

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

**AÑO 2020**

## ÍNDICE

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

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

4.2.2.1 [Número de Plenos y Secciones](#)

4.2.2.2 [Dictámenes y acuerdos emitidos](#)

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

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

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

4.2.2.6 [Caducidades y retroacción](#)

4.2.2.7 [Indemnizaciones concedidas](#)

4.2.2.8 [Indemnizaciones concedidas por organismos](#)

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

4.2.2.10 [Número de dictámenes por letrado](#)

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

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

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

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

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

5.4. [Página Web de la Comisión](#)

## 6.- Observaciones y sugerencias

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

## **1. Presentación**

La presente Memoria, además de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 24 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno, pretende destacar lo que ha sido el quinto año de funcionamiento de este órgano consultivo, tanto en lo que se refiere a las dificultades organizativas y logísticas que han surgido a raíz de la pandemia ocasionada por la COVID-19, como en la problemática jurídica analizada en los 621 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 2020, tanto desde un punto de vista cuantitativo, esto es, número total de expedientes, materias sobre las que se dictamina, entre otras cuestiones, como cualitativo, recogiendo los principales problemas detectados en los dictámenes aprobados.

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

## **2. Introducción**

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

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

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

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

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

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

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

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

La presente memoria da cumplimiento a lo establecido en dicha norma habiendo sido aprobada en el Pleno del día 23 de marzo de 2021.

### **3. El funcionamiento de la Comisión a raíz del estado de alarma decretado por la pandemia de la COVID-19**

Como consecuencia de la pandemia ocasionada por la COVID-19 y la declaración del estado de alarma 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, el funcionamiento normal de la Comisión quedó interrumpido.

Las indicaciones de la Comunidad de Madrid respecto a la necesidad de evitar el trabajo presencial hizo necesario que el personal de la Comisión trabajasen en sus domicilios si bien no pudieron realizarse plenos ante la imposibilidad de efectuar reuniones presenciales.

Una vez que la Comunidad de Madrid facilitó las herramientas informáticas adecuadas (ISLA, VPN, OneDrive, etc.) el teletrabajo se normalizó y mediante la aplicación informática Teams se realizó la primera reunión no presencial de



la Comisión mediante videoconferencia el 21 de abril de 2020 reanudándose la aprobación de dictámenes al amparo de la previsión legal del artículo 17.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Posteriormente, se dictó la Resolución de la Secretaría General Técnica de la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno de 21 de septiembre de 2020 por la que se aprueban instrucciones para la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo y se dispone la aplicación de lo establecido en el artículo 14 del Decreto 79/2020, de 16 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Madrid.

De esta forma se realizaron de esta forma treinta y dos reuniones del pleno y dos de secciones habiéndose garantizado plenamente el cumplimiento de las funciones legalmente atribuidas pese a la complicada situación sanitaria que se ha vivido.

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

##### **4.1.- Composición**

###### **Presidenta**

Rocío Guerrero Ankersmit

###### **Vicepresidenta**

Ana Sofía Sánchez San Millán

###### **Secretario**

Carlos Yáñez Díaz

## **Letrados Vocales**

Rosario López Ródenas

Laura Cebrián Herranz

Francisco Javier Izquierdo Fabre

Silvia Pérez Blanco

Carmen Cabañas Poveda (desde el 18 de julio de 2020)

Elena Hernáez Salguero (desde el 9 de diciembre de 2020)

La convocatoria de un puesto de letrado vocal efectuada por la Orden 38/2019, de 14 de noviembre, del vicepresidente, consejero de Deportes, Transparencia y Portavoz del Gobierno (B.O.C.M. n° 278, de 22 de noviembre de 2019) se resolvió por Decreto 57/2020, de 16 de julio, del Consejo de Gobierno (B.O.C.M. n° 172, de 17 de julio de 2020), nombrando como letrada vocal a Dña. Carmen Cabañas Poveda.

Mediante la Orden 345/2020, de 17 de julio, del Vicepresidente, Consejero de Deportes, Transparencia y Portavoz del Gobierno (B.O.C.M. n° 181, de 17 de julio de 2020) se convocó un puesto de letrado vocal siendo resuelta por Decreto 120/2020, de 23 de diciembre, del Consejo de Gobierno (B.O.C.M. n° 318, de 21 de diciembre de 2020) nombrando como letrado vocal a D. Carlos Hernández Claverie.

En diciembre de 2020 se reincorporó a la Comisión la letrada vocal Dña. Elena Hernáez Salguero tras haber estado en situación de servicios especiales como secretaria general técnica de la Consejería de Presidencia.

## **4.2. Función Consultiva**

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

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

En el año 2020 se han recibido un total de 621 solicitudes de dictamen, de las cuales el 69,73% (433) provenían de consejerías, el 28,99% (180) de ayuntamientos, el 1,29 % (8) de universidades.

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

-Una solicitud procedente del Ayuntamiento de Pinto, sobre revisión de oficio, que fue devuelta por no localizarse la firma electrónica del alcalde en la petición de dictamen.

-Una solicitud procedente del Ayuntamiento de Manzanares El Real, sobre revisión de oficio, que tuvo entrada en la Comisión desde el ayuntamiento y que fue remitida a la Consejería de Vivienda y Administración Local.

-Una solicitud procedente del Ayuntamiento de Chinchón, relativa a una consulta sobre la validez de una votación por la que se aprobó una relación de puestos de trabajo y sobre la posibilidad de iniciar de un procedimiento de revisión de oficio del citado acuerdo que se devolvió por tratarse de una consulta facultativa que no había sido formulada ni por el Consejo de Gobierno ni por la presidenta de la Comunidad de Madrid, indicando que las revisiones de oficio sí han de ser informadas preceptivamente por esta Comisión, pero una vez que se haya instruido el oportuno procedimiento y no con carácter previo a su inicio.

<b>No haber sido remitida a través de Administración Local.....</b>	<b>1</b>
<b>No venir con firma del alcalde .....</b>	<b>1</b>
<b>Consulta no formulada por presidenta/ consejo gobierno .....</b>	<b>1</b>
<b>Total de solicitudes .....</b>	<b>3</b>

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

De los 621 expedientes recibidos, se observó que en 23 de ellos, el expediente no constaba completo, por lo que se solicitó la documentación necesaria, de acuerdo con lo previsto en el artículo 19.2 del ROFCJA, para la correcta emisión del dictamen.

De esas 23 solicitudes, quince correspondían a expedientes tramitados por consejerías, siete a expedientes tramitados por ayuntamientos y una a un expediente tramitado por la Universidad Autónoma de Madrid.

Asimismo en 2020 se emitió una solicitud de complemento de expediente relativo a una petición de dictamen que tuvo entrada a finales de 2019.

#### **4.2.1.2 Procedencia de los expedientes**

<b>CONSEJERÍAS</b>	<b>.....433</b>
Sanidad	..... 357
Educación y Juventud	..... 22
Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad	..... 11
Justicia, Interior y Víctimas	..... 8
Transportes, Movilidad e Infraestructuras	..... 8
Vicepresidencia, Deportes, Transparencia y Portavocía del Gob.	..... 6
Ciencia, Universidades e Innovación	..... 6
Presidencia	..... 4
Hacienda y Función Pública	..... 4
Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Natalidad	..... 3
Cultura y Turismo	..... 1

Vivienda y Administración Local.....	1
Economía, Empleo y Competitividad .....	1
Consejo de Gobierno .....	1

**AYUNTAMIENTOS .....180**

Ayuntamiento de Madrid.....	115
-----------------------------	-----

Otros ayuntamientos .....	65
---------------------------	----

Alcobendas-----	3
-----------------	---

Arganda del Rey-----	3
----------------------	---

Arroyomolinos -----	1
---------------------	---

Batres -----	1
--------------	---

Boadilla del Monte -----	1
--------------------------	---

Buitrago del Lozoya-----	1
--------------------------	---

Cabanillas de la Sierra -----	1
-------------------------------	---

Cercedilla-----	1
-----------------	---

Ciempozuelos-Titulcia-----	1
----------------------------	---

Cobeña -----	2
--------------	---

Collado Villalba-----	3
-----------------------	---

El Boalo -----	1
----------------	---

El Molar -----	1
----------------	---

Estremera -----	1
-----------------	---

Fuenlabrada -----	5
-------------------	---

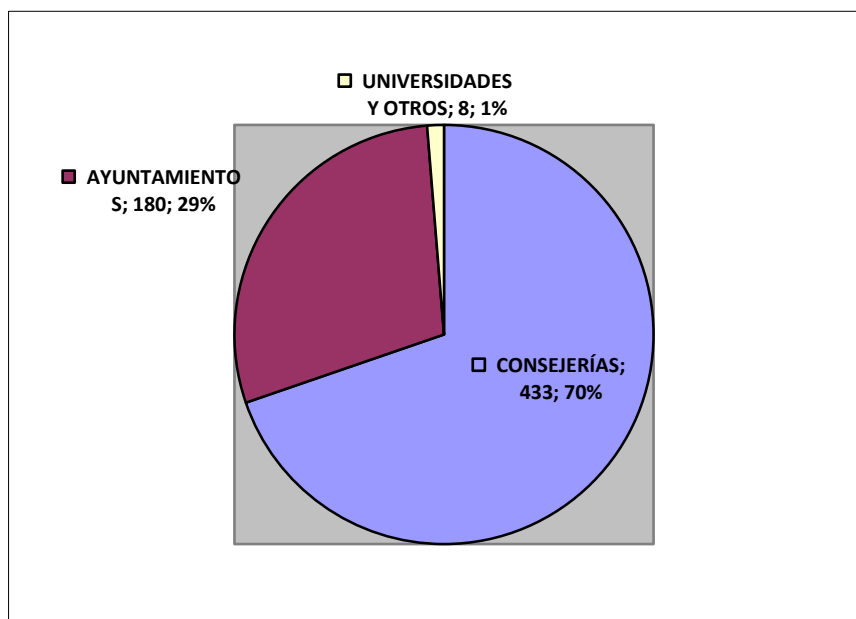
Getafe -----	3
--------------	---

Griñón -----	1
--------------	---

Majadahonda -----	1
-------------------	---

Manzanares El Real-----	2
-------------------------	---

Mejorada del Campo-----	2
Miraflores de la Sierra-----	1
Paracuellos de Jarama -----	5
Pinto -----	2
Pozuelo de Alarcón-----	3
Pozuelo del Rey-----	1
S. Agustín de Guadalix-----	2
S. Lorenzo de El Escorial -----	2
S. Martín de la Vega -----	2
Torrejón de Velasco-----	1
Torrelaguna -----	1
Torrelodones -----	3
Valdemoro-----	5
Venturada-----	1
Villaviciosa de Odón -----	1
<b>OTROS ORGANISMOS.....</b>	<b>8</b>
Universidad Complutense de Madrid.....	7
Universidad Autónoma de Madrid .....	1
<b>TOTAL .....</b>	<b>621</b>



#### **4.2.1.3 Contenido de los expedientes**

Respecto al contenido de los expedientes, el 83,41% fueron reclamaciones de responsabilidad patrimonial (518). De entre estos expedientes, el 65,44% correspondió al ámbito sanitario (339), el 20,27% al ámbito vial (105), el 4,83% (25) al ámbito urbanístico y el 9,46% al resto de ámbitos.

En un 3,54% (22) se trató de expedientes relativos a contratación pública (resoluciones, modificaciones, interpretación).

