

MEMORIA

2021



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

2021

CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

Memoria del año 2025

Que el Consejo Jurídico de la Región de Murcia eleva a la Asamblea y al Gobierno regionales, en cumplimiento de lo que dispone el artículo 15 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo

EDITA
Consejo Jurídico de la Región de Murcia
c/ Alejandro Seiquer 14. 30011 Murcia
E-mail: cjrm@carm.es
Web: www.consejojuridicomurcia.es

DISEÑO Y MAQUETACIÓN
Consejo Jurídico de la Región de Murcia
Unidad de Archivo y Biblioteca

Depósito Legal: MU 515-2007

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	9
II. ASPECTOS GENERALES	13
1. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO JURÍDICO	13
2. ORGANIGRAMA.....	13
3. DOTACIÓN FUNCIONARIAL A 31 DE DICIEMBRE DE 2025.....	14
4. SEDE	15
5. INFORMÁTICA Y COMUNICACIONES.....	16
6. GESTIÓN DOCUMENTAL, ARCHIVO Y BIBLIOTECA	17
7. GESTIÓN PRESUPUESTARIA	19
8. ACTIVIDAD INSTITUCIONAL Y DE COLABORACIÓN	21
9. COLABORACIÓN CON LA UNIVERSIDAD DE MURCIA	23
10. APROBACIÓN DE LA MEMORIA DE ACTIVIDADES DEL AÑO 2024	24
11. ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD ACTIVA.....	33
12. SEMINARIO SOBRE “LAS FUENTES DEL DERECHO FINANCIERO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA EN LA DOCTRINA DEL CONSEJO JURÍDICO”	34
III. ACTIVIDAD CONSULTIVA	41
1. NÚMERO DE CONSULTAS Y DICTÁMENES	41
2. ACUERDOS DE SUSPENSIÓN DE TRÁMITE.....	41
3. EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD CONSULTIVA DESDE 1998.....	42
4. PROCEDENCIA DE LAS CONSULTAS.....	43
4.1. Expedientes recibidos en 2025 según la procedencia de las consultas.....	43
4.2. Número y porcentaje de expedientes recibidos según el tipo de consulta.....	45
5. EXPEDIENTES DE CONSULTA RECIBIDOS, PENDIENTES DE DESPACHO A 31 DE DICIEMBRE	46
6. VOTOS PARTICULARES Y AUDIENCIAS SOLICITADAS.....	46
7. CLASIFICACIÓN DE LOS DICTÁMENES.....	47
7.1. Por la procedencia de la consulta	47
7.2. Dictámenes emitidos por tipo de consulta	49
7.3. Clasificación y listado numérico por títulos competenciales previstos en la Ley 2/1997, de 19 de mayo.....	50
7.4. Dictámenes sobre responsabilidad patrimonial	57
7.4.1. Cuantías reclamadas en los expedientes dictaminados sobre responsabilidad patrimonial	62
7.4.2. Cuantías reconocidas	63
8. SENTIDO DICTAMINADO RESPECTO A LA PROPUESTA DE RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO INSTRUCTOR	63
9. DECISIONES RECAÍDAS EN EXPEDIENTES CONSULTADOS	64
IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS	67
1. PROBLEMÁTICA DE LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS DE APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS	67
1.1. Causa de nulidad de pleno derecho establecida en el artículo 217.1,g) LGT, en relación con lo dispuesto en los artículos 161.1,a) y 164.1 CE y 39.1 y 40.1 LOTC (Dictámenes 340 y 351/2025, entre otros)	67
1.2. Nulidad por acto de contenido imposible (art. 47.1,c) LPAC (Dictamen 350/2025)	71
2. LA TRAMITACIÓN DE LA REVISIÓN DE OFICIO	76
2.1. La imperiosa necesidad de que se practique la audiencia a las partes interesadas (Dictamen 296/2025).....	76

2.2. La cosa juzgada como límite al ejercicio de la potestad revisora (Dictamen 260/25) .	78
3. ACCIDENTES DE BICICLETAS Y PATINETES EN LA VIAS PÚBLICAS.....	81
3.1. Sobre la antijuridicidad y el daño. Uso de la vía pública por patinetes (Dictamen 352/2025)	81
3.2. A los ciclistas y conductores de vehículos de transporte personal les es exigible un especial deber de atención y prudencia, dadas las características de tales vehículos, que incrementan su peligrosidad y riesgos (Dictamen 237 y 354/2025)	84
3.3. Obligación de la administración de mantenimiento de la carretera en condiciones de buena circulación, y deber de los ciclistas de circular con la precaución necesaria, con más razón al tratarse de vehículos que entrañan un mayor riesgo para el conductor y para terceros (Dictamen 335/2025).....	85
4. ACCIDENTES DE CIRCULACIÓN VIARIA EN GENERAL	86
4.1. Tramos de carretera de alta siniestralidad invadidos por animales salvajes (especies cinegéticas). Necesidad de que por la Administración regional se adopte un criterio propio (Dictamen 338/2025).....	86
4.2. Sobre la obligación administrativa de mantener las carreteras en estado adecuado para la circulación. La inmediatez que debió existir entre el derrame o vertido de la sustancia y el accidente impidió que la Administración viaria regional pudiese llevar a cabo alguna labor de restauración de la vía (Dictamen 292/2025)	88
5. PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ASISTENCIA SANITARIA	92
5.1. Gastos en asistencia sanitaria en el sector privado y retraso en atención por el Servicio Murciano de Salud (Dictámenes 300/2025 y 291/2025).....	92
5.2. Gastos de peritación como concepto indemnizable (Dictamen 291/2025).....	92
5.3. Sobre el consentimiento informado y su adaptación a las posibles situaciones de riesgo (Dictamen 286/2025).....	93
5.4. La asistencia sanitaria es un servicio de prestación de medios en el que es necesario acreditar la infracción de <i>lex artis</i> (Dictamen 235 y 232/2025, entre otros muchos)	93
5.5. Daño desproporcionado e inversión de la carga de la prueba (Dictamen 225/2025)..	95
6. CUESTIONES GENERALES SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR ACCIDENTES DE TRÁFICO	96
6.1. Falta de legitimación activa. Accidentes de tráfico de vehículos (Dictamen 353)	96
6.2. Falta de legitimación activa de compañía de seguros. Accidentes de tráfico de vehículos (Dictamen 222/2025).....	96
6.3. Importancia del atestado policial como prueba en accidentes de tráfico (Dictamen 233/2025)	97
6.4. Necesidad de acreditar la audiencia al interesado (Dictamen 234/2025)	98
7. NULIDAD DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO (DICTAMEN 299/2025).....	100
7.1. Doctrina general. Interpretación restrictiva. Ausencia de procedimiento.....	100
7.2. La adjudicataria carece de uno de los requisitos exigidos al efecto por el PCAP (Cláusula 7.8, 15º), como es tener inscrito un plan de igualdad vigente en el Registro y Depósito de Convenios Colectivos, Acuerdos Colectivos de Trabajo y Planes de Igualdad (REGCON)	101
7.3. La causa de nulidad establecida en el artículo 39.2, a) LCSP: estar el adjudicatario incurso en prohibición de contratar en relación a la carencia de Plan de Igualdad.....	103
8. RESOLUCIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO	105
8.1. Imposibilidad de resolver un contrato extinguido (Dictamen 277/2025)	105
8.2. Aplicación cronológica de las causas de resolución: regla de prioridad (Dictamen 308/2025)	105
8.3. Obra sin finalizar al terminar el plazo de ejecución (Dictamen 308/2025).....	106
9. PLAZO DE RESOLUCIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO CELEBRADOS POR LAS CORPORACIONES LOCALES (DICTAMEN 277/2025)	107

9.1. Aplicación de la tramitación de urgencia. La reducción afecta al plazo máximo de resolución del procedimiento administrativo en su conjunto.....	107
9.2. El plazo de resolución es de 3 meses.....	108
10. DAÑOS SUFRIDOS POR DOCENTES Y PRINCIPIO DE INDEMNIDAD (DICTAMEN 275/2025)	108
10.1. Estado de la cuestión	108
10.2. Dictamen 289/2025	110
10.3. Examen de casos particulares	114
11. DAÑOS SUFRIDOS POR ALUMNOS DEBIDOS A ACOSO Y AGRESIÓN SEXUAL EN EL ÁMBITO ESCOLAR (DICTAMEN 173/2025)	115
11.1. Planteamiento general.	115
11.2. Doctrina y jurisprudencia.....	117
11.3. Normativa de la CARM.....	119
11.4. Antijuridicidad	120
12. LA OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS (DICTÁMENES 149, 151,154,183, 191, 192, 219, 242 Y 314/2025).....	126
13. ASPECTOS DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA (DICTÁMENES 290, 276, 144, 110,100, 88, 63, 08/25)	129
13.1. Delimitación de competencias estatutarias.....	129
13.2. La ciberseguridad en el ámbito competencial.....	130
13.3. Rango de la norma	132
13.4. Evaluación del impacto presupuestario de la norma	134

I. INTRODUCCIÓN



I. INTRODUCCIÓN

La presente Memoria, correspondiente al año 2025, ha sido elaborada para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 15 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y 45.2 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

La Memoria arranca con una Introducción a la que siguen tres partes: la primera señala la composición del Consejo, sus medios y los sucesos más relevantes del ejercicio; la segunda recoge la actividad propiamente consultiva desarrollada por el Consejo durante el año 2025; y la tercera contiene las observaciones y sugerencias sobre el funcionamiento de los servicios públicos regionales que se derivan de los temas consultados.

II. ASPECTOS GENERALES



II. ASPECTOS GENERALES

1. Composición del Consejo Jurídico

A la fecha de aprobación de esta Memoria, el Consejo Jurídico está integrado por los siguientes señora y señores:



D. Antonio Gómez Fayrén

Presidente en funciones



D. Luis Alberto Gálvez Muñoz

Consejero en funciones



D. Salvador Pérez Alcaraz

Consejero

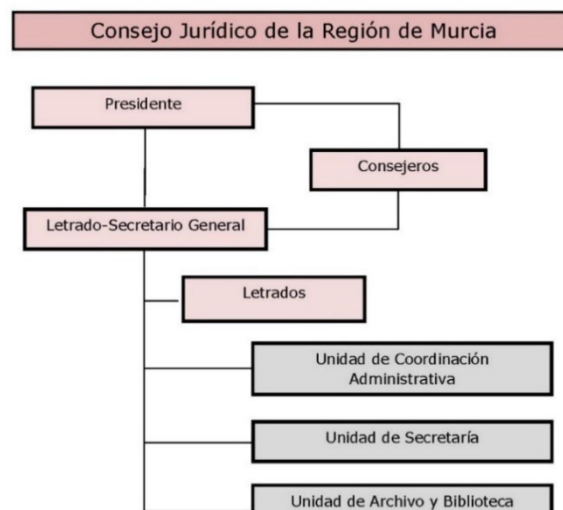


D.ª Blanca Soro Mateo

Consejera

Continúa pendiente, por tanto, la renovación que corresponde a la Asamblea Regional.

2. Organigrama



3. Dotación funcional a 31 de diciembre de 2025

Con fecha 11 de junio de 2025, D.^a Karen Cadena García tomó posesión del puesto de Letrada (código LC0019), del que fue adjudicataria por Orden publicada en el BORM n.º 128 de 5 de junio de 2025.

Por Orden de 6 de octubre de 2025, y con efectos de 1 de diciembre siguiente, fue declarada la jubilación voluntaria de D.^a Juana María Martínez Arias, Auxiliar Especialista, tras más de dieciocho años de servicio en el organismo. Coincidiendo con la celebración de la Navidad, el Consejo agasajó a la jubilada y le agradeció los servicios prestados.

Por tanto, la dotación funcional a 31 de diciembre de 2025 es la siguiente:

Letrado-Secretario General: D. Manuel M.^a Contreras Ortiz.

Letrado: D. Rafael Morales Illán.

Letrado: D. Carlos M. Montaner Salas.

Letrada: D.^a Magdalena Gimeno Quesada.

Letrado: D. Francisco José Baños Fuentes.

Letrada: D.^a Karen Romina Cadena García (desde el 11 de junio).

Jefa de Unidad de Archivo-Biblioteca: D.^a Ascensión Soler Madrid.

Jefa de Unidad de Secretaría: D.^a Inmaculada Palazón Gálvez.

Jefa de Unidad de Coordinación Administrativa: D.^a Verónica Palazón Gálvez.

Secretaria del Presidente: D.^a Josefa Encarna Catalán Espasa.

Auxiliar de Secretaría del Presidente: D.^a María Ginesa Gómez Hernández.

Auxiliar Especialista: D.^a Juana María Martínez Arias (hasta el 1 de diciembre).

Auxiliar Administrativo: D. Pedro Leonardo Fernández.

Ordenanza: D.^a Ana Ruiz Franco.

Ordenanza: D. Jesús Garrido Marín.

Incidencias

El Consejo consideró necesarias las prolongaciones en el servicio activo de D. Manuel M. Contreras Ortiz y de D.^a Josefa Encarna Catalán Espasa, que fueron reconocidas mediante Órdenes del Consejero de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital de 1 de mayo de 2025 y de 14 de octubre de 2025.

Mediante Orden de 13 de junio de 2025 (BORM 18 de junio), D. Rafael Morales Illán y D.^a Magdalena Gimeno Quesada fueron nombrados miembros del Tribunal de las pruebas de acceso al Cuerpo de Letrados, convocadas por Orden de 30 de octubre de 2024,

En octubre de 2025 se cursó a la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital (Dirección General de Función Pública y Diálogo Social) la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo para crear la plaza de Letrado/a código LC00003, que estaba ya tramitada y pendiente únicamente de incluir su financiación en los Presupuestos de 2026.

En sesión de 30 de octubre de 2025 se acordó por unanimidad retirar la designación de la Letrada D.^a Magdalena Gimeno Quesada como representante en la Comisión de Transparencia.

En sesión de 29 de diciembre de 2025 se designó por unanimidad como representante del Consejo Jurídico en dicha Comisión al Letrado D. Carlos Montaner Salas.

En sesión de fecha 23 de diciembre de 2025 se aprobó modificar la Relación de Puestos de Trabajo en lo que respecta a la configuración del puesto de trabajo Auxiliar Secretaria/o Presidente/a Consejo Jurídico (S100026) en los siguientes términos: En la columna Grupo/Subgrupo, debe decir C1/C2, y en la columna Cuerpo/s debe decir CGX00 Cuerpo Administrativo/ DGX00 Cuerpo Auxiliar Administrativo. Se publicó en el BORM n.º 5 de 8 de enero de 2026.

Dicha modificación se había aprobado previamente por Orden de 15 de octubre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, que no había tenido en cuenta que conforme al artículo 17.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, corresponde al propio Consejo la competencia para aprobar su relación de puestos de trabajo (RPT), a propuesta de su Presidente, lo cual determina que la citada Orden de 15 de octubre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, está afectada de invalidez en lo que se refiere al puesto de trabajo S100026 del Consejo Jurídico, al carecer de competencia.

4. Sede

La sede del Consejo Jurídico de la Región de Murcia se ubica en la Calle Alejandro Seiquer n.º 14 de la ciudad de Murcia. Se trata de un edificio inaugurado en el año 2009, que consta de sótano y cuatro plantas que albergan las distintas unidades.

Durante el ejercicio 2025 se llevaron a cabo diversas actuaciones de mantenimiento con el fin de garantizar el adecuado funcionamiento de las instalaciones y el cumplimiento de la normativa vigente. Entre ellas:

Mantenimientos realizados:

- Ascensor.
- Instalaciones eléctricas de alta y baja tensión.
- Centro de transformación.
- Sistemas de climatización.
- Sistema de seguridad en azotea.
- Grupo electrógeno.
- Sistema de CCTV.
- Sistemas de extinción de incendios.

Reparaciones y mejoras efectuadas:

- Sustitución de la central de detección de incendios.
- Reparación de puertas automáticas, ventanas y persianas.
- Adquisición de sillas ergonómicas y reparación de sillones.
- Instalación y mejora de sistemas de iluminación.
- Instalación de barrera fotoeléctrica de seguridad en el ascensor.
- Instalación de aire acondicionado en la biblioteca.

El 19 de noviembre de 2025, personal técnico del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales realizó la evaluación de riesgos del edificio y de los puestos de trabajo del Consejo Jurídico, conforme al artículo 16 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.

En el marco de las actuaciones promovidas por la Unión Europea orientadas a la incorporación progresiva de criterios de sostenibilidad en la gestión ordinaria de la institución, el Consejo ha impulsado durante el ejercicio diversas iniciativas coherentes con los objetivos de minimizar en sus actos institucionales y reuniones la utilización de productos de plástico, especialmente de los de un solo uso, con el propósito de avanzar hacia pautas de funcionamiento más respetuosas con el medio ambiente y con la utilización responsable de los recursos en el ámbito de la Administración pública.

5. Informática y comunicaciones

El 16 de julio tuvo lugar la primera reunión entre el Consejo Jurídico y la Dirección General de Informática y Transformación Digital para designar un interlocutor y establecer una hoja de ruta sobre las necesidades tecnológicas del Consejo. La persona designada fue D.^a Mercedes Parrilla Iniesta, Técnico Responsable de dicha Dirección General.

En el marco de esa colaboración, se llevó a cabo a lo largo del último trimestre del año la migración del portal web a tecnología LifeRay, con el objetivo de reforzar la seguridad y mejorar el cumplimiento de los requisitos de accesibilidad, diseño e idoneidad de uso. El portal renovado ha sido alojado en el entorno CARM, bajo el dominio <https://consejoturidicomurcia.carm.es>. Como consecuencia de ello, los dominios consejoturidicomurcia.es, [.com](https://consejoturidicomurcia.com), [.net](https://consejoturidicomurcia.net) y [.org](https://consejoturidicomurcia.org) pasan a ser gestionados por la Dirección General de Transformación Digital, y el anterior dominio <https://web.cjmurcia.es> se redirecciona al nuevo dominio.

Las labores de mantenimiento de los equipos informáticos se desarrollaron con normalidad, sin incidencias destacables.

Asimismo, se procedió a la renovación y adquisición de las siguientes licencias de software:

- 20 licencias de antivirus Panda Adaptive Defense 360.
- 21 licencias de Office 365.
- 3 licencias de Adobe Acrobat Pro DC.

