materia de proyectos de reglamentos ejecutivos, se han emitido 30 dictámenes.

### Contratación Pública

En materia de contratación pública, se han dictaminado 38 asuntos (26 resoluciones de contrato, 1 interpretación de contrato, 1 modificación de contrato y 10 dictámenes sobre procedimientos de responsabilidad contractual).

De las 26 **resoluciones de contrato**, se concluyó lo siguiente:

CONCLUSIONES	NÚMERO DICTÁMENES/ACUERDO
Caducidad del procedimiento	8
Desestimatorio	2
Estimatorio	8
Retroacción de las actuaciones	7
Acuerdo de devolución de expediente por no ser preceptivo dictamen	1
<b>TOTAL</b>	<b>26</b>

Respecto a la **modificación del contrato**, se emitió:

**Dictamen 586/21** (Ayuntamiento de Madrid). Se concluyó: «Procede informar favorablemente -en los términos recogidos en la consideración jurídica tercera de este dictamen- la segunda modificación del contrato de obras de “construcción del centro deportivo municipal La Cebada”».

Respecto a la **interpretación del contrato**, se emitió:

**Dictamen 623/21** (Ayuntamiento de San Martín de la Vega). Interpretación del contrato de gestión de servicio público en la modalidad

de concesión denominado: “Gestión de la instalación deportiva municipal de piscina cubierta y acondicionamiento y explotación de gimnasio ubicado en el mismo recinto”. Se concluyó *“Corresponden al concesionario de un servicio público tanto el mantenimiento preventivo de las instalaciones afectas a la concesión, como la reparación de las deficiencias provocadas por el uso normal de tales instalaciones”*.

### **Revisión de Oficio**

En materia de revisión de oficio se han dictaminado 37 asuntos, en los que se concluyó lo siguiente:

CONCLUSIONES	NÚMERO DICTÁMENES/ACUERDO
Caducidad del procedimiento	10
Desestimatorio	9
Estimatorio	12
Retroacción de las actuaciones	5
Acuerdo de devolución de expediente por no ser preceptivo dictamen	1
TOTAL	37

El Acuerdo 1/21 (Mancomunidad Intermunicipal de Ciempozuelos-Titulcia), se adoptó en el procedimiento sobre la revisión de oficio de todas las aportaciones anuales, desde la correspondiente al ejercicio 2006 hasta la correspondiente al ejercicio 2015, ambas incluidas, que la Mancomunidad de Ciempozuelos reclamaba al Ayuntamiento de Titulcia. Analizado el expediente, se adoptó acuerdo de devolución del expediente, al no ser preceptivo el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, por razón de la verdadera naturaleza del acto respecto del que se pretendía la revisión de oficio.

### **Responsabilidad Patrimonial**

Se han emitido 579 dictámenes y 4 acuerdos (583 asuntos)

CONCLUSIONES	NÚM. DE DICTÁMENES/ACUERDOS
Estimatorio	57
Desestimatorio	444
Prescripción	18
Retroacción	60
Acuerdos de devolución de expediente por no ser preceptivo dictamen	4
TOTAL	583

Acuerdo 9/21. Ayuntamiento de Manzanares El Real. Daños ocasionados por la rotura de una acometida de agua en un local asegurado.

Acuerdo 11/21. Consejería de Sanidad. Daños y perjuicios sufridos, al entender que las manifestaciones contenidas en la resolución de adjudicación del contrato de suministro denominado “Sistemas de administración de suero para las Unidades Asistenciales del Hospital Universitario Ramón y Cajal” son lesivas al honor y buena reputación de la empresa.

Acuerdo 12/21. Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura. Daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del mal estado de anclaje de la alcantarilla sita en la calle Halconero del Rey, de Madrid, a la altura de la farola nº 17.

Acuerdo 13/21. Consejería de Sanidad. Daños y perjuicios atribuidos al tratamiento de un dolor en el brazo en el Hospital de El Escorial.

En estos casos, las devoluciones se produjeron por aplicación, *sensu contrario*, del artículo 5.3.f).a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, al referirse a reclamaciones que, individualmente consideradas, no superaban la cantidad de 15.000 euros.

**4.2.2.7 Indemnizaciones concedidas**

Se ha estimado una cantidad total de 1.954.115,72 €, por el conjunto de los 57 dictámenes estimatorios de responsabilidad patrimonial.

**Consejerías: 1.671.573,53 €**

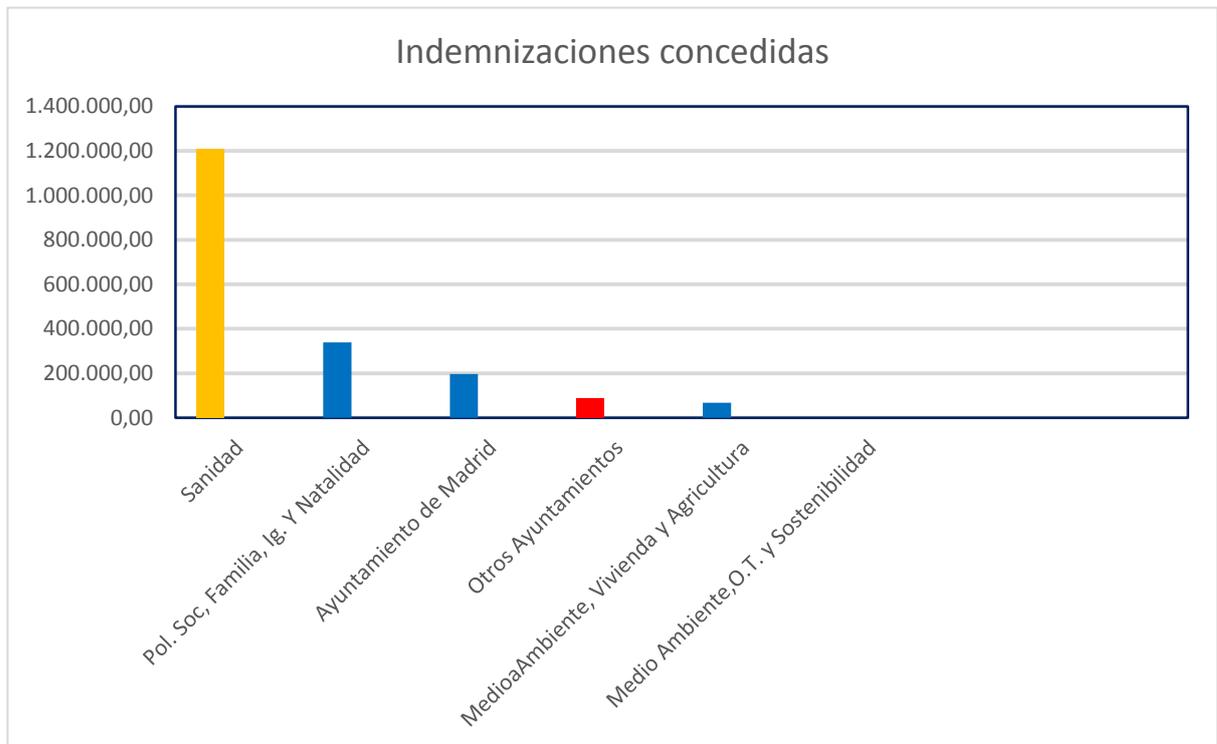
**Ayuntamientos: 282.542,19 €**

**4.2.2.8 Indemnizaciones concedidas por organismos**

<b>Consejería de Sanidad.....</b>	<b>1.207.070,72€</b>
<b>C. Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Natalidad .....</b>	<b>338.131,49€</b>
<b>Ayuntamiento de Madrid.....</b>	<b>196.252,99€</b>
<b>Otros Ayuntamientos.....</b>	<b>86.289,20€</b>
<b>C. MEDIO AMBIENTE, VIVIENDA Y AGRICULTURA .....</b>	<b>67.488,82</b>
<b>Consejería de Medio Ambiente, O.T. y Sostenibilidad. ...</b>	<b>58.882,50€</b>
<b>TOTAL .....</b>	<b>1.954.115,72 €</b>

#### 4.2.2.9 Plazo de emisión de dictámenes y acuerdos

De los 694 dictámenes y acuerdos emitidos en el año 2021, **588 se emitieron antes de la fecha de vencimiento (el 84,7%)**. En 106 casos, se emitieron pocos días después de la misma.



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

En otras ocasiones se dictaminó antes del plazo legalmente establecido por razones de urgencia, cercanía del plazo máximo para resolver que podría determinar la caducidad del procedimiento, etc.

#### **4.2.2.10 Número de dictámenes por letrado**

Durante el año 2021 los letrados vocales han emitido el siguiente número de dictámenes o acuerdos:

<b>LETRADO</b>	<b>NÚMERO DICTÁMENES</b>	<b>NÚMERO ACUERDOS</b>	<b>TOTAL</b>
Ana Sofía Sánchez	73	1	74
Carlos Yáñez Díaz	68	2	70
Carmen Cabañas	73	0	73
Elena Hernáez	66	1	67
Francisco J. Izquierdo	70	2	72
Laura Cebrián	69	4	73
Rocío Guerrero	73	1	74
Rosario López	73	1	74
Carlos Hernández	72	1	73
Silvia Pérez Blanco*	44	0	44
<b>TOTAL</b>	<b>681</b>	<b>13</b>	<b>694</b>

\*Baja médica desde febrero de 2021 a junio 2021

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

#### **4.3. Seguimientos de dictámenes**

Durante el año 2021, se han recibido 501 seguimientos.

De los 501, 429 se refieren a dictámenes aprobados en 2021, 68 a dictámenes aprobados en 2020 y 4 a dictámenes aprobados en 2019.

Respecto a los 429 referidos a dictámenes aprobados en 2021, 420 se adoptaron “**de acuerdo**” con lo dictaminado por la Comisión Jurídica Asesora y 9 “**oída**” la Comisión.

## **5. Infraestructura y medios del organismo**

### **5.1. Sede de la Comisión, medios materiales y personales**

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

Este inmueble, propiedad de la empresa pública Obras de Madrid S.A. era la sede del extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

### **5.2. Biblioteca y bases de datos jurídicas**

En el año 2021 se establecieron una serie de objetivos para los que se trazaron las siguientes líneas de trabajo o acciones:

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

- Acción 1.1. *Revisión, depuración y actualización del Tesoro de la Base de Datos de Dictámenes.* En el año 2021 finalizó el proceso de revisión global del Tesoro, instrumento para la descripción y recuperación de la información en las bases de datos de dictámenes mediante conceptos de materia. Concluyó el documento de trabajo que sirvió de base para establecer los criterios de revisión (análisis cuantitativo de uso de los descriptores, fechas de aplicación, tipología de los usos, identificación de duplicidades, etc.). Terminaron los trabajos de revisión y depuración de la versión alfabética así como la elaboración de la versión sistemática del Tesoro organizada por materias y complementada con notas de alcance, relaciones entre descriptores, fuentes, etc. También se llevó a cabo la revisión y depuración de descriptores en las bases de datos. Por otra parte,

el procedimiento de actualización del Tesouro se realiza de forma permanente a partir de la incorporación de nuevos descriptores establecidos por los letrados con los conceptos jurídicos que se abordan en el estudio de expedientes de solicitudes de dictámenes [*Acción de revisión y depuración cumplida. La acción de actualización es permanente*].

