

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

AÑO 2019

ÍNDICE

1. [Presentación](#)

2. [Introducción](#)

3. [Actividad de la Comisión Jurídica Asesora](#)

3.1.- [Composición](#)

3.2.- [Función Consultiva](#)

3.2.1. [Asuntos sometidos a consulta. Expedientes](#)

3.2.1.1 [Expedientes recibidos](#)

3.2.1.2 [Procedencia de expedientes](#)

3.2.1.3 [Contenido de los expedientes](#)

3.2.1.4 [Expedientes recibidos desglosados por
meses](#)

3.2.1.5 [Expedientes devueltos](#)

3.2.1.6 [Cuantías reclamadas](#)

3.2.1.7 [Cuantías reclamadas en función de
organismos](#)

3.2.2. Asuntos debatidos en Pleno y Secciones

- 3.2.2.1 Número de Plenos y Secciones
- 3.2.2.2 Dictámenes y acuerdos emitidos
- 3.2.2.3 Procedencia de los dictámenes y acuerdos
- 3.2.2.4 Contenido de los dictámenes y acuerdos
- 3.2.2.5 Dictámenes y Acuerdos emitidos desglosados por meses
- 3.2.2.6 Devoluciones, caducidades y retroacción
- 3.2.2.7 Indemnizaciones concedidas
- 3.2.2.8 Indemnizaciones concedidas por organismos
- 3.2.2.9 Plazo emisión de dictámenes y acuerdos
- 3.2.2.10 Número de dictámenes por letrado

3.3. Seguimientos de dictámenes

4.- Infraestructura y medios del organismo

- 4.1. Sede de la Comisión, medios materiales y personales
- 4.2. La primera renovación de la Comisión Jurídica Asesora

- 4.3. [La modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora](#)
 - 4.4. [Biblioteca y bases de datos jurídicas](#)
 - 4.5. [Asistencia a Jornadas y participación en publicaciones](#)
 - 4.6. [Página Web](#)
- 5.- [Observaciones y sugerencias](#)
- 5.1. [Problemática de los expedientes remitidos a esta Comisión Jurídica Asesora](#)
 - 5.2. [La retroacción por deficiencias en la tramitación](#)
 - 5.3. [Las delegaciones en las remisiones de los expedientes](#)
 - 5.4. [La responsabilidad patrimonial de la Administración](#)
 - 5.4.1. [Responsabilidad por daños derivados de productos sanitarios](#)
 - 5.4.2. [Responsabilidad por actuaciones del SUMMA 112](#)
 - 5.4.3. [Daños por Lobos](#)
 - 5.4.4. [Sistema de Atención a la Dependencia](#)
 - 5.4.5. [La prueba testifical en el procedimiento de responsabilidad patrimonial](#)
 - 5.4.6. [Prescripción y diligencias preliminares civiles](#)
 - 5.4.7. [Prescripción a partir de la notificación de la sentencia anulatoria](#)

- 5.4.8. [Indemnización por anulación judicial de la denegación de un concierto educativo](#)
- 5.4.9 [Responsabilidad en materia urbanística](#)
- 5.4.10 [Responsabilidad de la Administración de Justicia Falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento](#)
- 5.4.11 [Representación y extinción del poder](#)
- 5.4.12. [Devolución por tratarse de responsabilidad contractual](#)
- 5.5. [Contratación Pública](#)
- 5.6. [Revisión de Oficio](#)
- 5.7. [Recurso Extraordinario de Revisión](#)
- 5.8. [Reglamentos Ejecutivos: la intervención de la Comisión Jurídica Asesora en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general](#)

1. Presentación

La presente Memoria, además de dar cumplimiento a lo establecido en el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora pretende destacar lo que ha sido el cuarto año de funcionamiento de este órgano consultivo, tanto en lo que se refiere a las dificultades organizativas y logísticas que han continuado surgiendo, como en la problemática jurídica analizada en los casi seiscientos (598) 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 2019, 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 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^a 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 esta 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 Consejo, 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 los vocales en número no inferior a ocho ni superior a doce. Sus miembros son designados por concurso entre Letrados de la Comunidad de Madrid con más de diez años de antigüedad adscritos a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Ha de recordarse que, conforme la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, los puestos de trabajo de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid que tengan encomendado el desempeño de las funciones descritas en esa Ley se adscribirán, con carácter exclusivo, a los funcionarios del Cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid, en el que se ingresa mediante oposición entre Licenciados en Derecho.

Por tanto, el criterio recogido en la legislación básica en cuanto a que la función consultiva se articulase mediante los Servicios Jurídicos exigía que correspondiese a funcionarios del Cuerpo de Letrados el desempeño de tales funciones.

En este sentido ha de recordarse que 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.

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 su nombramiento por concurso de méritos, por el nombramiento de los vocales durante seis años¹ 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-.

¹ La disposición transitoria segunda establece no obstante que, en la primera renovación, la mitad de los vocales nombrados en el primer periodo cesarán a los tres años.

De conformidad con lo dispuesto en la disposición final 2.^a 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 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. Tal y como se indicará posteriormente, esa limitación se ha eliminado por 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 Reglamento 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 celebrado a distancia el día 21 de abril de 2020 como consecuencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la

gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

3. Actividad de la Comisión Jurídica Asesora

3.1.- Composición

Presidenta

Rocío Guerrero Ankersmit

Vicepresidenta

Ana Sofía Sánchez San Millán

Secretario

Carlos Yáñez Díaz

Letrados Vocales

Rosario López Ródenas

Tomás Navalpotro Ballesteros (cese en agosto de 2019)

María Pilar Rubio Pérez de Acevedo (cese en agosto de 2019)

María Dolores Sánchez Delgado (en excedencia por servicio en otras Administraciones Públicas desde abril de 2019)

Roberto Pérez Sánchez (en excedencia por interés particular desde enero de 2019)

Por acuerdo del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid en reunión celebrada el día 17 de enero de 2019, se designó al actual secretario, cesando en el cargo, por concesión de excedencia por interés particular, el letrado vocal que lo desempeñaba anteriormente.

Por Decreto 69/2019, de 23 de julio, del Consejo de Gobierno, se resolvió la convocatoria aprobada mediante Orden 922/2019, de 26 de marzo, del Vicepresidente, Consejero de Presidencia y Portavocía del Gobierno, para la provisión de Letrados Vocales de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Los siguientes letrados vocales tomaron posesión en agosto de 2019:

Elena Hernáez Salguero (actualmente, en excedencia por servicios especiales)

Laura Cebrián Herranz

Francisco Javier Izquierdo Fabre

Silvia Pérez Blanco

3.2. Función Consultiva

3.2.1. Asuntos sometidos a consulta. Expedientes

3.2.1.1. Expedientes recibidos

En el año 2019 se recibieron un total de 598 solicitudes de dictamen, de las cuales el 60.20% (360 solicitudes) provenían de consejerías, el 38,29% (229) de ayuntamientos y el 1.51% (9) de universidades.

Además de las 598 solicitudes de dictamen, tuvieron entrada en la Comisión, 7 solicitudes, entre ellas:

- 6 procedentes directamente de ayuntamientos (Collado Villalba, Valdetorres de Jarama, Torrejón de Velasco, San Lorenzo del Escorial, Los Santos de la Humosa y Villanueva del Pardillo), que fueron devueltas por no ser remitidas por el consejero competente en materia de Administración Local. De entre estas, una solicitud no iba firmada por el alcalde sino por la secretaria general del Ayuntamiento.

- 1 procedente de la Universidad Autónoma de Madrid que fue devuelta porque la solicitud iba firmada por el gerente de la Universidad en lugar de por el rector. Además, la solicitud no se remitió por el consejero competente en materia de Universidades.

No haber sido remitidas a través de Administración Local.....	6
No haber sido remitidas a través del consejero competente en materia de	
Universidades	1
Total de solicitudes	7

3.2.1.2. Procedencia de los expedientes

Se relacionan a continuación los expedientes por consejerías teniendo en cuenta que por Decreto 52/2019 de 19 de agosto que entró en vigor el 20 de agosto, se modificó el número y denominación de las consejerías. Las antiguas denominaciones se hacen constar en minúsculas y las nuevas denominaciones en mayúsculas.

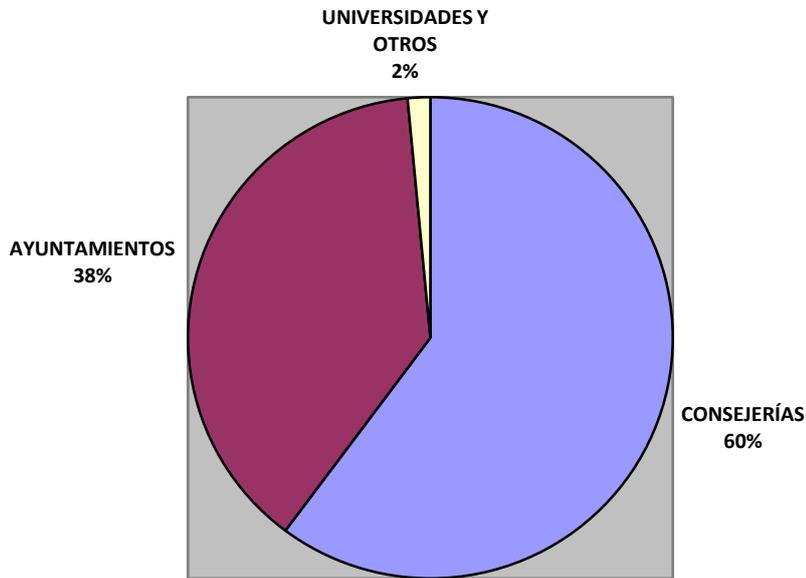
CONSEJERÍAS	360
Cultura, Turismo y Deporte	4
Economía, Empleo y Hacienda	10
Educación e Investigación.....	25
Justicia	1
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.....	7
Políticas Sociales y Familia	3
Vicepres., Presidencia y Portavocía Gobierno	6
Sanidad	266
Transportes, Vivienda e Infraestructuras	16

Consejo de Gobierno	1
CULTURA Y TURISMO	1
EDUCACIÓN Y JUVENTUD	6
HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA	1
MEDIO AMBIENTE, ORDEN. TERRIT Y SOSTENI.	4
TRANSPORTES, MOVILIDAD E INFRAESTRUCT.....	2
VIVIENDA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	4
JUSTICIA, INTERIOR Y VÍCTIMAS	3

AYUNTAMIENTOS.....229

Ayuntamiento de Madrid.....	146
Otros ayuntamientos	83
Alcobendas.....	4
Aldea del Fresno.....	1
Aranjuez	1
Batres	1
Boadilla del Monte.....	3
Ciempozuelos	3
Cobeña	2
Collado Villalba	2
Colmenar Viejo.....	1
Coslada.....	4
El Escorial	1
El Molar	2
Fuenlabrada.....	1
Galapagar	2
Griñón	1

Las Rozas.....	2
Leganés.....	2
Los Santos de la Humosa	1
Majadahonda	6
Manzanares El Real.....	1
Miraflores de la Sierra	1
Móstoles.....	6
Navacerrada.....	1
Navalcarnero	2
Paracuellos de Jarama	3
Parla	3
Pozuelo de Alarcón	4
Rivas Vaciamadrid	3
S. Agustín de Guadalix.....	2
S. Lorenzo de El Escorial.....	3
Torrejón de Ardoz	1
Torrejón de Velasco	1
Valdemoro.....	9
Valdetorres de Jarama	1
Villanueva del Pardillo.....	1
Villaviciosa de Odón	1
OTROS ORGANISMOS.....	9
Universidad Complutense de Madrid.....	4
Universidad Carlos III	3
Universidad Autónoma de Madrid	2
TOTAL	598



3.2.1.3. Contenido de los expedientes

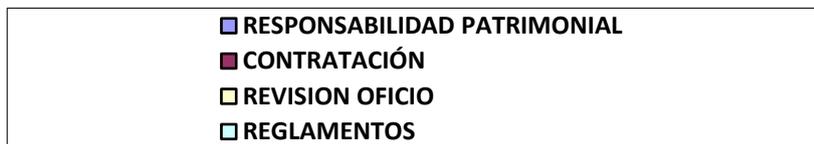
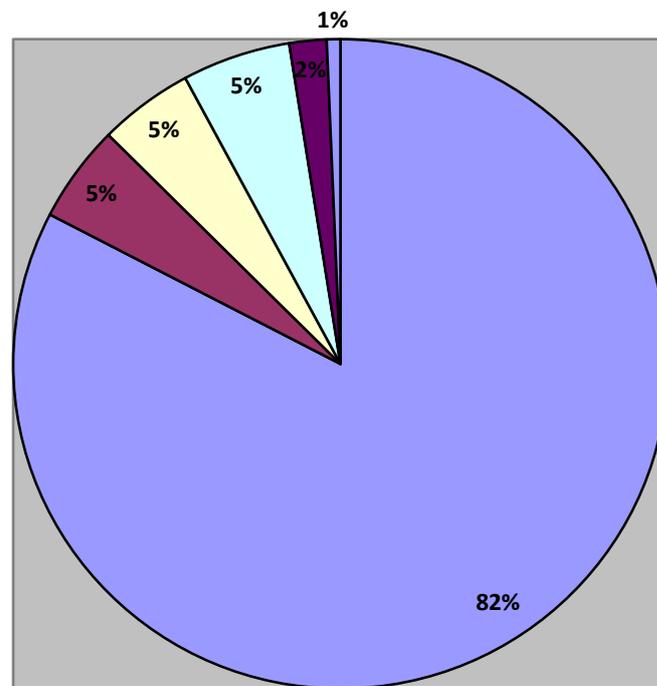
Respecto al contenido de los expedientes, el 82,61% fueron reclamaciones de responsabilidad patrimonial (494). De entre estos expedientes, el 52,83% correspondió al ámbito sanitario (261), el 28,74% al ámbito vial (142) y el 2,43% (12) al ámbito urbanístico.