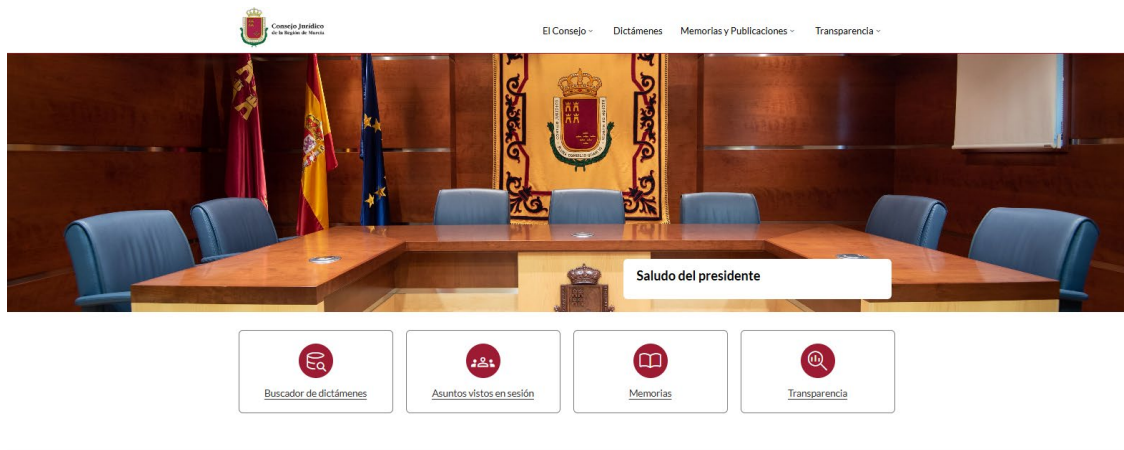
Se renovó el contrato de servicio de hosting de 12 GB..

6. Gestión documental, Archivo y Biblioteca

Gestión documental

La Unidad de Archivo-Biblioteca se ha encargado de gestionar la migración del portal web al nuevo dominio <https://consejojuridicomurcia.carm.es>.

La información publicada se actualiza periódicamente e incluye, entre otros contenidos, la relativa al funcionamiento de la institución, su composición y competencias, así como aquella sujeta a publicidad activa, en cumplimiento de la normativa vigente en materia de transparencia. Asimismo, se encuentran publicadas en formato PDF todas las Memorias aprobadas desde el inicio de la actividad del Consejo en el año 1998.



Página de inicio del nuevo portal institucional

El Consejo dispone de dos bases de datos propias de dictámenes: una de carácter interno y otra de acceso público a través del portal web. A lo largo del presente ejercicio se han incorporado a la base de datos pública los 360 dictámenes aprobados, previa realización de los correspondientes procesos de tratamiento y supresión de información sensible, en estricto cumplimiento de la normativa vigente en materia de protección de datos de carácter personal. De este modo, el número total de dictámenes disponibles asciende a 7.690, correspondientes al período comprendido entre los años 1998 y 2025, los cuales pueden ser consultados íntegramente a través del portal.

Pantalla de inicio del buscador de dictámenes

Desde esta Unidad se coordina el proyecto denominado “**GESCON 365**”, un entorno colaborativo y de gestión documental sobre SharePoint en Microsoft 365 y otras herramientas de Office 365. Es un servicio basado en la nube que ayuda a toda la organización del Consejo a compartir y administrar contenidos, conocimientos y aplicaciones mediante un entorno colaborativo.

Gestión de expedientes y Archivo

La Unidad de Archivo-Biblioteca es también la encargada de gestionar la organización y conservación de los expedientes generados por la actividad propia de la institución, así como de las transferencias al Archivo General de la CARM.

Biblioteca

La Biblioteca del Consejo Jurídico es una biblioteca especializada en Derecho Público, especialmente en Derecho Administrativo, de uso interno. Desde ella se gestionan las peticiones de información y las consultas bibliográficas con el fin de dar respuesta a las necesidades del personal del Consejo. Para ello, además de los medios propios, resulta imprescindible la búsqueda de información en diversas fuentes externas, tales como recursos web de distintas instituciones, repositorios digitales y catálogos colectivos, entre otros.

El catálogo de la Biblioteca del Consejo Jurídico de la Región de Murcia se encuentra integrado en el catálogo de la Red de Bibliotecas de la Región y puede consultarse a través de la página web de la Biblioteca Regional (<https://catalogobrmu.carm.es/>), seleccionando la opción “Bibliotecas CARM” y, dentro de ella, la correspondiente al Consejo Jurídico.

Para la consulta de legislación y jurisprudencia, el Consejo dispone de acceso a las bases de datos “Aranzadi Instituciones” y “El Derecho”, esta última bajo licencia corporativa de la CARM.

En cuanto al servicio de difusión selectiva de información, desde esta Unidad se distribuyen mediante correo electrónico alertas sobre actualidad legislativa y otras cuestiones de interés, así como los sumarios de revistas especializadas seleccionadas.

Con el fin de facilitar el acceso, desde un único entorno, a otros recursos digitales de interés para los usuarios, se procede a su recopilación y clasificación en la Intranet del Consejo, dentro de la sección «Biblioteca Digital». En este ámbito, se apuesta por el incremento de los recursos en acceso abierto, así como por la incorporación de las versiones electrónicas de las obras adquiridas a través de plataformas editoriales.

Asimismo, se atienden las solicitudes formuladas por otros servicios de documentación de la Administración Regional, a través del servicio de Hemeroteca disponible en el portal web www.carm.es, en cumplimiento del compromiso de cooperación y de puesta en común de los recursos documentales dentro del ámbito de la propia Administración autonómica.

Debido a la política de publicación en abierto cada vez más frecuente entre las revistas especializadas que forman parte de la colección de la Biblioteca del Consejo, y

atendiendo a criterios de economía presupuestaria, en 2025 solo se renovaron las suscripciones a las siguientes publicaciones:

- Revista Española de Derecho Administrativo
- Diario La Verdad

Por otra parte, se adquirieron 13 monografías por valor de 749,59 €.

Por último, esta Unidad de Archivo y Biblioteca, junto a la Unidad de Secretaría, es responsable de la recopilación y tratamiento de los datos destinados a la Memoria anual del Consejo, así como de su diseño y maquetación. Además, ha contribuido a la gestión de diversas publicaciones institucionales, aportando soporte técnico en el diseño, estructuración y revisión de sus contenidos en coordinación con sus autores.

7. Gestión Presupuestaria

Variaciones Económicas entre los Ejercicios 2024, 2025 y 2026

Mediante la Ley 3/2025, de 23 de julio, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 2025, se aprobó el estado de gastos de dicho año correspondiente al Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Una vez aplicadas las modificaciones presupuestarias realizadas durante el ejercicio, el crédito definitivo del Capítulo I (Gastos de Personal) resultó incrementado en **1.050,00 €**, debido al incremento salarial del 2,5% con efectos del 1 de enero de 2025. Los créditos aprobados por capítulos quedaron establecidos de la siguiente forma:

Presupuesto 2025		
Capítulo	Créditos Iniciales	Créditos Definitivos
I. Gastos de personal	932.408,00 €	933.458,00 €
II. Gastos corrientes	316.753,00 €	303.270,75 €
VI. Inversiones reales	2.000,00 €	15.482,25 €
TOTAL	1.251.161,00 €	1.252.211,00 €

La ejecución final del Presupuesto de 2025 alcanzó el **95,07%**.

En relación con el ejercicio anterior, el crédito definitivo de 2024 ascendió a **1.270.367,39 €**, por lo que el crédito definitivo total de 2025 experimentó una disminución de **18.156,39 €**, equivalente a una **variación negativa del 1,43%**.

Capítulo	Créditos Definitivos 2024	Créditos Definitivos 2025
I. Gastos de personal	916.197,39 €	933.458,00 €
II. Gastos corrientes	338.170,00	303.270,75 €
VI. Inversiones reales	16.000,00 €	15.482,25 €
TOTAL	1.270.367,39 €	1.252.211,00 €

Presupuesto prorrogado para 2026

Mediante Orden de 26 de diciembre de 2025, de la Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, se acordó la prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2025 durante el ejercicio 2026. En consecuencia, los créditos prorrogados para el Consejo Jurídico son los siguientes:

Capítulo	Crédito 2026 (Prorrogado)
I. Gastos de personal	932.408,00 €
II. Gastos corrientes	316.753,00 €
VI. Inversiones reales	2.000,00 €
TOTAL	1.251.161,00 €

Hasta la fecha de cierre de la presente memoria, no se han recibido los escenarios presupuestarios de mínimos para 2026, por lo que no es posible efectuar una comparativa detallada entre ambos ejercicios.

Expedientes Económicos Tramitados (Ejercicio 2025)

Procedimiento de contratación	Nº de contratos
Contratos menores de servicios	36
Contratos menores de suministros	25
Contratos menores de obras	0
Contratos basados	2
Contrato abierto supersimplificado	1
Indemnizaciones por asistencias	68
Indemnizaciones por presencias	143

8. Actividad institucional y de colaboración

Atendiendo a las invitaciones recibidas, el Presidente asistió a los siguientes actos institucionales en la Región de Murcia:

- El día 24 de marzo, al acto de toma de posesión del Ilmo. Sr D. Fernando Castillo Rigabert como magistrado de la Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, por el turno autonómico.

- El día 8 de abril, a la Presentación del Anuario de la Región de Murcia 2024, organizado por el Colegio Oficial de Periodistas de la Región de Murcia.

- El día 8 de mayo, al acto de toma de posesión del Excmo. Sr. D. Manuel Luna Carbonell como Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia.

- El día 4 de junio, a la presentación del libro *“40 años de autonomía en la Región de Murcia. Volumen 2. Instituciones, política y gobierno”*, editado por la Cátedra y Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad de Murcia.

- El día 22 de mayo, al discurso del Excmo. Sr. Inocencio Arias Llamas, para tomar plaza de Académico de Honor en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de la Región de Murcia.

- El día 9 de junio, al Acto Institucional con motivo de la celebración del Día de la Región de Murcia, celebrado en el Teatro Romea de Murcia.

- El día 25 de junio, al Debate sobre la Actuación Política del Consejo de Gobierno en la Asamblea Regional de Murcia.

- El día 12 de septiembre, al acto de toma de posesión de D. Francisco Lucas Ayala como Delegado del Gobierno en la Región de Murcia.

- El día 19 de septiembre, al solemne acto de apertura del curso académico 2025/2026 de las universidades públicas de la Región de Murcia, que tuvo lugar en el Paraninfo de la Universidad de Murcia.

- El día 19 de septiembre, al acto de Apertura del Año Judicial en la Región de Murcia, celebrado en la Ciudad de la Justicia en Murcia.

- El día 30 de octubre, a la sesión de inicio de actividades del curso 2025-2026 de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de la Región de Murcia, y a la lectura del discurso de ingreso como Académico de Honor del Excmo. Sr. D. Carlos Egea Krauel.

- El día 7 de noviembre, al acto solemne de investidura como Doctores Honoris Causa del Excmo. Sr. D. José Antonio Cobacho Gómez y del Excmo. Sr. D. Joaquín Coello Brufau, en el Paraninfo de la Universidad Politécnica de Cartagena. También asistieron los miembros del Consejo.

- El día 9 de mayo, a la Jornada *Espacio Europa. Desarrollo sostenible, integrado e inclusivo de las Ciudades*, en el Palacio Almudí en Murcia, organizada por el Ayuntamiento de Murcia.

Asimismo, el Presidente y el Letrado-Secretario General recibieron el día 26 de marzo a una delegación del Ayuntamiento de Murcia interesada en la revisión de oficio de liquidaciones del Impuesto por el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

Asistencia a Jornadas

Durante los días 26 y 27 de junio se celebraron en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla las *IV Jornadas de la Revista Andaluza de Administración Pública*, dedicadas a la “*Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*”, asistiendo a las mismas tres Letrados del Consejo, la Sra. Gimeno y los Sres. Morales y Montaner.

Los Sres. Consejeros y el Letrado-Secretario General acudieron a las *XXIV Jornadas de la Función Consultiva*, organizadas por el Consejo Consultivo de las Illes Balears, las cuales se celebraron en Ibiza durante los días 22 a 24 de octubre. El tema central del encuentro fue la revisión de oficio.

Colaboración en publicaciones

El Presidente y el Letrado-Secretario General participaron con una colaboración en la obra “*40 años del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia (1982-2022) Volumen 2*”, concretamente en la redacción del capítulo tercero titulado «El poder ejecutivo: el gobierno regional», obra editada por la Cátedra y el Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad de Murcia.



Acto de presentación del libro

9. Colaboración con la Universidad de Murcia

El Consejo Jurídico de Región de Murcia y la Universidad de Murcia firmaron el pasado 20 de junio un *Protocolo general de actuación*, sellando de esta manera el compromiso de colaboración de ambas instituciones para futuras acciones conjuntas.

El Protocolo se establece en base a siete líneas de actuación que contemplan la realización o financiación de actividades conjuntas como cursos, jornadas, seminarios o conferencias; los intercambios de ideas e iniciativas para aprovechar los recursos de los que disponen ambas entidades; el desarrollo de programas de investigación, divulgación o innovación; intercambio de información de carácter jurídico; edición de publicaciones conjuntas; la colaboración en la formación académica del personal del Consejo; así como en la formación de los alumnos de la UMU que cursen las prácticas.

En el acto de firma del acuerdo, rubricado por el Presidente del Consejo, D. Antonio Gómez Fayrén y el Rector, D. José Luján, estuvieron presentes además los Consejeros y profesores D.^a Blanca Soro y D. Luis Alberto Gálvez, el Letrado-Secretario General del Consejo, D. Manuel María Contreras, D. Francisco Antonio González, Secretario General de la UMU y D.^a Francisca Ferrando, Decana de la Facultad de Derecho de la UMU.

En el mes de junio de 2025 el Letrado-Secretario General del Consejo remitió un oficio al Secretario General de la Universidad de Murcia con la propuesta de inicio de trámites para la elaboración y formalización de tres convenios derivados del Protocolo General de Actuación orientados a prácticas académicas externas, formación continua y especializada e intercambio de información y documentación jurídica.



Representantes de la Universidad de Murcia y del CJRM

10. Aprobación de la Memoria de Actividades del año 2024



Acto de presentación de la Memoria de Actividades del año 2024

La Memoria de Actividades del año 2024 fue presentada en sesión extraordinaria el 10 de abril de 2025. El acto fue presidido por el Presidente de la Comunidad Autónoma y al mismo asistieron diversas autoridades y representantes de las distintas administraciones y corporaciones.

Tras la lectura de la Memoria por el Sr. Letrado-Secretario General, fue aprobada unánimemente por el Consejo Jurídico para su posterior elevación a la Asamblea y Gobierno regionales.



Lectura y asistentes al acto de presentación de la Memoria de Actividades del año 2024

A continuación, el Presidente del Consejo Jurídico, Sr. Gómez Fayrén, pronunció el siguiente discurso:

Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma, Excma. Sra. Presidenta de la Asamblea regional, Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Superior de Justicia, Ilmos. Sres. Portavoces, Diputados, estimados Letrados, compañeros y amigos,

Es un honor presentar ante ustedes la memoria del Consejo Jurídico correspondiente al año 2024, obligación que nos impone nuestra Ley en cuanto que este documento refleja la contribución del Consejo Jurídico, mediante sus Dictámenes, al mejor funcionamiento de los servicios públicos

La memoria que hoy presentamos, es la número 26 de las elaboradas por esta Institución desde su puesta en funcionamiento en el año 1998. (A lo largo de este periodo el Consejo ha emitido hasta el día de hoy 7.400 Dictámenes y más de medio millar de Acuerdos). Pero, como es lógico, con una estructura y unos caracteres generales que no difieren mucho, a primera vista, de las de años anteriores. No obstante ello, como ocurre en las tareas de reflexión profunda, la monotonía es sólo aparente y cada Dictamen es fuente de preocupaciones definidas para cada caso en particular, y el conjunto de ellos es lo que va componiendo la doctrina a través de una evolución que es producto de debates, algunas veces extensos, pero casi siempre intensos. La Función Consultiva es todo lo contrario al aburrimiento: es vibrante, y cuando más te adentras en ella más se aprecia la enorme dificultad hoy en día para la correcta aplicación de la norma jurídica.

La última parte de la Memoria, bajo el título de Observaciones y Sugerencias, contiene reflexiones sobre diferentes materias que vienen determinadas por el funcionamiento de los servicios públicos que resultan de los asuntos consultados, y tienen por misión última la protección del interés general y de los derechos subjetivos de los particulares, que se consigue, entre otros medios, a través de la preservación de la eficacia normativa del ordenamiento regional. Esta Función, como puede apreciarse, tiene una incidencia directa en la buena administración y en el bienestar social.

Y también tiene la Memoria, a través de sus Observaciones y Sugerencias, una función profiláctica que está perfectamente plasmada en el lema del Consejo de Estado, en el que figura la siguiente leyenda: «praevidet, providet», reseña que fusiona toda la esencia de la Función Consultiva. En efecto, prever es poder advertir con anticipación la cuestión que se examina, para proveer el estudio y deliberación que permita emitir el correspondiente dictamen que, como se ha dicho en numerosas ocasiones, constituye la máxima expresión de calidad y excelencia de la función consultiva.

Bajo ese impulso es por lo que el Consejo reitera cada año sus apreciaciones en torno al ejercicio de la potestad normativa, la necesidad de preservar su rigor, el respeto al procedimiento regulado, respeto que es expresión, a su vez, de la necesidad de escuchar a los titulares de intereses que puedan verse afectados por la norma. Actuando de esta forma, se evitan regulaciones erróneas por no responder a la realidad y, al mismo tiempo, se ve incrementada la disposición al mejor acatamiento de todas esas regulaciones al percibir su eficacia.

La intervención de los órganos consultivos con carácter previo a la aprobación de las disposiciones reglamentarias permite desarrollar, pues, una función preventiva, y no a posteriori como la que ejerce la jurisdicción, y un control de carácter global sobre la capacidad normativa del Gobierno, que indudablemente redundará en garantía de su seguridad jurídica

Efectivamente, como insistimos en otras ocasiones y reiteramos ahora, la posición del órgano consultivo le permite obtener una visión de conjunto sobre el resto del ordenamiento, puesto que suele haber conocido a fondo las demás iniciativas normativas efectuadas, el conjunto de la reglamentación del sector o de la materia, y así puede situar un determinado proyecto en un contexto más general, cual es el control de eficacia de la norma (art. 103.3 CE), principio al que está sometida toda la actividad administrativa, incluida la potestad reglamentaria, por muy discrecional que sea la elección de sus contenidos.

En síntesis, el ámbito del dictamen en caso de leyes y reglamentos abarca, fundamentalmente, el juicio de constitucionalidad y de estatutoriedad para la adecuación del texto propuesto a la Constitución Española, al Estatuto de Autonomía y, por extensión, a todo el ordenamiento jurídico

Con tal finalidad, el dictamen examina la corrección del desarrollo del procedimiento provocando la retroacción de actuaciones en caso de infracciones especialmente graves, la depuración del articulado en su conjunto desde el punto de vista de la técnica normativa, el fondo de la regulación y su conexión con el ordenamiento -no solo con la norma de la que trae causa el reglamento- y, también, la correcta formación de la voluntad del órgano. En definitiva, a través del dictamen se da cumplimiento al principio constitucional de reserva de ley tanto en su dimensión material como formal, ya que busca preservar las competencias del legislativo, la jerarquía normativa, y el normal despliegue de la actividad normativa de la Administración.