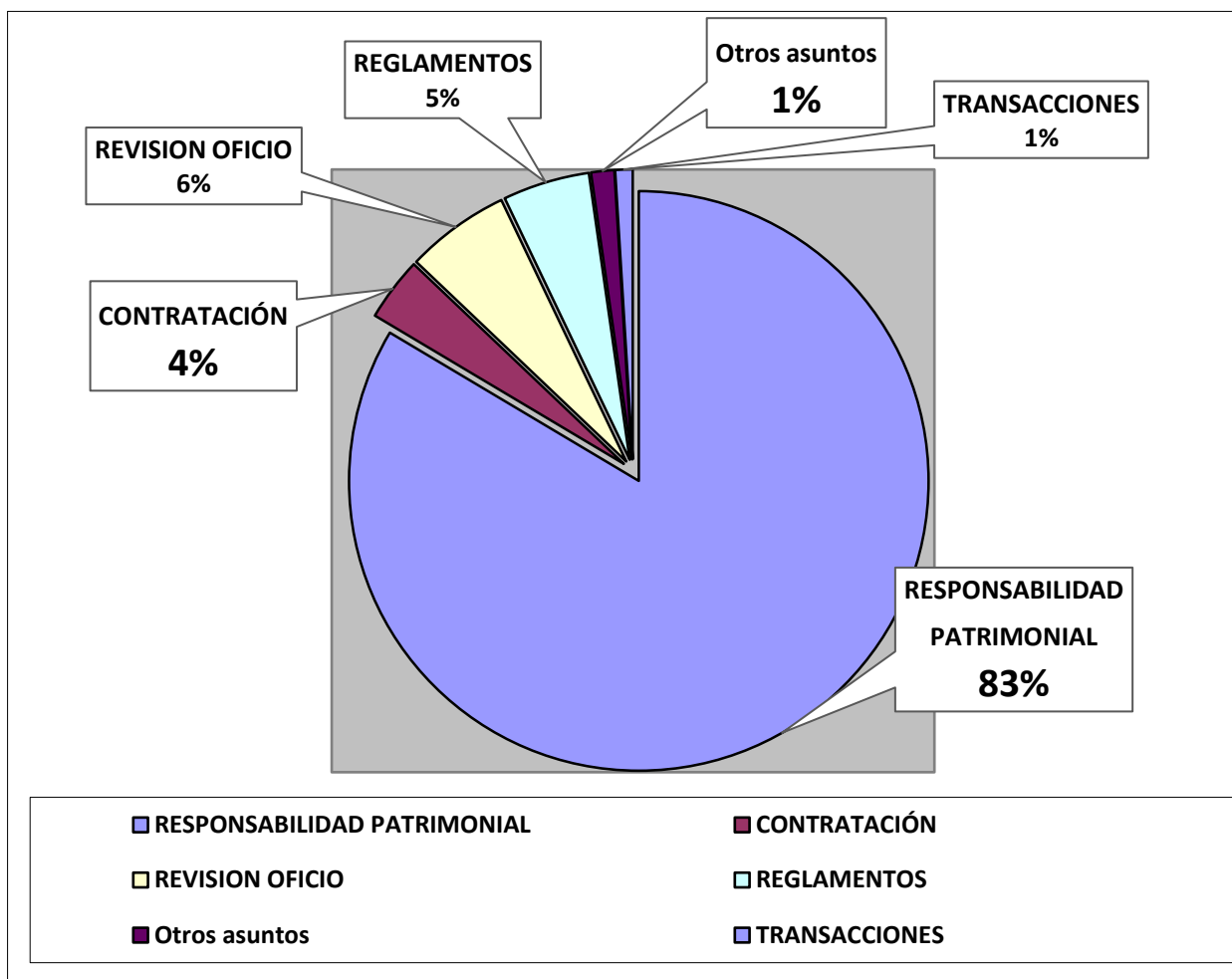
El 5,8% (36) fueron procedimientos de revisión de oficio, el 4,83% (30) proyectos de reglamentos ejecutivos y el 0,97% (6) versaron sobre transacciones. Por último el 1,45% (9) corresponde a otros asuntos (recursos extraordinarios de revisión, convenio, estatuto, consulta facultativa, responsabilidad contractual).

<b>RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL .....</b>	<b>518</b>
<b>    Ámbito sanitario.....</b>	<b>339</b>

<b>Ámbito vial .....</b>	<b>105</b>
<b>Ámbito urbanístico.....</b>	<b>25</b>
<b>Ámbito laboral.....</b>	<b>12</b>
<b>Otros ámbitos.....</b>	<b>37</b>
<b>CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>22</b>
<b>Resolución .....</b>	<b>19</b>
<b>Interpretación.....</b>	<b>1</b>
<b>Modificación .....</b>	<b>2</b>
<b>REVISIÓN DE OFICIO .....</b>	<b>36</b>
<b>PROYECTOS DE REGLAMENTOS EJECUTIVOS .....</b>	<b>30</b>
<b>TRANSACCIONES .....</b>	<b>6</b>
<b>RECURSOS EXTRAORDINARIOS DE REVISIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>CONSULTA FACULTATIVA .....</b>	<b>1</b>
<b>RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL.....</b>	<b>4</b>
<b>CONVENIOS .....</b>	<b>1</b>
<b>REFORMA ESTATUTO.....</b>	<b>2*</b>

\*La solicitud de dictamen respecto a la reforma del Estatuto se recibió el 9 de julio en la Comisión. Se desistió el 10 de julio de dicha solicitud por parte de la Consejería, recibíendose de nuevo en la Comisión el 14 de julio.



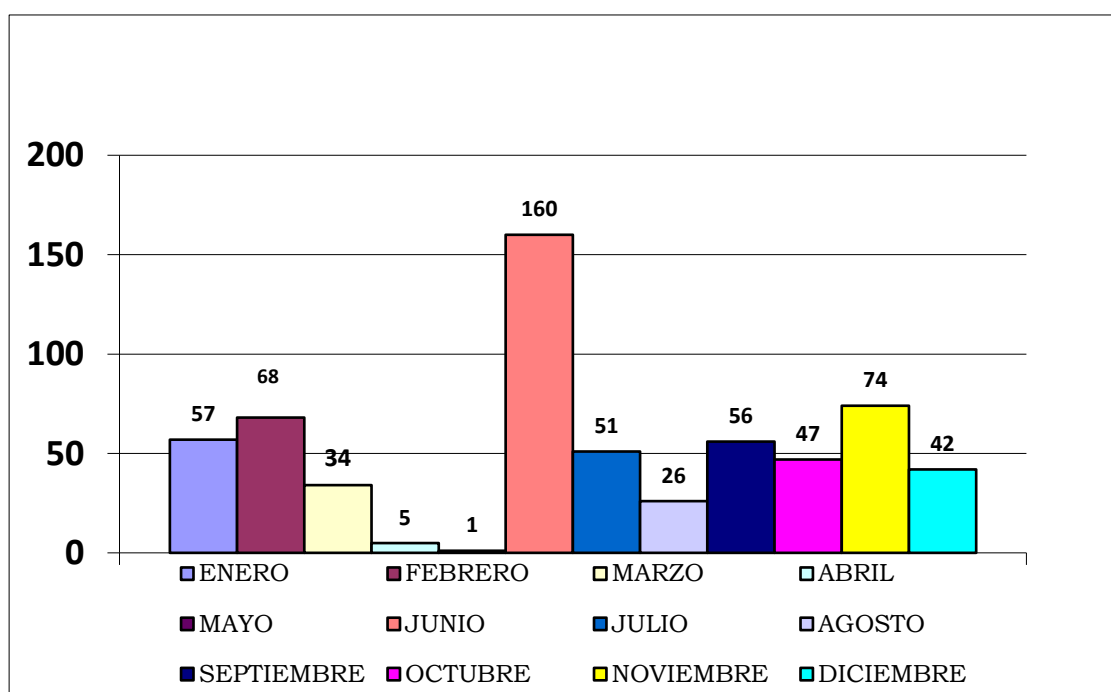


#### 4.2.1.4 Expedientes recibidos desglosados por meses

A continuación se desglosa el número de expedientes, por meses. Destaca el mes de junio, como aquél en que el número de expedientes recibidos fue más elevado (160), suponiendo el 25,76% del total anual.

MES	NUMERO DE EXPEDIENTES
ENERO	57
FEBRERO	68
MARZO	34
ABRIL	5
MAYO	1

JUNIO	160
JULIO	51
AGOSTO	26
SEPTIEMBRE	56
OCTUBRE	47
NOVIEMBRE	74
DICIEMBRE	42
<b>TOTAL</b>	<b>621</b>



#### 4.2.1.5 Expedientes devueltos

De los 621 expedientes, siete fueron devueltos por las siguientes causas:

<b>Por no superar la cuantía reclamada los 15.000 euros .....</b>	<b>3</b>
<b>Por no contestar a la solicitud de ampliación de documentación*..</b>	<b>1</b>
<b>Por retirada de la Administración .....</b>	<b>1</b>
<b>Por desistimiento del reclamante .....</b>	<b>2</b>

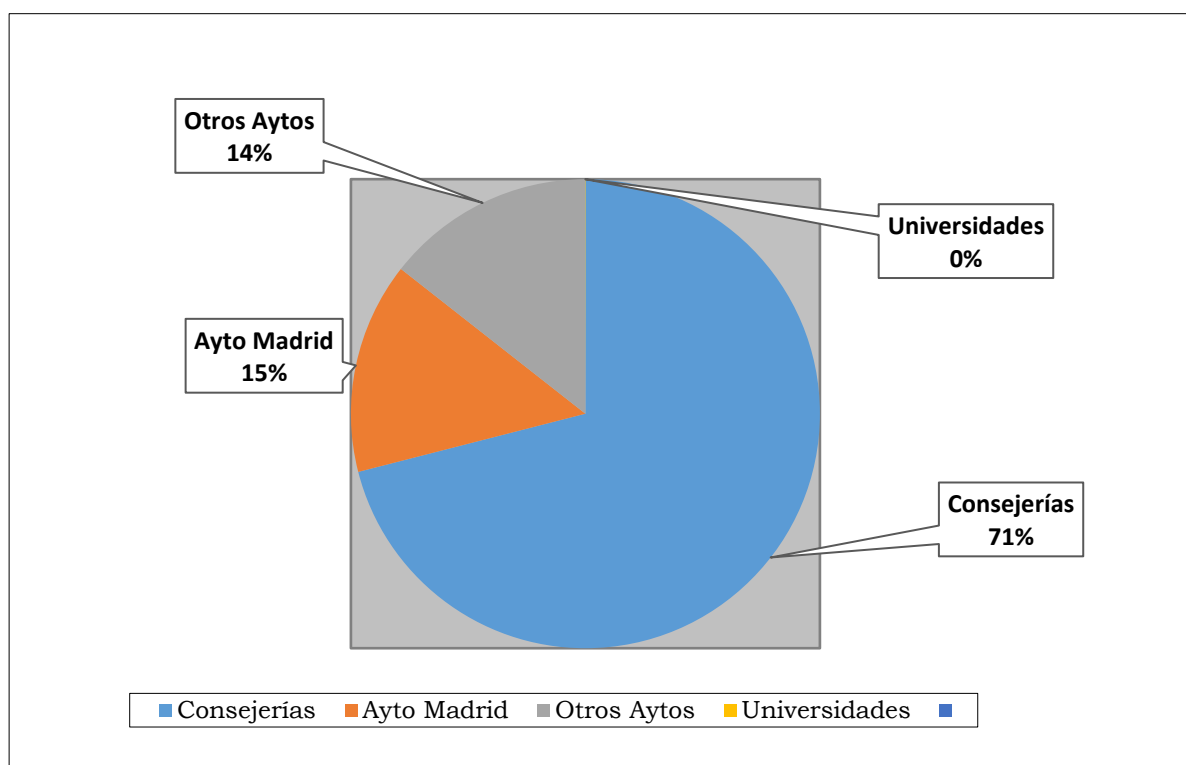
\*El expediente devuelto por no contestación a la solicitud de ampliación de documentación necesaria para emitir dictamen lo fue por haber pasado más de seis meses desde la fecha de la solicitud.

#### **4.2.1.6 Cuantías reclamadas**

Los particulares han solicitado una cantidad total de **89.444.992,42 euros** en el conjunto de los 518 expedientes de responsabilidad patrimonial que han tenido entrada en este órgano consultivo; debiéndose tener en cuenta, que en 141 expedientes (27,22%), la cuantía solicitada es indeterminada y en 377 (el 72,78% restante) sí se especificó la cuantía reclamada.