En un 4,85% (29) se trató de expedientes relativos a contratación pública (resoluciones, modificaciones e interpretaciones de contrato).

El 4,68% (28) fueron procedimientos de revisión de oficio, el 5,35% (32) proyectos de reglamentos ejecutivos, el 1,84% (11) sobre recursos extraordinarios de revisión, el 0,17% (1) se trató

de una consulta facultativa, el 0,17% (1) fue una Ordenanza Municipal y por último el 0,33% (2) se trató de procedimientos de Responsabilidad Contractual.

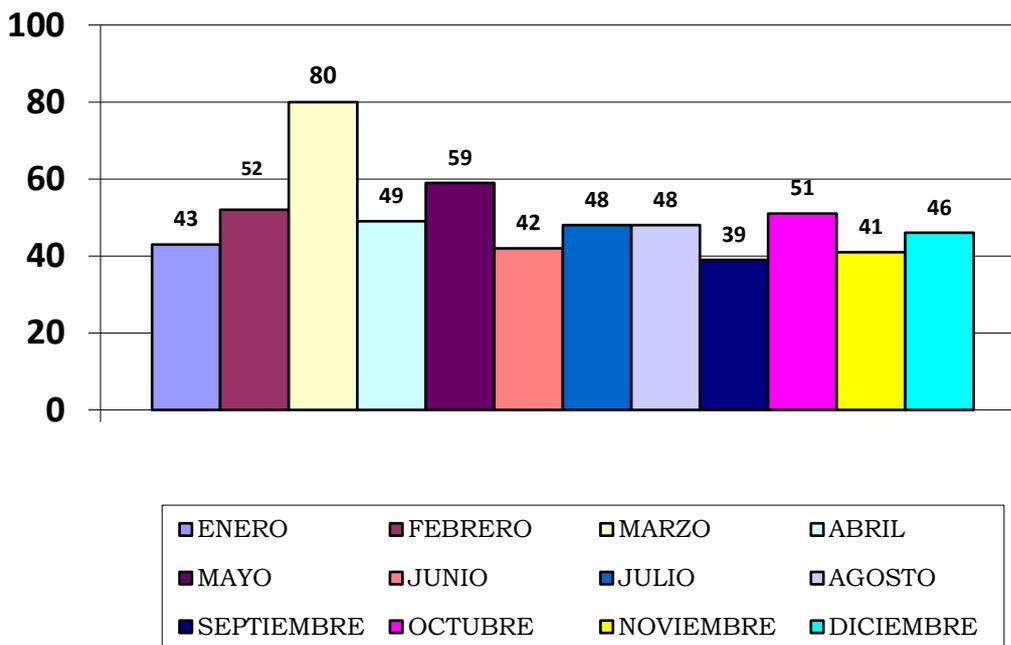
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	494
Ámbito sanitario	261
Ámbito vial	142
Ámbito urbanístico	12
Ámbito laboral.....	13
Otros ámbitos	66
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	29
Resolución	24
Interpretación.....	3
Modificación	2
REVISIÓN DE OFICIO	28
PROYECTOS DE REGLAMENTOS EJECUTIVOS	32
RECURSOS EXTRAORDINARIOS DE REVISIÓN	11
RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL.....	2
CONSULTA FACULTATIVA	1
ORDENANZA MUNICIPAL	1



3.2.1.4. Expedientes recibidos desglosados por meses

A continuación, se desglosa el número de expedientes, por meses. Destaca el mes de marzo como el mes en el que se recibieron más expedientes.

MES	NÚMERO DE EXPEDIENTES
ENERO	43
FEBRERO	52
MARZO	80
ABRIL	49
MAYO	59
JUNIO	42
JULIO	48
AGOSTO	48
SEPTIEMBRE	39
OCTUBRE	51
NOVIEMBRE	41
DICIEMBRE	46
TOTAL	598



3.2.1.5. Expedientes devueltos

De los 598 expedientes, 9 fueron devueltos por las siguientes causas:

Por no superar la cuantía reclamada los 15.000 euros	5
Por no contestar a la solicitud de ampliación de documentación....	1
Por retirada de la Administración.....	1
Por desistimiento del reclamante.....	2

El expediente devuelto por no contestación a la solicitud de ampliación de documentación necesaria para emitir dictamen fue devuelto pasado más de 6 meses desde la fecha de la solicitud.

3.2.1.6. Cuantías reclamadas

Los interesados han solicitado una cantidad total de **111.656.410,29 euros** en el conjunto de los 494 expedientes de responsabilidad patrimonial que han tenido entrada en este órgano consultivo; debiéndose tener en cuenta, que en 103

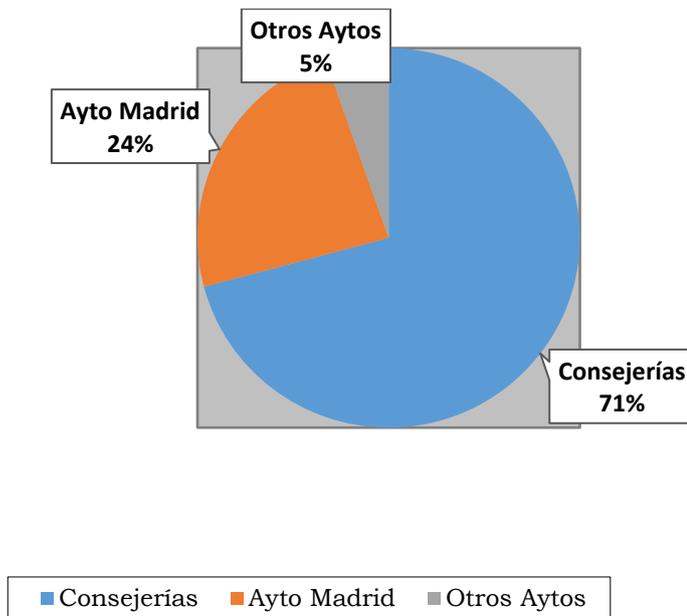
expedientes (20,85%), la cuantía solicitada es indeterminada y en 391 (el 79,15% restante) sí se ha especificado la cuantía reclamada.

3.2.1.7. Cuantías reclamadas en función de organismos

Se relacionan a continuación los expedientes por consejerías teniendo en cuenta que por Decreto 52/2019 de 19 de agosto que entró en vigor el 20 de agosto, se modificó el número y denominación de las consejerías. Las antiguas denominaciones se hacen constar en minúsculas y las nuevas denominaciones en mayúsculas.

AYUNTAMIENTOS.....	32.524.435,02
Ayuntamiento de Madrid	26.520.628,97
Otros Ayuntamientos	6.003.806,05
CONSEJERÍAS	79.040.945,51
Vicepres., Presidencia y Portavocía Gob.....	28.963,17
Economía, Empleo y Hacienda.....	23.706,76
Medio Amb. y Ordenación del Territ	11.954.264,48
Políticas Sociales y Familia	97.270,28

Transportes, Vivienda e Infraestructuras	759.398,95
Cultura, Turismo y Deportes.....	21.251,60
Educación e Investigación	469.742,25
SANIDAD	47.514.801,43
VIVIENDA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL.....	48.466,21
MEDIO AMB., ORDEN. TERRIT Y SOST. ...	16.128.404,19
TRANSP., MOVIL. E INFRAESTRUCT.....	23.211,38
EDUCACIÓN Y JUVENTUD	493.819,38
CULTURA Y TURISMO	1.477.645,43
UNIVERSIDADES	91.029,76
TOTAL	111.656.410,29



3.2.2. Asuntos debatidos en Pleno y Secciones

3.2.2.1. Número de Plenos y Secciones

La Comisión Jurídica Asesora ha convocado 44 Plenos y 2 Secciones, emitiendo un total de 567 dictámenes y 15 acuerdos de devolución. En total, fueron 582 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.

Por Resolución 1/2019, de 12 de julio, se procedió a la constitución de Secciones para el funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora durante las vacaciones de verano durante las dos últimas semanas de julio y la primera de agosto.

Por Resolución 2/2019, de 12 de agosto, se procedió a la constitución de Sección para el funcionamiento de la Comisión

Jurídica Asesora durante la segunda semana del mes de agosto.

3.2.2.2. Dictámenes y acuerdos emitidos

La Comisión Jurídica Asesora ha emitido 567 dictámenes y 15 acuerdos:

3.2.2.3. Procedencia de los dictámenes y acuerdos

CONSEJERÍAS	336
Vicepresidencia, Presidencia y Portavocía Gob.	7
Economía, Empleo y Hacienda.	10
Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.	7
Políticas Sociales y Familia	3
Transportes, Vivienda e Infraestructuras	17
Cultura, Turismo y Deportes.	4
Justicia	1
Educación e Investigación	27
SANIDAD	245
JUSTICIA, INTERIOR Y VÍCTIMAS	3
VIVIENDA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL.	3
MEDIO AMBIENTE, ORDENAC. TERRITORIO Y SOST. ...	2
TRANSPORTES, MOVILIDAD E INFRAESTRUCT.	1

EDUCACIÓN Y JUVENTUD	4
CULTURA Y TURISMO	1
HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.....	1
AYUNTAMIENTOS.....	235
MADRID	151
OTROS	84
UNIVERSIDADES Y COLEGIOS.....	11
Autónoma	2
Complutense	5
Carlos III	3
Colegio de Procuradores de Madrid	1

De los dictámenes y acuerdos emitidos, 581 se adoptaron por unanimidad y 1 por mayoría.

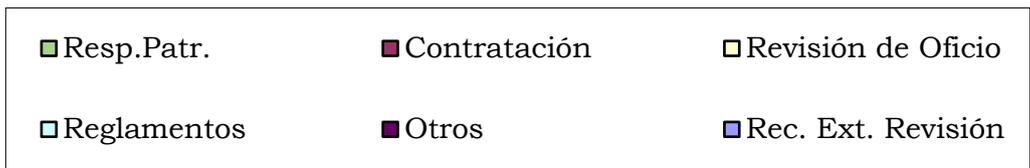
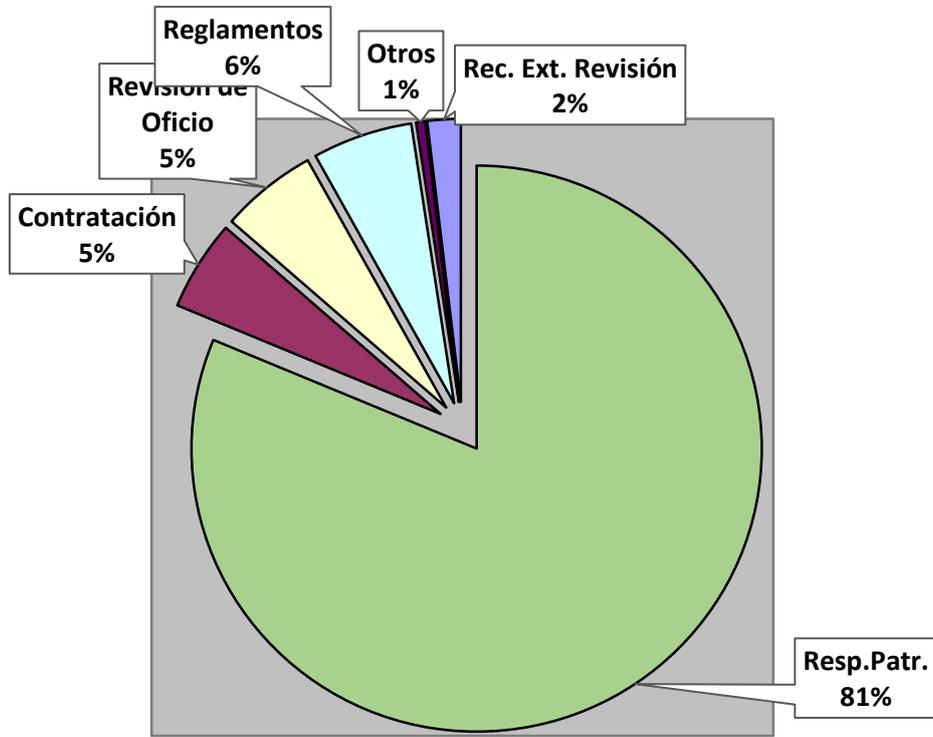
El dictamen aprobado por mayoría se aprobó por 4 votos a favor y 3 en contra.