Es en ocasiones como estas, cuando creemos necesario enfatizar en que existe una abundante contribución del Consejo a la formación del ordenamiento jurídico regional, a mejorar su calidad, su integridad y su armonía como aproximación al principio constitucional de seguridad jurídica. Fruto de ese trabajo son las reflexiones recogidas en la Memoria en torno a la distinción entre acto y reglamento a efectos de la competencia del Consejo Jurídico, y la caracterización del reglamento ejecutivo por su contraposición al independiente.

Otro de los grandes temas que ha ocupado al Consejo en el año 2024 ha sido el de las irregularidades contractuales puestas de manifiesto en algunas ocasiones a la hora de fiscalizar los gastos. A pesar de que se trata de casos que adquieren a veces cierta notoriedad, consideramos que una visión de conjunto no permite afirmar que puedan tener un impacto significativo en la gestión pública.

No obstante, el Consejo siempre destaca que la realización del gasto público está íntimamente vinculada a la idea de control, resultando de ello completamente lógico

que el ordenamiento jurídico arbitre mecanismos para hacerlo efectivo, manifestándose en el ámbito regional una preocupación mantenida a lo largo de estos años para que la flexibilización de los procedimientos de gestión, exigida por una Administración más dinámica, no implicara minoración en el deseable rigor propio de la normativa reguladora del empleo de los fondos públicos. Se trata de que la administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso. En el ámbito de la contratación administrativa, considera el Consejo que la legislación es especialmente rigurosa al exigir el cumplimiento de los trámites relativos a la preparación y adjudicación de los contratos, en garantía no sólo del interés público, sino también del respeto a principios tan esenciales en este ámbito de actuación administrativa como son los de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores (art. 1.1 LCSP).

Y aprovecho esta reflexión para llamar la atención, ante este selecto auditorio, sobre un problema que se viene presentando cada vez con más frecuencia en los procedimientos de resolución contractual en los últimos años, y que se ha reflejado con mayor virulencia en nuestras Administraciones Locales. Como saben, el Tribunal Constitucional, en Sentencia de 18 de marzo de 2021, declaró que el artículo 212.8 de la Ley de Contratos del Sector Público, que establece en 8 meses el plazo de duración de esos procedimientos de resolución, es sólo aplicable al Estado, y por tanto, no a los contratos suscritos por las administraciones autonómicas, locales y entidades vinculadas a unas y otras. En éstas, el plazo del procedimiento vuelve a ser, por aplicación supletoria del artículo 21.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo, únicamente de tres meses.

En la experiencia de este Consejo, ese plazo resulta insuficiente en la mayoría de los casos para instruir adecuadamente esos procedimientos, dando lugar a caducidades que prolongan el tiempo en el que se obtiene la resolución definitiva, al tener que iniciarse otro nuevo tras el caducado.

No obstante, el TC admite que la regulación relativa a la duración de la tramitación de esos expedientes, pueda ser sustituida por otra elaborada por la Comunidad Autónoma, posibilidad que en beneficio del interés público podría ser ejercida por nuestra Comunidad estableciendo por Ley un plazo prudencial de 6 meses para la duración máxima de estos procedimientos. (me atrevo a sugerir que bastaría con introducir un precepto adhoc en la Ley 7 / 2004, de 28 de diciembre, de Organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Pero si hay un concepto jurídico que ha emergido en el año 2024 en los Dictámenes del Consejo, como se refleja también en Observaciones y sugerencias, es el de buena administración. Quizás su mera enunciación no evoque por sí misma la carga sociológica y jurídica que encierra, razón por la cual está justificada una breve incursión en su sentido.

Sabido es que estamos en tiempos en que una parte de la ciudadanía muestra cierta desafección hacia lo público, entiéndase el conglomerado institucional que

comprenden los gobiernos y las administraciones. Se extiende por algunos círculos una crítica difusa, no tanto a la democracia como principio, sino, según es posible entender, al funcionamiento real de nuestras democracias y administraciones.

En lo que a estas últimas respecta, sabemos que una buena Administración Pública, que sirva al interés general con eficacia, eficiencia y dentro del respeto a la legalidad, es una pieza imprescindible para el buen funcionamiento de una sociedad moderna, pero tal administración debe mejorar su capacidad para establecer relaciones jurídicas con los ciudadanos basadas en la confianza, es decir, debe alcanzar el objetivo de que tales ciudadanos perciban de ella la efectiva y diligente prestación de los servicios a que tienen derecho.

Hacia ese fin contribuye el principio de buena administración, que quiere orientar la actuación de ésta no a un mero y formalista cumplimiento de la normativa, sino hacia una aplicación de tales normas en la dirección de la máxima eficacia de servicio hacia los ciudadanos, lo que requiere adoptar reglas de actuación administrativa que puedan encuadrarse dentro de la diligencia debida de un cuidadoso servidor público.

Así, por ejemplo, las administraciones deben cuidar que la motivación del acto permita delimitar de la manera más precisa la situación jurídica y el alcance de las obligaciones del ciudadano; deben impedir situaciones que supongan una tardanza innecesaria e indebida en el reconocimiento de los derechos particulares; deben respetar la obligación de resolver los procedimientos en un plazo razonable evitando el siempre indeseable silencio administrativo; y deben estimar sobre el fondo del asunto los recursos sin retroacciones innecesarias de procedimientos.

Esta apelación a la mejora en el funcionamiento de las administraciones públicas, debo advertir, no es una mera concepción teórica de las relaciones con los ciudadanos. Poco a poco va ganando terreno en las resoluciones judiciales, y ya puede considerarse como jurisprudencia del Tribunal Supremo que la buena administración es un derecho del administrado que como tal puede hacerse valer ante la Administración en defensa de sus intereses, y que se refleja en los artículos 9 y 103 de la Constitución Española, en el 3 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Humanos y, en la legislación regional, en el artículo 4 (Principio de servicio a los ciudadanos) de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de organización y régimen jurídico de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Otro de los aspectos más destacados de este año 2024 ha sido la idea directriz de fortalecer nuestras relaciones con otras instituciones y organizaciones, lo que está resultando en colaboraciones fructíferas y en el intercambio de conocimientos y recursos. Quiero destacar el encuentro con el Tribunal Superior de Justicia para la presentación de su Unidad de Mediación Intrajudicial, por el hondo interés que despertó en los miembros del Consejo y por las reflexiones que viene provocando a la hora de abordar el planteamiento de determinadas controversias que se nos plantean. Aunque la mediación intrajudicial ha tenido un nuevo avance en reciente legislación estatal, lo cierto es que en el ámbito estrictamente administrativo apenas cuenta con iniciativas

prácticas, a pesar de que normativa de la Unión Europea ha reconocido la importancia del uso alternativo a la vía judicial para resolver litigios entre autoridades administrativas y los ciudadanos, y lo mismo ha hecho el legislador español en el artículo 117 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Estas alianzas se van a incrementar próximamente con la firma de un protocolo general de intenciones con la Universidad de Murcia para impulsar la colaboración entre ambas instituciones en el campo de sus respectivos fines, que contempla actuaciones para estimular los intercambios de ideas e iniciativas para un aprovechamiento mutuo de los recursos de que ambas entidades disponen, y que se puede concretar, entre otras actividades, en el desarrollo de programas de investigación, en la edición conjunta de publicaciones, en la formación de los alumnos de la Universidad que cursen la asignatura prácticum, y, quiero destacar ahora especialmente, en la formación académica del personal del Consejo, particularmente en la de los Letrados, colectivo que conforma una de las profesiones jurídicas del siglo XXI que debe dar profesionales con capacidad para adaptarse en las mejores condiciones al complejo escenario jurídico del estado de las autonomías creado por la Constitución de 1978, y dar respuestas fundadas en Derecho con rigor y solidez en cualquier ámbito de actividad, público o privado, para el que se les requiera. Por ello el Consejo aboga por una selección exigente y rigurosa a través de los procesos selectivos, y una permanente atención a la mejora de su capacidad investigadora.

Dentro de este marco de colaboración institucional en el campo de sus competencias, el Consejo Jurídico ha promovido en el año 2024, la organización del seminario «Doctrina del Consejo Jurídico sobre el derecho financiero y tributario autonómico», que consiste en un trabajo de recopilación y sistematización plasmado en un documento escrito que comprende casi 400 dictámenes, y en la exposición en abierto a otras instituciones y colectivos funcionariales y académicos, exposición que hemos planificado para la segunda quincena del próximo mes de mayo.

Como nadie puede ignorar, el actual contexto sociopolítico, nacional e internacional, está tensionando el funcionamiento de las instituciones y produciendo cambios que pueden inducir a la confusión. En estas situaciones conviene pararse a reflexionar para darse cuenta de que, a pesar de todo, debemos mantener nuestra confianza en el Estado, particularmente en éste que los españoles nos dimos a partir de la Constitución, es decir, el Estado social y democrático de Derecho. Es cierto que nuestro Estado de Derecho, nuestro Estado de derechos y libertades, no carece de defectos, de disfuncionalidades, ni de problemas. Pero, como apuntaba TOMÁS Y VALIENTE, no es bueno rasgarse las vestiduras proclamándolos como si importara más la queja que la solución; ni es justo atribuir los frecuentes errores cometidos desde el ejercicio de las potestades, a las instituciones mismas, ni al Estado; ni se puede ignorar que sin la existencia del Estado no sería posible la pacífica existencia de la sociedad civil.

El Estado de las autonomías es un complejo de instituciones centrales y territoriales desde las que se ejerce el poder y, desde esta idea de no mezclar cosas diversas de manera que no pueda reconocerse la realidad a la que estoy aludiendo, es

necesario proclamar nuestra confianza en nuestras instituciones y, por lo que a nuestro nivel procede, en nuestro Estatuto de Autonomía y en las instituciones que de él dimanar, las cuales son la garantía del normal desenvolvimiento de la vida social en la Región. Creo que en nuestro Estado son más las instituciones que funcionan de forma satisfactoria, que las que no lo hacen.

Pasando ya a conclusiones, señoras y señores, la memoria que hoy presentamos es un testimonio del progreso y la evolución del Consejo Jurídico, institución en la que estamos comprometidos a seguir trabajando con la misma pasión y dedicación para enfrentar los desafíos futuros y continuar ofreciendo un servicio de excelencia a la sociedad murciana y a las instituciones estatutarias y locales.

En nombre de los miembros del Consejo, agradezco a todos los integrantes del equipo redactor de la Memoria su dedicación, su responsabilidad, su esfuerzo y su colaboración, sin las cuales no podríamos ofrecer al Consejo de Gobierno y a la Asamblea el trabajo arduo, complejo y difícil de Letrados y Consejeros.

Agradezco muy sinceramente al Presidente de la Comunidad, al Consejo de Gobierno y a la Asamblea Regional, el apoyo y colaboración que desde siempre han venido prestando a este Consejo Jurídico, sin esa ayuda no sería posible seguir acrecentando el futuro de nuestra institución, cuya sola arma es el Derecho, y su horizonte eso que los romanos llamaban la "auctoritas".

Muchas gracias".



Acto de presentación de la Memoria de Actividades del año 2024

A continuación, D. Fernando López Miras, Presidente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, pronunció el siguiente discurso, con el que quedó clausurado el acto:

“Presidente del Consejo Jurídico, Antonio Gómez Fayrén; Consejero de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias, Marcos Ortuño; Miembros del Consejo Jurídico: Consejeros, Secretario General, Autoridades, Señoras y Señores.

Presentar la memoria del Consejo Jurídico es hoy, precisamente en 2025, más que un recorrido por la actividad de este órgano fundamental en el desarrollo institucional de nuestra región. Estar hoy aquí, dar cuenta de la memoria del Consejo Jurídico, es poner nuevamente negro sobre blanco el respeto al ordenamiento jurídico, a las leyes, y esto no es poca cosa en 2025. Normas que tienen un sentido incuestionable en la defensa del interés público, en que nadie pueda actuar de manera arbitraria en busca de un beneficio propio o causando un perjuicio al conjunto de la ciudadanía.

No hay otra forma de entender la democracia que el respeto a la ley, que garantizar su cumplimiento, y que ajustarnos a unos principios que van más allá del decoro procedimental. La base es, obviamente, la Constitución, los derechos y los deberes que en ella se regulan, reflejados, además, en el derecho comunitario, en los sólidos principios que avalan la misma definición de democrático cuando hablamos de un Estado: la separación de poderes, el respeto a las decisiones que estos adoptan, muy especialmente a las del Poder Judicial. Esto conviene decirlo siempre en un acto de una entidad fundamentalmente jurídica, pero, sin duda, es necesario decirlo hoy día. Mucho más cuando vemos cómo se cuestionan a diario resoluciones judiciales, incluso derechos tan importantes como el de la presunción de inocencia.

Por eso es tan importante resaltar el papel del Consejo Jurídico, porque supone aceptar algo que es necesario decir: que las instituciones estamos sometidas a la ley, que el Gobierno de la Región de Murcia está sometido al imperio de la ley, que nuestros procedimientos y nuestras decisiones deben ser correctos y que los ciudadanos también tienen derecho a exigirlo. Afortunadamente, a los españoles nos ampara la Justicia, la que pone cada cosa en su sitio, sin dejarse avasallar, demostrando que el cumplimiento de la ley nos obliga a todos y que no puede interpretarse a conveniencia.

En la Región de Murcia tenemos claro que no pueden existir subterfugios que permitan ignorar la ley. La reacción de dictámenes y de acuerdo del Consejo Jurídico en 2024, que hoy se ha presentado, va mucho más allá de una memoria, de un relato de actividades de un año transcurrido o de una simple enumeración de cifras finales. Por supuesto, que hay que valorar esos 443 expedientes, 345 dictámenes o 33 acuerdos. Cada uno de ellos. Por su calidad, por su cuidada elaboración, por el valor que aportan, por los temas tratados que afectan y que importan a los ciudadanos y, naturalmente, por sus conclusiones, por su profesionalidad, por la profesionalidad de los miembros que en ellas han trabajado.

Pero, sobre todo, lo que hace el trabajo del Consejo Jurídico de la región de Murcia, es dar solidez a la democracia, a los principios democráticos en nuestra región.

Una región donde seguimos sumando esfuerzos en su defensa, porque su estabilidad y su firmeza es la mayor garantía de los derechos de las personas y de su futuro en libertad.

Una sociedad se construye también desde la participación y es algo que ya tenemos asumido. Algunos nacimos con la democracia y con nuestro ordenamiento jurídico basado en la Constitución plenamente vigente, pero cuando vemos también lo que sucede en otros países o cuando toda esa compleja estructura normativa de pactos, acuerdos, de relaciones que surgieron tras unas desgraciadas guerras y vemos que se empieza a resquebrajar justo cuando tenemos también otras guerras en nuestro entorno, debemos preocuparnos. Y, sobre todo, debemos ocuparnos y debemos empezar a implicarnos en la clara defensa de estos principios mismos que dieron lugar a la democracia. Sin dar lugar a dudas, sin dejar que entre en juego quien lo cuestiona, quien no lo respeta o quien tiene intereses que no responden a los del interés general, a los de todos en conjunto.

Hoy, al presentar vuestra memoria, nos brindáis la oportunidad de expresar con toda claridad nuestro agradecimiento por el trabajo que hacéis y por lo que éste supone en la construcción del presente, pero sobre todo de ese mañana que nos toca fortalecer, del futuro de libertad, de progreso y bienestar de aquellos que vendrán después. Ojalá el día de mañana puedan estar esas generaciones venideras tan agradecidos a lo que aquí se hace, a lo que hacéis vosotros, como hoy lo estamos a quienes impulsaron el nacimiento de la democracia en España, a los que redactaron desde el acuerdo una constitución apoyada abrumadoramente por los españoles y un estatuto de autonomía que ha permitido que la región de Murcia hoy sea un ejemplo de trabajo, de progreso y de compromiso con las personas, con todas las que tienen la suerte de vivir en esta tierra.

Enhorabuena por vuestro trabajo y gracias por lo que habéis hecho, por vuestro compromiso y por lo que vais a seguir haciendo.

Muchas gracias y enhorabuena por esa memoria.”



Acto de Presentación de la Memoria de Actividades del año 2024

11. Acceso a Información Pública, Transparencia y Publicidad Activa

En 2025 se recibieron en el Consejo Jurídico a través de [Sede Electrónica de la CARM](#), (Procedimiento 1307), siete solicitudes de acceso a la información pública (AIP), siendo cuatro de ellas tramitadas íntegramente por el Consejo Jurídico al ser de su competencia, y otras tres fueron redirigidas a los órganos competentes correspondientes.

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia publica de manera estructurada, en la web <https://consejoturidicomurcia.carm.es>, toda la información relevante sujeta a transparencia y publicidad activa, así como los dictámenes emitidos desde su creación, una vez depurado su contenido en función de las previsiones de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, cumpliendo así lo previsto en el artículo 62 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento, en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y en la Ley 12/2014 de 16 de diciembre de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y bajo la premisa de acercar su actividad a los ciudadanos, a las Administraciones Públicas y a los operadores jurídicos.

Trimestralmente el Consejo es informado sobre esta actividad que lleva a cabo la Unidad de Archivo-Biblioteca, dando cuenta así de la publicación de información tanto en la web como en la base de datos de dictámenes, en cumplimiento de las obligaciones de Publicidad Activa.

El listado de dictámenes aprobados en cada sesión se puede consultar en el apartado "**Asuntos vistos en sesión**". En el año 2025 se dio cuenta puntual de los asuntos vistos en **68 sesiones**, con la aprobación de los dictámenes y acuerdos incluidos en el orden del día. Esta información se actualiza semanalmente.

El Consejo tiene presencia en el Portal de Transparencia de la CARM (www.transparencia.carm.es) como vía complementaria de acceso a la información pública susceptible de publicidad activa.

12. Seminario sobre “Las Fuentes del Derecho Financiero de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en la Doctrina del Consejo Jurídico”.



Presidente del CJRM y ponentes participantes en el Seminario.

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia edita esta obra en el marco del Seminario de igual nombre, promovido y organizado por el propio Consejo con el fin último de divulgar su doctrina y facilitar su conocimiento a los operadores jurídicos y público en general, esto es, para procurar en definitiva la mejor aplicación de la normativa regional.

El Seminario se celebró el día 11 de junio de 2025, en la sede del Consejo Jurídico, en el Salón “Juan Megías Molina”, siendo inaugurado por el Excmo. Sr. Consejero de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, don Luis Alberto Marín González, y por el Excmo. Sr. Presidente del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, don Antonio Gómez Fayrén, participando en el mismo, además de don Eduardo Garro Gutiérrez, ponente general, don David Rodríguez Vicente, Interventor General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y el Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid, don Gaspar de la Peña Velasco.