- Acción 1.2. *Enriquecimiento y depuración de las bases de datos del catálogo y autoridades* La tipología de recursos bibliográficos que experimentó mayor incremento fue la de los artículos de publicaciones periódicas en línea por su facilidad de acceso y la mayor rapidez en la actualización de contenidos. Se han vaciado varios títulos de revista adquiridas por suscripción como la “*Revista Española de Derecho Administrativo*” (Civitas); “*Revista General de Derecho Administrativo*” (Iustel); “*Contratación Administrativa Práctica*”, “*Actualidad Administrativa*” y “*Práctica Urbanística*” (Wolters Kluwer). También se han realizado catalogaciones analíticas de revistas en línea de libre acceso como “*Revista de Administración Pública*” (CEPC), “*Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*”, “*Documentación Administrativa*” (INAP) y otras revistas de derecho administrativo que han sido editadas por administraciones autonómicas, universidades, etc. Respecto a la depuración del catálogo, los trabajos se centraron en la base de datos de autoridades, fundamentalmente en los registros de materia. [*Acción en curso y permanente*].

- Acción 1.3. *Adaptación del catálogo a la normativa RDA* (Resource Description & Access). Se continúa avanzando en el proceso de adaptación a RDA de los registros incorporados al catálogo entre los años 2008 y 2015 centrado fundamentalmente en las monografías [*Acción en curso*].

- Acción 1.4. *Mantenimiento y mejora del sistema de gestión bibliotecario AbsysNET 2.2.5/ módulo digital Diginet*. Concluyó la fase de pruebas con registros METS (Metadata Encoding and Transmission

Standard) en el módulo digital. Por el momento, no se incorporarán estos metadatos a los objetos digitales. *[Acción cumplida]*.

Objetivo 2: Mejorar la accesibilidad al fondo bibliográfico impreso y la gestión de los espacios.

Acción 2.1. Elaboración del “*Manual de procedimiento de expurgo de la colección de la Biblioteca de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid*”. Se aprobó el documento en el que se reflejan los criterios de evaluación de expurgo, su marco legal, los procedimientos que implica, las obras excluidas, etc. Se ha podido aplicar sobre el primer plan de expurgo que ha permitido optimizar la organización física de los recursos y crear un espacio para el crecimiento y desarrollo de la colección *[Acción cumplida]*.

- Acción 2.2. *Reorganización de la colección hemerográfica*. Finalizó la reorganización de la colección impresa de revistas para facilitar su acceso tanto en el catálogo como en el espacio físico. En el año 2021 se habilitó un espacio nuevo para la Hemeroteca y se incrementaron los metros lineales de estanterías disponibles *[Acción cumplida]*.

Objetivo 3: Optimizar la comunicación y difusión de la información.

- Acción 3.1. En el catálogo de acceso público en línea integrado en la página web de la Comisión Jurídica Asesora se mantienen los trabajos de enriquecimiento de la navegación mediante enlaces que permiten acceder desde el registro bibliográfico al documento primario, como sentencias, artículos de acceso abierto, etc. También permiten establecer vínculos entre dictámenes relacionados. *[Acción en curso y permanente]*.

Objetivo 4: Integrar la información de la biblioteca en los directorios del Sistema Español de Bibliotecas y del Sistema de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid.

- Acción 4.1. Los directorios del Sistema de Bibliotecas de la Comunidad de Madrid y del Sistema Español de Bibliotecas recogen la información básica de todas las bibliotecas y, en particular, de las bibliotecas especializadas de la Administración. La Biblioteca de la Comisión Jurídica Asesora incorpora sus datos a ambos directorios mantenidos respectivamente por la Subdirección General del Libro de la Comunidad de Madrid y por el Ministerio de Cultura y Deporte. *[Acción cumplida]*.

Objetivo 5: Incorporar el Fondo de Archivo al Sistema de Archivos de la Comunidad de Madrid.

- Acción 5.1. Se han integrado registros normalizados en ISAD(G) para la descripción de expedientes en el sistema automatizado de gestión de archivos SGA coordinado por la Subdirección General de Archivos de la Comunidad de Madrid. Se ha realizado en colaboración con la Técnica de Apoyo de la Comisión Jurídica Asesora. *[Acción cumplida en expedientes de la Serie Actas iniciados en 2017 y 2018 y de la Serie Dictámenes iniciados en 2018. Acción permanente]*.

- Acción 5.2. Preparación de expedientes para efectuar los sucesivos procesos de transferencia que fije el Archivo Central de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid *[Acción en curso y permanente]*.

#### GESTIÓN DE LA COLECCIÓN

- Datos básicos globales hasta el 31 de diciembre de 2021:

<i>TIPO DE RECURSO</i>	<i>Nº DE TÍTULOS</i>	<i>FONDOS</i>
<i>Monografías</i>	765	<i>978 VOLÚMENES</i>

<i>Publicaciones seriadas</i>	63	69 <i>EJEMPLARES</i> (*no se cuantifica el número de volúmenes)
-------------------------------	----	---

- Bases de datos jurídicas disponibles durante el año 2021: “La Ley Digital” suscrita para la Comisión Jurídica Asesora y la biblioteca digital Thomson Reuters ProView, cuya licencia de acceso único se ha renovado también en este año.

- Colección bibliográfica: se incrementó mediante la renovación de la suscripción de los dos títulos de revista adquiridos en los años anteriores: “Revista Española de Derecho Administrativo” (Civitas) y “Revista General de Derecho Administrativo” (Iustel) y con la adquisición de 22 monografías relacionadas con las siguientes materias: validez e invalidez de los actos administrativos la Administración electrónica, impacto de la pandemia en el ámbito de la responsabilidad patrimonial, doctrina de los actos propios, modificación de contratos de obra pública, las cesiones de uso de los bienes públicos, función consultiva, la responsabilidad por daños a la salud, función pública, etc.

CATÁLOGO: datos globales hasta el 31 de diciembre de 2021.

	<u>DATOS GLOBALES</u>	<u>ALTAS 2021</u>
<u>Monografías</u>	<u>765</u>	<u>23</u>
<u>Publicaciones seriadas</u>	<u>63</u>	<u>6</u>

<u>Analíticas</u>	<u>1820</u>	<u>404</u>
<u>Dictámenes</u>	<u>3017</u>	<u>261</u>
<u>TOTAL</u>	<u>5665</u>	<u>694</u>

	<u>DATOS GLOBALES</u>	<u>ALTAS 2021</u>
<u>Autoridades</u>	<u>3457</u>	<u>187</u>

	<u>DATOS GLOBALES</u>	<u>ALTAS 2021</u>
<u>Objetos digitales</u>	<u>3017</u>	<u>261</u>

Consultas al catálogo de acceso público en línea en el año 2021.

	<u>Búsquedas</u>	<u>Visualizaciones</u>
<u>Total</u>	<u>5260</u>	<u>6206</u>

Fondo de archivo: expedientes integrados al sistema de gestión de archivos SGA en 2021.

<u>SERIE</u>	<u>Nº UNIDADES DOCUMENTALES</u>	<u>FECHA INICIAL</u>	<u>FECHA FINAL</u>
<u>Dictámenes</u>	<u>578</u>	<u>2018</u>	<u>2018</u> (salvo algunos expedientes)
<u>Actas</u>	<u>101</u>	<u>2017</u>	<u>2017</u>
		<u>2018</u>	<u>2018</u>
<u>TOTAL</u>	<u>679</u>		

Asistencia a congresos y jornadas profesionales: Jornada sobre el profesional de la información y la inteligencia artificial organizada por la Sociedad Española de Documentación e Información Científica en colaboración con la Biblioteca Nacional de España y la Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria del Ministerio de Cultura y Deporte.

### **5.3. Asistencia a Jornadas y participación en publicaciones**

En el año 2021 el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana celebró los 25 años de su puesta en funcionamiento. Con este motivo organizó para el 26 de octubre de 2021 un acto conmemorativo, en el que se contó con la presencia del President de la Generalitat y de la Presidenta del Consejo de Estado.

El día 27 de octubre de 2021, se celebró la **reunión del Consejo Asesor de la Revista Española de la Función Consultiva**, en la que estuvieron invitados todos los consejos consultivos, con el fin poner en común cuestiones de interés que atañen a la publicación de la Revista.

La presidenta de la Comisión Jurídica Asesora, Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, asistió a dichas reuniones.

La Comisión Jurídica Asesora de Cataluña organizó el pasado 10 de diciembre de 2021 la “**Jornada sobre Covid-19 y actividad de la Administración**”. A dicha Jornada, asistió la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas.

#### **5.4. Página web**

En la página web de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid [www.madrid.org/cja](http://www.madrid.org/cja) están publicados permanentemente 3030 dictámenes y acuerdos, de los cuales, 261 fueron aprobados en el año 2021, desglosados de la siguiente manera:

2008	56	2016	170
2009	150	2017	287
2010	238	2018	257
2011	330	2019	256
2012	191	2020	246
2013	238	<b>2021</b>	<b>261</b>
2014	233		
2015	117		
<b>TOTAL</b>	<b>1553</b>	<b>TOTAL</b>	<b>1477</b>

Responsabilidad Patrimonial	1813
Revisión de Oficio	312
Contratación Pública	478
Decreto legislativo	1
Recursos Extraordinarios de Revisión	101
Proyecto de Reglamento Ejecutivo	292
Convenio y Acuerdo de Cooperación	11
Consulta facultativa	14
Transacciones Extrajudiciales	6
Reforma del Estatuto de Autonomía	2
<b>TOTAL</b>	<b>3030</b>

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

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

Durante el año 2021 se han realizado un total de **6.284 visitas** al buscador de dictámenes de la página web de la Comisión Jurídica Asesora:

<b>MES</b>	<b>NÚMERO DE VISITAS</b>
ENERO	473
FEBRERO	561
MARZO	596
ABRIL	572
MAYO	655
JUNIO	424
JULIO	429
AGOSTO	297
SEPTIEMBRE	584

OCTUBRE	591
NOVIEMBRE	637
DICIEMBRE	465
<b>TOTAL</b>	<b>6284</b>

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

## 6. Observaciones y sugerencias

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

No obstante, todavía deben destacarse carencias en la tramitación de los expedientes relativos a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial derivadas de actuaciones en materia de dependencia, observándose en las propuestas que se han dictaminado este año, que se iniciaron los procedimientos con muchísimo retraso y que se solicitó el informe del servicio presuntamente causante del daño, antes de ese momento. Así de observó, por ejemplo en el Dictamen 35/21, de 26 de enero.

Estos retrasos, que en ocasiones paralizan durante años la tramitación de los procedimientos, obstaculizan la agilidad debida en el proceder administrativo, relacionada con la eficacia que propugna el artículo 103 de la Constitución Española.

También debe hacerse notar la apreciación constante de la excesiva duración de los procedimientos, muy por encima de los plazos previstos

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

En suma debemos recordar la importancia de prestar mayor cuidado en la tramitación de los procedimientos y, posteriormente, en documentarlos adecuadamente, a través de la formación de expedientes administrativos ordenados y completos, ya que esa es la forma de reflejar la justificación de las decisiones adoptadas en los mismos, con excelencia y transparencia. Su mayor claridad, formal y material, sin duda redundará en beneficio del funcionamiento de esta Comisión, además de en el proceso de la toma de decisiones por parte de la Administración y facilita su eventual control posterior por los tribunales de justicia.