3.2.2.4. Contenido de los dictámenes y acuerdos

Respecto al contenido de los dictámenes y acuerdos, el 81,27% (473) son responsabilidades patrimoniales, el 5,15% (30) en materia de contratación, el 5,5% (32) son revisiones de oficio,

el 5,67% (33) proyectos de reglamentos ejecutivos, el 1,89% (11) de recursos extraordinarios de revisión y el 0,52% (3) corresponden a otros asuntos.

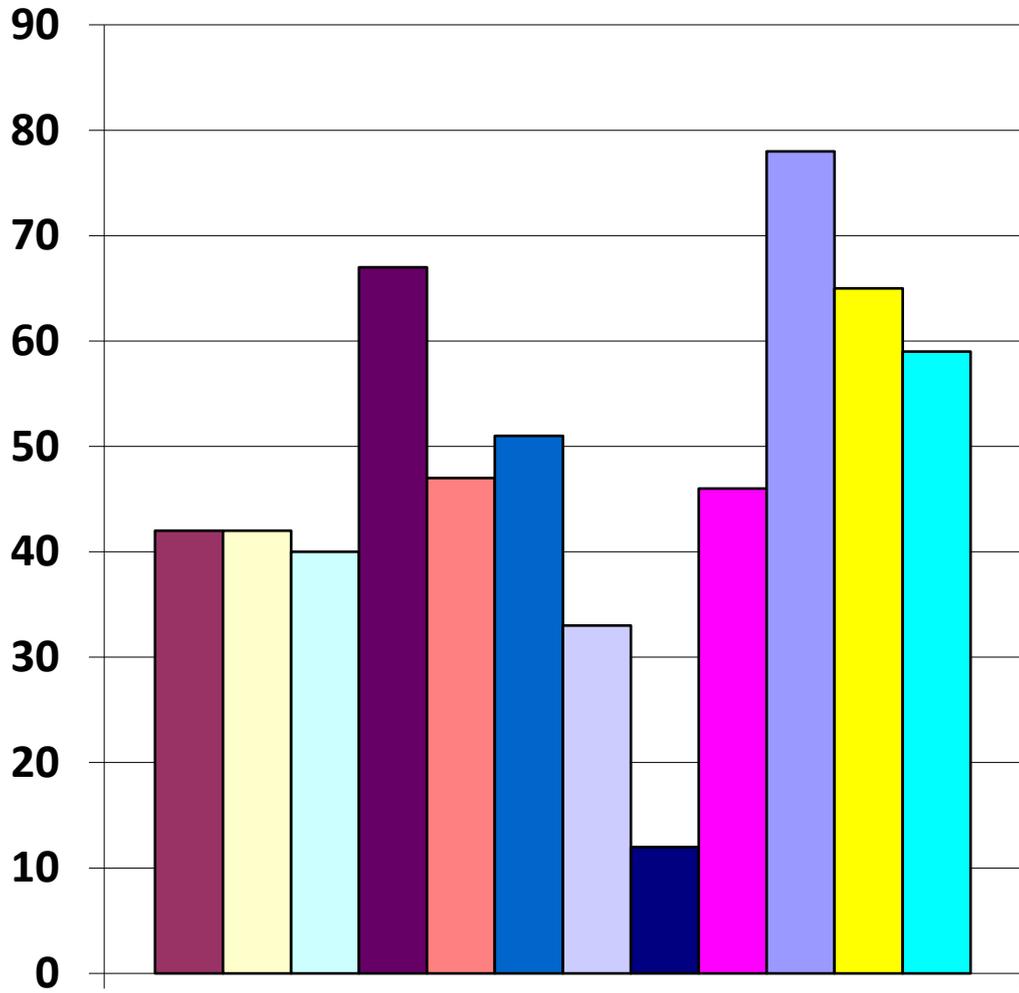
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL	473
Ámbito sanitario	242
Ámbito vial	142
Ámbito urbanístico	11
Ámbito laboral.....	10
Otros ámbitos	68
CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA	30
Resolución	25
Modificación	2
Interpretación.....	3
REVISIÓN DE OFICIO	32
PROYECTOS DE REGLAMENTOS EJECUTIVOS	33
ORDENANZA MUNICIPAL	1
RECURSOS EXTRAORDINARIOS DE REVISIÓN	11
RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL.....	2



3.2.2.5. Dictámenes y acuerdos emitidos desglosados por meses

A continuación, se desglosa el número de dictámenes y acuerdos por meses. Destacan los meses de abril, octubre y noviembre, en los que se emitieron el 36% del total.

MES	NUMERO DE DICTÁMENES Y ACUERDOS EMITIDOS
ENERO	42
FEBRERO	42
MARZO	40
ABRIL	67
MAYO	47
JUNIO	51
JULIO	33
AGOSTO	12
SEPTIEMBRE	46
OCTUBRE	78
NOVIEMBRE	65
DICIEMBRE	59
TOTAL	582



■ ENERO	■ FEBRERO	■ MARZO	■ ABRIL	■ MAYO	■ JUNIO
■ JULIO	■ AGOSTO	■ SEPTIEMBRE	■ OCTUBRE	■ NOVIEMBRE	■ DICIEMBRE

3.2.2.6. Devoluciones, caducidades y retroacción

Reglamento ejecutivo

El Acuerdo 12/19, de 5 de diciembre de 2019, devolvió un proyecto de Reglamento Ejecutivo al tratarse de un asunto ya dictaminado.

Ordenanza Municipal

En materia de ordenanzas municipales se emitió un acuerdo de devolución porque no había existido procedimiento.

Contratación

En materia de contratación administrativa, se emitieron 28 dictámenes y 2 acuerdos de devolución. Uno por no haber existido procedimiento (Acuerdo 1/19) y otro por no haberse formulado oposición del contratista a la resolución del contrato (Acuerdo 11/19).

En 1 dictamen se concluyó que el procedimiento de contratación estaba caducado y en 3 dictámenes se determinó que había que retrotraer actuaciones.

En 7 dictámenes se concluyó que no procedía resolución, modificación ni interpretación.

De los 24 dictámenes restantes, 17 fueron estimatorios en cuanto que procedía bien la resolución, bien la modificación o bien la interpretación, mientras que en los 7 restantes la conclusión del dictamen fue desestimatoria.

De los 7 dictámenes desestimatorios, 2 eran interpretaciones de contrato, 1 era modificación de contrato y 4 eran resoluciones de contrato.

Responsabilidad Contractual

En materia de responsabilidad contractual se emitieron 2 dictámenes.

En un dictamen se concluyó que era necesaria la retroacción del procedimiento y en el otro se estimó parcialmente la solicitud.

Revisión de Oficio

En materia de revisión de oficio se emitieron 29 dictámenes y 3 acuerdos de devolución.

En 9 dictámenes se concluyó que había que retrotraer actuaciones y en 5 que el procedimiento estaba caducado.

En 10 dictámenes se concluyó que sí procedía la revisión de oficio mientras que en 5 se dictaminó que no procedía la revisión.

Respecto a los 3 acuerdos, se devolvieron los expedientes por no haberse tramitado el procedimiento.

Recurso extraordinario de Revisión

En materia de recursos extraordinarios de revisión se han emitido 10 dictámenes y 1 acuerdo de devolución.

En un dictamen se concluyó que había que retrotraer actuaciones, otro se desestimó y en 8 se concluyó la estimación del procedimiento.

Respecto al Acuerdo 3/19, se devolvió por no tratarse de un Recurso Extraordinario de Revisión.

Responsabilidad Patrimonial

En materia de responsabilidad patrimonial se han emitido 466 dictámenes y 7 acuerdos de devolución.

En 34 dictámenes se concluyó que había que retrotraer actuaciones y en 12 que el derecho a reclamar había prescrito.

Respecto a los 7 acuerdos, se devolvieron los expedientes por los siguientes motivos:

- 1 por asunto ya dictaminado.
- 1 por haber recaído sentencia.
- 4 por tratarse de una responsabilidad contractual.
- 1 por tratarse de un incumplimiento de convenio.

3.2.2.7. Indemnizaciones concedidas

Se han emitido 64 dictámenes estimatorios en procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Se ha estimado una cantidad total de **1.491.897,742 euros**, por el conjunto de los 473 dictámenes y acuerdos de responsabilidad patrimonial.

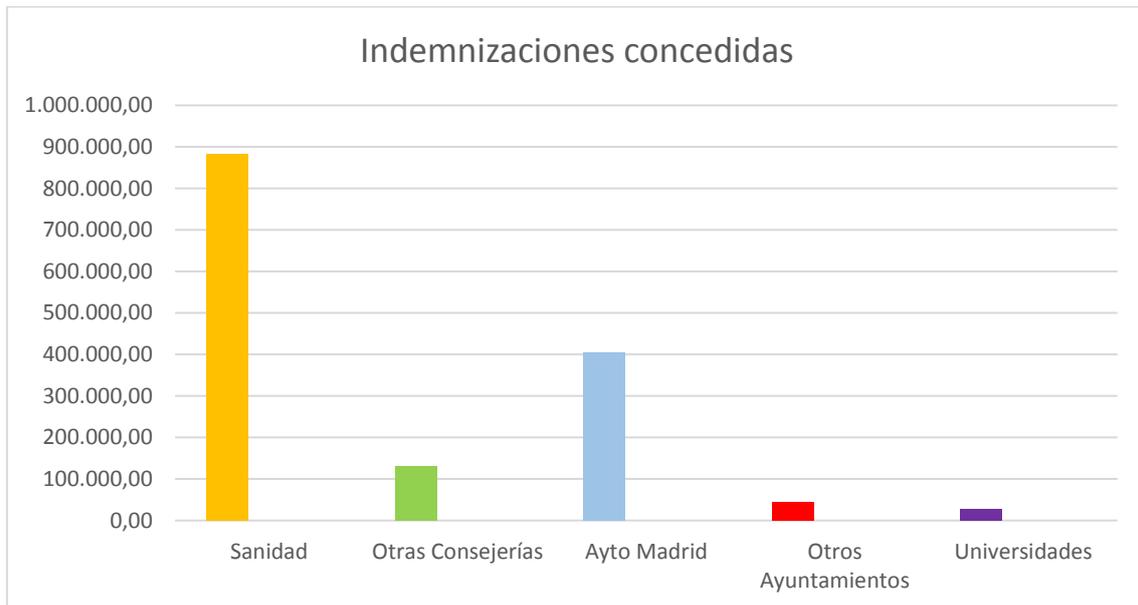
Se ha emitido 1 dictamen estimatorio en un procedimiento de **responsabilidad contractual**, donde se concluyó estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad contractual reconociendo a la contratista una indemnización de **3.325,65 euros** en concepto de daños y perjuicios por la suspensión de las obras.

3.2.2.8. Indemnizaciones concedidas por organismos

Se relacionan a continuación los expedientes por consejerías teniendo en cuenta lo ya indicando en cuanto a los cambios en

las denominaciones de las consejerías. Las antiguas denominaciones se hacen constar en minúsculas y las nuevas en mayúsculas.

AYUNTAMIENTOS	450.256,692 €
Ayuntamiento de Madrid	405.848,14 €
Majadahonda	34.565,132 €
Pozuelo de Alarcón	9.843,42 €
CONSEJERÍAS	1.013.427,77 €
Sanidad	882.754,03 €
Educación e Investigación	30.013,61 €
Medio Ambiente y Orden. del Territ	21.119,00 €
Vicepresidencia, Presidencia y P.Gob	62.793,53 €
Políticas Sociales y Familia	16.747,60 €
UNIVERSIDADES	28.213,28 €
Complutense	28.213,28 €
TOTAL	1.491.897,742 euros



3.2.2.9. Plazo de emisión de dictámenes y acuerdos

De los 582 dictámenes y acuerdos emitidos en 2019, 298 se emitieron antes de la fecha de vencimiento. En 284 casos, se emitieron pocos días después de la fecha de vencimiento. Esta cifra ha sido consecuencia directa del proceso de renovación al que posteriormente se hará referencia.

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 emisión 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.

En 7 expedientes, todos ellos de proyecto de reglamento ejecutivo, se solicitó la emisión de dictamen por el procedimiento de urgencia.