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

<b>Ayuntamiento de Madrid .....</b>	<b>13.042.246,73€</b>
<b>Otros Ayuntamientos .....</b>	<b>12.866.492,39 €</b>
<b>Consejería de Sanidad .....</b>	<b>54.930.800,76 €</b>
<b>Consejería de Educación y Juventud .....</b>	<b>2.982.266,23 €</b>
<b>Consejería de Economía, Empleo y Competitividad .....</b>	<b>2.280.830,31 €</b>
<b>Consejería de P. Sociales, F., I. y N.....</b>	<b>1.592.484,10 €</b>
<b>Consejería Medio Ambiente, O. T. y Sostenibilidad. ....</b>	<b>766.329,24 €</b>
<b>Consejería Transportes, Movilidad e Infraestructuras .....</b>	<b>611.036,86 €</b>
<b>Consejería de Hacienda y Función Pública.....</b>	<b>278.137,19 €</b>
<b>Vicepresidencia. Deportes, Transparencia y P.G. ....</b>	<b>43.701,40 €</b>
<b>Consejería de Presidencia.....</b>	<b>27.342,21 €</b>
<b>Universidades (UCM).....</b>	<b>23.325,00 €</b>
<b>TOTAL .....</b>	<b>89.444.992,42 €</b>



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

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

La Comisión Jurídica Asesora ha convocado 40 Plenos y tres Secciones, aprobando un total de 591 dictámenes y 16 acuerdos de devolución. En total, fueron 607 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 1/20, de 5 de marzo de 2020, de la presidenta de la Comisión, se procedió a la constitución de una Sección para el funcionamiento de la

Comisión Jurídica Asesora durante dicho día 5 de marzo, debido a la falta de cobertura de una vacante de letrado vocal, la baja laboral de dos letradas y el permiso de uno de los letrados, que determinaron la necesidad de constituir una Sección que pudiese resolver todos los asuntos incluidos en el Orden del Día del Pleno del día 5 de marzo.

De la misma forma por Resolución 2/2020, de 28 de julio, se procedió a la constitución de Secciones para el funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora durante el mes de agosto.

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

La Comisión Jurídica Asesora ha emitido 591 dictámenes y 16 acuerdos.

De los dictámenes y acuerdos emitidos, 603 se adoptaron por unanimidad, dos por mayoría con voto particular y dos por mayoría.

El Dictamen 53/20 fue aprobado por mayoría. Fue aprobado un texto alternativo presentado por la presidenta por cuatro votos a favor. La letrada rehízo la ponencia y emitió voto particular al que se adhirió otro letrado.

El Dictamen 140/20 fue aprobado por mayoría, cinco votos a favor y dos votos en contra.

El Dictamen 215/20 fue aprobado por mayoría, seis votos a favor y el voto en contra de la letrada que fue ponente en plenos anteriores en los que el expediente se quedó sobre la mesa, emitiendo voto particular por discrepancia.

El Dictamen 582/20 fue aprobado por mayoría, cinco votos a favor y tres votos en contra.

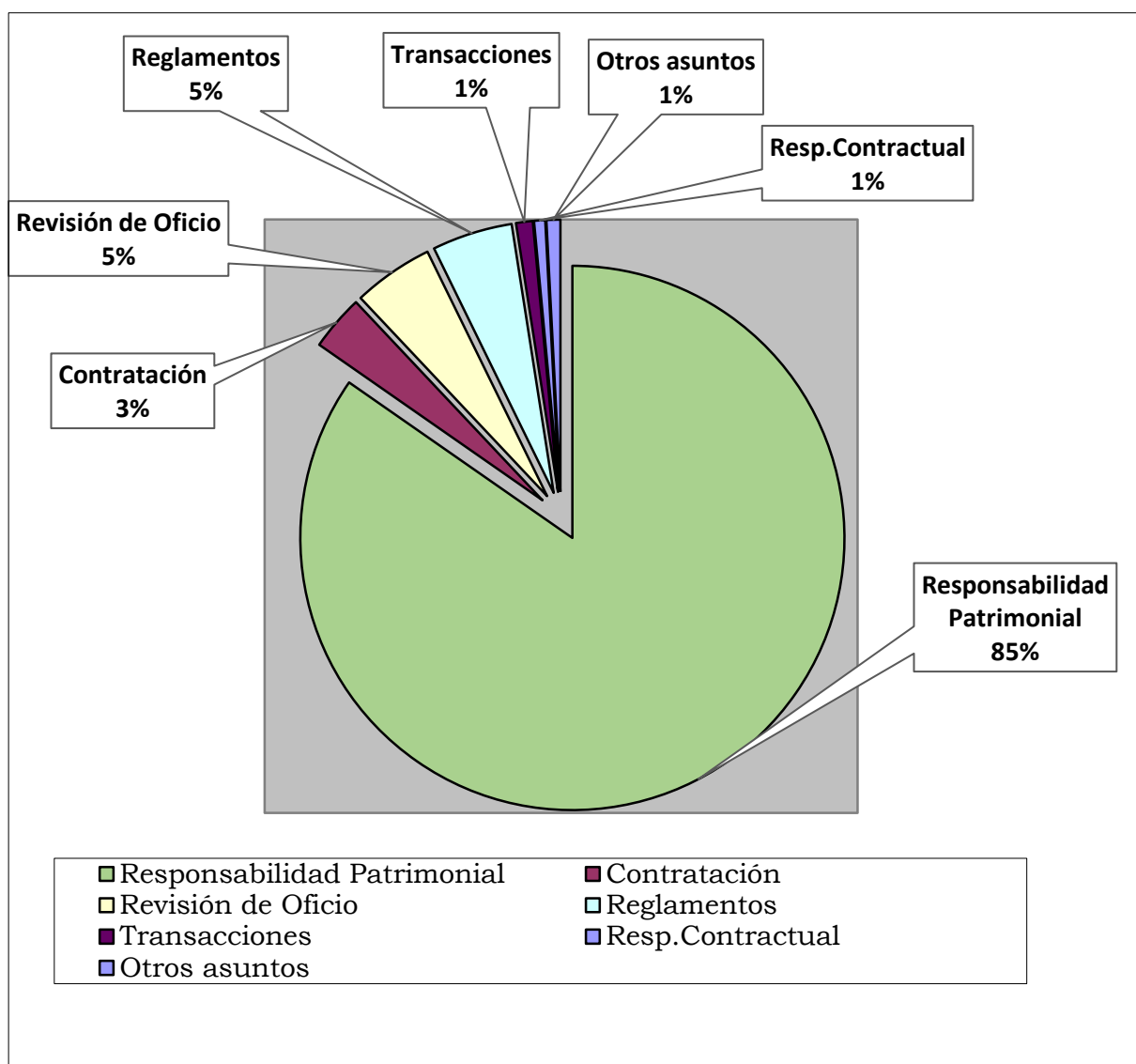
#### 4.2.2.3. Procedencia de los dictámenes y acuerdos

<b>CONSEJERÍAS</b>	.....	<b>431</b>
<b>SANIDAD</b>	.....	<b>355</b>
<b>EDUCACIÓN Y JUVENTUD</b>	.....	<b>23</b>
<b>MEDIO AMBIENTE, ORD. TERRIT Y SOST.</b>	.....	<b>12</b>
<b>JUSTICIA, INTERIOR Y VÍCTIMAS</b>	.....	<b>8</b>
<b>TRANSPORTES, MOVILIDAD E INFRAESTR.</b>	.....	<b>8</b>
<b>VICEPRESIDENCIA, C. DEPORTES, TRANS Y PG</b>	.....	<b>6</b>
<b>CIENCIA, UNIVERSIDADES E INNOVACIÓN</b>	.....	<b>6</b>
<b>HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA</b>	.....	<b>4</b>
<b>PRESIDENCIA</b>	.....	<b>3</b>
<b>CONSEJO DE GOBIERNO</b>	.....	<b>2</b>
<b>CULTURA Y TURISMO</b>	.....	<b>1</b>
<b>ECONOMÍA, EMPLEO Y COMPETITIVIDAD</b>	.....	<b>1</b>
<b>VIVIENDA Y ADMINISTRACIÓN LOCAL</b>	.....	<b>1</b>
<b>POLÍTICAS SOCIALES, FAMILIA, IGUALDAD Y N.</b>	.....	<b>1</b>
<b>AYUNTAMIENTOS</b>	.....	<b>169</b>
<b>MADRID</b>	.....	<b>113</b>
<b>OTROS</b>	.....	<b>56</b>
<b>UNIVERSIDADES Y OTROS ORGANISMOS</b>	.....	<b>7</b>
<b>Complutense</b>	.....	<b>7</b>

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

Respecto al contenido de los dictámenes y acuerdos, el 84,68% (514) son responsabilidades patrimoniales, el 3,29% (20) son contratación, el 4,78% (29) son revisiones de oficio, el 4,78% (29) proyectos de reglamentos ejecutivos, el 0,99% (6) transacciones, el 0,66% (4) corresponde a responsabilidades contractuales, el 0,33% (2) consultas facultativa y el 0,49% (3) corresponden a asuntos como convenios, reforma del Estatuto de Autonomía y recurso extraordinario de revisión.

<b>RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL .....</b>	<b>514</b>
<b>Ámbito sanitario.....</b>	<b>339</b>
<b>Ámbito vial .....</b>	<b>97</b>
<b>Ámbito urbanístico.....</b>	<b>26</b>
<b>Ámbito laboral.....</b>	<b>12</b>
<b>Otros ámbitos.....</b>	<b>40</b>
<b>CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>20</b>
<b>Resolución .....</b>	<b>17</b>
<b>Modificación .....</b>	<b>2</b>
<b>Interpretación.....</b>	<b>1</b>
<b>REVISIÓN DE OFICIO .....</b>	<b>29</b>
<b>PROYECTOS DE REGLAMENTOS EJECUTIVOS .....</b>	<b>29</b>
<b>RECURSOS EXTRAORDINARIOS DE REVISIÓN .....</b>	<b>1</b>
<b>RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL.....</b>	<b>4</b>
<b>TRANSACCIONES .....</b>	<b>6</b>
<b>CONSULTA FACULTATIVA .....</b>	<b>2</b>
<b>CONVENIO .....</b>	<b>1</b>
<b>REFORMA ESTATUTO .....</b>	<b>1</b>



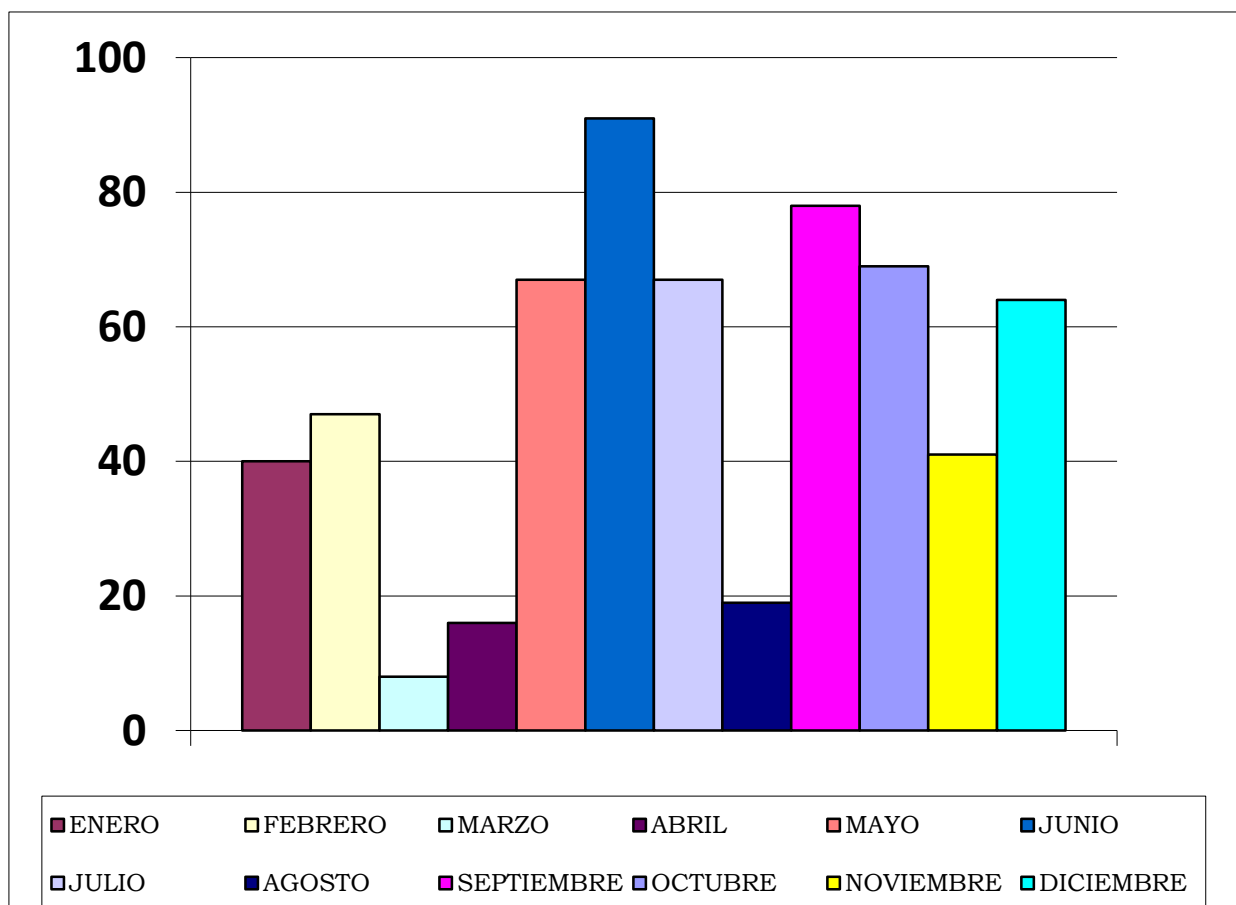
**4.2.2.5 Dictámenes y acuerdos emitidos desglosados por meses**

A continuación se desglosa el número de dictámenes y acuerdos, por meses. Destacan los meses de junio y septiembre, en los que se emitieron el 28% del total.