## **6.2. Consultas facultativas**

Se ha producido un notorio incremento durante el 2021 de las consultas facultativas solicitadas a esta Comisión Jurídica Asesora, al amparo de las previsiones del artículo 5.4 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre.

La primera fue formulada por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en su sesión de 10 de marzo de 2021, a propuesta Consejero de Vivienda y Administración Local. En ella se planteaba qué medidas debían

adoptar los Ayuntamientos de Nuevo Baztán y Villar del Olmo, al tener la condición de administraciones actuantes de la Entidad Urbanística de Conservación Eurovillas, conforme a la Orden 452/2016, de 8 de julio, de la entonces Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio y, en concreto, si resultaba pertinente que materializaran la intervención de la referida Entidad, como medida de restablecimiento de la legalidad y en el ejercicio de su función de tutela, al haber sido anulados los nombramientos de la totalidad de los miembros de su consejo rector, incluido su presidente y en su caso, el modo de llevarla a cabo: (I) por sustitución del Presidente por los vocales del Consejo Rector elegidos por la Administración actuante; (II) mediante el nombramiento de una Comisión Gestora compuesta por funcionarios de la Administración actuante; (III) mediante el nombramiento de un gestor especializado y, en este último caso, si podría exigirse a la Entidad Urbanística de Conservación que asumiera su coste económico y si deben seguirse los principios de concurrencia, transparencia y no discriminación de la legislación de contratos del sector público.

En el mismo se analizaron cuestiones tales como la naturaleza de las Entidades urbanísticas de conservación y la de las facultades de policía, intervención y/o colaboración de las administraciones que forman parte de la composición de su consejo rector, así como otras relativas al adecuado desarrollo de los procesos de elección de sus miembros.

Los términos de la consulta formulada tenían como punto de partida un informe emitido por encargo de las alcaldesas de los municipios reseñados, por un conocido catedrático de Derecho Administrativo. Dicho informe, de 3 de diciembre de 2020, destacó la conveniencia de solicitar el parecer jurídico de este órgano, “*ante la complejidad y particularidad*” de la cuestión analizada, como supremo órgano consultivo del gobierno autonómico.

En su virtud, se emitió Dictamen 209/21, de 5 de mayo, en el que, previa la oportuna fundamentación, se indicó que la Comisión no encontraba ningún obstáculo legal para que fueran los miembros interinos del Consejo Rector – entre los que se encontraban los representantes de los ayuntamientos de Villar del Olmo y Nuevo Baztán- los que procedieran a convocar la Asamblea General Ordinaria para la elección de los nuevos miembros del mismo, no considerando acreditada la presencia de un conflicto de intereses que lo impidiese y sin que, por tanto, fuera precisa una intervención administrativa en los términos planteados.

Se añadía que, no obstante, si por la inoperancia de los órganos de la Entidad se comprometiera el cumplimiento de las obligaciones legales que corresponden a la Entidad Urbanística de Conservación, la Entidad sería directamente responsable de su incumplimiento y tal circunstancia habilitaría en virtud de las competencias disciplinarias no delegadas, previstas en el artículo 37 de los estatutos, a la Comunidad de Madrid a adoptar las medidas disciplinarias correspondientes, a través de la consejería competente en materia de Urbanismo, incluida su disolución.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a requerimiento del alcalde de Madrid, formuló la segunda consulta facultativa a esta Comisión Jurídica Asesora, esta vez con referencia a cuestiones propias del derecho de representación política en el ámbito municipal y de su normativa al respecto. En concreto se planteaba si procedía aplicar la consideración como “no adscritos” a cuatro concejales de grupo municipal “Más Madrid”, que habían presentado solicitud de abandono o eventual salida del partido original, con el que habían concurrido a las elecciones municipales del año 2019 o si deberían integrarse en un “Grupo Mixto”.

El subsiguiente Dictamen 314/21, de 29 de junio, analizó la interpretación de las normas reguladoras del régimen de los grupos políticos y el estatus de los ‘concejales no adscritos’ en los órganos de

representación de las administraciones locales y, en particular en el Ayuntamiento de Madrid; llegando a la conclusión de que si los cuatro concejales abandonaban el grupo político de Más Madrid, siendo ese su grupo de procedencia y el mismo subsistía; por coherencia con las listas electorales presentadas a los comicios que determinaron su condición de concejales electos y en interpretación del Reglamento Orgánico del Pleno del Ayuntamiento de Madrid, aprobado por acuerdo del Pleno el 31 de mayo de 2004, interpretado en sintonía con la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y la Ley 2/2003, de 11 de marzo, de Administración Local de la Comunidad de Madrid, debiera atribuírseles la condición de miembros “no adscritos”.

Sobre la tercera consulta de facultativa, el Dictamen 333/21, de fecha 6 de julio, analizó la cuestión relativa a la competencia de los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid para incoar, tramitar y resolver expedientes sancionadores derivados del incumplimiento de las medidas de prevención aprobadas para la lucha contra la Covid-19.

Se planteó a esta Comisión Jurídica Asesora si esa competencia se fundaba en las competencias del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el artículo 42.3 de la Ley 14/1986, de 25 abril, General de Sanidad y artículo 137 de la Ley 12/2001, de 21 de diciembre, de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid y si, adicionalmente resultaba necesario que, para el ejercicio de esa potestad sancionadora los ayuntamientos aprobasen una ordenanza al respecto o si tal aprobación no era requisito necesario para la imposición de sanciones por la comisión de las infracciones tipificadas en la Ley General de Salud Pública o en la Ley de Ordenación Sanitaria de la Comunidad de Madrid, en adelante LOSCAM. También se planteaba, si esa competencia sancionadora municipal alcanzaba al control y sanción de los requisitos de

ejercicio de las actividades, o actividades prohibidas o suspendidas, normas de aforo de locales o actividades u horarios de cierre, incumplimientos del uso de mascarilla en actividades y establecimientos públicos, en la vía pública o parques o espacios públicos municipales y en el transporte urbano, por tratarse de ámbitos relacionados con el control sanitario de actividades, servicios y lugares de convivencia humana que resulta de competencia municipal.

El dictamen consideró que nos encontramos ante la aplicación de legislación básica de carácter especial, que expresamente había querido otorgar a los ayuntamientos esa potestad para sancionar las conductas contrarias a las medidas contra la Covid-19 destacando, no obstante que, la LOSCAM únicamente determina el régimen de la competencia sancionadora en relación con las infracciones previstas en esa norma legal y no tipifica expresamente la falta de uso de mascarillas, ni el incumplimiento de otras medidas contra la pandemia, sin que sea admisible acudir a infracciones abiertas o genéricas para sancionar las tipificadas expresamente en la ley estatal especial.

También se incidía en que esa atribución legal para el ejercicio de la potestad sancionadora a las corporaciones locales se debe entender limitada a su territorio y al núcleo de su competencia material de control e inspección, pues los artículos 42.3 LGS, 25. 2 LBRL y 137 LOSCAM las circunscribe a la materia de la salubridad pública, el control sanitario de industrias, actividades y servicios, transportes, de edificios y lugares de vivienda y convivencia humana, especialmente de los centros de alimentación, peluquerías, saunas y centros de higiene personal, hoteles y centros residenciales, escuelas, campamentos turísticos y áreas de actividad físico deportivas y de recreo.

Por lo expuesto se concluyó que los ayuntamientos de la Comunidad de Madrid tienen competencia, sin necesidad de aprobar ordenanzas

municipales, para incoar, tramitar y resolver expedientes sancionadores derivados del incumplimiento de las medidas sanitarias de prevención aprobadas para la lucha contra la Covid-19 al amparo del Real Decreto-ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 y de la posterior Ley 2/2021, de 29 de marzo, siempre que esas conductas se produzcan en los ámbitos sobre los que ejercen competencias en materia de control sanitario.

Finalmente, en referencia a la cuarta consulta de este tipo del año 2021, el día 21 de septiembre, se emitió el Dictamen 448/21, que analizó el procedimiento de autorización de ocupación de los montes de utilidad pública números 25, 32 y 33, propiedad de los ayuntamientos de Cercedilla y Navacerrada.

Del examen del amplísimo expediente remitido se concluyó que la Real Orden de 16 de abril de 1920, aclarada por otra del año siguiente, configuró la ocupación de los terrenos referenciados como una concesión demanial, para el fin concreto de la construcción del ferrocarril desde el pueblo de Cercedilla al Puerto de Navacerrada, la cual había sido otorgada previamente por Real Orden de 6 de noviembre de 1919. Tales disposiciones permitieron la construcción de lo que entonces se denominaban “*sanatorios en altura*” es decir, edificaciones sujetas a condiciones estrictas y a limitaciones de altura y de ocupación, con carácter de recreo o esparcimiento, pero dentro de ese ámbito sanitario.

No obstante lo indicado, lo cierto que sólo se materializó el proyecto ferroviario y se construyeron algunas edificaciones bajo la cobertura de la calificación indicada. Posteriormente, la concesionaria alegó que se le había autorizado en la Real Orden de 1921 la posibilidad de llevar a efecto la cesión de los terrenos a particulares o a asociaciones, mediante contratos y la eventual ocupación temporal de los terrenos -y por ende, la

construcción y edificación en los mismos- y que, posteriormente, la Administración del Estado y / o las Corporaciones Locales habían tolerado durante décadas esta situación, aunque eso no signifique que se haya transformado la concesión en un negocio jurídico diferente.

Esta Comisión Jurídica Asesora estableció que del examen del expediente administrativo se desprendía que en la actualidad concurre un interés general en la recuperación de la posesión de esos bienes, que ya forman parte -desde la entrada en vigor de la Ley de Montes de 2003- del dominio público forestal; teniendo en cuenta además, que el Puerto de Navacerrada forma parte del ya Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama, declarado por la Ley 7/2013, de 25 de junio, de declaración del Parque Nacional de la Sierra de Guadarrama. Por todo ello, debería tramitarse un procedimiento al objeto de proceder a la declaración de la caducidad de la referida concesión demanial, finalizada en el año 2019 *ope legis*, por la expiración del plazo de 99 años de duración de aquella, sin que sea óbice el hecho de que haya terceros adquirentes de las edificaciones realizadas en las fincas ocupadas, que se han venido transmitiendo por la sociedad concesionaria.

El Dictamen también abordó cuestiones relativas a los instrumentos aplicables para suspender o ampliar el margen temporal del procedimiento al efecto, remitiendo a las fórmulas contenidas en los artículos 22, 23 y 25 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

### **6.3. Reglamentos ejecutivos**

Durante el año 2021, se ha emitido 30 dictámenes analizando otros tantos proyectos de disposiciones encuadrables en la categoría de reglamentos ejecutivos. A saber:

- El Dictamen 8/21, de 12 de enero, emitido ante la consulta formulada el día 30 de diciembre de 2020, por vía de urgencia, por el consejero de Educación y Juventud, sobre el proyecto de “Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica la vigencia de los conciertos educativos a diez años el Decreto 31/2019, del Consejo de Gobierno por el que se regula el régimen de conciertos educativos en la Comunidad de Madrid, para ampliar su vigencia”.

El proyecto, elaborado para dotar de certeza y previsibilidad la duración de los conciertos educativos, se emitió sin consideraciones esenciales.