3.2.2.10. Número de dictámenes por letrado

Durante el año 2019 los letrados vocales han emitido el siguiente número de dictámenes o acuerdos:

LETRADO	NÚMERO DE DICTÁMENES	NÚMERO DE ACUERDOS	TOTAL
Rocío Guerrero Ankersmit	90	3	93
Rosario López Ródenas	86	3	89
Tomás Navalpotro Ballesteros	48	0	48
Francisco Javier Izquierdo Fabre	38	0	38
Pilar Rubio Pérez de Acevedo	46	1	47
Laura Cebrián Herranz	34	2	36
Silvia Pérez Blanco	29	0	29

Ana Sofía Sánchez San Millán	83	4	87
Carlos Yáñez Díaz	85	2	87
Dolores Sánchez Delgado	26	0	26
Roberto Pérez Sánchez	2	0	2
TOTAL	567	15	582

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

3.3. Seguimientos de dictámenes

A fecha 3 de febrero de 2020, de los 361 seguimientos de dictámenes recibidos, se adoptaron 352 “**de acuerdo**” con lo dictaminado por la Comisión Jurídica Asesora y en 9 “**oída**” la Comisión.

4. Infraestructura y medios del organismo

4.1. Sede de la Comisión, medios materiales y personales

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

Este inmueble, propiedad de Obras de Madrid. Gestión de Obras e Infraestructuras, S.A. (antes ARPROMA), era la sede del extinguido Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

4.2. La primera renovación de la Comisión Jurídica Asesora

El artículo 4 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo establece que los vocales desempeñarán su función por períodos de seis años pudiendo volver a ser nombrados por períodos alternativos de la misma duración.

A su vez, la disposición transitoria 2^a indica que la mitad de los vocales de la Comisión Jurídica Asesora que sean nombrados en el primer período de mandato cesarán en el plazo de tres años desde la fecha de su nombramiento. Los vocales que cesen al amparo de esta Disposición lo serán por sorteo o por el procedimiento que se establezca reglamentariamente.

A los efectos de esa previsión legal, la disposición transitoria única del 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, prevé que los cuatro Letrados Vocales de la Comisión Jurídica Asesora que sean nombrados en el primer período de mandato de la misma y hayan obtenido

menor puntuación en el proceso de concurso, cesarán en el plazo de tres años desde la fecha de su nombramiento, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria segunda de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo.

De esta forma, tras el nombramiento de los vocales de la Comisión por Decreto 20/2016, de 15 de marzo, del Consejo de Gobierno (B.O.C.M. núm. 64, de 16 de marzo de 2016), el 15 de marzo de 2019 deberían haber cesado los vocales:

- D. Tomás Navalpotro Ballesteros.
- Dña. María Dolores Sánchez Delgado.
- Dña. Pilar Rubio Pérez de Acevedo.
- D. Roberto Pérez Sánchez.

El artículo 9.4 del ROFCJA establece que, tres meses antes de que se agote el mandato de los miembros de que se trate, el secretario de la Comisión Jurídica Asesora comunicará al consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno tal circunstancia, a fin de que se proceda a la oportuna renovación de los miembros afectados.

A tal efecto se remitió esa comunicación con fecha 14 de diciembre de 2018 al entonces vicepresidente, consejero de Presidencia y Portavoz del Gobierno.

Sin embargo, el concurso no se convocó hasta que se dictó la Orden 922/2019, de 26 de marzo, del vicepresidente, consejero de Presidencia y Portavocía del Gobierno, (B.O.C.M. núm. de 9 de abril de 2019 con corrección de errores del 26 de abril de 2019).

El citado concurso, convocado en abril, no se resolvió hasta que se dictó el Decreto 69/2019, de 23 de julio, del Consejo de Gobierno (B.O.C.M. núm. 178, de 29 de julio de 2019, corrección de errores del 31 de julio de 2019).

Este retraso, tanto en la convocatoria del concurso como en su resolución, ocasionó un grave perjuicio en el normal funcionamiento de la Comisión a lo que se sumó el que, en enero de 2019, D. Roberto Pérez Sánchez solicitase el pase a la situación administrativa de excedencia voluntaria y Dña. María Dolores Sánchez Delgado pasase a desempeñar un puesto en el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria en abril de 2019.

Tras el Decreto 69/2019 se incorporaron a la Comisión los nuevos letrados vocales:

- Dña. Elena Hernáez Salguero.
- Dña. Laura Cebrián Herranz.
- D. Francisco Javier Izquierdo Fabre.
- Dña. Silvia Pérez Blanco.

Sin embargo Dña. Elena Hernández Salguero pasó a la situación de servicios especiales tras su nombramiento como secretaria general técnica de la Consejería de Presidencia por Decreto 89/2019 de 27 de agosto (B.O.C.M. núm. 204 de 28 de agosto de 2019).

Al producirse esa vacante era necesaria la provisión del puesto, el cual se convocó por Orden 38/2019, de 14 de noviembre (B.O.C.M. núm. de 22 de noviembre de 2019, corrección de errores de 3 de diciembre de 2019) sin que, a la fecha de aprobación de esta Memoria, se haya cubierto definitivamente el puesto convocado.

De esta forma, a lo largo del año 2019, la Comisión no pudo constituirse con la totalidad de sus miembros puesto que el Decreto 69/2019 disponía expresamente que el cómputo del plazo de posesión de los nuevos vocales se iniciaría cuando finalizasen los permisos o licencias que, en su caso, hubieran sido concedidos a los interesados, salvo que, por causas justificadas, el órgano que los concedió acordase suspender su disfrute. Conviene recordar, una vez más, que el Decreto 69/2019 se publicó un 29 de julio.

Ello, obviamente, ha perjudicado el funcionamiento de la Comisión por causas completamente ajenas a su voluntad y sin que pueda encontrarse justificación alguna a los

considerables retrasos en la convocatoria y resolución de los concursos. Por ello, ha de quedar constancia en la presente Memoria para conocimiento del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

4.3. La modificación del Reglamento de Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora

Observado que el número de letrados vocales fijados por el ROFCJA, ocho, frente a la horquilla fijada por la Ley 7/2015, impedía la convocatoria de nuevas plazas, a principios de enero de 2019 se inició por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora la tramitación de un procedimiento administrativo para la modificación del ROFCJA, que no fue aprobada por el Consejo de Gobierno de la anterior legislatura.

Tras los resultados de las elecciones autonómicas del 27 de mayo de 2019 y el inicio de la XI legislatura, la nueva estructura aprobada por el Decreto 73/2019, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica la estructura orgánica básica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid establece en su artículo 1.11 que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid se relacionará con la administración autonómica a través de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno.

El problemático y lento proceso selectivo de renovación de los cuatro los letrados vocales, así como el pase a situación de Servicios Especiales de uno de los letrados vocales recién nombrados, puso de manifiesto nuevamente, la necesidad de flexibilizar el número de vocales de la Comisión.

Por esta razón, desde la Comisión se retomó la modificación del citado reglamento que fue tramitada a través de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno.

La Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno fue muy receptiva a la citada iniciativa y su colaboración permitió que se aprobase el Decreto 260/2019, de 1 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero.

Tal y como señala la parte expositiva del citado Decreto 260/2019:

“Esa limitación reglamentaria en el número de letrados vocales impide que se puedan convocar nuevas plazas al margen de las existentes, que resultan indispensables para hacer frente al volumen real de asuntos a dictaminar por este órgano consultivo conforme a la normativa de

aplicación, con un nivel de calidad adecuado a la finalidad de servicio al interés general a que vienen compelidas las administraciones, entidades, organismos y universidades que someten esos asuntos a consulta y cuya importancia destaca la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo.

A la exigencia de máxima calidad de los dictámenes a emitir, se une el incremento de materias sobre las que la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid ha de ser consultada a tenor de las previsiones legales vigentes, como acontece respecto de las reclamaciones de responsabilidad contractual dirigidas a las administraciones en los casos previstos por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Por las razones expuestas, resulta necesario modificar el Decreto 5/2016, de 19 de enero, para poder ampliar el número de letrados vocales de dicho órgano consultivo, hasta un máximo de doce, legalmente previstos”.

Se suprime así el *numerus clausus* de letrados vocales lo que permitirá ampliar su número hasta el máximo legal permitido de 12 vocales en función de la carga de trabajo existente, las disponibilidades presupuestarias y, muy singularmente, la plantilla del cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid.

4.4. Biblioteca y bases de datos jurídicas

La gestión en el año 2019 se ha basado en la definición de objetivos, el diseño de un conjunto de acciones o líneas de trabajo para alcanzarlos y el proceso de seguimiento necesario para evaluar el grado de cumplimiento que se detallan a continuación:

Objetivo 1: Gestionar la colección bibliográfica y los espacios que la albergan para adecuarlos a las necesidades de información y documentación de la Comisión Jurídica Asesora

- Acción 1.1. Modelo de localizaciones concentrado para optimizar el uso de espacios y de los recursos económicos destinados al incremento de la colección [*Objetivo cumplido*].
- Acción 1.2. Asignación de nuevas signaturas para sustituir la ordenación de número currens por la de materias. [*Objetivo cumplido en Sala. Pendiente en depósito complementario*].
- Acción 1.3. Mejora de acceso y visibilidad del fondo mediante incorporación de nuevos elementos de señalización [*Objetivo cumplido*].
- Acción 1.4. Elaboración de manual de gestión de la colección y plan de expurgo (criterios de evaluación, marco legal, procedimientos, etc.) [*Objetivo en curso*].

Objetivo 2: Perfeccionar los instrumentos que proporcionan el acceso a los recursos bibliográficos y documentales

- Acción 2.1. Adaptación del catálogo a la normativa RDA (Resource Description & Access) [*Cumplido en registros creados a partir de 2018, pendiente en catalogación retrospectiva*].
- Acción 2.2. Depuración y enriquecimiento de las bases de datos de catálogo y autoridades [*Objetivo en curso y permanente*].
- Acción 2.3. Mejoras en las funcionalidades del sistema de gestión bibliotecario AbsysNET 2.2, mediante el apoyo del equipo de soporte del programa y las opciones de administración (enriquecimiento de la navegación y relaciones de datos, habilitación del módulo multimedia, etc.) [*Objetivo cumplido y permanente*].
- Acción 3.3. Adaptación a la nueva configuración del sistema de los registros sin datos identificativos creados por el Consejo Consultivo para la recuperación de sus dictámenes e incorporación de los emitidos por la Comisión Jurídica Asesora [*Objetivo cumplido y permanente*].

Objetivo 3: Mejorar la comunicación y difusión de la información

- Acción 3.1. Puesta en marcha del catálogo de acceso público en línea integrado en la página web de la Comisión Jurídica Asesora [*Objetivo cumplido*].

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

- Acción 4.1. En colaboración con la Subsección de Gestión Administrativa de la Comisión Jurídica Asesora, 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 [*Objetivo cumplido en expedientes iniciados en 2016 y permanente*].
- Acción 4.2. Participación en la Estadística de Archivos de la Comunidad de Madrid elaborada por la Sección del Censo del Patrimonio Documental y Directorio de Archivos de la Subdirección General de Archivos [*Objetivo cumplido y permanente*].
- Acción 4.3. Preparación de la primera transferencia de documentos al Archivo Central de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid [*Objetivo en curso y permanente*].

Gestión de la colección

Datos básicos globales hasta el 31 de diciembre de 2019:

TIPO DE RECURSO	Nº DE TÍTULOS	Nº EJEMPLARES
Monografías	724	86
Publicaciones seriadas	39	No se asignan ejemplares

En lo relativo a las bases de datos, a lo largo del año 2019 se mantuvo la suscripción de la Comisión Jurídica Asesora de “*La Ley Digital*”, el acceso a la plataforma “*Westlaw Insignis*” contratada para la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y se adquirió una licencia de acceso a la biblioteca digital Thomson Reuters ProView.

Los incrementos de la colección en el año 2019 se realizaron mediante compra, excepto la *Revista Española de la Función Consultiva*, remitida gratuitamente por gentileza del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. En el año 2019 se suscribió un nuevo título de revista en formato y electrónico impreso (Revista Española de Derecho Administrativo) y se incorporaron 43 títulos de monografías.

A grandes rasgos, las materias tratadas en los recursos bibliográficos adquiridos son: contratación administrativa,

procedimiento administrativo común, régimen jurídico del sector público, responsabilidad patrimonial (especialmente en el ámbito sanitario), función consultiva, competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas, fuentes del derecho, transparencia y buen gobierno, estándares de calidad de los servicios públicos, protección de datos, administración electrónica, empleo público, patrimonio de las administraciones públicas, garantía de la unidad de mercado, subvenciones públicas, planeamiento urbanístico, etc.