El evento congregó a juristas, letrados, funcionarios públicos y profesores universitarios, con el propósito común de profundizar en los fundamentos normativos estatales y autonómicos que sustentan la elaboración y aplicación que en la Región de Murcia se hace de las normas integrantes del derecho financiero, también estatal y autonómico, bajo el paraguas de las normas básicas y referenciales del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

El Presidente del Consejo Jurídico abrió la sesión agradeciendo la participación de los ponentes en el Seminario, a los que presentó, con un reconocimiento especial para el Sr. Garro, dirigiéndose después a los asistentes para proceder a una explicación de la idea original del Seminario, de la génesis y motivaciones, de su preparación, y

destacó también la importancia de ordenar y sistematizar la doctrina del Consejo y la aspiración a que su difusión sea lo más efectiva posible.

Por su parte, el Consejero de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital, agradeció la invitación del Consejo Jurídico para inaugurar el seminario, resaltó el alto nivel profesional y académico de los participantes y la relevancia de la labor del Consejo en el funcionamiento de la Administración regional. Finalizó su intervención loando la figura de Eduardo Garro como gran profesional y servidor público.

El Sr. Garro, por su parte, realizó una pormenorizada exposición de la metodología de elaboración de su trabajo y de la sistematización seguida a efectos de diferenciar, dentro del Derecho financiero, el Derecho presupuestario como uno de los grupos normativos que lo integran, emparentado íntimamente con el Derecho de los gastos públicos; y, por otro lado, el Derecho tributario, también armónicamente integrado en el conjunto como disciplina de los más importantes ingresos del presupuesto. Como síntesis, dijo que el trabajo, finalmente denominado “Las fuentes del Derecho Financiero de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en la doctrina del Consejo Jurídico de la Región de Murcia”, se había centrado, básicamente, en las opiniones sostenidas por el Consejo Jurídico respecto de la elaboración y aplicación de las normas presupuestarias y tributarias propias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y, en su caso, del Estado y de las entidades locales, a lo largo de los años transcurridos desde su creación, sin perjuicio de extenderse, cuando así lo hubiera requerido, a otros sectores del ámbito propio del Derecho financiero. Tales opiniones, apuntó, se han estructurado en dos partes, dedicada la primera a la glosa que se hace en los Dictámenes de los preceptos del Estatuto de Autonomía (artículos 40 a 50), y la otra a reseñar el parecer que al Consejo le ha merecido la regulación contenida en la norma de cabecera de la hacienda pública autonómica, la Ley de Hacienda y su posterior Texto refundido, prescindiendo de lo manifestado sobre otras normas como la ley de tasas y precios públicos, las leyes creadoras de tributos propios, la ley de tasas y precios públicos o el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de tributos cedidos a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Explicada suficientemente la concepción y sistematización del trabajo, el Sr. Garro, lejos de hacer meras referencias concretas a algunos de los más de 400 dictámenes examinados, se refirió a las ideas que subyacen en el fondo de ellos y que constituyen tendencia, entendidas como los sustentos fundamentales que les dan coherencia y legitimidad a los razonamientos técnicos y metodológicos, idea que, fácilmente se advierte, va más allá de la opinión vertida en el caso concreto.

Tales ideas, según estimación del propio autor, pueden agruparse así:

a) La primera es el respeto al principio de lealtad institucional en la doctrina del Tribunal Constitucional, a cuyo través se abordan los límites que a la autonomía financiera de las Comunidades impone el principio de coordinación con la Hacienda del Estado (artículo 156 de la Constitución). En igual sentido se refirió el Sr. Garro a otros Dictámenes, entre ellos el 192/2002 y el 143/2013.

b) La segunda de las ideas consustanciales a este grupo de Dictámenes, calificada como una derivación de la anterior, es el principio de prudencia que debe presidir la elaboración de normas de ese sector del ordenamiento para adecuarse a las competencias propias. El Consejo, según el autor, ha sido especialmente cauteloso, desde esta perspectiva, al enjuiciar proyectos normativos, tanto los que disciplinan los ingresos, como los que regulan el presupuesto, el tesoro y, en general, los gastos.

c) En tercer lugar en la obra destaca el principio de firmeza en la defensa de las competencias autonómicas y de las propias del Consejo Jurídico, ya que, como el autor señala, el Consejo no ha sentido debilidad ni apocamiento en la defensa de sus competencias cuando ha surgido duda sobre su titularidad, idea reflejada especialmente en los Dictámenes 19 y 20/1999, en los que se argumentó el carácter y finalidad de la Ley de Cesión de Tributos.

d) La cuarta idea subyacente es el principio de buena regulación, presente en diversos Dictámenes, como los números 62/2000, 64/2002 y 146/2005, en los cuales, en línea con el Consejo de Estado, se realizaron observaciones en ese sentido en relación con los artículos 129 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y con la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

La virtud principal que cabe apreciar en la obra es que descubre en los Dictámenes lo que trasciende al contenido literal de la norma que aplican llegando a los principios; es decir que tiene una carga jurídica profunda y se adscribe a una forma de interpretación o indagación del sentido de los textos legales, de su contenido y alcance efectivo, que busca medir su precisa extensión y la posibilidad de su aplicación más allá del caso concreto, detectando los conceptos e ideas que le sirven de fundamento.

Siguiendo el programa previsto, tomó la palabra a continuación el Sr. Rodríguez Vicente, Interventor General, el cual loó la figura de Eduardo Garro como funcionario público por vocación, que ha hecho del deber y del servicio su causa, y que con firmeza discreta ha sabido guiarse en la gestión de los asuntos públicos y, además, ha sabido enseñar la dignidad del oficio impartiendo buen criterio y respeto por la norma.

A continuación se refirió el Sr. Rodríguez a la obra objeto del seminario glosándola en aquellos aspectos en los que confluyen las funciones del Consejo Jurídico y las de la Intervención General según lo establecido en el texto refundido de la Ley de Hacienda y en la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, destacando al respecto la función consultiva ejercitada a través de los apartados 12 y 13 del artículo 12 de ésta última, es decir, los dictámenes preceptivos sobre propuestas que se proyecte elevar al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentales en la omisión de la intervención previa de los mismos y sobre propuestas de resolución de reparos formulados o confirmados por la Intervención General de la Comunidad Autónoma, y que deban ser decididos por el Consejo de Gobierno. Observa el Interventor que el comentario de tales materias abarca más de 80 páginas de la obra, dato que permite entender la trascendencia y relevancia que para ambas instituciones tiene esta parte de la función consultiva.

De entre esa extensa serie de dictámenes que tratan sobre tan controvertidas incidencias, destaca cómo la Intervención y el Consejo Jurídico advierten ocasionalmente en la gestión incumplimientos normativos de importancia sustancial, tales como la insuficiencia de créditos, la contratación verbal, o el enriquecimiento injusto, refiriéndose también a la frecuente cita en Dictámenes de la infracción tipificada en el artículo 28.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, además de las previstas en el artículo 110 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

No obstante ello, apeló el Interventor General a un ejercicio prudente, no extensivo y riguroso de las facultades propias de los interventores, por cuanto en alguna ocasión ha tenido que expresar el Consejo Jurídico su sorpresa ante la calificación de los actos como nulos o anulables y la necesidad, o no, de su revisión, según resulta del informe que desencadena la omisión de fiscalización.

El Sr. De la Peña Velasco cerró el turno de participantes comenzando por dedicar unas palabras elogiosas al Sr. Garro, al afirmar que para la Comunidad Autónoma es un verdadero privilegio contar con un funcionario cuya profesionalidad y compromiso son tan evidentes como su calidad humana y su disposición constante para colaborar en la resolución de los problemas que pasan por su mesa de trabajo. En definitiva, una persona que dignifica el servicio público por su integridad y sentido de lo humano.

Por lo que se refiere a la obra que se presenta, el Sr. De la Peña aludió a la humildad de su título en relación a su contenido ya que, en su opinión, no se queda sólo en un tratamiento de “Las fuentes del Derecho Financiero de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en la doctrina del Consejo Jurídico de la Región de Murcia”, sino que tal contenido va más allá y alcanza por su extensión y diversidad a todo el derecho financiero y tributario autonómico, como lo atestigua un mero examen de su índice.

La virtud principal que observa en la obra es que bucea en los Dictámenes trascendiendo al contenido literal de la norma y llegando a los principios, es decir que tiene una carga jurídica profunda y se adscribe a una forma de interpretación o indagación del sentido de los textos legales, de su contenido y alcance efectivo, que busca medir su precisa extensión y la posibilidad de su aplicación más allá del caso concreto, detectando los conceptos e ideas que le sirven de fundamento. La obra, por tanto, permite llegar a la conclusión de que el sentido final de los Dictámenes trasciende la letra de la norma penetrando en su interior, no en un sentido principialista que anteponga tales principios a la letra de la ley, sino llegando a aquellos principios que el Código Civil establece como una de las fuentes del ordenamiento jurídico español de los que emanan las normas escritas.

Elogió también el Sr. De la Peña que el planteamiento de la obra preste especial atención a la técnica legislativa. Recuerda, antes que otros planteamientos, que nuestro Tribunal Constitucional dijo que los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma (Sentencia 150/1990) y, en definitiva, destaca la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el

empleo de una depurada técnica en el proceso de elaboración de las normas, singularmente en un sector como el financiero y tributario, que tanto tiene que decir para la disciplina fiscal y las relaciones con los ciudadanos.

Finalmente, tuvo el Sr. De la Peña unas palabras de alabanza hacia el Consejo Jurídico como institución en la que el Sr. Garro ha desarrollado gran parte de su carrera profesional y que ha propiciado que vea la luz una obra como la presentada, significando la existencia ya de una doctrina amplia y extensa formulada a lo largo del tiempo. Por tanto, se desprende de ello, la legitimidad de una institución no se basa únicamente en su existencia formal o en su reconocimiento legal, sino en el cumplimiento efectivo de sus funciones conforme a los fines que justifican su creación, y los Dictámenes del Consejo justifican claramente la existencia de la institución.

A modo de despedida, citó el Sr. De la Peña la responsabilidad patrimonial de la Administración y la revisión de oficio como posibles temas de interés para futuros seminarios como el presente.

La jornada se desarrolló en un enriquecedor ambiente institucional y académico que permitió no solo repasar el estado actual de la doctrina sobre las fuentes del Derecho financiero autonómico, sino que también sirvió como espacio para compartir la pluralidad de enfoques y, en conclusión, la calidad de las intervenciones ofrecieron una visión panorámica y a la vez crítica del sistema, contribuyendo a mejorar el debate jurídico e institucional sobre uno de los pilares del ordenamiento jurídico autonómico, de todo lo cual se congratula el Consejo Jurídico.

En definitiva, se trata de una obra que nace desde la experiencia de la Función Consultiva y con el propósito de ofrecer una herramienta que permita comprender el marco normativo que regula la actividad financiera de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ya que analiza y aclara la Ley de Hacienda de la Región de Murcia y las normas reglamentarias que de ella emanan.

La finalidad de divulgación se cumple de manera completa al publicarse esta primera edición no venal en abierto a texto completo en la página web del Consejo Jurídico, bajo una licencia *Creative Commons*, siendo el diseño y maquetación un servicio de gran profesionalidad prestado por el Organismo Autónomo Boletín Oficial Región de Murcia, al que se debe también la impresión de una corta tirada del libro de difusión institucional.

III. ACTIVIDAD CONSULTIVA



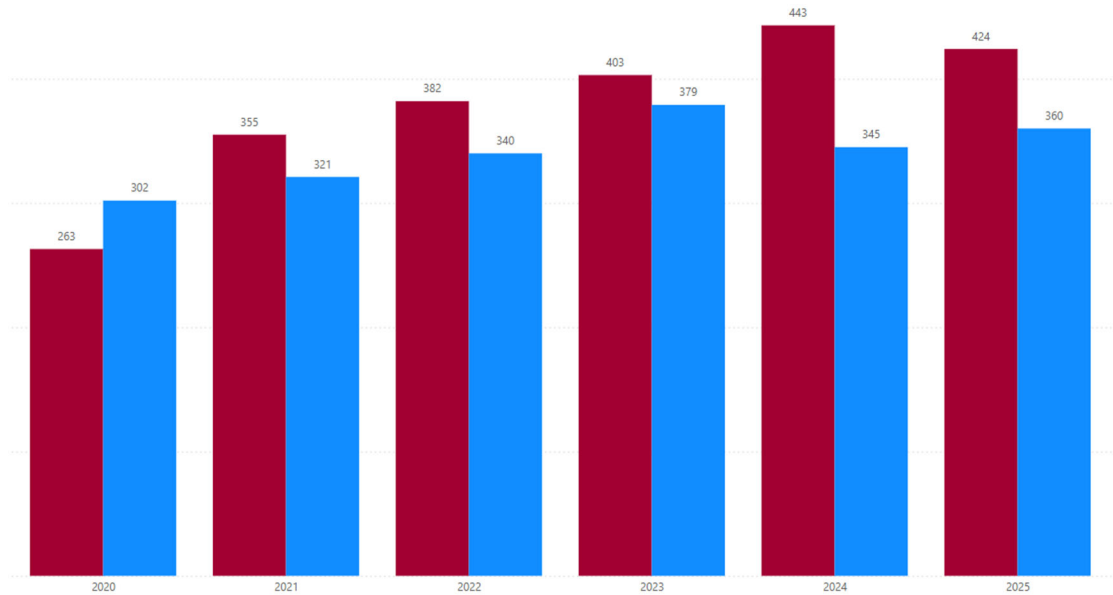
III. ACTIVIDAD CONSULTIVA

1. Número de consultas y dictámenes

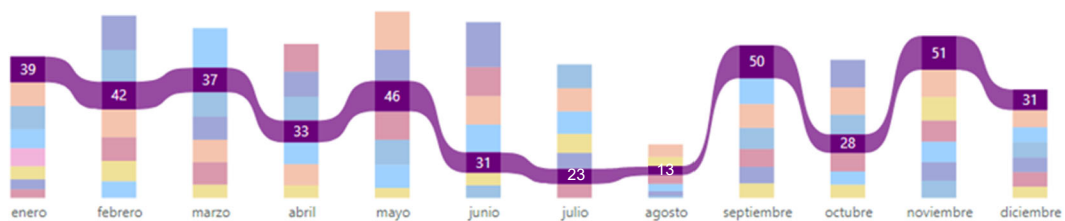
Durante el año 2025 ingresaron en el Consejo **424 expedientes** con formulación de consulta, y fueron emitidos **360 dictámenes**.

● Expedientes ● Dictámenes

Gráf. 1. Expedientes recibidos y dictámenes emitidos 2020-2025



Gráf. 2. Expedientes recibidos mensualmente durante 2025



2. Acuerdos de suspensión de trámite

El Consejo acordó la suspensión de trámite respecto a **23** solicitudes de dictamen para que los consultantes complementaran los expedientes, todo ello en los términos prevenidos por los artículos 46 y 47 de su Reglamento de Organización y Funcionamiento.

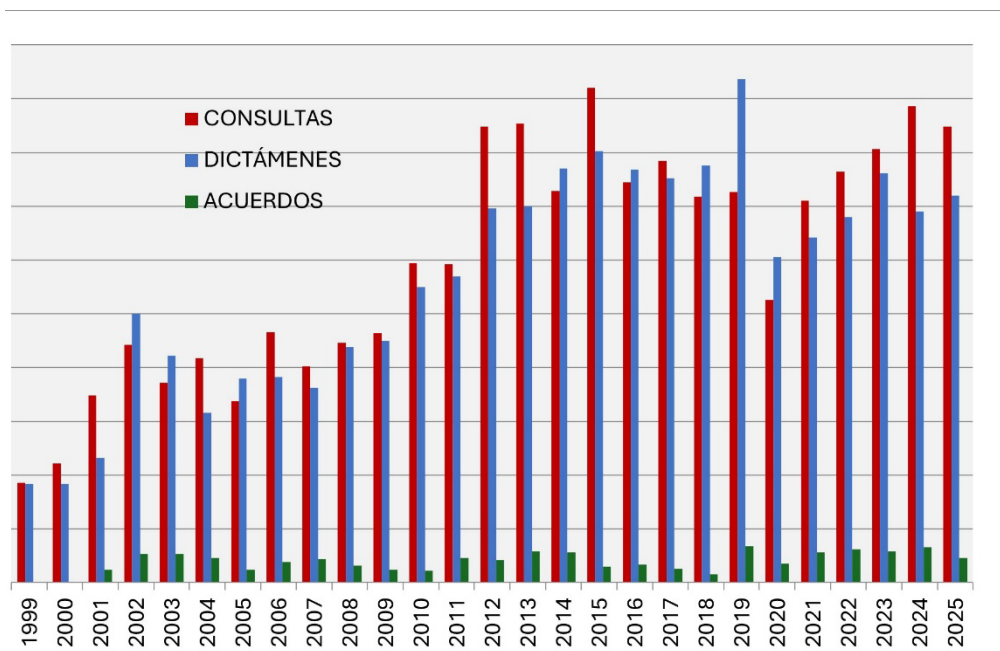
Por tanto, el número total de **dictámenes más acuerdos** asciende a **383**.

3. Evolución de la actividad consultiva desde 1998

Tabla 1. Suma de totales por año

AÑO	CONSULTAS	DICTÁMENES	ACUERDOS	AÑO	CONSULTAS	DICTÁMENES	ACUERDOS
1998	67	56	-	2012	424	348	21
1999	93	92	-	2013	427	350	29
2000	111	92	-	2014	364	385	28
2001	174	116	12	2015	460	401	15
2002	221	250	27	2016	372	384	17
2003	186	211	27	2017	392	376	13
2004	209	158	23	2018	359	388	8
2005	169	190	12	2019	363	468	34
2006	233	191	19	2020	263	303	18
2007	201	181	22	2021	355	321	28
2008	223	219	16	2022	382	340	31
2009	232	225	12	2023	403	381	29
2010	297	275	11	2024	443	345	33
2011	296	285	23	2025	424	360	23
				TOTAL	8143	7691	531

Gráf. 3. Evolución consultas recibidas, Dictámenes y Acuerdos aprobados desde 1998



4. Procedencia de las consultas

Del total de **424 expedientes** de consulta registrados, **374** (un 88,11%) tuvieron su origen en la Administración autonómica, constituyendo el principal foco de remisión, en línea con ejercicios precedentes. Asimismo, se recibieron **50 expedientes** (11,79 %) procedentes de distintas Corporaciones Locales.

4.1. Expedientes recibidos en 2025 según la procedencia de las consultas

La siguiente tabla muestra el número de **expedientes de consulta** recibidos durante el año 2025, distribuidos de mayor a menor por número de consultas recibidas y organismo consultante, ocupando el primer lugar la Consejería de Salud, habiendo remitido **176** consultas, lo que supone un **41,51%** del total de asuntos recibidos.