-El Dictamen 13/21, de 2 de febrero, se emitió ante la consulta formulada por la -entonces- consejera de Presidencia, analizó el proyecto de “Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modificaba el Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprobó el reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid”. Tuvo entrada en este órgano el día 13 de enero de 2021 y se emitió sin consideraciones esenciales.

-El Dictamen 106/21, de 2 de marzo, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Presidencia al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que “se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid”.

El dictamen emitido advirtió de la omisión del trámite de información pública y, en cumplimiento de su cometido de advertir de aquellas actuaciones u omisiones que pudieran impedir que la Administración de la Comunidad de Madrid cumpla los requisitos constitucionales de eficacia y legalidad contenidos en los artículos 103 y 106 de la Constitución Española, consideró necesario cumplimentar dicho trámite adecuadamente y, por tanto, retrotraer el procedimiento a tal fin.

El posterior Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se reguló y simplificó el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid, fue aprobado oído el dictamen precedente.

La disposición final segunda de la referida norma ha modificado el artículo 23 del Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, reduciendo sensiblemente los plazos de este órgano para la emisión de los preceptivos dictámenes sobre los proyectos de disposiciones normativas, que han quedado establecidos, en general, en veinte días hábiles y en diez, en el caso de tramitación de urgencia. La brevedad de estos plazos dificulta la posibilidad de realizar un análisis más sosegado y en profundidad sobre las propuestas, lo que sin duda redundaría en la calidad de la producción normativa.

- El Dictamen 108/21, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, sobre el proyecto de “decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se establecía una moratoria en la antigüedad máxima de los vehículos que prestan servicios de transporte de viajeros adscritos a licencias de autotaxi en la Comunidad de Madrid, entre el 1 de enero de 2021 y el 31 de diciembre de 2022.

El proyecto tuvo entrada en la Comisión el día 12 de febrero de 2021 y se emitió el día 2 de marzo, sin consideraciones esenciales.

-El Dictamen 130/21, de 16 de marzo, fue emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación y Juventud, en relación con el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regulaba, para determinadas enseñanzas, la aplicación en la Comunidad de Madrid de las medidas previstas en el capítulo III del Real Decreto-ley 31/2020, de 29 de

septiembre, por el que se adoptaron medidas urgentes en el ámbito de la educación no universitaria.

La propuesta concretaba las medidas que deberían adoptar los centros educativos de la Comunidad de Madrid relativas a la evaluación en las distintas enseñanzas, así como de la organización de algunos aspectos relacionados con los módulos formativos de formación en centros de trabajo o de formación práctica en empresas, directamente vinculadas con la crisis sanitaria derivada de la Covid-19, todo ello en ejecución del Real Decreto-ley 31/2020, de 29 de septiembre, que permitía que las Administraciones educativas pudieran realizar algunas actuaciones relacionadas con la ordenación y organización de las enseñanzas no universitarias, como son la modificación de los criterios de evaluación, la modificación de determinados criterios de promoción y titulación y la organización de las prácticas en empresas en las enseñanzas profesionales, entre otras cuestiones.

La solicitud de dictamen tuvo entrada el día 19 de febrero y fue emitido en plazo, recogiendo algunas consideraciones esenciales, como la que avisaba de la necesidad de concretar el término de vigencia de la norma en su parte dispositiva, y las referidas a la aplicabilidad de las normas excepcionales, caracterización aplicable a esa norma, como también al propio Real Decreto-ley 31/2020, que le daba soporte.

-El Dictamen 163/21, fue emitido ante la consulta formulada por el consejero de Hacienda y Función Pública, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de intervención previa de requisitos esenciales en la Comunidad de Madrid.

La solicitud formulada con carácter urgente, por considerar la propuesta un instrumento de agilización para la gestión de los expedientes relativos a la ejecución del Instrumento Europeo de Recuperación y restantes fondos europeos vinculados al mismo, tuvo entrada el día 22 de marzo y se emitió

el 13 de abril con una consideración esencial, referente a la necesidad de una mayor concreción en el ámbito de las funciones de control posterior, correspondientes al Consejo de gobierno y/o al consejero de Hacienda y Función Pública.

El Decreto 62/2021, de 21 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se reguló la modalidad de intervención previa de requisitos esenciales en la Comunidad de Madrid, se emitió de conformidad con el dictamen de esta Comisión.

-El Dictamen 176/21, de 20 de abril, se emitió ante la consulta formulada por la consejera de Presidencia, sobre el proyecto de “Decreto, del Consejo de Gobierno, por el que se modificaban diferentes normas reglamentarias para la simplificación normativa y reducción de cargas administrativas”.

A la vista de la diversidad de normas a las que afectaba el proyecto y dado que la consulta se formuló por la vía de urgencia, su estudio se asignó a una ponencia especial formada por cuatro letrados vocales.

La propuesta se ocupaba de modificar y derogar diversas disposiciones normativas con la finalidad de paliar el impacto provocado por la Covid 19 en el ámbito económico, simplificando la tramitación en diversos procedimientos de la competencia autonómica, en materia de la actividad económica y consumidores; educación; casinos, juegos y apuestas; medio ambiente y sanidad.

El correspondiente dictamen hubo de recoger diversas consideraciones esenciales, principalmente en relación con las modificaciones proyectadas sobre diferentes normas reglamentarias en materia de casinos, juegos y apuestas. Así, se indicó que no podía suprimirse la obligación de homologación del material de juego de los casinos. Tampoco era posible la presentación de las normas reguladoras para la organización y

comercialización de las apuestas hípcas mediante una simple “declaración responsable”, ni podría admitirse que alguna de las condiciones recogidas expresamente en la autorización de un casino de juego, posteriormente pudiera ser modificada unilateralmente por la entidad titular del establecimiento, con una simple comunicación o, que se modificara de forma unilateral los límites mínimos y máximos de las apuestas de las denominadas ‘salas apéndice’, con una simple comunicación a la Administración efectuada por la entidad titular de la autorización.

También se indicó que, si la Administración tenía que validar las reglas de organización y funcionamiento de las apuestas para conceder la autorización de organización y comercialización de las mismas, según previsión del Reglamento de Apuestas, debería también validar y autorizar su modificación, sin que resultase posible efectuar tales modificaciones mediante declaración responsable.

Finalmente, en materia de montes y aprovechamientos forestales, se indicó que debía aclararse que la ‘solicitud de corta’ correspondería al titular del monte o a la persona que debidamente autorizada por aquel para la gestión del monte.

El Decreto 63/2021, de 28 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se modificaron diferentes normas reglamentarias para la simplificación normativa y reducción de cargas administrativas, se emitió de conformidad con el precedente dictamen.

-Se emitió el Dictamen 220/21, de 11 de mayo, ante la consulta formulada por el consejero de Hacienda y Función Pública, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modificaba el Decreto 85/1989, de 20 de julio, que desarrollaba el artículo 74.c) de la Ley 1/1986, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid, y el artículo 13.e) de la Ley 4/1988, de 22 de diciembre, de Presupuestos

Generales de la Comunidad de Madrid, en orden al establecimiento y a la fijación de criterios para la distribución del complemento de productividad.

La solicitud de dictamen tuvo entrada el día 5 de marzo y el dictamen se emitió en plazo, sin consideraciones esenciales.

-El Dictamen 239/21, de 18 de mayo, analizó la consulta formulada por el consejero de Educación y Juventud, en referencia al proyecto de “*decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid*”.

La solicitud de dictamen tuvo entrada el día 19 de abril y mereció diversas consideraciones esenciales, indicándose la necesidad de fijar unas condiciones mínimas de las instalaciones, al margen de que pudieran ser desarrolladas por orden del consejero, garantizándose con ello que los directores de área territorial puedan autorizar el servicio de comedor atendiendo a unas reglas concretas y homogéneas. También se indicó la necesidad de garantizar las prevenciones de la normativa básica en cuanto a la existencia de medios de refrigeración y calentamiento adecuados, de uso exclusivo para alumnos con necesidades nutricionales especiales y se recordó la necesidad de que el certificado negativo del Registro Central de Delincuentes Sexuales de los trabajadores de las empresas prestadoras de este servicios en la materia se entregara antes de su incorporación laboral, por exigencias del artículo 13.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Todas las consideraciones fueron atendidas y resueltas en el posterior Decreto 77/2021, de 23 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se reguló el servicio de comedor escolar en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad de Madrid.

-El 9 de junio, se emitió el Dictamen 275/21, ante la consulta formulada por el consejero de Sanidad, sobre el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se establecía el Catálogo de Material Ortoprotésico de la Comunidad de Madrid, se regulaba el procedimiento de obtención de la prestación ortoprotésica y las ayudas por gastos de desplazamiento fuera de la Comunidad de Madrid, con fines asistenciales.

La solicitud de dictamen tuvo entrada el día 5 de mayo y se emitió en plazo, sin consideraciones esenciales.

-El Dictamen 282/21, de 15 de junio, se emitió ante la consulta formulada el 5 de mayo por el consejero de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, relativa a un proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se regulaba el procedimiento para el reconocimiento y acreditación de la condición de familia monoparental en la Comunidad de Madrid.

En este dictamen se puso de manifiesto la ausencia de una ley en la Comunidad de Madrid de protección de la familia monoparental, a diferencia de otras comunidades autónomas que sí han reconocido y regulado por norma legal esta figura y se efectuaron consideraciones esenciales relativas a la imposibilidad de extender la condición de familia monoparental hasta los 21 años y, menos aún, hasta los 26, como se proponía; por oposición a la habilitación legal para regular la familia monoparental contenida en la Ley 6/1995, que solo hace referencia a la infancia y la adolescencia que finaliza a los 18 años y a la necesidad de adecuar las previsiones sobre el derecho del interesado a oponerse a la consulta de sus datos personales, al contenido del artículo 28.2 de la LPAC. También se indicó la necesidad de utilizar con mayor precisión la figura de la “declaración responsable”.

La norma objeto de dictamen no ha sido aprobada por el momento.

-El día 6 de julio se emitió el Dictamen 326/21, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Educación y Juventud, en referencia al proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regulan las pruebas de acceso a ciclos formativos de formación profesional, y a las enseñanzas profesionales de artes plásticas y diseño y la prueba sustitutiva de los requisitos académicos establecidos para el acceso a las enseñanzas deportivas de régimen especial y a las formaciones deportivas en período transitorio, en la Comunidad de Madrid. La solicitud de dictamen tuvo entrada el día 31 de mayo y no mereció consideraciones esenciales.

-El Dictamen 331/21, de 6 de julio, se emitió ante la consulta formulada por el consejero de Hacienda y Función Pública, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se regula la obligación de relacionarse por medios electrónicos con la Administración de la Comunidad de Madrid del personal a su servicio y de los participantes en procesos selectivos. La solicitud de dictamen tuvo entrada el día 3 de junio y se emitió en plazo sin consideraciones esenciales.

-El 4 de agosto se emitió Dictamen 389/21, sobre la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, en referencia al Decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

La solicitud de dictamen tuvo entrada el día 19 de julio, con consideraciones esenciales. En ellas se indicaba la necesidad de corregir determinados aspectos de la propuesta normativa para adaptarse las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid y a la normativa en materia de régimen local. El Decreto 210/2021, de 15 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprobó el Reglamento

Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, acogió las consideraciones efectuadas.