Catálogo: Datos globales de proceso técnico hasta el 31 de diciembre de 2019

BASE DE DATOS DEL CATÁLOGO

DATOS GLOBALES		ALTAS 2019	MODIFICACIONES 2019*
Tipo de registro	Nº	Nº	Nº
<i>Monografías</i>	724	43	681
<i>Publicaciones seriadas</i>	39	1	38
<i>Analíticas</i>	1019	8	1011
<i>Dictámenes</i>	2506	957	1549
TOTAL	4288	1009	3279

BASE DE DATOS DE AUTORIDADES

DATOS GLOBALES		ALTAS 2019	MODIFICACIONES 2019
Tipo de registro	Nº	Nº	Nº
Autoridades	4016	288	539

**Se han realizado modificaciones masivas con la finalidad de adaptar el catálogo al formato MARC21 (previamente en Ibermarc) y se han iniciado procesos de depuración.*

Consultas al catálogo de acceso público en línea en el año 2019

	<i>Búsquedas</i>	<i>Visualizaciones</i>	<i>Conexiones</i>
Total	2539	7201	1727

Fondo de archivo: expedientes incorporados al sistema de gestión de archivos SGA en el año 2019

SERIE	<i>Nº UNIDADES DOCUMENTALES</i>	<i>FECHA INICIAL</i>	<i>FECHA FINAL</i>
Dictámenes	667	2016	2018
Actas	39	2016	2016
Total	706		

Asistencia a congresos y jornadas profesionales

- IV Jornada Profesional de Bibliotecas Jurídicas de Madrid (14 de noviembre, en Salón de Actos del Centro Cultural conde Duque).
- Taller sobre RDA (Resource Description & Access) según perfil de la Biblioteca Nacional de España (30-31 de mayo, en Biblioteca Nacional de España).

4.5. Asistencia a Jornadas y participación en publicaciones

El 13 de junio de 2019 se celebró en el Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana la puesta en marcha de la Revista de la Función Consultiva. A dicha Jornada asistió la presidenta de la Comisión, Dña. Rocío Guerrero Ankersmit.

Durante los días 24 y 25 de octubre de 2019, se celebraron en Palma de Mallorca, las XX Jornadas de la Función Consultiva, que fueron organizadas por el Consell Consultiu de les Illes Balears. A dichas Jornadas asistieron la presidenta, Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, la vicepresidenta, Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán y la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas.

El 25 de noviembre de 2019 se celebró en Granada, el acto del XXV aniversario de la creación del Consejo Consultivo de Andalucía. A dicha Jornada asistió la presidenta de la Comisión, Dña. Rocío Guerrero Ankersmit.

El letrado vocal D. Roberto Pérez Sánchez publicó en el núm. 28-29 de la Revista Española de la Función Consultiva, el artículo *“Incidencia de sentencias firmes en la función consultiva.”*

El letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz publicó en el núm. 51/2019 de la Revista General de Derecho Administrativo, el

artículo “Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018 sobre la exigencia de informe de impacto de género en la aprobación del Plan general de ordenación urbana de Boadilla del Monte”.

4.6. Página web

En la página web de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid www.madrid.org/cja están publicados permanentemente 2524 dictámenes y acuerdos, de ellos 256 aprobados en el año 2019.

Responsabilidad Patrimonial	151
Revisión de Oficio	28
Contratación Administrativa	32
Recursos Extraordinarios de Revisión	11
Proyecto de Reglamento Ejecutivo	34
TOTAL	256

Durante el año 2019 se ha modificado la página web de la Comisión Jurídica Asesora, lo que obedece al cambio operado en la página web de la Comunidad de Madrid y la migración de datos realizada desde el sistema de gestión de contenidos web Joomla a Drupal.

En el apartado Memorias y publicaciones se recogen las Memorias de la Comisión Jurídica Asesora correspondientes a los años 2016, 2017 y 2018.

Asimismo, se ha mantenido el acceso a la doctrina, las memorias y publicaciones del extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

En la página web corporativa de la Comunidad de Madrid existen enlaces (banners) a los contenidos de la Comisión Jurídica Asesora en el Portal de Contratación y en los apartados de “*Información legislativa y jurídica*” e “*Información y atención al ciudadano*” (portales por temas).

Otra de las novedades ha sido la incorporación de la sección que incluye un enlace al catálogo en línea de la biblioteca.

Durante el año 2019 se han realizado un total de 7932 visitas a la página web de la Comisión Jurídica Asesora:

MES	NÚMERO DE VISITAS
Enero	716
Febrero	843
Marzo	912
Abril	751
Mayo	742
Junio	728
Julio	638
Agosto	338
Septiembre	671

Octubre	550
Noviembre	647
Diciembre	396
TOTAL	7932

5. Observaciones y sugerencias

5.1. Problemática de los expedientes remitidos a esta Comisión

El artículo 70 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), dispone:

“1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada.

3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de

Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

4. No formará parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento”.

El precepto, novedad de la LPAC, pone de relieve la importancia del expediente tanto para la propia Administración que toma sus decisiones a la luz del contenido del expediente, como para los ciudadanos que, a partir del expediente, pueden conocer las razones de la actuación administrativa y asimismo para los tribunales de justicia que han de controlar la legalidad de la actuación administrativa conforme el artículo 106.1 de la Constitución Española.

De hecho, ya el artículo 164 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales,

aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, disponía:

“1. Constituye expediente el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla.

2. Los expedientes se formarán mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación”.

Al expediente se refiere expresamente el artículo 19 del ROFCJA al disponer (aptdo. 1) que:

“La petición de dictamen deberá acompañarse de toda la documentación correspondiente a la cuestión planteada, que se remitirá de forma ordenada y con índice numerado de los documentos El expediente podrá remitirse por medios telemáticos, en soporte digital o en papel, garantizando su autenticidad y con observancia de los principios de seguridad, integridad y disponibilidad, de conformidad con lo dispuesto en la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal”.

A su vez el aptdo. 2 establece que, si la Comisión Jurídica Asesora estimase incompleto el expediente, podrá solicitar que se complete con cuantos antecedentes e informes estime

necesarios. Esta petición llevará consigo la suspensión del plazo para emitir dictamen.

Conviene destacar que las tres normas citadas exigen que el expediente esté “ordenado”, siendo este requisito el que permite calificar un conjunto de documentos como “expediente”.

Sin embargo, es muy frecuente que los expedientes estén incompletos y es raro el expediente que se pueda decir que está ordenado siendo posible su estudio con el índice que le acompaña.

En este sentido los expedientes del Servicio Madrileño de Salud se caracterizan por ser una mera acumulación de documentos, singularmente historias clínicas, sin orden cronológico y con contenido diverso, con frecuencia documentación que no se refiere a la concreta reclamación formulada. A su vez el índice es meramente genérico y no es posible localizar a partir del mismo ningún documento al utilizar conceptos como “*H^a Clínica e Informes*” que abarcan cientos de folios.

En otros casos, como ocurrió en el Acuerdo 1/19 se procedió a la devolución de la petición de dictamen toda vez que, en una resolución contractual, no se remitían en el expediente los pliegos e incluso de la documentación remitida se desprendía

que el acuerdo de resolución ya se había adoptado antes incluso de remitir el expediente para dictamen.

Especial gravedad tiene el que en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general se recojan en el expediente diversas versiones de la norma y, en muchas ocasiones, no se identifican con fechas o número de versión, de tal manera que surgen dudas sobre el texto que se somete a dictamen de la Comisión. Si ha de reprocharse siempre que los expedientes no estén adecuadamente ordenados, en los procedimientos de elaboración de normas jurídicas que requieren una especial atención por su vocación de permanencia y aplicación a la totalidad de la ciudadanía, el esmero en la elaboración del expediente y su índice de documentos ha de acentuarse.

En algunos casos como los dictámenes 60/19 y 63/19 se planteó la ausencia de historia clínica de un centro de especialidades, problema ya denunciado en anteriores memorias, tanto de esta Comisión como del extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Estas deficiencias no solo dificultan el trabajo de esta Comisión, sino que inciden en el control jurisdiccional de la actuación de la Administración y perjudican su defensa, al remitirse expedientes incompletos a los tribunales contencioso-administrativos. En este sentido, es un hecho

notorio, aunque trascienda las estrictas competencias de esta Comisión, los retrasos en la remisión de expedientes cuando son reclamados por los tribunales contencioso-administrativos al amparo del artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, así como que con frecuencia se remiten incompletos y sin orden alguno.

Resulta muy gráfica de lo que estamos exponiendo, la sentencia de 11 de febrero de 2019 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 22 de Madrid cuando indica:

“Una vez expuestos los hechos que resultan probados, tras un agotador y martirizante recorrido por el mal llamado “expediente digital” remitido a este juzgado por la administración de la Comunidad de Madrid, que no es más que una copia digital de nada menos que 2.367 folios, carente de la posibilidad de acceder directamente a los documentos que lo integran a través del índice y, mucho menos, aún de editarlos para esta sentencia, pasamos ya a valorar los mismos”.

La sentencia muestra el carácter esencial de lo que se expone en esta memoria. Esto es, que los expedientes estén completos, ordenados y con unos índices que cumplan su finalidad. Nada más y nada menos.

En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid) de 29 de mayo de 2017 (rec. 2/2017) anula una ordenanza al entender que:

“En el presente supuesto es indudable que el expediente administrativo aportado a los autos es, ciertamente mínimo, incluso partiendo de la consideración de estarse ante una entidad local menor, con limitación de los medios personales y técnicos que, por su tamaño, puede aportar a la elaboración de las actuaciones que desarrolle. No hay en lo unido a los autos, ni acuerdo de incoación, ni informe jurídico, al que, sin embargo, se hace referencia, ni aportación alguna de la administración autonómica, a lo que, igualmente se hace referencia, sin que se explicita, mínimamente la razón de ser del procedimiento seguido, ni tampoco de las circunstancias que aconsejan adoptar la decisión final. Prácticamente todo se reduce a la toma de decisión y a su anuncio en el Boletín Oficial de la Provincia correspondiente, sin que contenga justificación alguna, ni del estado de los bienes que se van a ceder, ni de la contraprestación a recibir, ni tampoco de las razones por las que no se hace cesión de los bienes a la utilización de los propios vecinos. Es decir, faltan, de hecho, los informes y explicaciones que justifican la existencia del procedimiento administrativo y que aseguren la legalidad, acierto y procedencia de la resolución que se dicte. Tal falta de elementos integrantes del expediente no puede salvarse por la alusión a la información emitida en periodo de prueba por la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y su Servicio Territorial, que no puede salvar a posteriori, ni tampoco parezca que sea su misión, la inexistencia de actuaciones que hubieron de ser incorporadas al procedimiento de elaboración, pues ni existen, ni tampoco puede entenderse que con lo informado, sea bastante para entender mínimamente cumplido el trámite”.

Por ello esta Comisión llama la atención de los distintos órganos administrativos en cuanto a la necesidad de prestar el mayor cuidado en la formación del expediente ya que ello

redunda en beneficio no solo del funcionamiento de esta Comisión sino del acierto en la toma de decisiones por parte de la Administración y su eventual control posterior por los tribunales de justicia. En suma, las características propias de un Estado de Derecho.

5.2. La retroacción por deficiencias en la tramitación

Un problema grave que se plantea en un elevado número de expedientes es la necesidad de retrotraer ante la existencia de deficiencias procedimentales graves que impiden a esta Comisión pronunciarse sobre el fondo como son:

- Insuficiencia de los informes: dictámenes 8/19, 255/19, 359/19, 471/19, 478/19, 541/19.
- Defectos en la realización del trámite de audiencia: dictámenes 5/19, 9/19, 12/19, 191/19, 224/19, 251/19, 256/19, 346/19, Acuerdo 9/19.
- Ausencia de pronunciamiento sobre la historia clínica remitida por otro servicio autonómico de salud: Dictamen 76/19.
- Incumplimiento de los requisitos esenciales de la solicitud de inicio de un recurso extraordinario de revisión: Dictamen 176/19.

-Necesidad de nuevo informe por los hechos nuevos introducidos en el trámite de audiencia: Dictamen 377/19.

-Ausencia del preceptivo informe del secretario municipal: Dictamen 174/19, Acuerdo 10/19.

- Necesidad de aportar los partes de servicio de los contratistas: Dictamen 123/19.

-Práctica de prueba testifical: Dictamen 169/19.

-Realización de los trámites de audiencia/consulta pública en la elaboración de disposiciones de carácter general: dictámenes 140/19, 184/19.

-Necesidad de que los informes aclaren su contenido: Dictamen 156/19.

Estas retroacciones son necesarias para un adecuado análisis de la cuestión, pero suponen un considerable retraso en la resolución de unos procedimientos que, en el caso de las responsabilidades, ya suelen ser remitidos a esta Comisión con importantes dilaciones respecto al plazo máximo de resolución de seis meses.

Por ello ha de recordarse a los instructores de los expedientes que su conducta no ha de ser meramente la de remitores de documentación, sino que han de velar por la correcta tramitación del procedimiento y así lograr el mayor grado de eficacia administrativa exigida por el artículo 103 de la Constitución Española.