MES	NÚM. DICTÁMENES Y ACUERDOS
ENERO	40
FEBRERO	47



MARZO	8
ABRIL	16
MAYO	67
JUNIO	91
JULIO	67
AGOSTO	19
SEPTIEMBRE	78
OCTUBRE	69
NOVIEMBRE	41
DICIEMBRE	64
<b>TOTAL</b>	<b>607</b>



#### **4.2.2.6 Caducidades y retroacción**

##### Reglamentos ejecutivos

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

En el Dictamen 94/20, de 21 de abril de 2020, sobre el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se establecen los requisitos para mejorar la seguridad del paciente en centros y servicios sanitarios de la Comunidad de Madrid, se concluyó la retroacción de las actuaciones, con el fin de recabar los informes del Consejo de Consumo y del Observatorio Regional de Seguridad del Paciente.

En el resto de los veintiséis dictámenes, se concluyó que procedía su aprobación si bien en diez de ellos se formularon consideraciones esenciales.

##### Contratación

En materia de contratación administrativa, se han emitido diecisiete dictámenes.

En un dictamen (203/20) se concluyó que el procedimiento de interpretación de contrato estaba caducado y en cinco dictámenes (100/20, 223/20, 435/20, 522/20 y 591/20), todos ellos relativos a resoluciones contractuales, se concluyó que era necesario retrotraer las actuaciones.

En tres dictámenes se concluyó que no procedía la resolución de contrato mientras que en los ocho restantes (siete resoluciones y una modificación) sí procedía.

## Responsabilidad Contractual

Se han debatido cuatro expedientes.

En tres de ellos (dictámenes 401/20, 422/20, 520/20) se emitió dictamen concluyendo la retroacción de las actuaciones con el fin de recabar informes preceptivos.

El cuarto (Dictamen 530/20) se refería al procedimiento seguido en el Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial, sobre reclamación de responsabilidad contractual por los daños y perjuicios supuestamente ocasionados a la contratista, como consecuencia del contrato del tren turístico de dicho municipio. Una vez retrotraído el procedimiento, tal como se indicaba en Dictamen 401/20, se concluyó la desestimación de la reclamación al no apreciarse incumplimiento alguno por parte de la Administración y sí por parte del contratista puesto que habiendo suscrito el contrato con la Administración debía haber cumplido las obligaciones asumidas en su oferta y, posteriormente, las que fueron aceptadas por ambas partes en la modificación del contrato.

## Revisión de Oficio

En materia de revisión de oficio se han emitido veintisiete dictámenes.

En ocho dictámenes se concluyó que había que retrotraer actuaciones y en otros cuatro que el procedimiento estaba caducado.

En aquellos en los que se analizó el fondo de la cuestión, ocho dictámenes concluyeron que sí procedía la revisión de oficio mientras que en siete se dictaminó que no procedía.

## Responsabilidad Patrimonial

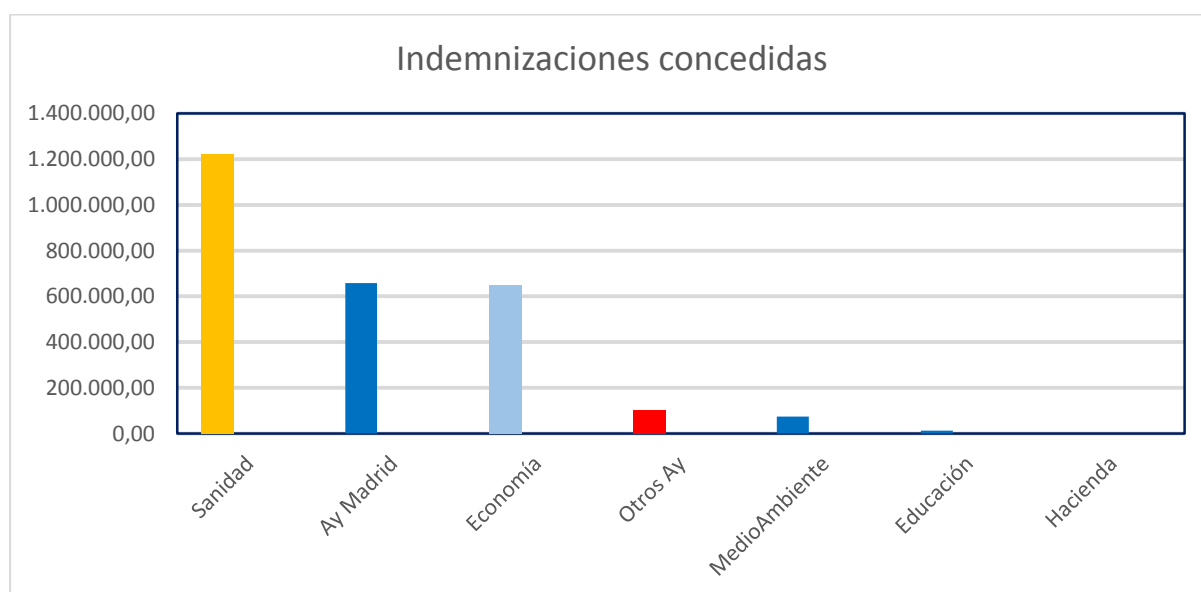
De los 511 dictámenes, 382 fueron desestimatorios, 60 estimatorios, en 52 se concluyó la retroacción del procedimiento y en 17 que la reclamación estaba prescrita.

### **4.2.2.7 Indemnizaciones concedidas**

Se ha estimado una cantidad total de **2.728.881,96 €**, por el conjunto de los 60 dictámenes estimatorios de responsabilidad patrimonial.

### **4.2.2.8 Indemnizaciones concedidas por organismos**

<b>Consejería de Sanidad .....</b>	<b>1.220.880,02 €</b>
<b>Ayuntamiento de Madrid .....</b>	<b>658.746,21 €</b>
<b>Otros Ayuntamientos .....</b>	<b>102.686,88 €</b>
<b>Consejería de Economía, Empleo y Competitividad .....</b>	<b>649.762,42 €</b>
<b>Consejería de Educación y Juventud .....</b>	<b>12.198,10 €</b>
<b>Hacienda y Función Pública .....</b>	<b>10.000,00 €</b>
<b>Consejería de Medio Ambiente, O.T. y Sostenibilidad.....</b>	<b>74.608,33 €</b>
<b>TOTAL .....</b>	<b>2.728.881,96 €</b>



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

De los 607 dictámenes y acuerdos emitidos en el año 2020, 428 se emitieron antes de la fecha de vencimiento. En 179 casos, se emitieron pocos días después de la fecha de vencimiento.

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

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

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

Durante el año 2020 los letrados vocales han emitido el siguiente número de dictámenes o acuerdos:

<b>LETRADO</b>	<b>NÚMERO DICTÁMENES</b>	<b>NÚMERO ACUERDOS</b>	<b>TOTAL</b>
Ana Sofía Sánchez San Millán	78	2	80
Carlos Yáñez Díaz	85	2	87
Carmen Cabañas Poveda	34	1	35
Elena Hernández Salguero	1	0	1
Francisco J. Izquierdo Fabre	85	3	88
Laura Cebrián Herranz	84	1	85
Rocío Guerrero Ankersmit	81	1	82
Rosario López Ródenas	56	2	58
Silvia Pérez Blanco	87	4	91
<b>TOTAL</b>	<b>591</b>	<b>16</b>	<b>607</b>

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

### 4.3. Seguimientos de dictámenes

A fecha 23 de marzo de 2021, de los 452 seguimientos de dictámenes recibidos, 440 se adoptaron “**de acuerdo**” con lo dictaminado por la Comisión Jurídica Asesora, 9 “**oída**” la Comisión, 1 “**oída**” estimando parcialmente por 7.749,48 euros y 2 casos fueron “**otros supuestos**” donde se comunicó lo siguiente:

-Dictamen 223/20: En el seguimiento recibido se declara la caducidad del procedimiento de contratación, mientras que en la conclusión del dictamen se proponía la *retroacción*.

-Dictamen 54/20: Según el seguimiento recibido, la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial se produjo por desistimiento del interesado.

## 5. Infraestructura y medios del organismo

### 5.1. 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 la empresa pública Obras de Madrid S.A. era la sede del extinto Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

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

En el año 2020 se definieron los siguientes objetivos para los que se establecieron un conjunto de acciones o líneas de trabajo:

### **Objetivo 1: Mejora continua de los instrumentos que proporcionan el acceso a los recursos documentales y bibliográficos**

- Acción 1.1. Revisión y depuración del Tesoro de la Base de Datos de Dictámenes. Partiendo de la presentación alfabética del Tesoro que permite la recuperación por materias de los dictámenes en la base de datos, se elaboró un documento de trabajo en el que se plasman las siguientes tareas: desarrollo de una presentación sistemática mediante estructura jerárquica por materias; análisis de frecuencia y tipos de uso de los descriptores; instrucciones de actualización y depuración; redacción de notas de alcance y fuentes; relaciones entre descriptores, etc. Este documento se toma como base para redactar el documento definitivo de consulta a partir del que se agregan los descriptores a la base de datos tanto en la presentación alfabética como sistemática [Acción en curso].
- Acción 1.2. Enriquecimiento y depuración de las bases de datos del catálogo y autoridades Por la importancia que adquirió a lo largo del año 2020 el acceso a la información de forma telemática, se dio prioridad al vaciado de los artículos de las revistas especializadas disponibles en línea con la información más actualizada de la doctrina jurídica. En el grupo de las revistas de suscripción, se inició el proceso técnico de títulos proporcionados por la plataforma “La Ley Digital” como “Contratación Administrativa Práctica”, “Actualidad Administrativa”, “Práctica Urbanística”, etc. A su vez, se enriquecieron y actualizaron las catalogaciones analíticas de la “Revista Española de Derecho Administrativo” (Civitas) y de la “Revista General de Derecho Administrativo” (Iustel). En cuanto a las revistas de libre acceso en línea, se están

incorporando los registros bibliográficos analíticos de nuevos títulos. Respecto a la depuración del catálogo, los trabajos se centraron en la base de datos de autoridades, fundamentalmente en los registros de materia y de autores personales [*Acción en curso y permanente*].

- Acción 1.3. Adaptación del catálogo a la normativa RDA (Resource Description & Access). Se inició la adaptación a RDA de los registros incorporados al catálogo entre los años 2008 y 2015 [*Acción en curso*].
- Acción 1.4. Mantenimiento y mejora del sistema de gestión bibliotecario AbsysNET 2.2.5/ módulo digital Diginet. Se incorporaron nuevas etiquetas a los registros bibliográficos para la adaptación al estándar RDA. Se inició una fase de pruebas con registros METS (Metadata Encoding and Transmission Standard) en el módulo digital [*Acción permanente*].