-Con fecha 22 de septiembre se efectuó solicitud del consejero de Sanidad, sobre el proyecto de “decreto del Consejo de Gobierno por el que se crean y regulan el Registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la ayuda para morir y la Comisión de Garantía y Evaluación”.

La solicitud de dictamen tuvo entrada el día 22 de septiembre de 2021, con carácter urgente, atendiéndose en plazo mediante el Dictamen 488/21, de 5 de octubre, que recogió una consideración esencial, relativa a la necesidad de garantizar que durante el tiempo que mediare entre la solicitud del profesional objetor de conciencia y su inscripción en el correspondiente registro, el profesional no participara en ningún proceso de ayuda para morir.

El dictamen se aprobó por mayoría, en sesión celebrada el día 5 de octubre de 2021, con el voto discrepante de la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, que formuló un voto particular, recogido a continuación del mismo dictamen, al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

El voto particular consideraba que, en opinión de quien lo suscribió, no es posible obligar a inscribirse en el Registro regulado en el proyecto de decreto, a los profesionales sanitarios dependientes de las organizaciones sanitarias privadas, frente a lo previsto en el artículo 8 del proyecto de decreto; salvo en el supuesto de los centros sanitarios concertados con el SERMAS. Por ese motivo y con exposición de la doctrina jurisprudencial en que se fundamenta, se consideraba más adecuada una interpretación del artículo 16 de la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo de regulación de la eutanasia, similar a la establecida en el artículo 19.2 de la Ley Orgánica

2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo, que sólo exige que el profesional objetor manifieste su decisión “anticipadamente y por escrito”.

El Decreto 225/2021, de 6 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se creó y reguló el registro de profesionales sanitarios objetores de conciencia a realizar la ayuda para morir y la comisión de garantía y evaluación, acogió la consideración esencial reseñada por el dictamen de esta Comisión.

- El Dictamen 540/21, de 26 de octubre, analizó la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se creaban las distinciones honoríficas de la Comunidad de Madrid para la memoria y reconocimiento a las víctimas del terrorismo y de actuaciones de lucha contra el terrorismo.

La solicitud de dictamen tuvo entrada el día 8 de octubre de 2021 y se emitió en plazo, sin consideraciones esenciales.

-El día 2 de noviembre se emitió el dictamen 561/21, sobre el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modificaba el Decreto 21/2020, de 26 de febrero, que disponía la suspensión de la concesión de las autorizaciones de comercialización y apertura y funcionamiento de los establecimientos de juego y de la emisión de consultas previas de viabilidad, en tanto se realizara la planificación de los mismos en el territorio de la Comunidad de Madrid.

La solicitud de dictamen tuvo entrada el día 22 de octubre de 2021 y el dictamen no recogió consideraciones esenciales.

-Por último, se emitió el Dictamen 634/21, de 14 de diciembre, ante la consulta formulada por el consejero de Educación, Universidades, Ciencia y portavoz del Gobierno, en referencia al proyecto de decreto del Consejo

de Gobierno por el que se modificaba el Decreto 29/2013, de 11 de abril, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid y se actualizaban los criterios de admisión y su ponderación.

La solicitud de dictamen tuvo entrada el día 19 de noviembre de 2021 y formuló una consideración esencial, indicando que la ponderación de algunos criterios propuesta debería rectificarse para acomodarla a la legislación básica estatal, pues la Comunidad de Madrid, en el ejercicio de sus competencias y en el marco de sus objetivos en materia educativa, podía configurar los criterios de admisión primando la formación académica del alumnado, en el caso del Bachillerato o potenciando la conciliación de la vida laboral o familiar o la condición de familia numerosa, otorgándoles mayor puntuación que a los otros criterios establecidos como complementarios, ahora bien lo que no podría hacer era otorgar a dichos criterios una ponderación superior a la otorgada a los criterios establecidos como ‘prioritarios’ en la legislación estatal básica.

El Decreto 244/2021, de 29 de diciembre, por el que se modificó el Decreto 29/2013, de 11 de abril, de libertad de elección de centro escolar en la Comunidad de Madrid y se actualizaron los criterios de admisión y su ponderación, corrigió efectivamente la deficiencia observada.

Además de las indicadas disposiciones reglamentarias, también determinaron la emisión de los correspondientes dictámenes durante el 2021, varios proyectos normativos relativos a la modificación y/o aprobación de los planes de estudio de diferentes titulaciones. Así se emitieron: el Dictamen 166/21, de 13 de abril, relativo al plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Energías Renovables; el Dictamen 171/21, de 13 de abril, sobre los planes de estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos de Técnico Deportivo Superior en Alta Montaña y Técnico Deportivo Superior en Escalada; el Dictamen 180/21, de 20 de abril,

relativo al plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Obras de Interior, Decoración y Rehabilitación; el Dictamen 184/21, de 20 de abril, sobre el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en guía en el medio natural y de tiempo libre; el Dictamen 178/21, de 20 de abril, referente a los planes de estudios de las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos de Técnico Deportivo en Barrancos, Técnico Deportivo en Escalada y Técnico Deportivo en Media Montaña; el Dictamen 352/21, de 13 de julio, emitido ante la consulta atinente a la modificación del currículo de la Educación Secundaria Obligatoria; el Dictamen 353/21, de 20 de julio, sobre el plan de estudios del curso de especialización de formación profesional en *ciberseguridad* en entornos de las tecnologías de la información; el Dictamen 355/21, de 20 de julio, del plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Proyectos de Obra Civil; el Dictamen 359/21, de 20 de julio, relativo al plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Proyectos de Edificación; el Dictamen 360/21, de 20 de julio, sobre el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Organización y Control de Obras de Construcción; el Dictamen 464/21, de 28 de septiembre, del plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Educación y Control Ambiental y, finalmente, el Dictamen 461/21, de 28 de septiembre, referente al el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Termalismo y Bienestar.

#### **6.4. Convenios con otras Comunidades Autónomas**

En el 2021 no se han formulado solicitudes de dictamen de este tipo.

## 6.5. Responsabilidad patrimonial de la Administración

El bloque principal de los asuntos sometidos al dictamen de esta Comisión se encuadra en esta materia. Destacaremos algunos de los dictámenes emitidos por su importancia, cuantitativa o cualitativa, por su novedad o curiosidad.

Por su actualidad, parece lógico comenzar por el dictamen sobre la primera de diversas reclamaciones posteriores solicitando el resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos por diferentes empresas, a causa de la paralización forzosa de su actividad durante la pandemia y/o las pérdidas económicas sufridas por otras medidas adicionales. La reclamación analizada en el 2021 pretendía el reconocimiento de una responsabilidad solidaria de la Comunidad de Madrid, con la Administración General del Estado e incluso con otras CCAA, pues el reclamante tenía establecimientos emplazados en otros lugares del territorio nacional.

De esta forma se emitió el Dictamen 599/21 de 16 de noviembre, en relación con la reclamación formulada por una empresa titular de varios gimnasios, cuya línea de argumentación planteaba que, debería indemnizárseles por las pérdidas sufridas a consecuencia de las medidas adoptadas por las diferentes administraciones para intentar subvenir a la pandemia de la Covid-19, restringiendo la deambulación, ordenando el cierre temporal de esos establecimientos, limitando sus horarios y aforos e imponiendo medidas de distanciamiento social. Los reclamantes planteaban haber sufrido una suerte de *causa expropiandi*, por considerar que el sacrificio que se había exigido al sector era superior a otros, bajo la justificación de estar beneficiando al resto de la población.

El dictamen emitido destacaba que la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid debía entenderse restringida a las medidas adoptadas por las autoridades madrileñas los días anteriores a la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/20 y a las

adoptadas a partir del 21 de junio de 2020. Además, en relación con este último periodo, no se admitió la responsabilidad solidaria con otras comunidades autónomas, porque la actuación de cada una de estas se circunscribió a su ámbito territorial.

En el plano material, se destacó que no se había acreditado debidamente el daño reclamado, por no tratarse de un daño económico cierto e individualizado, respecto a la actividad de las reclamantes. En cuanto a la antijuridicidad, estos dictámenes indicaron que la STC 148/2021, de 14 de julio, en lo que aquí interesa, declaró por una parte, inconstitucionales y nulas determinadas medidas, entre ellas, las restricciones a la libertad de circulación recogidas en los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020; y por otra, consideró conforme a la Constitución Española, las medidas adoptadas en el artículo 10, puntos 1, 3 y 4 en relación a la libertad de empresa, en las que se establecía la suspensión de la apertura al público de locales y establecimientos, salvo los considerados esenciales, así como la suspensión de la apertura al público de museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio y las de hostelería y restauración. Por tanto, respecto de las medidas de limitación y restricción de las actividades económicas reguladas en el artículo 10 del Real Decreto 463/2020, la sentencia (FJ 9) confirmó su plena constitucionalidad y el deber de soportar dichas limitaciones, avalando la proporcionalidad de las medidas restrictivas de la libertad de empresa (artículo 38 CE), que cede ante otros derechos constitucionales como el de la vida e integridad física (artículo 15) o ante el principio rector de la política social y económica de protección de la salud (artículo 43 CE); destacando finalmente en su FJ 10 que, la inconstitucionalidad apreciada en la sentencia *“no será por sí misma título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas”*.

Finalmente, se indicó en este dictamen que, a mayor abundamiento, también concurría la existencia de fuerza mayor, que rompería el eventual nexo causal entre la actuación administrativa y el perjuicio producido.

Algunas otras reclamaciones, especialmente en el ámbito sanitario, plantearon supuestas deficiencias asistenciales, por causa de la saturación de la sanidad madrileña en los momentos más críticos de la pandemia, aunque en los casos analizados quedaba acreditada la adecuación a la *lex artis* de las actuaciones controvertidas- dictámenes 629/21, de 14 de diciembre y 664/21 de 21 de diciembre-.

También en relación con particulares situaciones acaecidas en el 2021, el Dictamen 538/21, de 26 de octubre analizó una solicitud de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída de una rama de un árbol sobre un inmueble, a resultas del temporal de nieve “Filomena”. En este caso, se estimó la concurrencia de fuerza mayor que exoneraba de responsabilidad a la Administración.

### **6.5.1 Retroacción**

Encontramos en el 2021 algunos supuestos en que ha sido preciso proceder a la retroacción de las actuaciones en expedientes de responsabilidad patrimonial en materia sanitaria, por faltar los informes preceptivos del servicio causante del daño, en supuestos en los que se cuestionaban actuaciones diversas, respecto de un mismo paciente. Así en los dictámenes 552/21 y 564/21, ambos del 2 de noviembre, y en el 378/21 de 4 de agosto, entre otros o ante la omisión del informe de la Inspección sanitaria, en el Dictamen 384/21, de 3 de agosto.

En materia de caídas, se ha producido esta situación, en casos de incorporación al procedimiento de algún informe posterior al trámite de audiencia, como ocurrió en el Dictamen 514/21, de 19 de octubre, en el

que se había emitido un nuevo informe sobre la valoración de las lesiones, destacándose por esta Comisión que el trámite del artículo 82 de la LPAC, tiene reconocimiento constitucional en el artículo 105, apartado c), de la Constitución Española y la circunstancia de que estas deficiencias procedimentales pueden ocasionar la indefensión de la parte reclamante.