5.3. Las delegaciones en la remisión de expedientes

El artículo 18 del ROFCJA establece que las solicitudes de dictámenes se recabarán por el presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno, los consejeros, los alcaldes-presidentes de las entidades locales y los rectores de las universidades públicas.

En las solicitudes de las Entidades Locales y las Universidades públicas, la remisión se realizará a través de los consejeros competentes en materia de Administración Local y Universidades.

Tras cuatro años de funcionamiento de la Comisión cabría plantearse si no sería más adecuada la remisión directa por parte de las entidades locales y las universidades, toda vez que la remisión a través de las consejerías ralentiza la petición y, de hecho, los dictámenes aprobados se remiten directamente a los solicitantes.

Ahora bien, si ese es un problema de *lege ferenda*, la realidad está mostrando otro problema y es el abuso que se está empezando a realizar de la delegación como medio de alterar la competencia en la emisión del dictamen.

Si bien es comprensible que cargos como el alcalde de Madrid o el consejero de Sanidad que piden un gran número de dictámenes al año deleguen la petición de dictamen, no puede entenderse que, como ocurre con los dictámenes de responsabilidad patrimonial remitidos por el Servicio Madrileño de Salud, el órgano que ha recibido la delegación de competencias haya procedido, a su vez, a delegar la firma en el secretario general del Servicio Madrileño de Salud.

El artículo 12 de la LRJSP ha introducido la posibilidad de delegar la firma de competencias delegadas lo cual no deja de ser chocante cuando el artículo 9.5 de la misma Ley exige nada menos que una autorización por Ley para delegar competencias previamente delegadas.

En el Ayuntamiento de Madrid se ha delegado la solicitud de dictamen en el coordinador general de Alcaldía lo cual tiene una explicación lógica, tanto por el elevado número de dictámenes que se solicitan como por la propia configuración interna del Ayuntamiento de Madrid que ha atribuido importantes funciones al coordinador general de alcaldía conforme lo dispuesto en el Acuerdo de la Junta de Gobierno

de 5 de septiembre de 2019 destacando, entre otras, la coordinación administrativa general, las relaciones con otras Administraciones públicas y la coordinación de la representación institucional.

Lo que no tiene sentido es que, en otras entidades locales que solicitan un número escasísimo de dictámenes al año, se proceda a delegar la competencia. Esa delegación no mejora el funcionamiento de la entidad local y muestra un cierto desinterés por el contenido de la petición de dictamen, los derechos de los particulares afectados por el procedimiento y la función consultiva de esta Comisión.

5.4. La responsabilidad patrimonial de la Administración

Esta materia sigue siendo la que supone mayor carga de trabajo habiéndose emitido un total de 473 dictámenes. Los ámbitos en los que se concentran las reclamaciones son el sanitario (242) y el vial (142).

Pueden destacarse las siguientes cuestiones planteadas en diversos dictámenes.

5.4.1. Responsabilidad por daños derivados de productos sanitarios

A propósito de las reclamaciones en el ámbito sanitario cabe destacar la problemática surgida a raíz de la utilización de productos sanitarios que han originado daños.

Es el caso de la implantación de un método anticonceptivo denominado “*Essure*”. En concreto, en el año 2019 se emitieron seis dictámenes (dictámenes 7/19, 44/19, 156/19, 332/19, 412/19, 514/19 referidos a este método anticonceptivo. En todos los casos las reclamantes manifestaban que, a raíz de la implantación del dispositivo, habían padecido diversas patologías. Salvo el Dictamen 332/19 en el que se reconoció una indemnización de 6.000 euros por no constar en la historia clínica el necesario consentimiento informado, los demás dictámenes fueron desestimatorios al no haberse acreditado que se infringiera la *lex artis* y resultar aplicable el artículo 34.1 LRJSP, cuando señala que no existe el deber de indemnizar los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos.

Ahora bien, en agosto de 2017, la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) requirió a la empresa Bayer el cese de la comercialización y la retirada del mercado del producto “*Essure*”, a raíz de la suspensión del certificado CE de conformidad emitido por el Organismo

Notificado Irlandés NSAI. En septiembre de 2017, el fabricante del producto, Bayer Pharma AG., Alemania, comunicó su decisión de cesar de forma voluntaria y por motivos comerciales, la distribución y venta del “*Essure*” en todos los países excepto en Estados Unidos y de no continuar con el procedimiento de renovación del certificado de mercado CE para su comercialización en la Unión Europea y por tanto en España. Posteriormente, Bayer comunicó la suspensión voluntaria de la comercialización en Estados Unidos, de forma gradual, hasta diciembre de 2018.

En septiembre de 2019 Bayer informó a todos los clientes de los Estados Unidos que procedieran a la devolución de aquellas unidades de “*Essure*” vendidas, pero no implantadas, de tal forma que, a 31 de diciembre de 2019, no debía haber unidades de “*Essure*” que no hubieran sido implantadas².

A raíz de ello, la Sociedad Española de Ginecología y Obstetricia (SEGO) a requerimiento de la AEMPS ha elaborado una “*Guía de Actuación ante una paciente portadora del dispositivo Essure*”³.

² Vid. : <https://www.fda.gov/medical-devices/implants-and-prosthetics/essure-permanent-birth-control>

³ <https://sego.es/documentos/progresos/v62-2019/n3/18-GAP-ESSURE.pdf>

Estas circunstancias plantean una peculiar problemática respecto a este dispositivo que hace que la Administración sanitaria deba prestar una especial atención a las reclamaciones formuladas al respecto, teniendo en cuenta las decisiones que puedan adoptar tanto la AEMPS como los eventuales acuerdos indemnizatorios que pueda alcanzar la empresa fabricante del dispositivo con las usuarias que hayan experimentado problemas a raíz de su implantación.

Un caso similar de reclamación por daños derivados de productos sanitarios defectuosos es el que contempla el Dictamen 546/19, de 19 de diciembre, en el que el reclamante achacaba las patologías que padecía a la utilización en una cirugía oftalmológica de un gas defectuoso. Como recoge el Dictamen, el servicio al que se imputaba el daño reconocía que, en efecto:

“En cuanto al gas empleado en la intervención, explica que el perfluoroctano es una sustancia líquida utilizada intraoperatoriamente para conseguir la reaplicación de la retina y el epitelio pigmentario y permitir el tratamiento con endolaser y siempre se extrae al finalizar la cirugía, una vez logrado el efecto deseado. Expone que ha surgido diversa controversia, ya que se ha conocido que una partida fabricada por el laboratorio ALAMEDICS GmbH, con nombre ALAOCTA, ha generado diversos daños irreparables a diversos pacientes, por lo que fue retirado del mercado el pasado 26 de junio del 2015 por la Agencia del Medicamento por causa de toxicidad retiniana. Añade que el centro hospitalario contra el que se dirige la reclamación nunca ha utilizado tal

marca comercial ni laboratorio, pues se ha adquirido siempre de otro proveedor, Bausch and Lomb, con nombre comercial OKTALINE y que en caso alguno la sustancia suministrada por este proveedor se ha visto comprometida ni afectada por las causas de toxicidad retiniana que sí se han dado en la otra marca comercial. Añade que una vez llevada a cabo la actuación con la sustancia perfluoroctano, se procede al taponamiento temporal tras la cirugía de desprendimiento de retina con 6/19 otra sustancia, octafluoropropano, en este caso un gas de nomenclatura C₃F₈, que se reabsorbe de manera espontánea en las semanas posteriores a la cirugía. Subraya que dicho gas en caso alguno ha estado relacionado con ningún tipo de problemática de toxicidad retiniana, “siendo por tanto su seguridad garantizada”.

Por ello, al no utilizarse el gas defectuoso, no cabía achacar al mismo la problemática del reclamante lo que conllevó la desestimación de la reclamación. No obstante, no es descartable que aparezcan reclamaciones en la Comunidad de Madrid si algún hospital público o concertado utilizó dicho gas y en este sentido la AEMPS afirma que en la Comunidad de Madrid se han comunicado incidentes con dicho gas⁴.

También se desestimó (aunque el problema no sea exactamente el mismo) una reclamación en la que se alegaba como daño la narcolepsia provocada por la vacuna contra la gripe A (Dictamen 561/19).

⁴ Vid.: https://www.aemps.gob.es/informa/notasinformativas/productosanitarios/seguridad-3/2016/ni-ps_12-2016-ala-octa/

En cualquier caso, estas reclamaciones muestran una problemática específica como es la de los casos en los que se causa un daño, pese a que se haya cumplido la *lex artis*, como consecuencia de la utilización por los profesionales de los servicios sanitarios de productos que resultan defectuosos. En estos casos se mezclan tanto la normativa sobre productos defectuosos como la legislación de contratos públicos y la propia garantía constitucional de la responsabilidad patrimonial de la Administración con el agravante de que estos supuestos pueden quedar fuera de la cobertura de los contratos de seguro de responsabilidad suscritos por la Administración.

Por ello esta Comisión insta a las autoridades sanitarias de la Comunidad de Madrid a realizar un especial seguimiento de estos casos de tal forma que los ciudadanos que hayan podido resultar perjudicados no se sientan desamparados por la Administración.

5.4.2. Responsabilidad por actuaciones del SUMMA 112

Se trata de una asistencia sanitaria compleja en la que se mezcla la atención telefónica que, en ocasiones, supone que los ciudadanos y los servicios del SUMMA no se transmitan adecuadamente la información y exige, además, una asistencia urgente a domicilio que plantea problemas como la escasez de

los recursos disponibles, la lejanía de las bases del SUMMA y con frecuencia las dificultades de acceso (urbanizaciones, callejero erróneo, etc.).

Así pueden citarse como destacados los dictámenes 238/19 (inexistencia de responsabilidad), 261/19 (inexistencia de pérdida de oportunidad), 326/19, 490/19 (pérdida de oportunidad por retraso en la remisión de una ambulancia).

En estos casos, como se ha indicado, resulta preciso recordar, una vez más, que el expediente ha de estar completo tanto con los audios de las llamadas al 112 y sus transcripciones, como con la historia clínica del SUMMA 112. Además, dado que en estos casos se plantean cuestiones relativas a tiempos de respuesta o actuaciones que por su urgencia no resultan suficientemente explicadas en la historia clínica, resulta esencial el informe del servicio previsto en el artículo 81 de la LPAC a efectos de explicar las actuaciones que realizaron tales servicios.

5.4.3. Daños por Lobos

A diferencia de otras Comunidades Autónomas, en la Comunidad de Madrid no se habían planteado reclamaciones por daños a explotaciones ganaderas por lobos.

En 2019 se abordó este problema en los dictámenes 206/19, 207/19 y 222/19.

En los mismos, y siguiendo el criterio del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencias como la de 2 de noviembre de 2018 (rec. 516/2017) que ha sido posteriormente confirmada por el Tribunal Supremo en sentencia de 2 de diciembre de 2019 (rec. 141/2019), se estableció la necesidad de indemnizar los daños, de tal forma que el principal problema que recogen tales dictámenes es la valoración de los daños ocasionados en el ganado.

Para ello, y en atención a la específica naturaleza de los daños, se tuvo en cuenta el informe pericial aportado por los reclamantes y el informe de valoración aportado por la consejería. En cuanto a este último ha de sugerirse a la Administración que, además de hacer constar el puesto funcional de quien lo emite, se recoja también su titulación, tal y como establece el artículo 340 de la Ley de Enjuiciamiento Civil para los peritos ya que, aunque no sean peritos en sentido estricto, el carácter técnico de sus informes hace que conocer la titulación de quien lo emite sea de especial importancia para la valoración.

5.4.4. Sistema de Atención a la Dependencia

En esta materia, especialmente delicada por la situación de las personas afectadas, cabe destacarse que los dictámenes 418/19 y 447/19 reconocieron la responsabilidad de la Comunidad de Madrid por retrasos en el reconocimiento de este derecho.

5.4.5. La prueba testifical en el procedimiento de responsabilidad patrimonial

Con cierta frecuencia, especialmente en el caso de expedientes tramitados por el Ayuntamiento de Madrid a propósito de caídas en la vía pública, se incurre en dos defectos que han sido objeto de especial reprobación por esta Comisión. De un lado, el imponer al reclamante la carga de citar a los testigos que propone para que presten declaración ante el instructor y, de otra, una descalificación genérica del valor de esta prueba con el pretexto de falta de veracidad de los testigos.

La Comisión ha rechazado ese criterio en dictámenes como el 34/19, 101/19 y en el 116/19 se recoge:

“La prueba testifical aparece reconocida en nuestro ordenamiento como uno de los medios de prueba recogidos en la Ley de Enjuiciamiento Civil que establece su valoración con arreglo a la sana crítica (artículo 376) y recoge el mecanismo de la tacha para tener en cuenta los posibles condicionantes que puedan concurrir en su testimonio (artículos 377-379).