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

- Acción 2.1. Elaboración del “Plan de Expurgo”. Se elaboró el borrador en el que se plasman los criterios de evaluación, marco legal, procedimientos, etc. Quedó pendiente de revisión final y aprobación [*Acción en curso*].
- Acción 2.2. Reorganización de la colección hemerográfica. Se reorganizó la ubicación y ordenación de las revistas impresas y se inició la asignación de nuevas signaturas en el depósito complementario de la Sala [*Acción en curso*].

## **Objetivo 3: Optimizar la comunicación y difusión de la información**

- Acción 3.1. En el catálogo de acceso público en línea integrado en la página web de la Comisión Jurídica Asesora se iniciaron los trabajos de mejora en la navegación mediante la incorporación de enlaces a documentos



digitalizados vinculados y a las etiquetas de los registros bibliográficos que describen estas relaciones [*Objetivo cumplido y permanente*].

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

- Acción 4.1. En colaboración con la técnica de apoyo 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 [*Acción cumplida en expedientes de la Serie Dictámenes iniciados en 2017. Acción permanente*].
- Acción 4.3. La primera transferencia de documentos al Archivo Central de la Consejería de Presidencia de la Comunidad de Madrid se mantiene en fase de preparación [*Objetivo en curso y permanente*]

#### **GESTIÓN DE LA COLECCIÓN**

- **Datos básicos globales** hasta el 31 de diciembre de 2020:

<b>TIPO DE RECURSO</b>	<b>Nº DE TÍTULOS</b>	<b>Nº EJEMPLARES</b>
<i>Monografías</i>	742	896 <i>(En fase de revisión 125 ejemplares aproximadamente al finalizar el año, pueden pasar a situación de ejemplares expurgados)</i>
<i>Publicaciones seriadas</i>	57	No se asignan ejemplares <i>(En revisión 23 títulos para posible expurgo)</i>

- **Bases de datos jurídicas** disponibles durante el año 2020: “La Ley Digital” suscrita por la Comisión Jurídica Asesora, la plataforma “Westlaw Insignis”

contratada para la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y la biblioteca digital Thomson Reuters ProView, cuya licencia de acceso único se ha renovado también en este año.

- **Colección bibliográfica:** se incrementó mediante la renovación de los dos títulos de revista adquiridos en los años anteriores: “*Revista Española de Derecho Administrativo*” (Civitas) y “*Revista General de Derecho Administrativo*” (Iustel) y con la adquisición de 12 monografías que versan sobre las siguientes materias: impacto de la pandemia por COVID-19 en el derecho administrativo, modificación de contratos del sector público, riesgo operacional y servicio público, aplicación del baremo de la Ley 35/2015, valoración del daño causado por la Administración sanitaria, derecho farmacéutico, régimen jurídico del sector público, etc.

La colección bibliográfica se sigue enriqueciendo con la “*Revista Española de la Función Consultiva*” remitida gratuitamente por gentileza del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. También se incorporaron al catálogo un total de 132 recursos de libre acceso: 114 artículos, 11 recursos continuados y 6 monografías.

### **Catálogo: Datos globales de proceso técnico hasta el 31 de diciembre de 2020**

<b>BASE DE DATOS DEL CATÁLOGO</b>			
	<b>DATOS GLOBALES</b>	<b>ALTAS 2020</b>	<b>MODIFICACIONES 2020*</b>
<b>Monografías</b>	742	18	616
<b>Publicaciones seriadas</b>	57	18	35
<b>Analíticas</b>	1416	397	840
<b>Dictámenes</b>	2756	250	12
<b>TOTAL</b>	<b>4971</b>	<b>683</b>	<b>1503</b>

<b>BASE DE DATOS DE AUTORIDADES</b>				
	<b>DATOS GLOBALES</b>	<b>ALTAS 2020</b>	<b>MODIFICACIONES 2020</b>	<b>ELIMINACIONES/ TRANSFERENCIAS 2020</b>
<b>Autoridades</b>	<b>3270</b>	<b>667</b>	<b>716</b>	<b>1413</b>

### **Consultas al catálogo de acceso público en línea en el año 2020**

	<b>Búsquedas</b>	<b>Visualizaciones</b>	<b>Conexiones</b>
<b>Total</b>	<b>4307</b>	<b>5150</b>	<b>6072</b>

### **FONDO DE ARCHIVO: expedientes integrados al sistema de gestión de archivos SGA en 2020**

<b>SERIE</b>	<b>Nº UNIDADES DOCUMENTALES</b>	<b>FECHA INICIAL</b>	<b>FECHA FINAL</b>
<b>Dictámenes</b>	564	2017	2017 (salvo algunos expedientes)

### **ASISTENCIA A CONGRESOS Y JORNADAS PROFESIONALES**

- Jornada profesional “Actualízate 2020” organizada por Universidad Complutense de Madrid y la Sociedad Española de Documentación e Información Científica, en la que se abordaron entre otras materias el trabajo del documentalista en el campo del Derecho.

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

Las XXI Jornadas de la Función Consultiva convocadas por el Consejo Consultivo de Canarias, que se iban a celebrar los días 21, 22 y 23 de octubre en Santa Cruz de Tenerife, fueron desconvocadas debido a la situación de emergencia sanitaria, así como el encuentro, organizado por el Consejo de

Estado, de órganos consultivos, que se iba a celebrar en Madrid los días 5 y 6 de noviembre.

El letrado vocal D. Carlos Yáñez Díaz publicó en la Revista Española de la Función Consultiva (núms. 30 y 31) el artículo “*La prescripción de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración. Su problemática en la jurisprudencia y en la doctrina de los órganos consultivos*”.

#### **5.4. Página web**

En la página web de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid [www.madrid.org/cja](http://www.madrid.org/cja) están publicados permanentemente 2.809 dictámenes y acuerdos, de los cuales 246 fueron aprobados en el año 2020, desglosados de la siguiente manera:

Responsabilidad Patrimonial	160
Revisión de Oficio	24
Contratación Administrativa	22
Responsabilidad Contractual	1
Recursos Extraordinarios de Revisión	1
Proyecto de Reglamento Ejecutivo	28
Convenio y Acuerdo de Cooperación	1
Consulta facultativa	2
Transacciones Extrajudiciales	6
Reforma del Estatuto de Autonomía	1
<b>TOTAL</b>	<b>246</b>

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

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

Durante el año 2020 se han realizado un total de 6.373 visitas al buscador de dictámenes de la página web de la Comisión Jurídica Asesora:

<b>MES</b>	<b>NÚMERO DE VISITAS</b>
ENERO	618
FEBRERO	672
MARZO	569
ABRIL	489
MAYO	526
JUNIO	561
JULIO	465
AGOSTO	271
SEPTIEMBRE	572
OCTUBRE	670
NOVIEMBRE	549
DICIEMBRE	411
TOTAL	6.373

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

## **6. Observaciones y sugerencias**

### **6.1. Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de Madrid**

El Dictamen 312/20, de 21 de julio, abordó el anteproyecto de Ley Orgánica de modificación del Estatuto de la Comunidad de Madrid que pretendía introducir en el ordenamiento jurídico madrileño la figura del decreto-ley.

El dictamen se solicitó con carácter urgente, debiendo recordarse que la memoria de esta Comisión correspondiente al año 2019 puso de manifiesto el excesivo uso de la declaración de urgencia en los procedimientos de elaboración de disposiciones de carácter general. Tras retirarse la petición se volvió a solicitar unos días después, nuevamente con carácter urgente.

Tras analizar la tramitación del anteproyecto, la Comisión recuerda que ya analizó un anterior intento de reforma del Estatuto de Autonomía en su Dictamen 102/16, de 12 de mayo, relativo al anteproyecto de ley de reforma de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, para la inclusión de medidas de regeneración democrática cuya tramitación parlamentaria decayó al finalizar la X legislatura de la Asamblea de Madrid.

El Dictamen 312/20 expone el procedimiento de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid que exige su aprobación por una mayoría de dos tercios de los diputados y su posterior remisión a las Cortes Generales para su tramitación como ley orgánica. Se trata de un procedimiento complejo en el que se requiere un alto grado de consenso dada la mayoría reforzada que exige el Estatuto de Autonomía de Madrid para su reforma así como la posterior conformidad de las Cortes Generales.

Esta tramitación conjunta y con mayorías reforzadas avala el que, como ya se indicó en el Dictamen 102/16, la Comisión deba analizar tan solo la legalidad del anteproyecto sometido a dictamen partiendo exclusivamente de la Constitución Española como parámetro de constitucionalidad, de tal forma que los aspectos de oportunidad y conveniencia deben ser valorados tanto por

el Gobierno de la Comunidad de Madrid como, en la eventual tramitación parlamentaria, por la Asamblea de Madrid y las Cortes Generales.

En cuanto al fondo de la reforma, si bien su contenido es aparentemente sencillo dado que el decreto-ley es una modalidad normativa asentada tanto en el ordenamiento jurídico estatal (artículo 86 de la Constitución Española) como en otros estatutos de autonomía, se trata de una figura muy utilizada que ha dado lugar a numerosos problemas de constitucionalidad que han generado una abundante jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Así el dictamen aborda los tres tipos de cuestiones principales que ha suscitado el decreto-ley, como son, el denominado supuesto de hecho habilitante que viene dado por la existencia de una “*extraordinaria y urgente necesidad*” en la regulación de una materia, los límites al decreto-ley en cuanto determinadas materias no son susceptibles de ser reguladas por esta figura normativa y, por último, la convalidación parlamentaria de los decretos-leyes y su posible tramitación como proyectos de ley.

Para abordar estas cuestiones, el dictamen analiza la regulación estatal y los estatutos de autonomía que contemplan esta figura así como la jurisprudencia constitucional, destacando expresamente las últimas sentencias del Tribunal Constitucional que apuntan a un criterio más estricto a la hora de admitir la constitucionalidad de los decretos leyes, especialmente de los autonómicos.

En definitiva, el problema no es tanto de la figura del decreto-ley, cuya utilidad y necesidad en ocasiones que demandan una inmediata respuesta normativa es indudable, como el uso que se haga de ellos.

El proyecto de ley tuvo entrada en la Asamblea de Madrid el 27 de agosto de 2020 siendo admitido por acuerdo de la Mesa el 7 de septiembre de 2020.

A fecha de redacción de esta Memoria continuaba su tramitación en la Asamblea habiéndose formulado enmiendas a la totalidad por parte de tres grupos parlamentarios y en el momento de su aprobación el proyecto ha decaído como consecuencia de la disolución de la XI legislatura de la Asamblea de Madrid por el Decreto 15/2021, de 10 de marzo, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, de disolución de la Asamblea de Madrid y de convocatoria de elecciones (B.O.C.M. nº. 59, de 11 de marzo de 2021).

## **6.2. Consultas facultativas**

A lo largo del año 2020 se plantearon por parte del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid dos consultas facultativas. Una relativa al pago de las prestaciones en materia de reembolso del gasto farmacéutico reconocidas en el Plan Nacional de Síndrome Tóxico a favor de los afectados, tanto de la parte de la prestación financiada por el Sistema Nacional de Salud, como de la parte complementaria de productos no financiados y la otra relativa a la aplicación del artículo 31 del Real Decreto-Ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda.

La primera de ellas dio lugar al Dictamen 53/20, de 13 de febrero. La cuestión, en síntesis, consistía en determinar si las prestaciones especiales que, en materia de gasto farmacéutico, disfrutaban los afectados por el síndrome tóxico deben ser abonadas por la Comunidad de Madrid o por la Administración de la Seguridad Social tal y como se venía haciendo hasta ese momento, si bien en los últimos años la Intervención General de la Seguridad Social había comenzado a cuestionar estos pagos.