También han sido destacables algunos supuestos en los que el trámite de audiencia sólo se ha concedido al reclamante, pero no a la empresa contratista tal y como exige el artículo 82.5 de la LPAC que exige esa audiencia se produzca “*en todo caso*”, debiendo realizarse una vez instruido el procedimiento y con anterioridad a la solicitud del informe al Consejo de Estado u órgano consultivo autonómico. Se trata de una omisión formal sustancial que obliga igualmente a la retroacción del procedimiento, pues mal puede imputarse la responsabilidad al contratista o, incluso, intentar repetir frente al mismo, tras una instrucción del expediente claramente parca e insuficiente.

En materia de responsabilidad contractual, también hubo lugar a acordar la retroacción, ante la omisión del informe del Servicio Jurídico, en dictámenes como el 451/21, de 21 de septiembre, en referencia a la resolución de incidencias surgidas durante la ejecución de los contratos, con previene el artículo 191.3.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en adelante LCSP/17, que establece que es preceptivo el dictamen del órgano consultivo en este tipo de reclamaciones, en línea también con lo expuesto por esta esta Comisión en dictámenes precedentes, como el Dictamen 106/19, de 14 de marzo 8 de agosto o el más reciente 422/20, de 29 de septiembre y viene recogiendo continuamente el Consejo de Estado, en dictámenes 162/2016, de 7 de abril y 1041/2017, de 20 de octubre, entre otros.

También faltaba el informe del órgano encargado del asesoramiento municipal, en el procedimiento a que dio lugar el Dictamen 425/21, de 14 de septiembre, sobre una resolución contractual, en la que se estimó necesaria la retroacción del procedimiento para que se emitiera el correspondiente informe por parte de la Secretaría de un ayuntamiento, en los términos del artículo 114.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, del que sólo se debería dar traslado a la entidad adjudicataria para que formulase alegaciones en el caso de que introdujera alguna cuestión jurídica nueva.

Por faltar la propuesta de resolución, hubo lugar indicar la retroacción en el Dictamen 319/21, de 6 de julio, en el que se indicó que el cumplimiento de los requisitos formales del procedimiento administrativo no es un mero formalismo sino que asegura y garantiza el respeto de los derechos de los ciudadanos especialmente cuando puedan resultar afectados por la resolución administrativa que se dicte, tal y como fue destacado por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en el Dictamen 561/09 y por esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 559/16, de 15 de diciembre, 528/18, de 4 de diciembre y 86/19, de 7 de marzo, entre otros, en los que se ha señalado también que la Administración no puede adoptar sin más una resolución contractual, sino que ha de hacerlo observando de un modo riguroso las exigencias de índole procedimental que resulten aplicables.

En procedimientos sobre revisión de oficio se acordó proceder a la retroacción en el Dictamen 298/21 de 22 de junio, destacando la necesidad del preceptivo informe de la Secretaría municipal, en las funciones de asesoramiento legal del ente proponente, previamente al trámite de audiencia al solicitante y la elaboración de la propuesta de resolución para su remisión a esta Comisión.

### **6.5.2. Derecho a la información y consentimiento informado**

Sobre esta materia, durante el 2021, se sigue manteniendo el carácter personalísimo de su invocación y reclamación, según se deduce del artículo 5.1 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, según el cual el titular del derecho a la información es el propio paciente y de la Sentencia 37/2011, de 28 de marzo, del Tribunal Constitucional. Así, entre otros, en el Dictamen 162/21, de 13 de abril se ha negado la transmisibilidad a los herederos, de tal forma que solo el paciente puede reclamar por la vulneración de su autonomía legitimación de terceros diferentes al propio paciente afectado, más allá de la posibilidad de que los herederos sucedieran en la legitimación; en la línea ya mantenida en precedentes dictámenes 46/16, de 28 de abril; 166/16, de 9 de junio; 507/16, de 10 de noviembre; 141/18, de 22 de marzo, 200/18, de 3 de mayo.

### **6.5.3. Coordinación de los servicios sanitarios**

Algunas reclamaciones sobre responsabilidad en materia sanitaria, plantean situaciones en las que los pacientes han recibido tratamientos a cargo de diversos servicios sanitarios autonómicos.

En estos casos, se matiza en el apartado de la legitimación pasiva que únicamente corresponden eventuales responsabilidades a la Comunidad de Madrid, en cuanto a la asistencia dispensada por la sanidad madrileña, así ocurrió en el dictamen 372/21, de 27 de julio.

### **6.5.4. Cuestiones de personal y procesos selectivos**

Durante el 2021, se han planteado varias reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid en materia de procedimientos selectivos, por los daños y perjuicios ocasionados, por

ejemplo como consecuencia de la exclusión de los reclamantes de determinadas listas de interinos, por no haber valorado cierta formación y/o méritos aducidos.

En estos casos, partiendo de la realidad del daño -si posteriormente se estableció que tales méritos debieron considerarse, por ejemplo en un pronunciamiento judicial-; debe analizarse si el mismo puede ser considerado antijurídico y con apoyo en el criterio jurisprudencial, se ha venido indicando que la validez de la titulación o los méritos aportados a los efectos de desempeñar determinados puestos, resulta compleja desde un punto de vista técnico-jurídico, por lo que habrá de analizar en cada caso por qué no se haya hecho, excluyendo la responsabilidad, siempre que la Administración haya actuado fuera de unos márgenes razonados y razonables, en aplicación de la doctrina del margen de tolerancia. Sobre el particular, los dictámenes 15/21 de 19 de enero y el 517/21, de 19 de octubre.

También en relación con los aspectos laborales y de personal, destacamos algunos pronunciamientos sobre reclamaciones de responsabilidad patrimonial por acoso laboral o *mobbing*.

Sobre esta cuestión, esta Comisión ha venido manteniendo que el *mobbing* se caracteriza por ser una situación en la que, como consecuencia de actos vejatorios continuados, realizados por la Administración o tolerados por esta, el trabajador sufre una situación de ansiedad, estrés, pérdida de autoestima y alteraciones psicósomáticas, determinando en ocasiones el abandono de su empleo por resultarle insostenible la presión a que se encuentra sometido. También se ha indicado que, como señala la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 20 de junio de 2018 (rec. núm. 156/2017): “*la apreciación subjetiva de la presencia de una situación de acoso no implica que se haya producido el acoso en el sentido técnico jurídico*”.

Así en los dictámenes 196/21, de 5 de mayo y en el 192/2, de 27 de abril, se destacó que la acreditación de la situación de acoso laboral exige una actividad probatoria completa y fundada, para constatar si se ha producido realmente en sus elementos objetivos (presión continuada, relación de causalidad con el trabajo, falta de amparo en el poder de dirección y gravedad en la conducta empleada) y subjetivos (intencionalidad denigratoria y carácter individualizado -que no colectivo-del destinatario). Requisitos que han de servir para diferenciar esta figura de otras afines o del *mobbing* subjetivo o falso, en los que las percepciones personales del trabajador no se corresponden con los datos -objetivos y subjetivos- que están presentes en el desarrollo de su actividad laboral, en la que faltan los referidos elementos que caracterizan el acoso moral.

#### **6.5.5. Ámbito urbanístico y ambiental**

Las reclamaciones de responsabilidad en materia urbanística, durante el 2021, en muchos casos han insistido en la aplicación de la “doctrina del margen de tolerancia”. Así ha ocurrido, entre otros, en el Dictamen 480/21, de 5 de octubre, en el que se desestima la reclamación formulada al entender que no concurría la antijuridicidad del daño, indicando que la concesión de licencias urbanísticas es una técnica autorizadora de la Administración en la que esta fiscaliza la actividad proyectada y su conformidad a la legalidad urbanística, (artículo 152.a) Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid), constituyendo una potestad reglada y que la jurisprudencia española admite la exoneración de la responsabilidad de la Administración en el caso de ejercicio de potestades regladas, considerando el mayor rigor que ha de presidir su apreciación, llegando a afirmar, con cita de las sentencias del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1998 y de 16 de febrero de 2009 (Recurso 1887/2007), que: *“resulta posible que, ante actos dictados en virtud de facultades absolutamente regladas, proceda el sacrificio individual, no obstante su anulación posterior, porque se ejerciten dentro de los márgenes de*

*razonabilidad que cabe esperar de una Administración pública llamada a satisfacer los intereses generales y que, por ende, no puede quedar paralizada ante el temor de que, si revisadas y anuladas sus decisiones, tenga que compensar al afectado con cargo a los presupuestos públicos, en todo caso y con abstracción de las circunstancias concurrentes. En definitiva, para apreciar si el detrimento patrimonial que supone para un administrado el funcionamiento de un determinado servicio público resulta antijurídico ha de analizarse la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles. Esto es, si, pese a su anulación, la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica...”.*

Destacamos en materia urbanística, además, el Dictamen 306/21, de 29 de junio, se emitió en relación con un expediente de responsabilidad patrimonial en el que se reclama una indemnización por los daños y perjuicios derivados de la aprobación del Decreto 28/2018, de 3 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se declaró Bien de Interés Patrimonial de la Comunidad de Madrid el Noviciado de las Damas Apostólicas del Sagrado Corazón de Jesús, sito en el Paseo de la Habana, nº 198, de Madrid. En el dictamen se analizaba el supuesto indemnizatorio incluido en el artículo 48 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, de las vinculaciones y limitaciones singulares y se desestimó al no resultar acreditada la realidad del daño alegada por la reclamante, porque esta no había patrimonializado ningún aprovechamiento urbanístico, al no ser la propietaria del inmueble.

Especialmente relevante también fue el Dictamen 247/21 aprobado por unanimidad el 25 de mayo de 2021, en el asunto promovido en nombre y representación de la entidad EL CORTE INGLÉS, S.A. sobre indemnización de los daños y perjuicios causados por la anulación judicial de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid

de 1997, en el ámbito del APE 00.02, de la que se ha derivado la nulidad de pleno derecho de las licencias urbanísticas de obras concedidas a la citada mercantil para la adecuación y ampliación de los centros comerciales de Méndez Álvaro y de Campo de las Naciones, en Madrid.

El referido dictamen, de sentido desestimatorio, consideró prescrito el derecho de la reclamante, estableciendo el *dies a quo* para el cómputo del plazo en la fecha de notificación de la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2015, por la que se resolvió el Recurso de Casación núm. 2645/2013, y se confirmó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 21 de junio de 2013, que anuló la Modificación “*por ausencia de justificación de la delimitación del ámbito de actuación discontinuo que creaba, con evidente desvinculación entre el incremento del aprovechamiento y las nuevas dotaciones públicas creadas por aquella*”; recalcando que “*si toda modificación de un Plan requiere justificación, ésta debe ser máxima en un supuesto, como el actual, de creación de un ámbito discontinuo, en el que la edificabilidad se atribuye a unas parcelas, con los consiguientes inconvenientes para los vecinos del sector, y sin embargo las dotaciones derivadas de ese aumento de edificabilidad se sitúan en otras parcelas*”.

Se tuvo en cuenta en esa argumentación que, la responsabilidad que correspondería a la Comunidad de Madrid, derivaría únicamente de la aprobación por esta Administración del instrumento de planeamiento posteriormente anulado, pues no interviene ni en el desarrollo urbanístico posterior ni en el procedimiento de concesión de las diferentes licencias.