Consultante	Dictámenes	%
Consejería de Salud	176	41,51
Consejería de Educación y Formación Profesional	67	15,80
Consejería de Fomento e Infraestructuras	52	12,26
Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital	49	11,56
Ayuntamiento de Murcia	24	5,66
Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca	14	3,30
Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor	7	1,65
Consejería de Política Social, Familias e Igualdad	6	1,42
Ayuntamiento de Cartagena	5	1,18
Ayuntamiento de San Javier	4	0,94
Ayuntamiento de Abarán	3	0,71
Ayuntamiento de Yecla	3	0,71
Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias	2	0,47
Ayuntamiento de Librilla	2	0,47
Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas	2	0,47
Consejería de Empresa, Empleo y Economía Social	1	0,24
Ayuntamiento de Beniel	1	0,24
Ayuntamiento de Blanca	1	0,24
Ayuntamiento de Campos del Río	1	0,24
Ayuntamiento de Cieza	1	0,24
Ayuntamiento de Fortuna	1	0,24
Ayuntamiento de Lorquí	1	0,24
Ayuntamiento de Molina de Segura	1	0,24
Total	424	100 %

A continuación, se presentan las cifras distribuidas en dos bloques, Gobierno y Administración regional y Ayuntamientos.

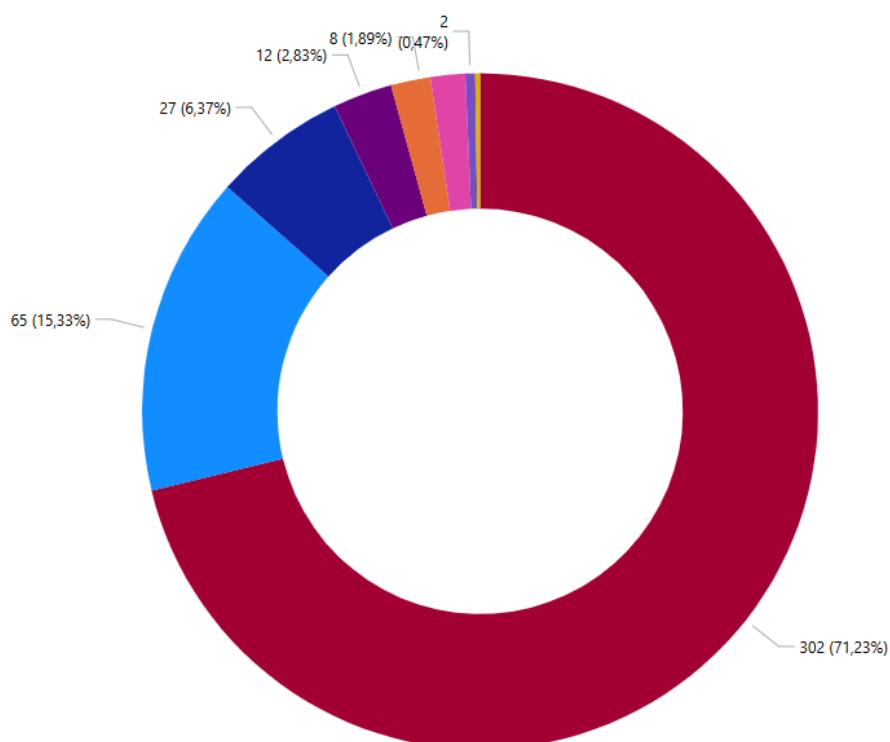
¹Gobierno y Administración regional	Subtotal 374 (86,94%)
Consejería de Política Social, Familias e Igualdad	6
Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital	49
Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias	2
Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca	14
Consejería de Empresa, Empleo y Economía Social	1
Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor	7
Consejería de Educación y Formación Profesional	67
Consejería de Fomento e Infraestructuras	52
Consejería de Salud	176
Corporaciones locales	Subtotal 50 (13,06%)
Ayuntamiento de Abarán	3
Ayuntamiento de Beniel	1
Ayuntamiento de Blanca	1
Ayuntamiento de Campos del Río	1
Ayuntamiento de Cieza	1
Ayuntamiento de Cartagena	5
Ayuntamiento de Fortuna	1
Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas	2
Ayuntamiento de Librilla	2
Ayuntamiento de Lorquí	1
Ayuntamiento de Molina de Segura	1
Ayuntamiento de Murcia	24
Ayuntamiento de San Javier	4
Ayuntamiento de Yecla	3
TOTAL	424 (100 %)

¹ Por orden de prelación establecido en el Decreto del Presidente n.º 19/2024, de 15 de julio de reorganización de la Administración Regional.

4.2. Número y porcentaje de expedientes recibidos según el tipo de consulta

Tipo Consulta	Expedientes	%
Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional	302	71,23
Revisión de oficio	65	15,33
Otras consultas preceptivas procedentes de los Ayuntamientos	27	6,37
Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos	12	2,83
Proyectos de Reglamentos o Disposiciones Generales	8	1,89
Propuestas sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de la intervención previa	7	1,65
Consultas facultativas	2	0,47
Anteproyectos de Ley	1	0,27
TOTAL	424	100 %

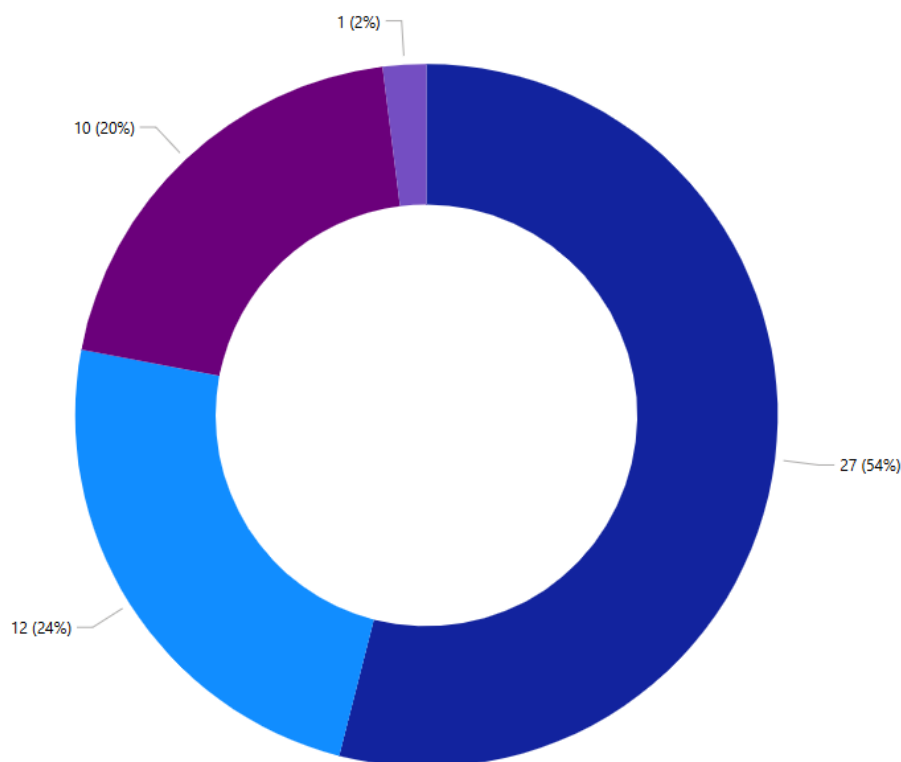
Gráf. 4. Expedientes recibidos por tipo de consulta



Las 50 consultas procedentes de los Ayuntamientos de la Región se distribuyen según tipología de la siguiente manera:

Tipo Consulta	Expedientes	%
Responsabilidad patrimonial superior a 50.000 euros	27	54,00
Revisión de oficio	12	24,00
Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos	10	20,00
Consultas facultativas	1	2,00
TOTAL	50	100 %

Graf. 5. Distribución por tipo de consulta procedente de las corporaciones locales



5. Expedientes de consulta recibidos, pendientes de despacho a 31 de diciembre

A 31 de diciembre de 2025 quedaban pendientes de ser despachados 267 expedientes, de los cuales 3 estaban a la espera de que el órgano consultante completara los requisitos de formulación de consulta, estando los demás en diversas fases de estudio.

6. Votos particulares y audiencias solicitadas

Todos los dictámenes fueron emitidos por unanimidad, sin que se registraran votos particulares.

7. Clasificación de los Dictámenes

7.1. Por la procedencia de la consulta

El mayor número de dictámenes emitidos, un total de 146, lo fueron a solicitud del Consejero de Salud, lo que representa un 40,56% del total.

La siguiente tabla muestra el número de dictámenes emitidos durante el año 2025, distribuidos de mayor a menor número por organismo de procedencia de las consultas.

Consultante	Dictámenes	%
Consejería de Salud	146	40,56
Consejería de Fomento e Infraestructuras	56	15,56
Consejería de Educación y Formación Profesional	46	12,78
Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital	27	7,50
Ayuntamiento de Murcia	21	5,83
Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo	11	3,06
Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca	11	3,06
Consejería de Economía, Hacienda y Empresa	5	1,39
Ayuntamiento de San Javier	5	1,39
Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor	4	1,11
Consejería de Política Social, Familias e Igualdad	4	1,11
Ayuntamiento de Cartagena	4	1,11
Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas	4	1,11
Ayuntamiento de Yecla	3	0,83
Consejería de Empresa, Empleo y Economía Social	2	0,56
Ayuntamiento de Librilla	2	0,56
Ayuntamiento de Molina de Segura	2	0,56
Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias	1	0,28
Ayuntamiento de Abarán	1	0,28
Ayuntamiento de Blanca	1	0,28
Ayuntamiento de Cieza	1	0,28
Ayuntamiento de Fortuna	1	0,28
Ayuntamiento de Mazarrón	1	0,28
Ayuntamiento de Los Alcázares	1	0,28
Total	360	100 %

De los 360 dictámenes emitidos, 313 se emitieron a solicitud de Consejerías de la Administración Regional, y los 47 restantes a solicitud de Ayuntamientos.

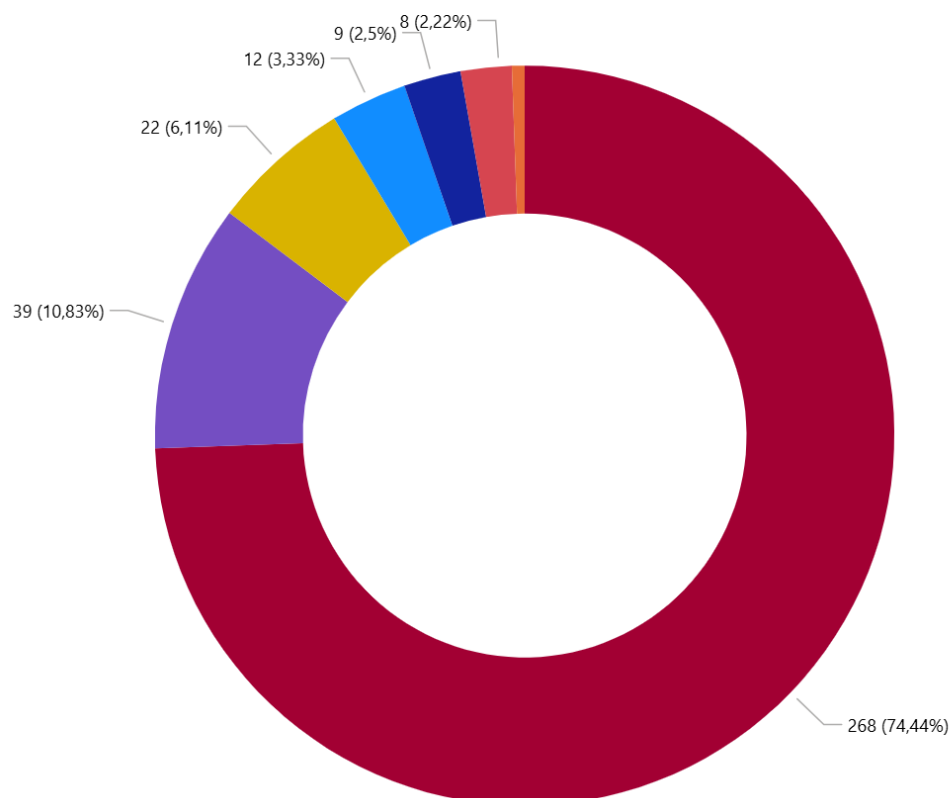
²Gobierno y Administración Regional	Subtotal 313 (86,95%)
Consejería de Economía, Hacienda y Empresa	5
Consejería de Educación, Formación Profesional y Empleo	11
Consejería de Política Social, Familias e Igualdad	4
Consejería de Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital	27
Consejería de Presidencia, Portavocía, Acción Exterior y Emergencias	1
Consejería de Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca	11
Consejería de Empresa, Empleo y Economía Social	2
Consejería de Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor	4
Consejería de Educación y Formación Profesional	46
Consejería de Fomento e Infraestructuras	56
Consejería de Salud	146
Corporaciones locales	Subtotal 47 (13,05 %)
Ayuntamiento de Abarán	1
Ayuntamiento de Blanca	1
Ayuntamiento de Cartagena	4
Ayuntamiento de Cieza	1
Ayuntamiento de Fortuna	1
Ayuntamiento de Las Torres de Cotillas	4
Ayuntamiento de Librilla	2
Ayuntamiento de Los Alcázares	1
Ayuntamiento de Mazarrón	1
Ayuntamiento de Molina de Segura	2
Ayuntamiento de Murcia	21
Ayuntamiento de San Javier	5
Ayuntamiento de Yecla	3
TOTAL	360 (100 %)

² Por orden de prelación establecido en los Decretos del Presidente n.º 31/2023, de 14 de septiembre, y n.º 19/2024, de 15 de julio de reorganización de la Administración Regional.

7.2. Dictámenes emitidos por tipo de consulta

Tipo Consulta	Dictámenes	%
Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional	268	74,44
Revisión de oficio	39	10,83
Otras consultas preceptivas procedentes de los Ayuntamientos	22	6,11
Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos	12	3,33
Propuestas sobre reconocimiento de obligaciones con omisión de la Intervención previa	9	2,5
Proyectos de Reglamentos o Disposiciones Generales	8	2,22
Consultas facultativas	2	0,56
TOTAL	360	100 %

Gráf. 6. Dictámenes emitidos según el tipo de consulta



7.3. Clasificación y listado numérico por títulos competenciales previstos en la Ley 2/1997, de 19 de mayo

Art. 11. Dictámenes facultativos		Total 2
45/25	Consulta facultativa relativa a la interpretación del art.10.4 Real Decreto Legislativo 5/2015 (EBEP), sobre cobertura de puesto de Intervención por personal funcionario interino.	
55/25	Consulta facultativa relativa al incentivo de jubilación voluntaria externalizado mediante póliza de seguro.	
Art. 12. Dictámenes preceptivos		Total 358
Art. 12.5 Proyectos de reglamento o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes de la Asamblea Regional o que constituyan desarrollo legislativo de legislación básica del Estado		8
08/25	Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 9/2016, de 17 de febrero, de estructura orgánica del Organismo Autónomo Boletín Oficial de la Región de Murcia.	
63/25	Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Transformación Digital de la Región de Murcia.	
88/25	Proyecto de Decreto por el que se establece la Política de Seguridad de la Información de la Administración Regional.	
100/25	Proyecto de Orden por la que se establecen y se crean precios públicos por la prestación de servicios académicos correspondientes a las enseñanzas de Régimen Especial de Arte Dramático, Danza, Música, Deportivas y Diseño	
110/25	Proyecto de Decreto por el que se regula en la Región de Murcia la marca distintiva Empresa Comprometida con la Seguridad y Salud Laboral.	
144/25	Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de composición, organización y funcionamiento del Consejo de Emergencias y Protección Civil de la Región de Murcia.	
276/25	Proyecto de Orden por la que se regula la Mesa de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios de la Región de Murcia.	
290/25	Proyecto de Orden por la que se regula la designación de los investigadores eméritos en el Instituto Murciano de Investigación y Desarrollo Agrario y Medioambiental (IMIDA).	

Art. 12.6 Revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas 39

12/25	Revisión de oficio de --., contra diligencia de embargo de dinero en cuentas abiertas en entidades de crédito.
16/25	Revisión de oficio instada por D. X, contra liquidaciones tributarias.
57/25	Revisión de oficio en relación a nulidad de distintos contratos menores.
58/25	Revisión de oficio de acuerdos relativos a contratación de servicios de telefonía y reparación de instalaciones.
59/25	Revisión de oficio al expediente de mantenimiento de protección de datos y reparación de instalaciones.
60/25	Revisión de oficio de nulidad de expedientes de gasto irregularmente adquiridos.
74/25	Revisión de oficio relativa al expediente de disciplina urbanística tramitado a --, por obras en Urbanización -- de La Manga del Mar Menor.
94/25	Revisión de oficio instada por D. X y D. ^a Y contra liquidación tributaria.
122/25	Revisión de oficio de una Resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca, relativa a la explotación porcina de D. X.
134/25	Revisión de oficio relativa a la concesión de licencia urbanística.
142/25	Revisión de oficio instada por D. X, contra liquidación del Impuesto por Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU).
143/25	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de --, contra liquidación tributaria.
146/25	Revisión de oficio instada por D. X y --, en representación del Ilustre Colegio Notarial de Murcia, contra liquidación tributaria.
153/25	Revisión de oficio de una Resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca, relativa a la explotación porcina de --.

161/25	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de -- y ésta a su vez, en representación de --, contra liquidación tributaria relativa al Impuesto sobre Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza
172/25	Revisión de oficio relativa al expediente de disciplina urbanística tramitado a --, por obras en Urbanización -- de La Manga del Mar Menor.
184/25	Revisión de oficio instada por D. ^a X, en representación de --, contra liquidación tributaria.
187/25	Revisión de oficio instada por D. X, contra liquidación tributaria.
188/25	Revisión de oficio de la Ordenanza reguladora de la prestación del servicio de taxi.
190/25	Revisión de oficio del art. 29.e.b) Acuerdo marco de condiciones laborales del personal del Ayuntamiento, referido a los trienios.
193/25	Revisión de oficio de los preceptos con carácter retributivo del Reglamento de Honores y Distinciones del Cuerpo de Policía Local.
195/25	Revisión de oficio instada por D. X, contra liquidaciones tributarias.
206/25	Revisión de oficio instada por D. ^a X, en representación de D. Y, contra liquidación tributaria.
21325	Revisión de oficio del Acuerdo de nombramiento de D. X como funcionario de carrera en plaza de cocinero de escuelas infantiles.
240/25	Revisión de oficio instada por D. X, contra liquidación tributaria.
260/25	Revisión de oficio instada por el --, contra liquidación tributaria.
284/25	Revisión de oficio sobre la cesión de derechos de pago básico de D. ^a X a D. Y y otros.
293/25	Revisión de oficio instada por D. ^a X, en representación de la mercantil --, contra liquidación tributaria.
296/25	Revisión de oficio por anulación compensación deuda a -- y ordenar pago a favor de --.
299/25	Revisión de oficio instada por --, contra adjudicación a -- de contrato de soporte y mantenimiento de aplicaciones informáticas de la ATRM.