El Dictamen 53/20 considera que en el traspaso de competencias en materia de sanidad la transferencia de la prestación farmacéutica se realizó en términos globales, sin referencias a grupos concretos de afectados, de tal



forma que la Comunidad de Madrid debe gestionar y abonar la prestación farmacéutica que incluye la asistencia sanitaria y que antes gestionaba y abonaba el INSALUD. Ahora bien, tratándose de las prestaciones del Síndrome Tóxico, el Real Decreto 415/1985, de 27 de marzo, por el que se reestructura el Ministerio de la Presidencia, mantuvo la gestión de esas ayudas en ese ministerio por lo que todo indica que estas ayudas se mantuvieron al margen de la gestión sanitaria del INSALUD. De esta forma el dictamen concluye que la financiación correspondería al Instituto Nacional de Seguridad Social en la parte complementaria de productos no financiados en tanto que correspondería a la Comunidad de Madrid el pago de la parte financiada por el Sistema Nacional de Salud si antes del traspaso era financiada por el INSALUD en tanto que correspondería al Instituto Nacional de Seguridad Social si antes del traspaso era financiada por esa entidad gestora.

A dicho dictamen se formuló un voto particular por una letrada vocal al que se adhirió otro letrado vocal en el que se considera que el traspaso a las Comunidades Autónomas de la gestión de la asistencia sanitaria implica el abono de todas las prestaciones farmacéuticas con independencia de la causa de las mismas por lo que corresponde el pago a la Comunidad de Madrid al igual que vienen haciendo otras comunidades autónomas afectadas.

La segunda consulta facultativa planteada por el Consejo de Gobierno hizo referencia a la aplicación del artículo 31 del Real Decreto-Ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, siendo resuelta por el Dictamen 404/20, de 22 de septiembre.

Previamente, el Dictamen 278/20, de 7 de julio, recaído a propósito del proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales, había formulado una consideración esencial respecto a la utilización de la figura de la concesión demanial en tales suelos

para la construcción de vivienda protegida al entender que la normativa aplicable exigía acudir al mecanismo de la concesión de obra pública.

Sin embargo, al día siguiente de la aprobación del citado dictamen (BOE núm. 187, de 8 de julio de 2020), se publicó el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, cuyo artículo 31 contempla la posibilidad de utilización de la concesión demanial y del derecho de superficie para la promoción del alquiler asequible o social mediante la colaboración entre Administraciones Públicas y la iniciativa privada. El citado Real Decreto-ley fue convalidado el 22 de julio de 2020 por el Congreso de los Diputados (Resolución de 22 de julio de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del Acuerdo de convalidación del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda, BOE núm. 204, de 28 de julio de 2020).

El dictamen considera que la regulación contenida en el citado artículo 31 del Real Decreto-ley, que tiene la condición de normativa básica, permite la utilización de la concesión demanial para la construcción de vivienda protegida en los suelos de dichas redes, tal y como preveía el proyecto de decreto sin perjuicio de considerar preferible la utilización del contrato de concesión de obra pública.

### **6.3. Reglamentos ejecutivos**

A lo largo de 2020 se solicitó el dictamen de la Comisión sobre 28 proyectos de decreto, una cifra que, si bien es ligeramente inferior a los 32 proyectos del año 2019, permite comprobar la importancia que en la Comunidad de Madrid tiene el ejercicio de la potestad reglamentaria como fuente del ordenamiento jurídico autonómico ya que en el mismo periodo tan solo se aprobaron dos leyes en la Asamblea de Madrid.

El Plan Anual Normativo para el año 2020 aprobado por Acuerdo de Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2019 contemplaba la posible aprobación de 46 decretos. En este sentido, esta Comisión viene indicando que la aprobación de decretos contemplados en planes anuales distintos del vigente exige la oportuna justificación en la memoria del análisis de impacto normativo.

El Dictamen 15/20, de 23 de enero, analiza el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 124/1997, de 9 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Sanidad Mortuoria. El dictamen se emitió tras la retirada por parte de la Consejería de Sanidad de una solicitud anterior tras la petición por esta Comisión de un informe de la Dirección General de Cooperación con el Estado y la Unión Europea de la Consejería de Presidencia en relación con el carácter de reglamentación técnica de la regulación que se establecía en relación con los féretros.

En la redacción sometida finalmente a dictamen se eliminó la referencia a la autorización u homologación de los féretros remitiéndose al cumplimiento de las normas UNE. No obstante, el dictamen pone de relieve que la normativa UNE que se menciona en el proyecto esta anulada y sustituida por la norma UNE indicada en la Guía de Consenso sobre Sanidad Mortuoria aprobada en Comisión de Salud Pública de 24 de julio de 2018 por el Ministerio de Sanidad y las Comunidades Autónomas. Por ello se formula una consideración esencial al respecto.

El Dictamen 51/20, de 30 de enero, abordó el proyecto de decreto por el que se aprueba el Plan de Actuación sobre humedales catalogados de la Comunidad de Madrid que aparece previsto en la Ley 7/1990, de 28 de junio, de Protección de Embalses y Zonas Húmedas de la Comunidad de Madrid y cuya regulación se contenía en el Decreto 265/2001, de 29 de noviembre, por

el que se aprueba el Plan de Actuación sobre Humedales Catalogados de la Comunidad de Madrid que queda derogado por la nueva norma.

El dictamen formula varias consideraciones esenciales. En primer lugar considera necesario que la memoria del análisis de impacto normativo explique la nueva categoría de “*zona de protección*”, habida cuenta que la misma supone restricciones de usos del suelo y limitaciones o condiciones para el desarrollo de actividades que las establecidas en el humedal.

Conectada con la misma se formula otra consideración esencial relativa al contenido de la zona periférica de 50 metros en relación con la calificación como zona no urbanizable de protección especial recogida en la Ley 7/1990.

En relación con la genérica clausula derogatoria relativa a las disposiciones de igual rango se pone de relieve que hay humedales clasificados como tales por normas de igual rango por lo que en esos casos prevalecería su mayor protección.

También se formula una consideración esencial relativa a la tabla de humedales protegidos recogida anteriormente en un acuerdo del Consejo de Gobierno indicando que el recogerla en el proyecto de decreto implicaría una congelación de rango.

En el Dictamen 59/20, de 13 de febrero, se analizó el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se dispone la suspensión de la concesión de las autorizaciones de comercialización y apertura y funcionamiento de los establecimientos de juego y de la emisión de consultas previas de viabilidad, en tanto se realiza la planificación de los mismos en la Comunidad de Madrid.

Se formuló como esencial la falta del informe del Consejo de Consumo previsto en la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid de la Comunidad de Madrid cuya preceptividad viene

siendo destacada en los dictámenes de esta Comisión y que venía recabándose en esta misma materia como lo prueba el Dictamen 177/19, de 29 de abril sobre el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 106/2006, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad de Madrid y el Decreto 73/2009, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Juego de la Comunidad de Madrid.

En el Dictamen 94/20, de 21 de abril, se consideró necesario retrotraer el procedimiento de elaboración tanto para obtener el informe del Consejo de Consumo como para que el informe del Observatorio Regional de Seguridad del Paciente se emitiera de acuerdo con las reglas legalmente establecidas para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

El Dictamen 95/20, de 21 de abril, examinó el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban instrucciones técnicas en materia de vigilancia y control y los criterios comunes que definen los procedimientos de actuación de los organismos de control autorizados de las emisiones atmosféricas de las actividades incluidas en el catálogo de actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera, formulando diversas consideraciones sin carácter esencial.

El Dictamen 96/20, de 21 de abril, informó el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se establece la organización y funcionamiento de la red de oficinas de asistencia a las víctimas del delito de la Comunidad de Madrid.

También fueron dictaminados distintos proyectos de decreto relativos a planes de estudio. En concreto:

\* Dictamen 99/20, de 28 de abril, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Formación Profesional Básica

en la Comunidad de Madrid y se aprueba el Plan de Estudios de veinte títulos profesionales básicos.

\* Dictamen 101/20, de 28 de abril, respecto al proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 28/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del Título Profesional Básico en Fabricación de Elementos Metálicos y se modifica el Decreto 107/2014, de 11 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la Formación Profesional Básica en la Comunidad de Madrid y se aprueba el Plan de Estudios de veinte títulos profesionales básicos.

\* Dictamen 105/20, de 28 de abril, relativo al proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 29/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del Título Profesional Básico en Instalaciones Electrotécnicas y Mecánicas.

\* Dictamen 107/20, de 28 de abril, relativo al proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 30/2017, de 21 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid, el plan de estudios del título Profesional Básico en Actividades de Panadería y Pastelería.

\* Dictamen 129/20, de 12 de mayo, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria.

\* Dictamen 133/20, de 12 de mayo, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de Técnico Superior en Química y Salud Ambiental.

\* Dictamen 192/20, de 2 de junio, sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Electromecánica de Maquinaria.

\* Dictamen 271/20, de 7 de julio, respecto al proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 15/2009, de 26 de febrero, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Carrocería.

\* Dictamen 274/20, de 7 de julio, relativo al proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 67/2014, de 26 de junio, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Mantenimiento de Material Rodante Ferroviario.

\* Dictamen 300/20, de 14 de julio, en cuanto al proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 4/2011, de 13 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el plan de estudios del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de Técnico en Electromecánica de Vehículos Automóviles.

En el Dictamen 311/20, de 21 de julio, se analizó de nuevo el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se modifica el Decreto 48/2015, de 14 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se establece para la Comunidad de Madrid el currículo de la Educación Secundaria Obligatoria, toda vez que, con posterioridad al Dictamen 195/20, se introdujo un cambio relativo al retraso en la aplicación de los cambios contenidos en el proyecto de decreto (incremento de horas de educación física) al año académico 2021-2022 a raíz de la situación creada por la COVID-19, llevándose a efecto una reiteración de los trámites. El dictamen considera, basándose en la

jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la modificación no tiene un carácter esencial ya que no afecta en sí a la regulación de la materia sino tan solo a su implantación temporal por lo que se remite a lo recogido en el Dictamen 195/20.

El Dictamen 115/20, de 5 de mayo, analiza el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se crea y regula el Observatorio de Justicia y Competitividad de la Comunidad de Madrid formulando una consideración esencial ya que en su composición se recogía la presencia del Colegio de Abogados de Madrid obviando al Colegio de Abogados de Alcalá de Henares. Por ello el dictamen proponía que la participación de ambos colegios se realizase a través del Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad de Madrid creado por el Decreto 62/1999, de 6 de mayo, de acuerdo con la previsión del artículo 22 de la Ley 19/1997, de 11 de julio, de Colegios Profesionales de la Comunidad de Madrid.

El Dictamen 176/20, de 20 de junio abordó el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 58/2016, de 7 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Observatorio para la Convivencia Escolar en los centros docentes de la Comunidad de Madrid y se regula su composición, organización y funcionamiento.

Ya se ha mencionado en esta Memoria (consultas facultativas) el Dictamen 278/20, de 7 de julio, relativo al proyecto de decreto por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales. La regulación del uso de estos suelos a los que se refiere el artículo 91.3 bis de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid fue objeto de la Orden 2907/2010, de 7 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio, por la que se regula el régimen para la cesión de uso de viviendas construidas, en régimen de concesión demanial, sobre suelos



de dominio público de redes supramunicipales, aprobada sin dictamen del entonces Consejo Consultivo.

El dictamen consideró, como consideración esencial, que la vía adecuada para la construcción de tales viviendas era el contrato de concesión de obra pública pero como se ha indicado al día siguiente a su aprobación se publicó el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda en cuyo artículo 31 se admitía la posibilidad de acudir a la concesión demanial y al derecho de superficie como mecanismos jurídicos para la promoción de vivienda protegida. Por ello el Consejo de Gobierno formuló la consulta facultativa a la que anteriormente se ha hecho referencia.

El Dictamen 295/20, de 14 de julio, examinó el proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 32/2019, de 9 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se establece el marco regulador de la convivencia en los centros docentes de la Comunidad de Madrid

La nueva regulación de la transparencia en la Comunidad de Madrid contenida en la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid ha dado lugar a dos iniciativas de desarrollo reglamentario.