Lo que no es posible es desestimar sin más las declaraciones de los testigos. Como ya recogió nuestro Dictamen 34/18, de 1 de febrero, es necesaria una valoración particularizada del testimonio prestado, como resulta exigible según se recoge, por ejemplo, en el Dictamen 162/2013 de 24 de abril, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, cuyas consideraciones son acogidas por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de septiembre de 2016 (recurso 70/2016) «En el caso de la valoración probatoria contenida en la sentencia de instancia falta también la “valoración particularizada del testimonio” o, si se prefiere, la toma en consideración de la razón de ciencia que hubieren dado los testigos a que hace alusión el art. 376 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, valoración y consideración que resultan obligadas a tenor de la disposición legal citada y que deben ser necesariamente ponderadas en relación con las circunstancias concurrentes en los testigos, como el mismo precepto establece».

En este sentido, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 26 de julio de 2018 (recurso 884/2017), frente a la postura del Ayuntamiento de Madrid de no dar validez a lo afirmado por una testigo dada su relación de amistad con la reclamante, recuerda que: “En cuanto a la prueba testifical la mera afirmación de la relación personal que pudiera existir entre la testigo, doña (...), y la recurrente, no puede, sin más, servir para introducir una descalificación de la relevancia de su declaración al ser la persona que en el momento de la caída acompañaba a la recurrente, sino que lo procedente es realizar una valoración de su testimonio con arreglo a la reglas de la sana crítica, relacionando su declaración con otros testimonios y otros medios probatorios que se pudiera producir en las actuaciones así como con otras pruebas incorporadas al expediente y a las actuaciones”.

La prueba testifical ha de realizarse por el órgano que instruye el procedimiento de acuerdo con el artículo 71 de la LPAC siendo plenamente válida como recoge el artículo 77 de dicha ley que se remite a los medios de prueba admisibles en derecho que han de ser valorados conforme la Ley de Enjuiciamiento Civil por lo que una descalificación genérica y a priori no puede sino calificarse de manifiestamente contraria a derecho, máxime en reclamaciones como las del ámbito vial en las que se puede indicar que es la única prueba que permite establecer la relación de causalidad.

Así, ha recordarse la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de septiembre de 2016 (rec. 70/2016) que recoge la postura del extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid en su Dictamen 162/13, de 24 de abril, sobre la importancia de esa prueba en particular en las caídas en la vía pública indicando que:

“(...) sucede que, en relación a una caída en la vía pública, la disponibilidad de testigos no es tan plena como parece sugerir la resolución apelada, pues necesariamente está condicionada por circunstancias que escapan al dominio personal. Así, a título de ejemplo, cabe pensar en situaciones muy dispares en que dicho dominio está ausente: ausencia de testigos, testigos no identificados, etc. Todo ello abona la tesis, desde la perspectiva de las normas sobre carga de la prueba, de que no cabe efectuar reproche alguno a una parte por no ser capaz de aportar al proceso un determinado tipo de testigo -uno imparcial, por ejemplo, según expresa la resolución apelada-

en relación a un evento tan indisponible como es la realidad y las características de una caída en la vía pública...”.

Ha de recordarse de nuevo a los instructores de los procedimientos la necesidad de motivar el rechazo de pruebas propuestas por los interesados.

5.4.6. Prescripción y diligencias preliminares civiles

En los dictámenes 63/19 y 492/19 se recogió la doctrina de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo en cuanto a que las diligencias preliminares civiles no interrumpen el plazo de prescripción de la responsabilidad patrimonial de la Administración (sentencia de 16 de diciembre de 2011 (rec. 2599/2007), especialmente importante dado lo dispuesto en el artículo 256.1. 5º bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil:

“Todo juicio podrá prepararse (...)

5º bis Por la petición de la historia clínica al centro sanitario o profesional que la custodie, en las condiciones y con el contenido que establece la ley”.

5.4.7. Prescripción a partir de la notificación de la sentencia anulatoria

En el Dictamen 54/19 se declara prescrita la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por el Ayuntamiento de Alcobendas frente a la Comunidad de Madrid a raíz de la anulación judicial de una resolución del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid por la que esa entidad local tuvo que indemnizar a una licitadora por un importe de 1.744.911,56 euros.

5.4.8. Indemnización por anulación judicial de la denegación de un concierto educativo

En el Dictamen 371/19 se reconoce una indemnización de 30.013,61 euros por la denegación de la renovación del concierto educativo mediante Orden 2730/2013, de 28 de agosto, de la citada consejería, posteriormente anulada en vía judicial.

5.4.9. Responsabilidad en materia urbanística

En materia urbanística gran parte de las reclamaciones siguen trayendo causa de la anulación judicial del Plan General de Madrid de 1997. Así cabe citar el Dictamen 150/19 relativo a reclamación de una Junta de Compensación por la no devolución de unos avales, el Dictamen 290/19 por los retrasos en la concesión de una licencia o el 330/19 relativo a

los daños derivados del supuesto retraso en la promoción y entrega de viviendas.

En el Dictamen 550/19 se analizaba la reclamación de responsabilidad a la Comunidad de Madrid por la suspensión de la aprobación de determinados sectores de un Plan General sin que, varios años después, se hubiera aprobado el planeamiento de los sectores suspendidos.

5.4.10. Responsabilidad de la Administración de Justicia. Falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento

En el Dictamen 244/19 se estableció que una reclamación por actuaciones de la Policía Municipal actuando como policía judicial debía considerarse un supuesto de responsabilidad por el funcionamiento de la Administración de Justicia careciendo el Ayuntamiento de Madrid de legitimación pasiva.

5.4.11. Representación y extinción del poder

En el Dictamen 31/19 se recoge un supuesto en el que abogado del reclamante introduce en el procedimiento una pretensión nueva tras el fallecimiento del poderdante en cuanto a la existencia de daños por falta de consentimiento informado. La Comisión mantiene su criterio tradicional en

cuanto al carácter personalísimo de estos daños y rechaza la legitimación de los herederos.

5.4.12. Devolución por tratarse de responsabilidad contractual

Sin perjuicio de lo que se indicará posteriormente en cuanto a la nueva competencia que atribuye a la Comisión la legislación de contratos públicos en vigor, ha de indicarse que, a lo largo de 2019, se han emitido cinco acuerdos de devolución de solicitudes de dictamen al tratarse de reclamaciones de responsabilidad de naturaleza contractual tramitadas como responsabilidades patrimoniales por el órgano consultante.

En concreto, han de citarse los Acuerdos 5/19, 7/19, 8/19 y 14/19, todos ellos relativos a reclamaciones de responsabilidad derivadas de contratos de arrendamiento.

En estos casos se consideró que tales reclamaciones, procedentes de la Agencia Social de la Vivienda, se enmarcaban en el ámbito de contratos de arrendamiento de vivienda, por tanto contratos privados excluidos del ámbito de aplicación de la legislación de contratos públicos.

De igual forma se actuó en el Acuerdo 15/19, si bien en este caso se trataba de un convenio de colaboración a los que tampoco es aplicable lo establecido en la ley de contratos públicos.

5.5. Contratación Pública

En esta materia se han emitido 31 dictámenes, destacando la preponderancia de los expedientes de resolución contractual (24) frente a otras materias como la interpretación (3) o la modificación (2).

En las resoluciones, como es lógico, la causa va ligada al incumplimiento del contratista puesto que en los casos en los que es este quien solicita la resolución, no es necesario el dictamen de la Comisión, tal y como recoge el Acuerdo 11/19.

Un gran número de dictámenes se refieren a contratos de obras y en concreto a su resolución por demora en la ejecución que, en ocasiones, suponía prácticamente un abandono de la obra por parte del contratista. Así cabe citar los dictámenes 106/19 (en el que se acuerda la retroacción), 248/19 (en el que se rechaza que exista una recepción tácita de las obras analizando ese concepto), o los dictámenes 254/19, 258/19, 277/19, 291/19, 294/19, 512/19 y 556/19.

Llama la atención un número tan elevado de resoluciones que suelen responder además a un patrón, más o menos común, como es la alegación por el contratista de la existencia de defectos del proyecto y la necesidad de un modificación. La actual regulación restrictiva de las modificaciones

contractuales y las situaciones de paralización de la obra con el consiguiente daño al interés público perseguido hacen necesario recomendar a las distintas Administraciones que extremen el celo en la supervisión de los proyectos (para evitar tales defectos) y en la vigilancia de la ejecución de las obras (para evitar que los contratistas aleguen la existencia de tales defectos para lograr modificados con incremento de obra).

Así, en el Dictamen 277/19, aun reconociendo un incumplimiento del contratista al advertirse que el proyecto aprobado por la Administración presentaba deficiencias en su contenido, se optó por la resolución si bien sin que procediese la incautación de la garantía haciéndose uso de la facultad de moderación contemplada en el artículo 1154 del Código Civil. De igual forma procedió el Dictamen 456/19 respecto a una concesión demanial por impago del canon en el que el Ayuntamiento tampoco había procedido a exigir su abono. Por el contrario, en el Dictamen 556/19 se recogió la reciente doctrina fijada por el Tribunal Supremo en sentencia de 30 de septiembre de 2019 (rec. 3556/2017) respecto a la incautación automática de la garantía en contratos regidos por la LCSP 2007.

Obviamente el incumplimiento también se da en las restantes modalidades contractuales y así cabe citar el Dictamen 46/19 relativo a un contrato de servicios, el 173/19 relativo a un contrato con prestaciones mixtas de suministro y servicios en

el que se considera que se incumplen obligaciones esenciales, el 202/19 referido a un suministro, el 372/19 en el que se contempla un contrato para la instalación de cámaras de vigilancia y se acuerda la resolución por incumplimiento de los plazos por el contratista y el 447/19 por demora del contratista en una concesión de servicios.

Por último, hay que indicar que el Dictamen 486/19 estableció que no procedía la resolución de un contrato de servicios cuando ya se había extinguido por cumplimiento del plazo de duración.

Ahora bien, también en otros dictámenes se entendió que no procedía la resolución al no haberse acreditado incumplimiento por parte del contratista como ocurrió en el 134/19 (servicios), el 378/19 relativo a un contrato de servicios de colaboración en la tramitación de procedimientos sancionadores en el que se puso de manifiesto la dificultad de utilizar contratos administrativos para el ejercicio de potestades administrativas o el 430/19 respecto a una concesión de obra pública.

La interpretación de contratos ha sido objeto de los dictámenes 250/19, 271/19 y 376/19.

El primero declaró caducado el procedimiento al entender esta Comisión que en estos procedimientos es aplicable el plazo

general de tres meses. Además, ha de reiterarse que el expediente debe ser remitido completo a esta Comisión de tal forma que, si se suspende el plazo, debe constar en el expediente al menos el acuerdo expreso de suspensión y, si ello es posible, la notificación a los interesados.

En el Dictamen 271/19 se consideró que no procedía la interpretación propugnada por la Administración al no acreditarse la amortización tal y como la entendía la Administración aportando la contratista un informe pericial en sentido contrario.

La misma solución se recogió en el Dictamen 376/19 en el que se consideró que, frente a la interpretación contractual que durante años había venido realizando la Administración autora de los pliegos, no podía prevalecer la nueva interpretación que, de una cláusula ciertamente oscura, se pretendía hacer valer a partir de la opinión del Tribunal de Cuentas en un informe de fiscalización.

En el Dictamen 439/19 se informó favorablemente la cuarta modificación de un contrato de gestión de servicios públicos relativo al tratamiento de residuos y licitado en 1996 por entender necesaria esa modificación por la necesidad de cumplir exigencias contenidas en normativa europea. Previamente había sido sometido a dictamen si bien el

Dictamen 310/19 consideró que la motivación que entonces contenía la propuesta de modificación era insuficiente.

Para concluir con esta materia, ha de indicarse que el Dictamen 292/19 fue el primer supuesto de responsabilidad contractual informado por la Comisión al amparo del 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.

5.6. Revisión de Oficio

A lo largo del año 2019 fueron remitidas a la Comisión un total de 28 solicitudes de dictamen en expedientes de revisión de oficio.

La legislación de procedimiento administrativo al contemplar la revisión de oficio no establece un procedimiento específico más allá de prever la caducidad a los seis meses. Por ello son de aplicación las normas generales debiendo prestarse especial atención al trámite de audiencia. Pese a ello, son numerosos los casos en los que ha sido necesaria la retroacción por falta de audiencia como es el caso de los dictámenes 12/19, 71/19, 78/19, 251/19 y el 346/19. En otros casos el procedimiento había caducado como en los dictámenes 41/19, 257/19,

298/19 (en el que, además, no se remiten a la Comisión documentos esenciales supuestamente por protección de datos), 443/19 y 562/19. En un caso como el contemplado en el Acuerdo 9/19 se procedió a la devolución al no existir tramitación alguna.