307/25	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de Bankia, S.A., contra liquidación IIVTNU.
315/25	Revisión de oficio instada por D. X contra liquidación tributaria.
333/25	Revisión de oficio instada por D. ^a X, en representación de D. ^a Y, contra liquidación tributaria.
340/25	Revisión de oficio instada por D. X en representación de --, contra liquidación IIVTNU.
347/25	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de Banco Santander contra liquidación IIVTNU.
348/25	Revisión de oficio instada por --., contra subasta de una finca.
350/25	Revisión de oficio instada por D. X, contra liquidación tributaria.
351/25	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de--, contra liquidación IIVTNU.
359/25	Revisión de oficio instada por D. X, en representación de --., contra liquidación IIVTNU.

Art.12.7 Nulidad, interpretación y resolución de contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista 12

44/25	Resolución de contrato con Unión para la Mejora de la Construcción S.L., para las obras de Consolidación del Molino Armero en Cabezo de Torres.
65/25	Resolución de contrato con Transportes y Triturados de Murcia S.L., sobre renovación de aceras en Sucina.
127/25	Nulidad del contrato formalizado con la UTE Aldesa Construcciones, S.A. - Telhidra, S.L., para concesión de servicio del Puerto Deportivo de la Isleta
138/25	Resolución de contrato relativo a la Creación de Centro Enoturístico y actuaciones de eficiencia energética en edificios de uso turístico - Casa de Los Arcos.
159/25	Resolución de contrato formalizado con la mercantil Servimar 2008 S.L. para realización de Obras Ecoparque.

178/25	Interpretación de contrato con Air Liquide Healthcare España S.L. por el servicio de terapias respiratorias domiciliarias y otras técnicas de ventilación asistida.
194/25	Resolución del contrato de obras de Acondicionamiento y señalización de sendas verdes incluidas en Plan de Sostenibilidad turística en destino en el municipio de Murcia: Riacho de la Morda, Nonduermas.
231/25	Resolución de contrato del servicio de limpieza de edificios municipales de Yecla.
243/25	Resolución de contrato formalizado con Servimar 2008 S.L. para realización de Obras del Ecoparque.
249/25	Resolución de contrato del acondicionamiento y señalización de sendas verdes incluidas en Plan de Sostenibilidad Turística en Destino en el municipio de Murcia: Riacho de la Morda, Nonduermas.
277/25	Resolución de contrato del servicio de limpieza en pabellones y campos de fútbol de pedanías del municipio de Murcia.
308/25	Resolución de contrato con Nueva Codimasa, S.L. para construcción de aparcamiento público provisional en el barrio de Santa Clara.

Art.12.9 Reclamaciones que en concepto de responsabilidad patrimonial se formulen ante la Administración Regional 268

Véase apartado 8.4.

Art.12.12 Propuestas que se proyecte elevar al Consejo de Gobierno sobre reconocimiento de obligaciones o gastos fundamentadas en la omisión de la intervención previa de los mismos 9

149/25	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa relativa a 4 beneficiarios de la ayuda correspondiente a la submedida 19.2 LEADER del PDR 2014-2020.
151/25	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa del expediente contratación del servicio de retirada de biomasa vegetal y limpieza de áreas marítimas del Mar Menor
154/25	Reconocimiento de obligaciones sin fiscalización previa a beneficiarios de la ayuda correspondiente a la submedida 19.2 LEADER del PDR 2014-2020.
183/25	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa de las ayudas de aprovechamiento en regadío de aguas residuales regeneradas del PDR 2014-2022 a Comunidad de Regantes Zona V Sectores I y II de Ceutí.

191/25	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa en el Contrato de préstamo participativo entre Adif-Alta Velocidad, Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, Ayuntamiento de Cartagena, CARM y Cartagena Alta Velocidad, S.A.
192/25	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa de las ayudas de aprovechamiento en regadío de aguas residuales regeneradas del PDR 2014-2022 a Comunidad de Regantes Hoya del Mollidar-El Portichuelo de Yecla.
219/25	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa a 5 beneficiarios de la ayuda correspondiente a la submedida 19.2 LEADER del PDR 2014-2020.
242/25	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previo de la cuota correspondiente a la anualidad 2024, por la adhesión de la CARM a PEFC España (Asociación Española Sostenibilidad Forestal).
314/25	Reconocimiento de obligaciones con omisión de fiscalización previa de la concesión de ayuda a D. X por ayuda a personas jóvenes agricultoras.

Art.14 Consultas de los ayuntamientos³ (Responsabilidades patrimoniales de cuantía igual o superior a 50.000 euros) 22

02/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a X, por daños debidos a accidente en fiestas populares (Ayuntamiento de Murcia).
46/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de -- por daños producidos en local (Ayuntamiento de Cartagena).
103/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a X, por daños debidos a accidente en vía pública (Ayuntamiento de San Javier).
150/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D. Y, por daños derivados de la inactividad de la Administración en la ejecución de una resolución de restablecimiento de la legalidad urbanística (Ayuntamiento de Murcia).
155/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. X y otro, por daños producidos por inundación (Ayuntamiento de Murcia).
175/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. X, debido al anormal funcionamiento de la administración local (Ayuntamiento de Murcia).
204/25	Responsabilidad patrimonial instada por -- y Promociones --, por daños derivados de la anulación de un Plan Parcial (Ayuntamiento de Murcia).
208/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. X, por daños en accidente en carretera (Ayuntamiento de Molina de Segura).

214/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a X y otros, por daños debidos a derribo de edificación (Ayuntamiento de Murcia).
217/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a X, por daños debidos a accidente en vía pública (Ayuntamiento de Mazarrón).
221/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a X, por daños en accidente en vía pública (Ayuntamiento de Murcia).
223/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. X en representación de D. ^a Y, por daños en accidente en vía pública (Ayuntamiento de Cartagena).
227/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a X, por daños accidente en vía pública (Ayuntamiento de San Javier).
237/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. X, por daños en accidente en vía pública (Ayuntamiento de Puerto Lumbreras).
246/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a X, por daños en accidente en vía pública (Ayuntamiento de Murcia).
258/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D. ^a Y, por daños debidos a accidente en vía pública (Ayuntamiento de Los Alcázares).
270/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a X, en representación de D. ^a Y, por daños en accidente en vía pública (Ayuntamiento de Cartagena).
272/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. X, por daños en accidente en vía pública (Ayuntamiento de Abarán).
287/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a X, por daños en accidente en vía pública (Ayuntamiento de Murcia).
288/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a X, por daños en accidente en vía pública (Ayuntamiento de Murcia).
316/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D. ^a Y, por daños en accidente en aparcamiento público (Ayuntamiento de Murcia).
352/25	Responsabilidad patrimonial instada por D. ^a X, en representación de D. Z, por daños en accidente en vía pública (Ayuntamiento de Murcia).

7.4. Dictámenes sobre responsabilidad patrimonial

En 2025 se emitieron **268** dictámenes sobre expedientes de responsabilidad patrimonial procedentes de la Administración Regional. Si sumamos los **22** referidos a consultas procedentes de las corporaciones locales, el total de dictámenes sobre esta materia asciende a **290**.

En la siguiente tabla se agrupan y cuantifican dichos dictámenes por ámbitos y materias. La base de datos de dictámenes en acceso abierto (<https://cjrmurcia.es/>) permite filtrar la búsqueda por ámbitos y materias a partir de los dictámenes emitidos en 2021 y una selección de dictámenes destacados en Memorias de años anteriores.

ÁMBITO	MATERIAS
Sanitario	
	<i>Lex artis (general)</i> 01/25 - 04/25 - 09/25 - 11/25 - 22/25 - 23/25 - 24/25 - 25/25 - 32/25 38/25 - 41/25 - 48/25 - 50/25 - 51/25 - 62/25 - 70/25 - 78/25 - 79/25 82/25 - 83/25 - 84/25 - 90/25 - 106/25 - 107/25 - 111/25 - 125/25 - 129/25 - 131/25 - 139/25 - 140/25 - 147/25 - 157/25 - 160/25 - 167/25 - 181/25 - 189/25 - 202/25 - 207/25 - 210/25 - 224/25 - 226/25 - 239/25 - 250/25 - 253/25 - 255/25 - 257/25 - 261/25 - 264/25 - 269/25 - 273/25 - 286/25 - 320/25 - 321/25 - 324/25 - 326/25 - 327/25 - 331/25 - 332/25 - 343/25 - 349/25
	Consentimiento informado-omisión información 84/25 - 105/25 - 120/25 - 126/25 - 165/25 - 218/25 - 342/25
	Diagnóstico erróneo o tardío 05/25 - 14/25 - 66/25 - 67/25 - 71/25 - 72/25 - 92/25 - 116/25 - 141/25 156/25 - 162/25 - 197/25 - 200/25 - 201/25 - 205/25 - 211/25 - 220/25 - 232/25 - 235/25 - 241/25 - 259/25 - 262/25 - 268/25 - 291/25 - 298/25 - 305/25 - 306/25 - 313/25 - 323/25 - 325/25 - 336/25 - 339/25 - 345/25 - 355/25 -
	Pérdida de oportunidad 36/25 - 61/25 - 263/25
	Pérdida o daños a objetos personales en centros sanitarios 75/25 - 341/25 - 356/25
	Caída en hospital o centro sanitario 33/25 - 85/25 - 113/25 - 199/25 - 229/25 - 247/25 - 256/25 - 281/25 - 301/25
	Por utilización de medicamentos o productos defectuosos 21/25 - 42/25 - 52/25 - 101/25 - 102/25 - 279/25 - 280/25 - 297/25 319/25
	Infección nosocomial 28/25 - 56/25 - 97/25
	Omisión de medios 07/25 - 49/25 - 69/25 - 87/25 - 108/25 - 166/25 - 179/25 - 245/25

Asistencia en sanidad privada

31/25 – 34/25 – 119/25 – 185/25 - 300/25

Daños a funcionarios/personal SMS

18/25

Daño desproporcionado

03/25 – 91/25 – 115/25 – 225/25

Daño moral

124/25

Educativo

Accidente en el centro escolar

**20/25 – 30/25 – 40/25 – 64/25 – 114/25 -135/25 – 230/25 – 309/25
312/25 – 346/25**

Accidente durante el recreo

**93/25 – 133/25 – 169/25 – 236/25 – 274/25 – 294/25 – 317/25 –
329/25 – 330/25 – 360/25**

Accidente en clase de Educación Física

**13/25 – 15/25 – 37/25 – 77/25 – 96/25 – 132/25 – 136/25 – 137/25
152/25 – 164/25 – 170/25 – 174/25 – 176/25 – 196/25 – 252/25 –
266/25 – 278/25 – 285/25 – 295/25 – 302/25 – 304/25 – 357/25 –
358/25**

Daños a personal educación

19/25 – 130/25 – 289/25 – 311/25 – 322/25 – 334/25

Agresión sexual

173/25

Accidente en tiempo de comedor

73/25 – 112/25 – 271/25

Daños a terceros ajenos al centro

212/25

Ámbito educativo universitario

Accidente en instalaciones universitarias

121/25

Vial

Accidente por mal estado de conservación de la vía

**06/25 - 17/25 - 26/25 - 27/25 - 35/25 - 43/25 - 68/25 - 80/25 - 81/25
104/25 - 109/25 - 118/25 - 123/25 - 145/25 - 171/25 - 182/25 -
186/25 - 198/25 - 216/25 - 233/25 - 234/25 - 237/25 - 238/25 -
248/25 - 254/25 - 267/25 - 283/25 - 287/25 - 292/25 - 337/25 -
344/25 - 352/25 - 354/25 -**

Accidente por presencia de animales pertenecientes a especies cinegéticas en vías públicas

**10/25 – 47/25 – 53/25 – 148/25 – 158/25 – 203/25 – 222/25 – 228/25
244/25 – 251/25 – 310/25 – 328/25 – 338/25**

Caída de árboles o ramas

95/25 – 163/25 – 180/25 – 303/25 – 318/25

Caída de peatones en vía pública

**103/25 – 217/25 – 221/25 – 223/25 – 227/25 – 246/25 – 258/25 –
270/25 – 272/25 – 288/25 – 316/25**

Señalización defectuosa

98/25 – 208/25 – 215/25 – 335/25 – 353/25

Función Pública

Por gestión de listas y cese de interinos

265/25

Por procesos de selección y provisión

39/25 – 54/25 – 86/25 – 209/25

Derivada de actos administrativos

Administración tributaria

99/25 – 117/25 – 282/25

Por inactividad de la Administración

150/25

Tramitación defectuosa de procedimientos

214/25

Medio ambiente

Ruido

175/25

Servicios Sociales

Daños a funcionarios del IMAS

168/25 – 275/25

Daños por falta de atención en centros dependientes del IMAS

89/25

Ámbito urbanístico

Daños causados por la red de saneamiento/abastecimiento

46/25

Daños causados por inundaciones

76/25 – 155/25

Planificación urbanística

204/25

Por uso de dominio público

Accidente en recinto público

02/25

OTROS

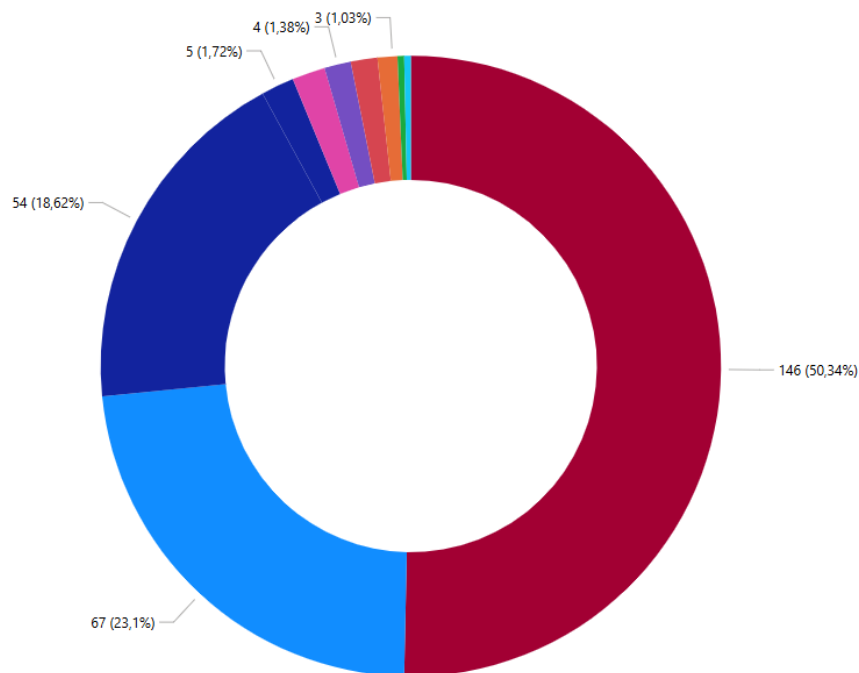
Daños a contratistas de la Administración

29/25 – 128/25 – 177/25

Cuadro resumen:

RECLAMACIONES PATRIMONIALES POR ÁMBITOS	Dictámenes	%
Sanitario	146	50,34%
Vial	67	23,10%
Educativo	54	18,62%
Función pública	5	1,72%
Derivada de actos administrativos	5	1,72%
Urbanístico	4	1,38%
Servicios sociales	3	1,03%
Otros	3	1,03%
Uso de dominio público	1	0,34%
Medio Ambiental	1	0,34%
Educativo-Ámbito universitario	1	0,34%
TOTAL	290	100%

Gráf.7. Distribución dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial por ámbitos



Dictámenes sobre responsabilidad patrimonial por materias	Total	%
SANITARIA - Lex artis (general)	59	20,34
SANITARIA - Lex artis-diagnóstico erróneo o tardío	35	12,07
VIAL - Mal estado de conservación de la vía	33	11,38
EDUCACIÓN - Accidente en clase de educación física	23	7,93
VIAL - Presencia de animales pertenecientes a especies cinegéticas	13	4,48
VIAL - Caída de peatones en vía pública	11	3,79
EDUCACIÓN - Accidente ocurrido en el centro escolar	10	3,45
EDUCACIÓN - Accidente ocurrido durante el recreo	10	3,45
SANITARIA - Caída en centro sanitario	9	3,10
SANITARIA - Por el uso de medicamentos	9	3,10
SANITARIA - Lex artis-omisión de medios	7	2,41
EDUCACIÓN - Daños a personal de Educación	6	2,07
SANITARIA - Lex artis-consentimiento informado	6	2,07
SANITARIA - Gastos por asistencia en sanidad privada	5	1,72
VIAL - Caída de árboles/ramas	5	1,72
VIAL - Señalización defectuosa	5	1,72
FUNCIÓN PÚBLICA - Por procesos de selección o provisión	4	1,38
SANITARIA - Lex artis-daño desproporcionado	4	1,38
CONTRACTUAL - Daños a contratistas de la Administración	3	1,03
DERIVADA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS – Admon. tributaria	3	1,03
EDUCACIÓN - Accidente en tiempo de comedor	3	1,03
SANITARIA - Lex artis-infección nosocomial	3	1,03
SANITARIA - Pérdida de oportunidad	3	1,03
SANITARIA – Pérdida/daños objetos personales	3	1,03
SERVICIOS SOCIALES - Daños a funcionarios/personal del IMAS	2	0,69
URBANISMO - Daños causados por inundaciones	2	0,69
USO DE DOMINIO PÚBLICO - Daños en recinto festejos	1	0,34
MEDIO AMBIENTE - Ruido	1	0,34
DERIVADA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Inactividad	1	0,34
DERIVADA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS - Tramitación defectuosa de procedimientos	1	0,34
EDUCACIÓN - Daños a terceros ajenos al centro	1	0,34
EDUCACIÓN – Acoso escolar	1	0,34
EDUCACIÓN ÁMBITO UNIVERSITARIO - Accidente en instalaciones universitarias	1	0,34
SERVICIOS SOCIALES - Falta de atención	1	0,34
URBANISMO - Daños causados red de saneamiento/abastecimiento	1	0,34
URBANISMO - Planificación urbanística	1	0,34
FUNCIÓN PÚBLICA - Gestión de listas y cese de interinos	1	0,34
SANITARIA - Daño moral	1	0,34
SANITARIA - Daños a personal del SMS	1	0,34
SANITARIA - Anormal funcionamiento Servicio Urgencias y Emergencias	1	0,34
Total	290	100 %

7.4.1. Cuantías reclamadas en los expedientes dictaminados sobre responsabilidad patrimonial

Las cuantías reclamadas en materia de responsabilidad patrimonial ascienden a un total de **62.443.134,18 euros**, de los cuales **36.188.427,96 euros** corresponden a las reclamaciones procedentes de las corporaciones locales y **26.254.706,22 euros** a la Administración regional. En 40 ocasiones el expediente de reclamación recibido no cuantificaba el importe reclamado. Por otra parte, siete dictámenes (7/25; 29/25; 53/25; 99/25; 211/25; 234/25; 313/25) concluyeron con la necesidad de completar la instrucción.