Adicionalmente el dictamen consideró con amplia fundamentación que, no se había acreditado por la entidad reclamante un daño efectivo pues, no habiéndose todavía producido la demolición de lo edificado, no era posible considerar producido un daño real y efectivo.

#### **6.5.6. Problemas de legitimación activa y pasiva**

En este punto conviene prestar una referencia a la polémica sobre la intransmisibilidad de los daños morales causados por lesión al derecho a la información del paciente, determinante en su caso de situaciones de falta de legitimación activa en casos en que se planteen deficiencias del consentimiento informado por personas diferentes al propio paciente afectado.

En el 2021, dictámenes como el 332/21, de 6 de julio, han recordado que esta Comisión Jurídica Asesora no desconoce la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de febrero de 2021 (recurso 3935/2019), con un criterio más laxo en este punto; si bien no considera que sea suficientemente concluyente como para propiciar un cambio de criterio, puesto que no contiene pronunciamiento expreso sobre la transmisibilidad del daño moral, personalísimo, en que traduce dicha falta de información.

#### **6.5.7 Aspectos tributarios**

Algunas reclamaciones de responsabilidad patrimonial han permitido efectuar análisis puntuales de aspectos tributarios.

Por ejemplo en el Dictamen 645/21, de 14 de diciembre, sobre el impuesto sobre el valor añadido, se analizó si el importe del IVA podría ser indemnizado en aplicación del principio de plena indemnidad o de reparación integral del daño- en este caso se abordaba la indemnización resultante de un siniestro- y se indicó que, parece claro que, en términos generales, el IVA satisfecho por el perjudicado por la reparación del daño es para él un daño en sí mismo, una disminución patrimonial, y por tanto computable a efectos del cálculo de la indemnización e indemnizable, y ello es indiscutible en el caso de las personas físicas perjudicadas que resultan ser consumidores finales. Sin embargo, cuando esto no es así y el perjudicado es una persona que por su posición en el tráfico puede deducir lo que abona por IVA a sus proveedores de lo que recauda, a efectos de su ingreso a la Hacienda Pública, y lo hace, es claro que recupera de esa forma

lo concretamente pagado por IVA, y si es así, el importe de ese IVA no supone una efectiva disminución patrimonial, ni debe formar parte del daño indemnizable, por lo que su eventual cobro supondría un enriquecimiento injusto.

En materia urbanística, en caso de plantearse reclamación de responsabilidad por el abono de tasas urbanísticas abonadas indebida o excesivamente, en dictámenes como el Dictamen 480/21, de 5 de octubre o el 535/21, de 26 de octubre, esta Comisión ha indicado que el procedimiento de responsabilidad patrimonial no es la vía adecuada para reclamar la cantidad ya abonada en concepto de tasa e impuestos, si tal pago no se reputa justificado por el sujeto obligado, debiendo acudir a un procedimiento sobre devolución de ingresos indebidos, en el plazo legalmente previsto para ello en la Ley General Tributaria (LGT), de acuerdo con los artículos 66.c) y 221 de dicha norma, solicitar la declaración de nulidad de las liquidaciones, de conformidad con el artículo 217 de la LGT o, impugnar las liquidaciones giradas por la administración municipal por el Impuesto sobre Bienes Inmuebles para cuestionar su legalidad, pues la falta de utilización de esa vía impugnatoria impide apreciar el necesario requisito de la antijuridicidad del hipotético perjuicio.

Otras veces la materia tributaria surge tangencialmente, al hilo del análisis de procedimientos diferentes a los de responsabilidad patrimonial. Así el Dictamen 78/21, de 16 de febrero, que emitido en el procedimiento de revisión de oficio de la Resolución de la concejal presidente del Distrito de Tetuán de 6 de marzo de 2019 por la que se reconoció a una empresa el derecho a ser compensada por el importe del impuesto sobre bienes inmuebles correspondiente al año 2019, por los meses de marzo a diciembre de 2019, surgió tangencialmente la necesidad de analizar cuestiones tributarias.

El dictamen concluyó que procedía la revisión de oficio de la compensación reconocida a la empresa, al resultar contraria al ordenamiento jurídico por tratarse de una exención encubierta, sin que procediera la aplicación de los límites del artículo 106 de la LPAC.

Resulta también destacable en materia tributaria el Dictamen 190/21, de 27 de abril, que analizaba la posibilidad de revisión de oficio de liquidaciones firmes del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana (IIVTNU), a consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4 del TRLRHL por la STC 59/2017.

La citada sentencia del Tribunal Constitucional considera que el IIVTNU no es, con carácter general, contrario a la Constitución Española sino tan sólo en aquellos supuestos en los que somete a tributación situaciones inexpresivas de capacidad económica, esto es aquellas que no presentan aumento de valor del terreno al momento de la transmisión.

El dictamen se pronunció en sentido contrario a la procedencia de la revisión propuesta y explicaba que sobre esta cuestión el Tribunal Constitucional volvió a pronunciarse en la STC 126/2019, de 31 de octubre, en la que reitera la doctrina de la STC 59/2017 añadiendo la inconstitucionalidad del artículo 107.4 del TRLRHL y realizando -en su Fundamento Jurídico 5º-, por exigencia del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), unas importantes precisiones sobre el alcance de la declaración de inconstitucionalidad, según las cuales se establecía que únicamente habían de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esa sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hubieran adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma, y no haber recaído todavía en ellas una resolución administrativa o judicial firme.

En el mismo sentido, el dictamen destacaba los pronunciamientos de otros órganos consultivos y la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2020 (rec. 5923/2018), que fijó como doctrina en interés casacional el que las declaraciones de inconstitucionalidad del art. 107.4 TRLHL no permiten revisar en favor del obligado tributario actos administrativos de liquidación del IIVTNU que hayan quedado firmes, por haber sido consentidos al tiempo de la publicación de tales sentencias.

#### **6.5.8. Responsabilidad en el ámbito educativo**

En los supuestos en que se han planteado reclamaciones de responsabilidad patrimonial en ese ámbito, especialmente se ha debido analizar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público educativo, requiriendo para que puedan prosperar, acreditar la circunstancia de que los daños sufridos derivan efectivamente de la actuación administrativa, valorando el cumplimiento de la normativa aplicable y el estándar del *cuidado* exigible en cada situación y la eventual existencia de elementos que rompieran el nexo causal. En una reclamación sobre posibles carencias en materia de la educación proporcionada a menor con capacidades especiales, el Dictamen 116/21 de 2 de marzo indicó que la administración educativa tiene una obligación de medios dentro de las posibilidades humanas y presupuestarias, pero no le es exigible unos resultados académicos específicos, ni puede ser responsable de los éxitos o fracasos de cada alumno.

Durante el año 2021 también han continuado llegando solicitudes de dictamen en relación con procedimientos de revisión de oficio iniciados por las universidades públicas madrileñas para revisar los títulos de doctorado concedidos por estas por la falta de originalidad de la tesis doctoral, dando lugar, por ejemplo a la emisión de los dictámenes 95/21, de 23 de febrero y 188/21, de 27 de abril.

En el primero de los señalados se analizaron los defectos procedimentales observados, determinando la retroacción del procedimiento y, en el segundo, resultando acreditado en el expediente la falta de originalidad de la tesis doctoral, se consideró procedente revisar de oficio la concesión del título por la causa de nulidad prevista artículo 47.1.f) de la LPAC, al tratarse “*actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*”. No se estimaron aplicables en este caso tampoco los límites del artículo 106 de la LPAC.

#### **6.5.9. Prescripción, valoración del daño y acción de regreso**

En cuanto a la prescripción, como es sabido, el plazo para el ejercicio del derecho a reclamar en materia de responsabilidad, es de un año, contado desde que se produjo el hecho o el acto que motive la indemnización, o de manifestarse su efecto lesivo (cfr. artículo 67.1 de la LPAC). El Dictamen 641/21, de 21 de diciembre las causas de suspensión analizó las actuaciones que pueden interrumpirlo, trayendo a colación el artículo 1973 del 8/13 Código Civil, e indicó que la prescripción se interrumpe en virtud de cualquier reclamación que manifiestamente no aparezca como inidónea o improcedente encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por las vías posibles para ello, según determina la así, de conformidad con la jurisprudencia al efecto.

En materia de valoraciones, para con los daños físicos esta Comisión viene considerando aplicable los parámetros valorativos de los daños personales contenidos en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, correspondientes al año en que se produjera el evento lesivo y que, además, señalando que procede su

actualización conforme lo establecido en el artículo 34.3 de la LPAC - así por ejemplo, en el dictamen 673/21, de 28 de diciembre-.

En cuanto al daño moral, hemos señalado reiteradamente – por ejemplo en nuestro Dictamen 560/19, de 26 de diciembre, entre otros muchos) que *“los daños morales, por oposición a los meramente patrimoniales, son los derivados de las lesiones de derechos inmateriales”* y *“la situación básica para que pueda darse un daño moral indemnizable consiste en un sufrimiento o padecimiento psíquico o espiritual, impotencia, zozobra, ansiedad, angustia”*, constituyendo *“estados de ánimo permanentes de una cierta intensidad”* (en este sentido la Sentencia de 31 de mayo de 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo). En la Sentencia de 29 de junio de 2011 del Tribunal Supremo (recurso 3561/2007), se mantiene que *“a efectos de determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración se incluye el daño moral. Sin embargo, por tal no podemos entender una mera situación de malestar o incertidumbre, salvo cuando la misma ha tenido una repercusión psicofísica grave”*. Ahora bien, al igual que el daño patrimonial, el daño moral debe ser probado.

Sobre su valoración, en dictámenes como el 86/21, de 16 de febrero y el 531/21, de 19 de octubre, se indicaba que la valoración del daño moral es extremadamente complicada por su gran subjetivismo y que obligaba a ponderar todas las circunstancias concurrentes en el caso, para determinar una cuantía de un modo estimativo atendiendo a las peculiaridades presentes, situándose en el plano de la equidad. Por eso mismo, en estos casos, esta Comisión viene estableciendo indemnizaciones globales y actualizadas, fijadas a tanto alzado.

En cuanto a los daños materiales sobre las cosas, se tienen en cuenta los costes de reparación de los bienes accidentados, considerando el continente y el contenido, como ocurría por ejemplo en el Dictamen

653/21, de 21 de diciembre o en el 653/21, de igual fecha, donde se explicaba que el Tribunal Supremo ha venido estableciendo en numerosa jurisprudencia que el resarcimiento tiene por finalidad volver a la situación previa que tenía el patrimonio afectado por el siniestro, como se recogía en la Sentencia de la Sala Tercera de 21 julio de 2011 (recurso de casación 4002/2007), con cita de otra de 10 de octubre de 2000 (recurso 3931/1996), que también indicaba que las valoraciones han de ir referidas al momento del siniestro y contemplar valor venal que tuvieran los bienes destruidos.