En suma, resulta inadmisibles que, en procedimientos de la importancia de la revisión de oficio que supone una prerrogativa exorbitante de la Administración, se ponga tan poco interés en la tramitación con el correspondiente perjuicio tanto a los ciudadanos afectados como a la propia Administración.

Numerosas revisiones de oficio se referían a contratos y concesiones administrativas. Así, en los dictámenes 223/19, 230/19 y 232/19 se trataba de concesiones demaniales que, en realidad, eran contratos de concesión de obra pública y que habían sido adjudicados a empresas sin los requisitos necesarios para optar a la adjudicación. También se acordó la revisión de una concesión demanial adjudicada a dos empresas constructoras que utilizaban el dominio público en sus promociones (Dictamen 172/19).

En el Dictamen 110/19 se declaró la revisión de oficio de un contrato adjudicado sin procedimiento alguno y en el 383/19 la revisión de oficio de un contrato menor en el que se superó notoriamente la cuantía máxima de este tipo de contratos, sin

justificación de la necesidad del contrato y siendo improcedente la utilización de un contrato menor para atender necesidades futuras que deberían ser objeto de la oportuna licitación.

Por ello el dictamen considera que procede la revisión y la consiguiente liquidación del contrato abonando al empresario los costes de los servicios prestados, pero no otros conceptos como el beneficio industrial.

En términos similares se pronuncia el Dictamen 545/19 si bien en este caso respecto a una modificación llevada a cabo sin el oportuno procedimiento y sin ser aprobada por el órgano de contratación. El dictamen recoge, además, la necesaria depuración de responsabilidades.

La revisión solo procede en casos en los que la concurrencia de la causa de nulidad legalmente prevista sea manifiesta. Por ello se rechazó la revisión en los dictámenes 225/19 (sin perjuicio de la posible declaración de lesividad), 300/19, 411/19 y 461/19.

Por último, cabe destacar el Dictamen 521/19 relativo a la solicitud de revisión de una diligencia de embargo considerándose que no procedía la nulidad al proceder la vía de apremio para la exacción de las cantidades derivadas de un convenio que serían ingresos de derecho público y el Acuerdo

4/19 en el que se considera que no es necesario dictamen cuando la Administración entiende que procede la inadmisión al no concurrir manifiestamente las causas de nulidad conforme permite el artículo 106.3 de la LPAC.

5.7. Recurso extraordinario de revisión

En 2019 tuvieron entrada en la Comisión once solicitudes de dictamen referidas a recursos extraordinarios de revisión llamando la atención que, salvo una procedente del Ayuntamiento de Madrid, todas las demás provinieran de la Comunidad de Madrid y, a excepción de un caso, únicamente de dos consejerías.

En varios dictámenes se aplicó como causa del recurso de revisión el error de hecho que resultaba de documentos obrantes en el expediente. Así en el Dictamen 91/19 la resolución de concesión de una subvención no había tenido en cuenta conceptos subvencionables cuya realidad constaba en el expediente y en el Dictamen 129/19 también se consideró error de hecho la falta de valoración de documentos obrantes en el expediente. En el Dictamen 401/19 se consideró error de hecho el error tipográfico cometido por el solicitante de una subvención al consignar la cantidad reclamada.

En los dictámenes 108/19, 113/19 y 117/19 se consideró necesario estimar el recurso de revisión por cuanto se habían

aportado documentos en registro que no habían sido incorporados al expediente cuando se desestimó un recurso de reposición, pero tal y como se indicó, ello no suponía que se tuviese que estimar o no dicho recurso de reposición, siendo ello una cuestión ajena al dictamen de la Comisión.

También se consideró que una sentencia judicial permitía acreditar la existencia de un error de hecho en el Dictamen 555/19.

El concepto de “*documentos aparecidos*” se analiza en el Dictamen 567/19 recordando que, por tales, no pueden admitirse aquellos que el interesado debía haber aportado con su petición inicial ya que no serían “*aparecidos*” sino “*fabricados*”, no siendo la finalidad del recurso extraordinario de revisión el solucionar errores en las solicitudes. Además, se destaca que se trataba de una ayuda para las víctimas del terrorismo en las que la Ley 5/2018, de 17 de octubre, para la protección, reconocimiento y memoria de las víctimas del terrorismo, establece que la Administración deberá facilitar la tramitación del procedimiento y el ejercicio de los derechos por los interesados.

Por último, ha de indicarse que el Dictamen 167/19 también tuvo que acordar la retroacción del procedimiento ya que los graves defectos en el escrito inicial presentado por el interesado impedían la correcta tramitación del recurso.

5.8. Reglamentos ejecutivos. La intervención de la Comisión Jurídica Asesora en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general

En el año 2019 la Comisión Jurídica Asesora recibió 32 solicitudes de dictamen referidas a reglamentos ejecutivos a lo que ha de sumarse una petición relativa a una ordenanza municipal.

Si bien la cifra puede resultar similar a las del 2018 (32) e incluso inferior a la del año 2017 (48) ha de tenerse en cuenta que de esas 32 solicitudes tan solo seis correspondieron a currículos educativos, en tanto que las demás solicitudes trataban de reglamentos ejecutivos propiamente dichos.

Además, la inmensa mayoría fueron solicitados en el primer semestre del año durante el cual la Comisión no tenía su composición completa (7 vocales desde enero y 6 desde abril) a lo que se sumó el importante número de casos en los que se solicitó el dictamen con carácter urgente.

Este carácter urgente se planteó en los dictámenes 62/19 (libertad elección de centro escolar), 90/19 (transporte público en automóviles de turismo), 121/19 (convivencia en centros escolares), 120/19 (conciertos educativos), 119/19 (modificación del catálogo de espectáculos públicos), 118/19

(financiación primer ciclo de educación infantil) y 177/19 (apuestas).

Como se puede comprobar, se trata de reglamentos de gran importancia en los que la tramitación urgente no ayuda a lograr el grado de sosiego necesario para su estudio y, en su caso, aprobación, tal y como se recordó en los dictámenes correspondientes. En algún supuesto como el Dictamen 119/19 se pretendía basar la urgencia en la necesidad de adaptar la regulación a las nuevas necesidades, lo cual es algo inherente a toda propuesta normativa por lo que se comprueba que la pretendida urgencia no es tal.

Otro problema frecuente es que los reglamentos objeto de tramitación no estaban contemplados en el Plan Anual Normativo requiriéndose en esos casos la justificación de su tramitación. Así ocurrió en los dictámenes 17/19 (acreditación profesional de Agentes Forestales), 28/19 (transporte público en automóviles de turismo), 111/19 (apartamentos turísticos), 118/19 (financiación primer ciclo educación infantil) y 274/19 (comisión viabilidad convenios BESCAM) En algunos casos además se criticó por inadecuada la motivación ofrecida para justificar esa omisión como en los siguientes casos:

- Dictamen 62/19 (libertad elección centro escolar) en el que se pretendía basar en que cuando se aprobó el plan

no se había previsto aprobar el decreto (algo obvio y que privaría de todo valor al Plan Anual).

- Dictamen 149/19 (profesores Echegaray) en el que el Plan normativo contemplaba un reglamento en desarrollo de una ley que no llegó a aprobarse.
- Dictamen 121/19 (convivencia en centros escolares) en el que se pretendía basar en las vicisitudes de elaboración del proyecto.
- Dictamen 119/19 (catálogo espectáculos públicos) en el que el Plan contemplaba un nuevo catálogo y no una mera modificación.
- Dictamen 177/19 (Apuestas) en el que el Plan normativo contemplaba un reglamento distinto con mayor ámbito regulado.

En la tramitación de los proyectos normativos, ya sean proyectos de ley o normas reglamentarias, cobra un gran valor la participación ciudadana que tiene lugar a través de los trámites de consulta e información pública y que goza de una expresa previsión constitucional en el artículo 105 de la Constitución Española.

Sin embargo, es frecuente que se omitan estos trámites, ya sea basándose en alguna de las causas legalmente previstas como es el caso de los dictámenes 17/19 (acreditación profesional de

Agentes Forestales), 62/19 (libertad elección centro escolar) y 189/19 (actividad convencional).

En otros casos la Comisión no consideró justificada la omisión de estos trámites y acordó que procedía la retroacción como en los dictámenes 140/19 (Inspección Educativa), 184/19 (Formación Profesional) y 444/19 (oficinas de asistencia a víctimas de delitos). En el Dictamen 104/19 (registro titularidades compartidas de explotaciones agrarias) si bien se consideró que la falta de audiencia estaba justificada se recordó que hubiera sido deseable su concesión.

En suma, se observa una cierta tendencia a prescindir de estos trámites. Con independencia de que haya excepciones legales a los mismos, ha de recordarse que la participación ciudadana, además de enriquecer los proyectos normativos, otorga un plus de legitimidad democrática y transparencia a los mismos.

También se ha apreciado una excesiva aplicación de la posibilidad de realizar una memoria del análisis de impacto normativo en su modalidad abreviada, así dictámenes 28/19 (transporte público en automóviles de turismo), 62/19 (libertad elección de centro escolar) y 119/19 (catálogo espectáculos públicos).

También se acordó la retroacción por la omisión de trámites esenciales como en el caso del Dictamen 72/19 (Vías

Pecuarias) por la falta de informe del Consejo de Medio Ambiente y el Dictamen 444/19 (oficinas de asistencia a víctimas de delitos) por no haberse emitido informe por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid.

Respecto al informe de la Abogacía General, el Dictamen 149/19 (profesores Echegaray) criticó el que, con posterioridad al mismo, se emitiesen otros informes en contravención del artículo 15.3 del Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno.

La Unidad de Mercado se tuvo en cuenta en el Dictamen 17/19 (acreditación profesional de Agentes Forestales) al considerar contraria a la misma una prohibición de fabricar identificaciones similares a las acreditaciones, los dictámenes 28/19 y 90/19 (transporte público en automóviles de turismo) en los que se consideró necesaria la remisión a la Comisión Europea que, por el contrario, sí se cumplió en el Dictamen 82/19 (registro y comunicación inspecciones instalaciones eléctricas de baja tensión) y el Dictamen 111/19 (apartamentos turísticos). Por el contrario, en el Dictamen 88/19 (inspección periódica instalaciones receptoras de gases y tarifas) se consideró que se había justificado que no tenía carácter de reglamentación técnica.

En algunos dictámenes como el 104/19 (registro titularidades compartidas de explotaciones agrarias) y el 149/19 (profesores Echegaray) se formularon observaciones a la restricción en materia de recursos administrativos o a la atribución a la Administración Autónoma de recursos que interferían en la autonomía universitaria. Esta última afectación fue objeto de una especial atención por ese Dictamen que, además, destacó la falta de competencia de la Comunidad de Madrid en materia de profesorado universitario funcionario.

Con frecuencia las observaciones esenciales formuladas hicieron referencia a extralimitaciones respecto a la normativa legal y/o básica, así los dictámenes 119/19 (apartamentos turísticos), 121/19 (convivencia en centros escolares), 120/19 (conciertos educativos), 137/19 (comités ética asistencial), 202/19 (Mesa dialogo civil con el tercer sector) y 286/19 (Consejo de la Juventud).

En los dictámenes 119/19 (catálogo espectáculos públicos y 275/19 (inspección educativa) se destacó el que la regulación planteaba problemas de seguridad jurídica.

Otro problema que se abordó es la validez de los proyectos presentados fuera del plazo legalmente previsto para su aprobación, así dictámenes 204/19 (Vías Pecuarias) y 274/19 (Comisión convenios BESCAM).

Por último, es necesario destacar que se acordó que no procedía emitir dictamen en los Acuerdos 12/19 (Consejo Juventud) por haberse emitido dictamen con anterioridad sin que hubiera modificaciones sustanciales y 13/19 (ordenanza municipal bienes comunales) al no haberse tramitado el procedimiento y no tratarse de aprovechamientos forestales.

En suma, lo anteriormente expuesto permite comprobar que la tramitación de los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general adolece en la Comunidad de Madrid de graves defectos. Se tiende a considerar los distintos trámites del procedimiento como una suerte de “ritos” que han de cumplirse sin atender a su espíritu y finalidad. Desde luego no ayudan en la tramitación las declaraciones de urgencia forzadas ni la concentración de numerosos proyectos normativos en los últimos momentos de una legislatura.

Tramitar una norma requiere saber qué se quiere hacer, cuál es el ámbito competencial del que se dispone y tener en cuenta la normativa estatal que pueda condicionar el ejercicio de las competencias propias. Asimismo, es deseable un estudio de las soluciones a las que se ha llegado en otras Comunidades Autónomas y, una vez iniciado el procedimiento de elaboración, procurar que los trámites legalmente previstos cumplan adecuadamente su finalidad.

En su trámite de consulta esta Comisión desea que su dictamen tenga el mayor grado de utilidad al Consejo de Gobierno pero, para ello, es esencial una adecuada tramitación del proyecto normativo y un expediente de elaboración completo.