La siguiente tabla muestra las cuantías totales reclamadas distribuidas por organismo consultante, las Consejerías aparecen según su denominación en el momento de apertura del expediente.

CONSULTANTE	Cuantías reclamadas	% del Total
Administración regional	26.254.706,22 €	42,046
Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca	280,24 €	0,000
Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor	10.786,75 €	0,017
Educación, Formación Profesional y Empleo	12.775,68 €	0,020
Economía, Hacienda y Empresa	13.189,00 €	0,021
Educación y Formación Profesional	106.076,91 €	0,170
Política Social, Familias e Igualdad	228.584,40 €	0,366
Fomento e Infraestructuras	1.510.165,04 €	2,418
Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital	5.590.715,04 €	8,953
Salud	18.782.133,16 €	30,079
Corporaciones locales	36.188.427,96 €	57,954
Ayuntamiento de Abarán	54.023,73 €	0,087
Ayuntamiento de Mazarrón	55.606,97 €	0,089
Ayuntamiento de Cartagena	108.033,03 €	0,173
Ayuntamiento de Los Alcázares	134.752,10 €	0,216
Ayuntamiento de San Javier	144.643,95 €	0,232
Ayuntamiento de Molina de Segura	160.000,00 €	0,256
Ayuntamiento de Murcia	35.531.368,18 €	56,902
TOTAL	62.443.134,18 €	100,00%

7.4.2. Cuantías reconocidas

El total de las cuantías indemnizatorias reconocidas en los Dictámenes de este Consejo asciende a **3.455.239,41 euros**, suponiendo un **5,53%** del total reclamado a las administraciones. La tabla muestra los porcentajes respecto a los totales reclamados y reconocidos distribuidas por órgano consultante.

CONSULTANTE	Cuantías reclamadas	Cuantías reconocidas	% Reconocido respecto a reclamado
Administración regional	26.254.706,22 €	3.431.052,24 €	13,07
Agua, Agricultura, Ganadería y Pesca	280,24 €	0 €	0
Medio Ambiente, Universidades, Investigación y Mar Menor	10.786,75 €	400,00 €	3,71
Educación, Formación Profesional y Empleo	12.775,68 €	33,84 €	0,26
Economía, Hacienda y Empresa	13.189,00 €	0 €	0
Educación y Formación Profesional	106.076,91 €	27.659,12 €	26,07
Política Social, Familias e Igualdad	228.584,40 €	41,50 €	0,02
Fomento e Infraestructuras	1.510.165,04 €	609.870,80 €	40,38
Economía, Hacienda, Fondos Europeos y Transformación Digital	5.590.715,04 €	582.897,44 €	10,43
Salud	18.782.133,16 €	2.210.149,54 €	11,77
Corporaciones locales	36.188.427,96 €	24.187,17 €	0,07
Ayuntamiento de Abarán	54.023,73 €	0 €	0
Ayuntamiento de Mazarrón	55.606,97 €	0 €	0
Ayuntamiento de Cartagena	108.033,03 €	0 €	0
Ayuntamiento de Los Alcázares	134.752,10 €	0 €	0
Ayuntamiento de San Javier	144.643,95 €	0 €	0
Ayuntamiento de Molina de Segura	160.000,00 €	0 €	0
Ayuntamiento de Murcia	35.531.368,18 €	24.187,17 €	0
TOTAL	62.443.134,18 €	3.455.239,41 €	5,53

8. Sentido dictaminado respecto a la propuesta de resolución del órgano instructor

EXPEDIENTES SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL		
SENTIDO CONCLUSIÓN DICTAMEN	TOTAL DICTÁMENES	%
Favorable a propuesta desestimatoria	220	75,86
Favorable/Desfavorable, parcialmente estimatoria	25	8,62
Favorable a propuesta estimatoria	24	8,28
Desfavorable a propuesta desestimatoria	15	5,17
Desfavorable, completar instrucción	3	1,03
Desfavorable a propuesta estimatoria	3	1,03
TOTAL	290	100%

EXPEDIENTES SOBRE REVISIÓN DE OFICIO		
SENTIDO CONCLUSIÓN DICTAMEN	TOTAL DICTÁMENES	%
Favorable	27	69,23
Desfavorable	9	23,08
Completar instrucción	3	7,69
TOTAL	39	100 %

9. Decisiones recaídas en expedientes consultados

El Consejo Jurídico ha tenido noticia durante el año 2025 de **214** decisiones recaídas en expedientes consultados, bien porque se publicaron en el Boletín Oficial de la Región de Murcia o porque fueron comunicadas a la Secretaría General a tenor de lo dispuesto en el artículo 3.3 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Consejo.

Dichas decisiones fueron adoptadas:

De acuerdo con el Consejo Jurídico	213
Oído el Consejo Jurídico	0
Con omisión de la fórmula preceptiva pero sin desviarse del parecer del Consejo (Dictamen 208/25)	1

A fecha 31 diciembre de 2025 no se había recibido la resolución correspondiente a 146 dictámenes emitidos ese año.

IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS



IV. OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

1. PROBLEMÁTICA DE LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS DE APLICACIÓN DE LOS TRIBUTOS

Según la Constitución Española de 1978, España es un Estado social y democrático de Derecho moderno, que garantiza, entre otros, los principios de legalidad y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (arts.1 y 9.3 CE).

Los Estados de Derecho modernos son el fruto de una evolución en la que ya no sólo se les exigen que exista un formal cumplimiento de las normas en el ejercicio de los poderes, sino también que actúen de manera diligente, de acuerdo con lo que se ha denominado principio de “buena administración”.

La Administración Tributaria es, probablemente, la que goza de las más intensas potestades respecto a los ciudadanos en su cualidad de contribuyentes, ya que la recaudación de tributos es el método de financiación de los gobiernos de los países, que es absolutamente necesaria para poder disfrutar de un estado de bienestar.

Según apreciaciones doctrinales, la introducción del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos fue un instrumento clave en el control de la actuación de la Administración durante los primeros años de nuestra democracia, pero la mayor demanda ciudadana en la calidad de prestación de los servicios expresada en el principio o derecho a la buena administración es el fruto del deseo de una sociedad avanzada de dotar en la mayor medida posible de técnicas de control de la actuación administrativa, es decir, instrumentos jurídicos concretos, para someter a pautas jurídicas verificables el funcionamiento administrativo. Dentro de esos delicados mecanismos de control y contrapesos que se deben establecer en los estados democráticos, el principal y más importante de todos ellos es el control de la actividad administrativa por órganos jurisdiccionales independientes e imparciales, que se complementa con finalidad profiláctica, es decir, anterior a la adopción de actos administrativos, con la intervención de los órganos consultivos en garantía tanto del interés público como del de los particulares.

La jurisprudencia tributaria viene aplicado el derecho a la buena administración recociendo la necesidad de que la Administración actúe de forma diligente, en un plazo razonable, respetando el derecho de audiencia y el derecho a la prueba, estableciendo la posibilidad de discutir el valor catastral al impugnar las liquidaciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, y, entre otras actuaciones, posibilitando la revisión de oficio por una aplicación errónea del Derecho de la Unión Europea.

Tales cuestiones son abordadas por un conjunto de Dictámenes cuyas principales referencias y contenidos se recogen a continuación.

1.1. Causa de nulidad de pleno derecho establecida en el artículo 217.1,g) LGT, en relación con lo dispuesto en los artículos 161.1,a) y 164.1 CE y 39.1 y 40.1 LOTC (Dictámenes 340 y 351/2025, entre otros)

El Tribunal Constitucional (TC) se ha pronunciado sobre la inconstitucionalidad de las disposiciones de rango legal relativas al Impuesto sobre el Incremento del Valor de

los Terrenos de Naturaleza Urbana (IIVTNU), siendo particularmente relevantes las siguientes sentencias:

A) La Sentencia 59/2017, de 11 de mayo, que declaraba inconstitucional la normativa del IIVTNU *“únicamente en la medida en que sometía a tributación situaciones inexpressivas de capacidad económica”*, sin limitar los efectos de la declaración de nulidad.

B) La STC 126/2019, de 31 de octubre, que declaraba inconstitucional *“aquellos supuestos en los que de la aplicación de la regla de cálculo prevista en el art. 107.4 TRLHL (porcentaje anual aplicable al valor catastral del terreno al momento del devengo) se derive un incremento de valor superior al efectivamente obtenido por el sujeto pasivo”*. En este caso, por exigencia del principio de seguridad jurídica, el Tribunal Constitucional limitó los efectos, de tal forma que *“únicamente han de considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en esta sentencia aquellas que, a la fecha de publicación de la misma, no hayan adquirido firmeza por haber sido impugnadas en tiempo y forma, y no haber recaído todavía en ellas una resolución administrativa o judicial firme”*.

C) La STC 182/2021, de 26 de octubre, que declaraba inconstitucional dicha normativa pero limitando los efectos del alcance de la declaración de inconstitucionalidad, al señalar que *“no pueden considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la presente sentencia aquellas obligaciones tributarias devengadas por este impuesto que, a la fecha de dictarse la misma, hayan sido decididas definitivamente mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada o mediante resolución administrativa firme, incluyendo las liquidaciones provisionales o definitivas que no hayan sido impugnadas a la fecha de dictarse esta sentencia y las autoliquidaciones cuya rectificación no haya sido solicitada ex art. 120.3 LGT a dicha fecha”*.

Diversos Dictámenes han abordado la cuestión, siendo las observaciones más destacadas las que a continuación se exponen.

La doctrina jurisprudencial acerca de la incardinación de las liquidaciones del IIVTNU entre las causas de nulidad señaladas en el artículo 217.1 LGT, después de que se haya declarado la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1, 107.2,a) y 110.4 TRLHL, de acuerdo con la referida STC 59/2017, ha dado un giro tras la STS núm. 339/2024, de 28 de febrero.

Antes de esta última resolución judicial se seguía el planteamiento sentado en las Sentencias, de la misma Sala y Alto Tribunal, núms. 435 y 436/2020, de 18 de mayo, entre otras. Se dijo en la última de ellas, y en las posteriores que siguieron esa misma línea jurisprudencial, que no resultaba posible articular la revisión de oficio de liquidaciones firmes por IIVTNU en la causa de pleno derecho establecida en el artículo 217.1,g) LGT, aún en caso de inexistencia de incremento de valor de los terrenos, porque no se podía *“identificar una norma con rango de ley que así establezca dicha nulidad radical”*.

Pese a ello, la STS núm. 339/2024 modifica de manera expresa dicha doctrina ante la necesidad de habilitar una vía para dejar sin efectos aquellas liquidaciones que han gravado situaciones en las que no existía incremento del valor de los terrenos y que, por tanto, sometieron a una tributación inconstitucional una riqueza inexistente, más aún, ficticia. Dichas liquidaciones, con la anterior doctrina jurisprudencial, resultaban inatacables en la práctica, lo que *“no se puede calificar de coherente, pues si el Tribunal Constitucional no ha establecido límite alguno, distinto del que deriva de la Constitución y la LOTC para los efectos de su declaración de inconstitucionalidad, se está dando por buena una interpretación del ordenamiento jurídico que impide un efecto querido por la Constitución, la remoción de los actos que han aplicado una norma inconstitucional (...). Esta doctrina jurisprudencial debe ser reconsiderada a partir del correcto alineamiento de los criterios interpretativos basados en la vinculación más fuerte con la Constitución”*.

El artículo 164.1 CE determina que las Sentencias del TC tienen el valor de cosa juzgada a partir del día siguiente de su publicación. Además, las que declaren la inconstitucionalidad de una ley tienen plenos efectos frente a todos. Por su parte, el artículo 161.1,a) CE dispone que la declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley afectará a la jurisprudencia que se haya sentado, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

Por su parte, el artículo 39.1 LOTC previene que cuando una Sentencia de dicho órgano constitucional declare la inconstitucionalidad, declarará igualmente la nulidad de los preceptos impugnados y de los de la misma Ley que resulten conexos o consecuentes. Además, el artículo 40 LOTC señala que *“Las sentencias declaratorias de la inconstitucionalidad de Leyes, disposiciones o actos con fuerza de Ley no permitirán revisar procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las Leyes, disposiciones o actos inconstitucionales, salvo en el caso de los procesos penales o contencioso-administrativos referentes a un procedimiento sancionador en que, como consecuencia de la nulidad de la norma aplicada, resulte una reducción de la pena o de la sanción o una exclusión, exención o limitación de la responsabilidad”*.

Con clara y declarada influencia de lo establecido por la STC núm. 108/2022, el Tribunal Supremo (TS) enfatiza que *“La declaración de inconstitucionalidad, tal y como quiere el artículo 161.1º a) y el artículo 164.1 CE, tiene efectos ex tunc y el efecto que acarrea es, con carácter general, el de la nulidad, tal y como precisa el artículo 39.1 LOTC. Nulidad con efectos ex tunc que no tiene más límites que la intangibilidad de las situaciones resueltas por sentencias firmes con fuerza de cosa juzgada que hubieren hecho aplicación de la norma inconstitucional, y las limitaciones que pudiera introducir la sentencia que declare de inconstitucionalidad que, en el caso de la STC 59/2017, son inexistentes. Es a partir de esta premisa como debe ser interpretado el conjunto del ordenamiento jurídico”*.

De igual modo, precisa que *“Lo que en ningún caso establece el artículo 217.1 LGT es que los actos firmes tributarios que hubieren aplicado una norma declarada inconstitucional queden excluidos del cauce de la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho. Por tanto, los distintos motivos que establece para conseguir la remoción de*

los actos nulos, y en particular el del apartado g), se han de interpretar bajo el mandato de alcanzar el pleno cumplimiento de los efectos queridos por la Constitución para las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de una norma. Es la legislación ordinaria la que ha de ser interpretada desde los mandatos y exigencias de la Constitución y no a la inversa”.

Los anteriores razonamientos llevan al TS a señalar que *“Ello requiere, en consecuencia, una interpretación del artículo 217.1.g) LGT conforme a la Constitución, en el sentido de que los artículos 39.1 y 40.1 LOTC en relación a los artículos 161.1.a) y 164.1 CE, determinan la nulidad de los actos de aplicación de las normas que hubieren sido declaradas inconstitucionales, salvo los límites que imponen estos preceptos y los que haya establecido la propia sentencia que declare la inconstitucionalidad, y que tal nulidad puede hacerse valer a través de la vía de revisión de oficio, conforme al artículo 217.1.g) LGT, sin perjuicio de que existirán casos en los que los actos de aplicación puedan también incardinarse, adicionalmente, en algún otro supuesto de nulidad de pleno derecho previstos en alguno de los demás apartados del artículo 217.1 LGT, por ejemplo, por haber vulnerado derechos fundamentales susceptibles de amparo (apartado a).(…). Por consiguiente, concluimos que los artículos 39.1 y 40.1 LOTC contienen ese mandato positivo que ya impone la propia Constitución en sus artículos 161.1º a) en relación al 164.1, de remoción de los efectos de una norma declarada inconstitucional y comportan la consideración de nulos de pleno derecho para los actos de aplicación de aquella norma inconstitucional, y que estos preceptos legales constituyen una vía suficiente, esto es, son la norma expresa a que se remite el artículo 217.1.g) LGT, para aplicar el cauce de la revisión de tales actos nulos de pleno derecho por razón de la inconstitucionalidad de la norma de cobertura, con los efectos que prevé el artículo 217 LGT”.*

La STS objeto de análisis culmina con la fijación de la siguiente doctrina jurisprudencial, que revisa y modifica la establecida en anteriores SSTS de esa Sala y Sección núms. 435, 436 y 454 de 2020 y las demás que la reiteren: *“la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1 y 107.2.a) y 110.4 de la LHL, efectuada por la STC 59/2017, de 11 de mayo, traslada los efectos de nulidad de estas normas inconstitucionales a las liquidaciones tributarias firmes por Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana que, con aplicación de dichas normas inconstitucionales, hubieran determinado una ficticia manifestación de capacidad económica, y sometido a gravamen transmisiones de inmuebles en las que no existió incremento del valor de los terrenos, con vulneración del principio de capacidad económica y prohibición de confiscatoriedad proclamados en el artículo 31.1 CE. Estas liquidaciones firmes pueden ser objeto de revisión de oficio a través del procedimiento previsto en el artículo 217 Ley General Tributaria, por resultar de aplicación el apartado g) del apartado 1, en relación con lo dispuesto en los artículos 161.1.a) y 164.1 CE y 39.1 y 40.1 LOTC, todo ello con los límites previstos en los artículos 164.1 CE y 40.1 LOTC, que impiden revisar los procesos fenecidos mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de las normas declaradas inconstitucionales”.*

1.2. Nulidad por acto de contenido imposible (art. 47.1,c) LPAC (Dictamen 350/2025)

La causa de nulidad de pleno derecho del contenido imposible del acto, actualmente en el artículo 47.1.c) LPAC y en el 217.1,c) LGT, permite albergar la duda de si esa carencia de factibilidad del acto era material o podía ser también jurídica. La jurisprudencia y gran parte de la doctrina se han inclinado porque la imposibilidad a la que se refiere la ley ha de ser de carácter material o físico, puesto que una imposibilidad de carácter jurídico equivaldría prácticamente a ilegalidad del acto, lo que suele comportar, simplemente, anulabilidad. E igualmente, ha de ser originaria, porque de producirse cuando el acto está perfeccionado estaríamos ante un supuesto de ineficacia o, incluso, de inejecución.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha refrendado esa línea pacífica de interpretación y sólo ha calificado como actos nulos, por tener un contenido imposible, a los que resultan inadecuados, en forma total y originaria, a la realidad física sobre la que recaen, moviéndose en igual línea la doctrina del Consejo de Estado, según la cual la imposibilidad del contenido apunta más al aspecto material que al legal (Dictamen 651/2000). Es imposible lo que materialmente no se puede realizar, bien porque sea contrario a las leyes físicas o bien porque forme parte de un supuesto de hecho irreal o inexistente.

Tal línea interpretativa ha sido seguida por este Consejo Jurídico desde sus primeros tiempos. Así, en el **Dictamen 47/2008** se recuerda que el Consejo de Estado ha calificado de acto de contenido imposible la adjudicación de un contrato a una persona ya fallecida (dictamen de 28 de abril de 1983) o el nombramiento de un funcionario para un puesto de trabajo inexistente (dictamen 1.705/94, de 29 de septiembre de 1994) o el contrato de permuta cuando una de las partes no es propietaria del bien que ha de entregar (dictamen 53.403, de 29 de junio de 1989). El precepto también incluye los actos afectados por la llamada imposibilidad lógica, es decir, aquéllos que encierran una contradicción interna en sus términos (STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de mayo de 2000).