La posibilidad de ejercitar la acción de regreso, subyace en todos los procedimientos de responsabilidad en que concurra la intervención de un contratista en la actividad prestadora de los servicios públicos (hospitales concertados o conveniados con la sanidad madrileña, por ejemplo). También en responsabilidades viarias, si concurren contratistas a los que se trasladen las responsabilidades de la conservación y/o las obras en espacios públicos o la prestación de servicios de movilidad en esos lugares- en este último sentido, por ejemplo, el Dictamen 466/21, de 28 de agosto, sobre daños acaecidos tras una caída cuando circulaba en una bicicleta de “Bicimad”, por el Parque Juan Carlos I s/n, de Madrid. Allí se indicó que, en cuanto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Madrid que derivaba, por un lado, de la titularidad de la competencia de parques y jardines públicos, ex artículo 25.2. d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local en la redacción vigente en el momento de los hechos, pues el alquiler de bicicletas en el lugar donde acaeció el accidente forma parte de las prestaciones del contrato de Gestión Integral del Servicio Público de Parques y Viveros Municipales. Además, también cabría atribuir tal legitimación pasiva al ayuntamiento en su condición de titular del servicio público de movilidad que comprende el servicio de bicicleta pública.

Resulta imprescindible para que pueda ejercitarse la acción de regreso que se haya conferido audiencia al contratista en el procedimiento, según ya se indicó, en el supuesto últimamente indicado, se confirió trámite de audiencia y vista del expediente a todos los interesados en el procedimiento y en particular a la UTE Parques Singulares Lote 2, adjudicataria del contrato de Gestión Integral del Servicio Público de Parques y Viveros Municipales, así como a la entidad aseguradora de la citada UTE.

### **6.6. Revisión de oficio y recurso extraordinario de revisión**

En este apartado, además de los dos dictámenes recaídos en procedimientos de revisión de oficio que se han reseñado entre los relevantes por abordar cuestiones tributarias; destacamos el Dictamen 394/21, de 31 de agosto, emitido en un procedimiento de revisión de 112 expedientes sancionadores del Ayuntamiento de Madrid en materia de tráfico.

En el mismo se indicó que muchas de las cuestiones invocadas por la recurrente como causa de nulidad (falta de datos del denunciante, ratificación del denunciante, obligación de aportar fotografías del hecho sancionable), podrían constituir infracciones legales o reglamentarias que deben calificarse como vicios de anulabilidad, en cuanto que suponen infracciones del ordenamiento jurídico, que habrían determinado la nulidad del acto impugnado si hubieran sido recurridos en plazo pero que, en el presente caso, al tratarse de actos que han puesto fin a la vía administrativa y no haber sido recurridos en plazo, solo pueden ser objeto de revisión por las causas previstas en el artículo 47.1 de la LPAC que constituyen vicios de nulidad de pleno derecho.

En concreto, en relación con los vicios procedimentales alegados, es doctrina reiterada de esta Comisión Jurídica Asesora, en consonancia con la jurisprudencia del Tribunal Supremo, limitar su aplicación a aquellos

casos en que se ha omitido total y absolutamente el procedimiento legalmente establecido y en los que se han omitido trámites esenciales.

En el caso analizado, de las diversas cuestiones alegadas por la recurrente, solo la relativa a la práctica de las notificaciones podría ser considerada de entidad suficiente para, en el caso de que se estimara vulnerada la normativa aplicable a las mismas, pudiera considerarse como un trámite esencial y, por tanto, causante de indefensión a la recurrente.

Tras examinar que la notificación de la sanción había sido correctamente realizada, la Comisión Jurídica Asesora concluyó que no procedía la revisión de oficio de las 112 sanciones impuestas por el Ayuntamiento de Madrid.

También relevante el Dictamen 575/21, de 10 de noviembre, en el que previa la contratación de la concesión de obra pública para la *“Construcción de un polideportivo en el barrio de La Estación en el municipio de Navalcarnero”*, el indicado ayuntamiento pretendió declarar la nulidad de las certificaciones de obras nº 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 20 y 21 aprobadas en la ejecución del contrato mediante la incoación de un procedimiento de revisión de oficio.

El dictamen concluyó que no procedía la revisión de oficio de las citadas certificaciones de obra porque, al no haberse producido la recepción final de la obra.

Se indicó en el dictamen que, el contrato de obra es indivisible no considerándose cumplido hasta que es ejecutado en su totalidad. La falta de recepción final de las obras impide que se tenga por ejecutada la obra en su totalidad y, en consecuencia, que la empresa contratista haya adquirido los derechos al abono de la certificación final de las obras, a la devolución de la garantía y a la liquidación del contrato con la consiguiente liberación de sus obligaciones contractuales pudiendo la Administración

en la medición final efectuar las rectificaciones y variaciones oportunas. En este sentido es claro el artículo 145.1 LCAP al establecer que las certificaciones emitidas, cuyos abonos tienen el concepto de pagos a cuenta, no suponen, *“en forma alguna, aprobación y recepción de las obras que comprendan”*. Por lo expuesto se consideró que no resultaba de aplicación la causa de nulidad invocada por la Administración consultante prevista en el artículo 47.1.f) relativa a *“los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esencial para su adquisición”*.

En cuanto a dictámenes sobre los recursos extraordinarios de revisión, durante el 2021 se emitieron únicamente dos. El primero, el Dictamen 204/21, de 5 de mayo, a instancia del Ayuntamiento de Madrid, contra cierta resolución del director general de Función Pública sobre declaración de desistimiento de ayudas asistenciales al personal municipal, jubilado y pensionista del Ayuntamiento de Madrid, en el que se indicó que debía ser desestimado al no concurrir la causa prevista en la letra a) del artículo 125.1 de la LPAC, pues el proceder administrativo se había ajustado estrictamente a las bases de la convocatoria.

El segundo fue el Dictamen 208/21, también de 5 de mayo, relativo a un procedimiento en el que se había sido interpuesto el indicado recurso extraordinario por la representación de una mercantil, contra la resolución desestimatoria del recurso potestativo de reposición que se interpuso frente al acuerdo del ayuntamiento correspondiente, por el que dicha administración acordó informar desfavorablemente la solicitud de calificación urbanística para la instalación de una estación de servicio de suministro de carburante para automoción en el municipio. En esa ocasión se concluyó que la resolución frente a la que se instó el recurso carecía de autonomía para ser recurrida de forma independiente, por lo que no podía admitirse su impugnación a través del recurso extraordinario de revisión.

## 6.7. Contratación pública

Debemos hacer una especial referencia en este punto a las novedades interpretativas adoptadas por esta Comisión en el 2021, en referencia al plazo para resolver los procedimientos en materia de resolución contractual, a los que –con independencia de la normativa rectora de cada contrato, en su aspecto material- resulta de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, en adelante LCSP/17 y subsidiariamente la LPAC, por tratarse de una cuestión procedimental.

Pues bien, una de las novedades de la LCSP/17 fue que su artículo 212.8, que establecía un plazo máximo para resolver de ocho meses, por resultar más adecuado para la tramitación de un procedimiento complejo como es el de la resolución contractual y en línea con los seis meses que para la revisión de oficio había fijado el artículo 106.5 de la LPAC y la disposición final 1ª de dicha norma, indicó que el citado artículo 212.8 de la LCSP/17 tenía carácter de legislación básica.

Ahora bien, la STC 68/2021, de 18 de marzo, a raíz de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón, ha procedido a declarar la inconstitucionalidad de algunos preceptos de la LCSP/17, ha afectado señaladamente a esta cuestión. En concreto, el artículo 212.8, fue impugnado al considerar que vulneraba la doctrina constitucional sobre la legislación básica, puesto que contendría una regulación de detalle o de procedimiento, que cercenaría la posibilidad de desarrollo legislativo por la Comunidad Autónoma de Aragón.

Como es sabido, la STC 68/2021, al analizar la impugnación del artículo 212.8, considera (FJ 5º) que tal precepto recoge una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica.

En su virtud el Tribunal Constitucional no anula el precepto en cuanto es de aplicación a los procedimientos de resolución de la Administración General del Estado, pero considera que infringe las competencias de las comunidades autónomas y por tanto no es de aplicación a estas ni a las entidades locales.

La normativa de la Comunidad de Madrid en materia de contratación es muy escasa y limitada prácticamente a la regulación de algunos aspectos organizativos y, en particular el artículo 62 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid establece que la contratación de la Comunidad de Madrid se regirá por la legislación básica del Estado en materia de contratos de las Administraciones Públicas y por las leyes de la Asamblea de Madrid y demás normas de carácter reglamentario que se dicten para su desarrollo y ejecución.

El subsiguiente problema resulta determinar si es aplicable el artículo 212.8 de la LCSP/17 como derecho supletorio al amparo del artículo 21/24 artículo 149.3 de la Constitución Española o si ha de prevalecer el artículo 21 de la LPAC, como normativa básica (disposición final 1ª de la LPAC).

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional reitera la escrupulosa exigencia de laguna para la aplicación supletoria, - así p. ej. en el FJ 8º de la STC 118/1996. En este sentido cabe citar también la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018 (rec. 3781/2017).

Sin embargo en el presente caso, al no haber regulado al respecto la Comunidad de Madrid (a diferencia de otras Comunidades Autónomas como la de Aragón -Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón- o la de Castilla y León -Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras-), no hay un plazo específico por lo que resulta aplicable la previsión del artículo 21 de la LPAC, en cuanto al plazo de tres meses.

Esta situación y la interpretación enunciada ha determinado la caducidad de numerosos expedientes en la materia, desde el Dictamen 576/21, de 10 de noviembre, que desarrolló la primera exposición de esta doctrina acogida por la Comisión Jurídica Asesora y ha sido mantenida en otros como el 602/21, de 16 de noviembre, 609/21, de 23 de noviembre, 626/21, de 30 de noviembre, 651/21, de 21 de diciembre.

La brevedad del plazo general al que actualmente debemos acudir en estos casos, según todo lo argumentado y los problemas que genera la necesidad de tramitar estos procedimientos -de ordinario complejos- en ese limitado espacio de tiempo, aconsejan abordar una regulación autonómica propia en la materia, según se ha argumentado.

Sobre los límites de la conservación de los actos administrativos, en un supuesto de declaración de caducidad de un procedimiento de resolución de contrato anterior, sin duda de interés ante la multitud de caducidades producidas, desde la referida STC 68/2021, destacamos el Dictamen 121/21, de 9 de marzo, emitido en relación con la resolución de un contrato de obras denominado *“Reforma del Centro de Computación Científica de la Universidad Autónoma de Madrid”*.

Otras cuestiones de relevancia en la materia merecen destacarse. Por ejemplo el particular análisis que sobre la existencia de oposición del contratista determinó el Acuerdo 10/21, de 10 de noviembre.

En ese supuesto, se planteaba la resolución del contrato administrativo de concesión de obra pública denominado *“Construcción de un polideportivo en el barrio de La Estación en el municipio de Navalcarnero”* y la empresa adjudicataria del contrato, estando declarada en concurso de acreedores formalizó un contrato privado de venta de unidad productiva (UPA) con otra empresa que adquiriría, a cambio de un precio, todo el activo y en el que se excluían de la venta las reclamaciones contra la empresa

adjudicataria y sus filiales, que no serían objeto de subrogación, de manera que la gestión de estas reclamaciones permanecería en el concurso.

En el caso sometido a consulta la entidad que se oponía a la resolución del contrato era la adquirente de la UPA, y no la empresa adjudicataria del contrato declarada en concurso, que no se había personado en el procedimiento, por lo que se consideró que no se había formalizado oposición por parte del contratista, por lo que el dictamen no era preceptivo y se acordó la devolución del expediente.