De un lado el Dictamen 292/20, de 14 de julio, sobre el proyecto de decreto por el que se regula el Registro de solicitudes de acceso a la información y reclamaciones de la Comunidad de Madrid y, de otro, el Dictamen 330/20, de 28 de julio, sobre el proyecto de decreto por el que se crea el Registro de Transparencia de la Comunidad de Madrid y se aprueba su Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento.

En relación con este último, habiéndose impuesto por la disposición adicional cuarta de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación

Ciudadana de la Comunidad de Madrid, la obligación de crear un registro de personas y entidades que lleven a cabo cualquier actividad que tenga por objeto influir directa o indirectamente, en la elaboración de normas jurídicas y disposiciones generales y en la elaboración y aplicación de las políticas públicas de los sujetos obligados por dicha Ley, así como de establecer los criterios e instrumentos necesarios para facilitar la adhesión, integración e interconexión de los registros de los entes locales y de los demás sujetos obligados, en el Dictamen 330/20 se formularon diversas consideraciones esenciales al considerar, en primer lugar, el carácter obligatorio (establecido por la Ley 10/2019) del reconocimiento mutuo de las inscripciones y actuaciones recíprocas respecto de las entidades y administraciones que hayan creado sus propios registros.

De otro lado se consideró también como esencial la imposibilidad de canalizar el derecho reconocido en el artículo 69.2.b) de la Ley 10/2019, para las personas y entidades inscritas en el Registro de Transparencia de *“formar parte de la lista de distribución que se puedan crear para recibir avisos automáticos sobre actos públicos y consultas públicas en materia de interés de las personas o entidades inscritas”*, a través del Fichero de participación y colaboración ciudadana de la Comunidad de Madrid, regulado en la disposición adicional cuarta del proyecto de decreto, al entender que se trata de figuras distintas el Registro de Transparencia y los ficheros de participación ciudadana.

Otras de las consideraciones esenciales formuladas en el Dictamen 330/20, consistieron en señalar la imposibilidad de utilizar la fórmula de la declaración responsable para efectuar la inscripción en el Registro de Transparencia con efectos constitutivos y se puso de manifiesto cómo en otros preceptos, como era el caso de la modificación de la inscripción, no se exigía una declaración responsable, sino que se regulaba como una solicitud de inicio de un procedimiento a instancia de interesado y preveía después el plazo de un mes para resolver la modificación registral o cómo el procedimiento de

investigación regulado en el artículo 16 con el título de “*actuaciones de verificación*” contravenía, también, el artículo 69 de la LPAC al haberse configurado la inscripción en el Registro de Transparencia como una declaración responsable.

Finalmente, en relación con el procedimiento de denuncia, se efectuó otra consideración esencial al entender que el artículo 71 de la Ley 10/2019 solo hace referencia al incumplimiento de obligaciones relativas al Registro de Transparencia y Código Ético, no siendo posible incluir también, como hacía la norma proyectada, “*el incumplimiento de las obligaciones establecidas (...), en el presente reglamento*”. Además, también con carácter esencial, se consideró que la tramitación de tales denuncias correspondía al Consejo de Transparencia y Participación, de conformidad con el artículo 77.h) de la Ley 10/2019, y no la dirección general competente en la materia de Transparencia.

Tras la retroacción propuesta en el Dictamen 94/20, el Dictamen 359/20, de 1 de septiembre, analizó el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establecen los requisitos para mejorar la seguridad del paciente en centros y servicios sanitarios de la Comunidad de Madrid. En el dictamen se formulaban dos observaciones esenciales. De un lado el que la Comunidad de Madrid no podía establecer el carácter voluntario de la designación como delegado de seguridad en centros privados al interferir en la relación laboral de tales centros y su personal y, por la misma razón, tampoco establecer la voluntariedad de la participación en las comisiones de seguridad del paciente tratándose de centros privados.

A raíz de la pandemia ocasionada por la COVID-19 se hizo necesario el fomento del teletrabajo por lo que la Comunidad de Madrid procedió a regularlo en el ámbito de la Administración de la Comunidad por lo que el Dictamen 368/20, de 8 de septiembre, examinó el proyecto de decreto por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo

en la Administración de la Comunidad de Madrid, planteando como consideración esencial la excesiva indefinición del precepto que establecía los requisitos que debían reunir los profesionales que pretenden acceder a esta modalidad laboral, los puestos susceptibles de prestarse mediante el teletrabajo así como los excluidos del mismo.

El Dictamen 462/20, de 13 de octubre, recayó sobre el proyecto de decreto por el que se crea el Registro de Empleados Públicos Habilitados de la Comunidad de Madrid para la asistencia a los interesados en el uso de los medios tecnológicos y se aprueba su Reglamento de organización, régimen jurídico y funcionamiento y la regulación de su incidencia en los servicios de asistencia que habrán de prestar los funcionarios habilitados.

Como consideraciones esenciales recoge el que no es posible extender a empleados públicos que no sean funcionarios el ejercicio de potestades públicas. También la necesidad de distinguir entre la identificación y la firma electrónica de los interesados exigiéndose solo esta última cuando sea necesario acreditar su voluntad y consentimiento.

Se considera esencial el que los funcionarios a los que se pide una copia autenticada no pueden valorar si los datos afectan a terceros.

Por último, el Dictamen 582/20, aprobado por mayoría, analizó el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 48/2019, de 10 de junio, por el que se regula la actividad convencional de la Comunidad de Madrid. En el mismo se formularon consideraciones esenciales en cuanto a que la Comunidad de Madrid no puede regular aspectos sustantivos de los convenios sanitarios (como es el caso de su duración máxima) y, por ello mismo, se formula una consideración esencial sobre la disposición transitoria que establece que en los convenios existentes el plazo máximo de duración de estos convenios (30 años) se contará desde su firma o su novación.

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

En esta materia se emitió el Dictamen 534/20, de 24 de noviembre, relativo al proyecto de convenio de cooperación entre la Comunidad Autónoma de Canarias y la Comunidad de Madrid para la gestión compartida del proyecto de Compra Pública de Innovación denominado “*Sistema de diagnóstico y detección del virus del Zika (ZIKAD)*”.

El proyecto de convenio articulaba un procedimiento de contratación conjunta de la denominada “*Compra Pública de Innovación*” apoyándose en lo dispuesto en el artículo 31.1 b) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público que contempla la posibilidad de que las entidades pertenecientes al sector público cooperen entre sí para la realización de contrataciones conjuntas específicas, basándose en la potestad de auto organización y mediante sistemas de cooperación horizontal.

El convenio presentaba la particularidad de que al tratarse de una actuación financiada por la Administración General del Estado debería firmarse un convenio con esta última lo que condicionaba en gran medida el contenido del convenio entre las dos comunidades autónomas.

El dictamen formulada diversas consideraciones no esenciales en gran medida relativas a una mejor redacción de las cláusulas del convenio y en especial a uno de sus anexos relativo a la protección de datos personales.

#### **6.5. Responsabilidad patrimonial de la Administración**

La responsabilidad patrimonial constituye una vez más el principal ámbito de actuación de la Comisión Jurídica Asesora en línea con lo que ocurre en los demás órganos consultivos de las Administraciones Públicas e incluso en la actividad de la jurisdicción contencioso-administrativa.

### **6.5.1 Retroacción**

En primer lugar, ha de remarcarse el excesivo número de ocasiones en los que la Comisión ha tenido que indicar que procedía la retroacción para el correcto cumplimiento de trámites procedimentales. Así, es frecuente la retroacción para que se complete el informe del servicio al que se imputa la producción del daño ya sea porque, además del incorporado al expediente, hay otros servicios a los que la reclamación imputa una corresponsabilidad en el daño (vgr. dictámenes 500/20 y 570/20). Así ocurre en los casos en los que la reclamación alude a la existencia de una infección nosocomial, en los cuales esta Comisión considera necesario que se emita informe por el correspondiente servicio de Medicina Preventiva del centro sanitario (dictámenes 252/20, 345/20, 348/20 y 440/20) ya que, aunque dicho servicio no trate directamente al paciente, sí es responsable de las medidas adoptadas en el centro para impedir tales infecciones que es el criterio que la Comisión, basándose en la jurisprudencia, utiliza para determinar si el daño causado por la infección es o no antijurídico, de tal forma que el paciente tenga la obligación de soportarlo (dictámenes 373/20 y 436/20). En otros casos, se trata de la falta de pronunciamiento del informe sobre los reproches contenidos en la reclamación, así los dictámenes 109/20, 165/20 y 137/20.

También se ha considerado necesario retrotraer por deficiencias en el trámite de audiencia, así los dictámenes 284/20, 275/20, 360/20, 529/20 (contratista) y 583/20 o para la realización de la prueba testifical solicitada (dictámenes 284/20 y 567/20).

Estas retroacciones, tal y como se puso de manifiesto en la Memoria de Actividad del año 2019, no hacen sino generar retrasos por lo que los instructores de los procedimientos deben extremar su control para lograr una mayor rapidez y eficacia en la tramitación de este tipo de procedimientos.

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

En materia sanitaria destaca el elevado número de dictámenes en los que se abordan problemas relativos a los consentimientos informados o a la información suministrada a los pacientes y sus familiares.

En este sentido se ha mantenido el criterio de la Comisión en cuanto a la ausencia de legitimación de los herederos para reclamar por supuestas deficiencias en la información facilitada a los pacientes una vez que fallecen (dictámenes 27/20, 142/20, 430/20 y 485/20). También en estos casos ha sido necesario retrotraer para que se incorporasen al expediente los consentimientos informados, así el Dictamen 436/20.

El Dictamen 103/20 analizó el supuesto de un riesgo no previsto en el consentimiento, pero sí descrito en la literatura médica y el Dictamen 372/20 consideró que procedía indemnizar al tratarse de un consentimiento informado genérico para operaciones de Traumatología que no contenía la información necesaria. También se apreció una información insuficiente del documento de consentimiento en los dictámenes 576/20 y 550/20 (método anticonceptivo). La ausencia de consentimiento informado se analizó en los dictámenes 246/20 (anestesia epidural) y 575/20. En el Dictamen 391/20 se rechazó la alegación de la invalidez del consentimiento prestado por el cansancio de la paciente.

En el Dictamen 441/20 se destacó que la historia clínica recogía la existencia de información verbal y en el Dictamen 423/20 se indicó que, si bien había existido retraso en la comunicación de los resultados de pruebas, ello no había influido en el resultado a lo que se sumaba la intransmisibilidad del derecho a ser informado.

La obligación de conservar los consentimientos informados en la historia clínica se analizó en el Dictamen 578/20.

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

Un aspecto común a varios dictámenes estimatorios fue la existencia de problemas de comunicación y coordinación entre los servicios sanitarios, así los dictámenes 17/20 (falta de coordinación resultados de pruebas), 259/20 (falta de comunicación de resultados), 344/20 (consulta virtual en un tumor), 386/20 (problemas en la derivación de un paciente), 437/20 (intervención en rodilla equivocada), 447/20 (existencia de una alergia medicamentosa previa), 458/20 (pérdida de embriones criocongelados) y 549/20 (error en diagnóstico genético prenatal por un laboratorio privado contratado por la Administración).

A la problemática de las vacunas se han referido los dictámenes 76/20 (vacuna en paciente inmunosuprimido) y 457/20 (falta de consentimiento en las administradas a una menor de edad).

### **6.5.4. Otras problemáticas en el ámbito sanitario**

Otros dictámenes relevantes en la materia sanitaria son el 6/20, (vasectomía), 26/20 (reembolso gastos farmacéuticos) 66/20 (afectados por el cierre de la clínica de Idental), 132/20 (administración dosis errónea de un antibiótico), 336/20 (fractura no detectada en Urgencias), 393/20 (pérdida de oportunidad), 491/20, 565/20 y 550/20 (retrasos en asistencia por el SUMMA).

Han de destacarse igualmente los veinte dictámenes recaídos en reclamaciones relativas al dispositivo anticonceptivo “*Essure*” que fue objeto de un especial análisis en la Memoria de esta Comisión relativa a su actividad en el año 2019.



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

También han sido objeto de dictamen diversas reclamaciones relativas a procesos de selección de personal y en materia de personal de la Administración. Así los dictámenes 3/20 y 10/20 (acoso laboral), 133/20 (accidente laboral), 193/20 (exclusión de un proceso selectivo), 322/20 (bolsa empleo temporal) y 350/20 (no suspensión de prueba selectiva a una participante embarazada).

### **6.5.6. Ámbito urbanístico y ambiental**

En el ámbito urbanístico y ambiental se dictaron también diversos dictámenes tales como el 12/20 (anulación judicial de la denegación de una licencia), el 30/20 (prórroga de una evaluación de impacto ambiental), 147/20 (retraso en la concesión de una licencia), el 244/20 (anulación de una licencia) y el 506/20 (actuación de una entidad urbanística colaboradora).

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

También son frecuentes y especialmente problemáticos los dictámenes en los que el daño puede imputarse a la actuación de varias administraciones, es el caso de los dictámenes 2/20 (Servicio Andaluz de Salud), 26/20 (administraciones concurrentes), 110/20 y 242/20 (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias) o el 139/20 (titularidad de una carretera). A destacar en estos casos las frecuentes reclamaciones referidas a infraestructuras de abastecimiento de agua y saneamiento que afectan tanto a ayuntamientos como al Canal de Isabel II, así los dictámenes 18/20, 52/20, 65/20, 162/20, 214/20, 413/20, 467/20, 523/20 y 553/20.

También se plantearon problemas de legitimación en los dictámenes 200/20 (legitimación activa del cónyuge viudo), 213/20 (sociedad concesionaria

absorbida por una sociedad mercantil municipal) y 416/20 (caída en espacio privado).

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

El servicio público educativo también fue objeto de reclamaciones como ocurrió en los dictámenes 511/20 (caída en colegio) y 512/20 (daños por tener que repetir curso tras información errónea del profesorado en sentido contrario).

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

También pueden destacarse por aplicar la prescripción del derecho a reclamar los dictámenes 61/20 (inactividad), 505/20 (hidrocefalia como daño permanente) y 563/20 (daños por la pérdida de la condición de funcionaria tras la anulación judicial de un proceso selectivo).

En el Dictamen 460/20 se valoró el daño derivado de la declaración de nulidad de una concesión minera tras un procedimiento de revisión de oficio (objeto del Dictamen 151/17).

Por la importancia de los daños causados y su valoración ha de citarse el Dictamen 554/20 (ahogamiento en piscina municipal durante la realización de un curso de natación).

Para concluir esta apartado ha de citarse el Dictamen 331/20 en el que tras estimar que procede reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración se entiende que cabría analizar el posible ejercicio de la acción de regreso contra el funcionario que pudo incurrir en culpa grave.

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

A lo largo del año 2020 se recibieron 24 solicitudes de dictamen relativas a procedimientos de revisión de oficio, número similar a los 28 expedientes del año 2019.

En primer lugar ha de destacarse que en diversos casos se declaró la caducidad al haber transcurrido el plazo máximo de seis meses establecido en el artículo 106.5 de la LPAC. Así ocurrió en los dictámenes 33/20, 55/20, 57/20 y 448/20.

En otros se entendió que era necesaria la retroacción al haber omitido tramites esenciales del procedimiento. Así los dictámenes 199/20 por la omisión del informe preceptivo de la Secretaría del Ayuntamiento exigido por el artículo 3 del Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional, 221/20 por la necesidad de emisión de informe preceptivo de la Administración General del Estado, 301/20, 454/20 y 497/20 por la falta de audiencia a los interesados.

Diversas revisiones de oficio afectaron al personal de las Administraciones públicas como ocurrió en el Dictamen 34/20 que consideró nulo un acuerdo de una comisión paritaria que modificaba el acuerdo del personal funcionario municipal en cuanto a la productividad de la Policía Local y el Dictamen 546/20 que consideró nulo el reglamento de una entidad local para la selección de personal interino.

En la materia urbanística destaca el Dictamen 532/20 que declara la nulidad de una licencia de segregación al carecer una de las fincas resultantes del acceso a un vial público exigido por la normativa urbanística.

Destacan las revisiones de oficio relacionadas con la contratación pública, así el Dictamen 224/20 que considera nulos unos convenios realizados por una entidad local con diferentes clubes deportivos para la gestión de las escuelas

deportivas municipales, el Dictamen 231/20 relativo a contratos menores por gastos relativos a festejos populares y actividades deportivas entendiendo que había existido un fraccionamiento, el 367/20 sobre la nulidad de una contratación verbal y el 543/20 en el que se consideró que los errores en las valoraciones de las ofertas no constituían causa de nulidad.

En los casos de nulidad se recogió la posibilidad de exigir responsabilidad a los autores de estas actuaciones.

Diversas solicitudes de dictamen se plantearon respecto del reconocimiento del derecho de justicia gratuita. En el Dictamen 399/20 se consideró que la Administración no acreditaba adecuadamente la suficiencia de recursos de la solicitante por lo que no cabía considerar nulo el acto por el que se le reconoció el derecho. En los dictámenes 428/20, 431/20, 434/20 y 442/20 se entendió que la actuación de la Administración había generado en la solicitante (que no incurrió en ocultación de bienes) una confianza legítima que impedía la revisión.

En el Dictamen 477/20 se declaró que procedía la revisión de oficio de una sanción al haberse impuesto en un procedimiento sancionador en el que se vulneraron derechos fundamentales.

Por último, en cuanto a las revisiones de oficio, el Dictamen 516/20 consideró que procedía la revisión del título de doctor al carecer la tesis presentada para su obtención del requisito de originalidad legalmente exigido, tal y como había quedado acreditado en el procedimiento de revisión, a diferencia de lo que ocurrió en el Dictamen 125/17, de 25 de marzo, en el que la prueba a tal efecto realizada era contradictoria y no concluyente en cuanto a la falta de originalidad.

En el año 2020 tan solo tuvo entrada una solicitud de dictamen referida a un recurso extraordinario de revisión siendo objeto del Dictamen 307/20 en el

que se consideró que no procedía el recurso ya que la factura que se aportaba para la solicitud de una ayuda era de fecha posterior con lo cual no se trataba de un documento nuevo en el sentido del artículo 125.1 a) de la LPAC.

## **6.7. Contratación pública**

A lo largo del año 2020 se recibieron 22 expedientes en materia de contratación pública un número algo menor a los 29 del año 2019, lo cual sin duda se ha debido a la pandemia provocada por la COVID-19.

También en esta materia hubo casos en los que fue necesaria la retroacción como ocurrió en los dictámenes 435/20 (incorporación de documentación y traslado al contratista), 522/20 (emisión de informes, audiencia al contratista y redacción de una propuesta de resolución ya que no basta la mera ratificación de informes anteriores) y 597/20 (remisión del expediente completo, audiencia al contratista y a la avalista e informe de la Intervención municipal).

Como suele ser habitual el mayor número de solicitudes de dictamen correspondió a procedimientos de resolución contractual.

Es el caso del Dictamen 74/20 relativa a la resolución por incumplimiento culpable por parte del contratista de obligaciones esenciales en un contrato de gestión de servicio público de recogida de residuos. También por incumplimiento de la obligación principal del contrato se entendió que procedía la resolución en el Dictamen 580/20.

Por el contrario, en el Dictamen 93/20 se consideró que no procedía la resolución de un contrato de obras ya que la contratista no tenía la obligación de comenzar la ejecución de la obra al existir un acta de comprobación del replanteo negativa.

En el Dictamen 100/20 relativo a la resolución de un contrato de servicios de dirección de obra por desistimiento de la ejecución de esta última se entendió necesaria la retroacción para que se emita informe por la Administración justificando el desistimiento del contrato por razones de interés público y se diera traslado del mismo a la empresa contratista para alegaciones. En un supuesto con algunas similitudes, el Dictamen 288/20 consideró que no procedía la resolución ya que no existía constancia de que se hubiera resuelto, sino que, según la documentación, tan solo constaba que el procedimiento de resolución del contrato de obras se había iniciado, desconociéndose las vicisitudes de ese procedimiento de resolución contractual. En cambio, en el Dictamen 392/20, al acreditar la Administración el desistimiento del contrato de obra, se consideró que procedía resolver el contrato de dirección de obras y dirección de la ejecución salvo que el procedimiento hubiera caducado ya que no constaba en el expediente que se hubiera notificado al contratista el acuerdo de suspensión del plazo para resolver.

En un contrato dividido en lotes, el Dictamen 349/20 consideró que procedía la resolución de una serie de lotes (cafeterías universitarias) ante el incumplimiento de una serie de obligaciones esenciales junto con la concurrencia de otras causas de resolución previstas en los pliegos y con incautación de la garantía definitiva.

También se acordó la resolución por incumplimiento del contratista al negarse este a aceptar los precios contradictorios fijados por la Administración (Dictamen 265/20) así como por el incumplimiento de los plazos de ejecución de la obra (Dictamen 403/20).

También en materia de precios contradictorios vinculados a un proyecto modificado se pronunció el Dictamen 556/20 en relación con la interpretación del artículo 242 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017.

El Dictamen 382/20 consideró que no procedía la resolución de una concesión demanial vinculada a una concesión de obra pública tanto por criterios de equidad como por lo dispuesto en el artículo 266.5 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (actual artículo 280.4 de la Ley de Contratos del Sector Público de 2017).

En lo relativo a modificaciones e interpretaciones de contratos, en el Dictamen 140/20, aprobado por mayoría, se consideró ajustada a derecho una modificación acompañada de una prórroga de un contrato de seguro de responsabilidad civil de la Administración sanitaria y en el Dictamen 203/20 se consideró caducado un procedimiento de interpretación contractual relativo a un contrato de concesión de gestión de servicios públicos.

Respecto a las reclamaciones de responsabilidad contractual, en el Dictamen 530/20 se entendió que no procedía el reconocimiento de esa responsabilidad respecto de un contrato que, con posterioridad a la reclamación de responsabilidad, había sido resuelto por incumplimiento culpable del contratista y en los dictámenes 422/20 y 522/20 se acordó la retroacción del procedimiento para la incorporación de informes.

#### **6.8. Acuerdos de devolución**

Los acuerdos de devolución se emiten en aquellos casos en los que no procede dictamen por la Comisión bien por no ser preceptivo o bien porque no se han cumplido los requisitos mínimos procedimentales para ello.

Así, en materia de decretos, el Acuerdo 1/20 en cuanto a que el dictamen de la Comisión no es exigible en los instrumentos de ordenación ambiental como son los planes de ordenación de recursos naturales y los planes rectores de uso y gestión tal y como ha reconocido reiterada jurisprudencia o el Acuerdo

10/20 relativo a una Orden que no suponía desarrollo de una ley sino de otro reglamento.

En materia de responsabilidad patrimonial procedió la devolución al no alcanzarse la cuantía de 15.000 euros en los Acuerdos 6/20 y 9/20.

Se acordó la devolución ya que no constituían verdaderas revisiones de oficio en el Acuerdo 3/20 al tratarse de un requerimiento de anulación formulado por la Administración General del Estado al amparo de lo dispuesto en la legislación de régimen local y en el Acuerdo 5/20 puesto que, en el fondo, se trataba de una consulta facultativa formulada por una alcaldesa respecto a un acto realizado por la secretaría de la entidad local convocando un pleno para la realización de una moción de censura a lo que se añadía la ausencia total de procedimiento.

Respecto a procedimientos de contratación pública se decidió la devolución de la consulta y el expediente en los acuerdos 2/20 (responsabilidad derivada de un contrato privado), 4/20 (ausencia de oposición del contratista en un procedimiento de resolución contractual), 7/20 (inexistencia de concesión demanial al tratarse de un precario) y 8/20 en el que se indica que la Comisión no es el órgano que ha de redactar el informe de estructura de costes al que se refiere el Real Decreto 55/2017, de 3 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española.

Por último, los acuerdos 11/20, 12/20, 13/20, 14/20, 15/20 y 16/20 entendieron que no era preciso el dictamen de la Comisión en una serie de convenios a celebrar entre la Comunidad de Madrid y diversas universidades públicas al no tratarse de un acto de disposición sobre derechos de contenido económico que precisara la tutela y salvaguarda de esta Comisión Jurídica Asesora al amparo de lo establecido en el artículo 5.3 e) de la Ley 7/2015.