El **Dictamen 350/2025** realiza un recorrido por las posibles interpretaciones de esta causa de nulidad en materia tributaria, si bien con argumentos plenamente trasladables a otra ramas administrativas, partiendo de que la doctrina del Consejo Jurídico, tributaria de la del Consejo de Estado y de la jurisprudencia contencioso-administrativa, viene recordando, en relación con esta causa de nulidad, que el Alto Órgano Consultivo se ha mostrado siempre cauteloso a la hora de apreciar la causa de nulidad consistente en el contenido imposible de los actos administrativos, tratando de evitar que a través de ella se canalice todo supuesto de ilegalidad o prohibición.

No obstante, a pesar de la procedente interpretación restrictiva de esta causa de nulidad y de los discutidos límites de la misma, puede afirmarse que la imposibilidad originaria y de contenido material que puede integrarse en el supuesto del artículo 217.1, letra c) LGT, es la que se da cuando el acto dictado parte de un supuesto de hecho irreal o inexistente, lo que determina que el acto administrativo sea radicalmente ajeno a la realidad. La inexistencia del presupuesto fáctico en que se base el acto deberá poder apreciarse, además, de forma directa y evidente, sin necesidad de efectuar consideraciones jurídicas; pues si así fuera, la imposibilidad devendría jurídica y no fáctica, correspondiendo su determinación al ámbito de los recursos ordinarios y no a la vía extraordinaria de la revisión de oficio.

En este sentido, el Consejo de Estado se ha referido al necesario carácter originario de la imposibilidad para que sea susceptible de determinar la nulidad del acto administrativo. Así, el Dictamen del Consejo de Estado 614/2015 señala que “es doctrina reiterada de este Consejo que *“la imposibilidad susceptible de determinar la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos ha de ser originaria y ha de tener un contenido material o físico, no jurídico, ya que la imposibilidad jurídica equivale a una ilegalidad, que debería haberse hecho valer, en su caso, en la vía administrativa de recurso”* (Dictamen del Consejo de Estado número 1.123/2000, de 13 de abril). Además, ha de entenderse por materialmente imposible lo que no se puede realizar, bien sea porque va contra las leyes físicas o bien porque parte de un supuesto de hecho irreal o inexistente. Así, por ejemplo, el Consejo de Estado ha calificado de actos de contenido imposible la permuta celebrada entre dos contratantes, uno de los cuales no era propietario del bien en cuestión, el acto por el que se declaraba la reversión de parcelas aún afectas al servicio público o la exacción de deudas tributarias frente a entidades cuya personalidad jurídica se había extinguido (dictámenes números 53.403, de 29 de junio de 1989, 2.865/2000, de 19 de octubre y 1.837/2008, de 23 de diciembre y 36/2009, de 12 de febrero). En definitiva, se estima por el Consejo de Estado que esta causa de nulidad concurre en aquellos casos que resultan absolutamente inadecuados a la realidad sobre la que recaen.

Además de una permuta celebrada entre dos contratantes, uno de los cuales no era propietario del bien, pueden encontrarse otros supuestos en los que el Consejo de Estado ha apreciado la existencia de un acto de contenido imposible. Así, por ejemplo, el arrendamiento de un local por parte de una Corporación Local que, en la fecha de celebración del contrato, no era propietaria de dicho local (Dictamen número 45.192/1983, de 30 de junio). Igualmente, ha considerado el Alto Cuerpo Consultivo que *“pudiera constituir (...) un supuesto de imposibilidad física la fijación de un valor catastral a un inmueble inexistente, sin realidad física”* (Dictamen número 33/2006, de 26 de enero). Cabe también mencionar como supuesto en que se ha apreciado la concurrencia de esta causa de nulidad el del acto que plantea un cambio de licencia sobre una parcela cuando de lo que se trataba era de conceder una completamente nueva en otra distinta (Dictamen número 651/2000, de 13 de abril). También han sido varios los dictámenes en los que se han considerado actos de contenido imposible la liquidación practicada a una sociedad no constituida (Dictamen número 88/2013, de 16 de mayo) o ya extinguida (Dictámenes número 1.489/2006, de 19 de octubre, 1.837/2008, de 23 de diciembre, y 595/2015, de 25 de junio).

Apela el citado **Dictamen 350/2025** a los anteriores **50/2008**, **302/2013** y **173/2016**, recordando también que, por lo que se refiere al concreto ámbito tributario, esta doctrina ha sido reiterada por el Dictamen 156/2019, cuando el Consejo de Estado señala que *“La imposibilidad que invoca el interesado puede, por ello, integrarse en el supuesto del artículo 217.1.c) de la Ley General Tributaria ya que, según ha quedado expuesto, existe imposibilidad originaria y de contenido material cuando el acto dictado (la liquidación practicada) encierra una contradicción interna y parte de un supuesto de hecho irreal o inexistente, que es precisamente lo que aquí ha sucedido, al basarse ese acto en la existencia de una transmisión que ha desaparecido del tráfico jurídico en tanto ha sido declarada nula, como si nunca se hubiera producido, por sentencia firme (en un supuesto similar, dictámenes números 64/2017, de 6 de abril, y 431/2017, de 22 de junio)”*. Y, de forma más reciente, el Dictamen del Consejo de Estado 1106/2023, de 19 de marzo, ha sostenido que *“existe imposibilidad originaria y de contenido material cuando los actos dictados, los recibos y liquidaciones, encierran una contradicción interna y parten de un supuesto de hecho irreal o inexistente, al basarse ese acto en la*

existencia de unas personas que habían fallecido hacía años o en la titularidad de unos bienes que no correspondían a los sujetos pasivos gravados por el impuesto”.

Y también en el ámbito tributario, este Consejo Jurídico, en su **Dictamen 173/2016**, tuvo la ocasión de poner de relieve, para apreciar la causa de nulidad relativa al contenido imposible del acto, la necesidad de que, además de tratarse de un acto dictado partiendo de un supuesto de hecho irreal o inexistente, la determinación de dicha inexistencia debe poder apreciarse de forma directa y evidente, sin necesidad de efectuar consideraciones jurídicas. Sostuvimos entonces, en relación con una errónea identificación del sujeto pasivo en una liquidación tributaria, que *“De conformidad con la doctrina expuesta, la imposibilidad originaria y de contenido material que puede integrarse en el supuesto del artículo 217.1, letra c) LGT, es la que se da, entre otras circunstancias, cuando el acto dictado parte de un supuesto de hecho irreal o inexistente, lo que determina que el acto administrativo sea radicalmente ajeno a la realidad. La inexistencia del presupuesto fáctico en que se base el acto sometido a escrutinio, además, deberá poder apreciarse de forma directa y evidente, sin necesidad de efectuar consideraciones jurídicas acerca de si existe o no el hecho imponible que determina la aplicación del tributo; pues si así fuera, la imposibilidad devendría jurídica y no fáctica, correspondiendo su determinación al ámbito de los recursos ordinarios y no a la vía extraordinaria de la revisión de oficio. Así, cuando la Administración tributaria comete un error patente en la identificación del sujeto pasivo del tributo liquidado, de modo que resulta claro y evidente que ha dirigido sus actos y ejercido sus potestades frente a quien en absoluto puede ser deudor de la Hacienda Pública al no haber realizado éste actuación alguna sujeta a tributación, cabe admitir que tanto la liquidación como también las actuaciones subsiguientes integrantes de la vía ejecutiva se encuentran incursas en la causa de nulidad establecida por el artículo 217.1, letra c) LGT, al estar basadas y partir de un presupuesto fáctico irreal o inexistente que afecta a la causa misma del acto.*

Además de nuestro referido **Dictamen 173/2016**, la doctrina de otros Consejos Consultivos autonómicos, partiendo de la necesidad de extremar el rigor y la prudencia en la apreciación de esta causa de nulidad, admite que, en determinados supuestos muy excepcionales, la inexistencia de hecho imponible pueda dar lugar a una liquidación tributaria de contenido imposible. Así, el Dictamen 905/2006 del Consejo Consultivo de Castilla y León señala que *“jurisprudencialmente, la exigencia de una tasa sin previo hecho imponible se concibe como un supuesto de “acto de contenido imposible” (así, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de octubre de 1991, citada y aplicada en el mismo sentido por la Sentencia del Tribunal Supremo 28 septiembre 1993), debido a la ausencia del presupuesto fáctico que justifica la producción del acto como es el hecho imponible, definido como “el (presupuesto) de naturaleza jurídica o económica fijado por la ley para configurar cada tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación tributaria” (artículo 28 de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, entonces en vigor)”. Afirmo el dictamen que la liquidación del tributo deviene nula “por ser un acto de contenido imposible por motivos fácticos, al no existir el presupuesto de hecho necesario para la efectividad del acto. Los defectos de contenido que hacen imposible la ejecución, como la ausencia del presupuesto fáctico que justifica la producción del acto, del que son ejemplo los casos de liquidación tributaria por cierto tributo sin previa producción del respectivo hecho imponible (artículo 28 de la Ley General Tributaria de 1963, vigente en el momento de producirse el acto), lo convierten en radicalmente nulo, tanto por no responder a su concepto, como por hacerlo originariamente inejecutable”.*

Ahora bien -continúa el Dictamen- aceptada la hipótesis de que la no realización por el sujeto pasivo del hecho imponible del tributo pudiera llegar a producir una liquidación nula por ser su contenido imposible, también se encarga dicha doctrina de advertir que la determinación de si tal supuesto de hecho (realización del hecho imponible) es irreal o no, constituye una cuestión de legalidad ordinaria que habrá de ventilarse en la vía de los recursos y no en el limitado ámbito de cognición de la extraordinaria vía de la revisión de oficio. Así lo señala el Consejo de Estado en Dictamen 1264/2012, al advertir que *“la cuestión referente a si existieron o no las ganancias patrimoniales y transmisiones de inmuebles que se le imputan en la liquidación al interesado es cuestión que excede de los límites del cauce extraordinario de la revisión de oficio, siendo la alegada inexistencia de hecho imponible “cuestión que ha de discutirse -y probarse- a través del régimen de recursos ordinarios” (con cita de la sentencia de la Audiencia Nacional de 16 de noviembre de 2007)”*. Repárese en que en este caso, a diferencia del analizado en nuestro Dictamen 173/2016, en el que era evidente la inexistencia de sujeto pasivo, no es evidente la inexistencia del hecho imponible, al no estar determinado, desde el punto de vista jurídico, si existieron ganancias patrimoniales o transmisiones de inmuebles, a diferencia, como se verá, del caso sometido a Dictamen.

Más allá del ámbito puramente consultivo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo conviene en sostener que *“una liquidación sin hecho imponible (...) es nula de pleno derecho (al ser, en cierto aspecto, un acto de contenido imposible, de los previstos en el artículo 47.1.b) de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958”* (STS, 3ª, de 24 de julio de 1997).

Por su parte, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia ha tenido la ocasión de pronunciarse, al menos en dos ocasiones, sobre la concurrencia de la causa de nulidad que analizamos en relación con actos de naturaleza tributaria.

La primera ocasión, en la Sentencia n.º 623/2015, de 24 de julio, (recurso 466/2012). Se trataba de determinar si había tenido lugar el hecho imponible, a la vista de la cláusula contenida en una escritura, que, aunque se autocalificaba como condición suspensiva, lo cierto es que el órgano gestor del impuesto la consideró condición resolutoria y, como tal, practicó la liquidación. En este caso, el supuesto error al que aludía la actora no fue considerado de naturaleza fáctica, pues, a juicio de la Sala, afectaba a la calificación jurídica como compraventa con dación en pago de deuda sometida a condición suspensiva o resolutoria. El error, en su caso, resultaría ser un error de derecho.

En segundo término, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, núm. 75/2016, de 11 de febrero (recurso 242/2013), al analizar el supuesto de una liquidación tributaria girada a una persona física en lugar de a la sociedad mercantil de la que aquélla era administrador, sostiene *“que la liquidación se haya girado a persona distinta a la que realizó el hecho imponible pero con su anuencia no implica que dicho acto tenga un contenido imposible. No se discute la existencia del error en la determinación del sujeto pasivo, y dicha circunstancia pudo hacerse valer como causa de impugnación por la vía ordinaria de recursos, pero no constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho”*.

En el caso concreto dictaminado, finaliza el mencionado **Dictamen 350/2025** concluyendo que, a efectos de liquidar el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, la determinación de si hubo o no efectiva transmisión,

en este caso, es una mera realidad material o fáctica fácilmente aprehensible, cuya apreciación se puede derivar de forma inmediata de la contemplación de las circunstancias de hecho, y no exige una argumentación jurídica, por más que el propio escrito de solicitud formulado por el interesado se detenga en que no hubo verdadera transmisión. Es decir, lo que se pone de manifiesto en el presente caso es una imposibilidad material o fáctica, que se concreta en la inexistencia de hecho imponible como constitutiva de la causa de nulidad contemplada en el artículo 217.1, c) LGT, cuya apreciación no exige una previa interpretación sobre si hubo o no transmisión del bien, sino una mera constatación.

Así, en el caso sometido a dictamen, y a diferencia de la imposibilidad jurídica, que implicaría la apreciación de una causa de anulabilidad, se trata de una imposibilidad material. La clave se encuentra en que no se trata de un acto ilegal o vulnerador del ordenamiento jurídico, sino un acto imposible, al pretender versar sobre una realidad fáctica que no ha acontecido, como es una ulterior compraventa. Dicha imposibilidad del contenido del acto, como puede apreciarse, apunta más al aspecto material que al legal, pues es imposible lo que materialmente no se puede realizar, bien sea porque va contra las leyes físicas o bien porque parte de un supuesto de hecho irreal o inexistente.

A mayor abundamiento de lo anterior, el adecuado análisis del asunto sometido a dictamen requiere, además, distinguir esta causa de nulidad por contenido imposible de otro mecanismo corrector, como la rectificación de errores, que parte de un error de hecho. En el caso de la nulidad por contenido imposible, lo que se persigue es la declaración de invalidez y el cese de los efectos del acto, declaración de invalidez que implica necesariamente una valoración jurídica del acto, consistente en constatar su imposibilidad, que no puede llevarse a cabo mediante una rectificación de errores. Por su parte, la potestad correctora de la Administración no valora la validez o invalidez del acto, sino que rectifica un acto válido que incurre en un simple error material en su exteriorización. En este último caso la Administración no valora la validez del acto, que no se pone en cuestión, sino que rectifica un acto válido que incurre en un error material, siendo condición necesaria que el acto permanezca, a diferencia del supuesto de nulidad por imposibilidad, en el que el acto es expulsado del ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, cuando estamos ante un acto que carece del substrato fáctico esencial (ausencia material del hecho que el acto pretende regular), no nos encontramos ante un error material subsanable mediante rectificación, sino ante un defecto sustancial que afecta a la validez misma del acto y que requiere su declaración de nulidad de pleno derecho.

2. LA TRAMITACIÓN DE LA REVISIÓN DE OFICIO

2.1. La imperiosa necesidad de que se practique la audiencia a las partes interesadas (Dictamen 296/2025)

Sobre el procedimiento seguido para ejercitar la potestad revisora del artículo 106 LPAC, este Órgano Consultivo ha puesto de manifiesto reiteradamente (Acuerdo 22/2021), sobre la base de la doctrina consolidada del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de 5 de diciembre de 2011), que la revisión de oficio por parte de la Administración de los actos considerados nulos de pleno derecho ha de ajustarse a un procedimiento distribuido en dos fases: la apertura del expediente, que ha de tramitarse con arreglo a las disposiciones del Título IV LPAC, sin excluir la intervención del Consejo de Estado o del Órgano Consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, y la fase resolutoria de la pretensión de declaración de nulidad.

Como ya se advirtió en el citado Acuerdo, indicando las actuaciones que integran dicho procedimiento, éstas incluyen un trámite de audiencia a las partes interesadas y la propuesta de resolución que se somete a Dictamen, así como los informes que justifiquen dicha propuesta.

Dado que el acto cuya nulidad se pretende afecta a los derechos e intereses de otros personados en el procedimiento, debe necesariamente darse audiencia a los mismos, puesto que, en caso contrario, se estaría produciendo una indefensión causante de invalidez.

Además, hay que tener en cuenta que el trámite de audiencia a los interesados tras las actuaciones instructoras en el procedimiento (la emisión de informes jurídicos y técnicos y la práctica de pruebas en el caso de que fueran solicitadas, en virtud del artículo 84.1 LPAC), ha de ser previo a la propuesta de resolución, que es la que debe ser sometida a Dictamen y que ha de contener la valoración de las alegaciones de los interesados, en el supuesto de que fueran formuladas (como es el caso).

Se echa en falta, igualmente, la emisión de un informe jurídico por el órgano que tenga atribuido el asesoramiento jurídico del Ayuntamiento, que hubiese analizado tanto el procedimiento seguido como las causas de nulidad alegadas.

Sobre la ausencia de la propuesta de resolución ya se ha pronunciado en diversas ocasiones este Consejo Jurídico. Por ejemplo, en nuestros criterios doctrinales del año 2015 ya se indicaba, en cuanto al momento de formular la consulta, que: *“Debe ser cuando se haya tramitado el procedimiento. Así, por ejemplo, en el artículo 102 (LPAC), (art. 106 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas), con todos los trámites que legalmente deben integrarlo (Título VI de la primera Ley, en el que deben constar, como mínimo, el acuerdo de incoación del procedimiento de revisión de oficio por el órgano competente para la declaración con designación del órgano que instruye, los informes pertinentes sobre el contenido de la acción de nulidad, la práctica de la prueba solicitada en el escrito por el que se ejercita la acción de nulidad, la audiencia a los interesados, y la propuesta de resolución del órgano que instruye y que se somete a Dictamen”.*

En igual sentido, en el **Dictamen 77/2017**, de 3 de abril, ya decíamos que: *“En relación con el procedimiento de revisión de oficio, este Consejo Jurídico ha señalado reiteradamente que, como mínimo, debe estar integrado por el acuerdo de iniciación (o por la admisión a trámite en los supuestos de revisión de oficio a instancia de parte) por el órgano competente para la resolución con designación del órgano que instruye, los informes pertinentes sobre la acción de nulidad, la práctica de la prueba si así se propone, la audiencia a los interesados y la propuesta de resolución que se somete a Dictamen de este Órgano Consultivo”.*

En nuestro **Dictamen 308/2019**, decíamos que: *“El momento de solicitud debe ser con la propuesta de resolución del procedimiento en cuestión, ya que la emisión del Dictamen debe ser el acto inmediato anterior al que ponga fin al procedimiento, como claramente resulta de la posición institucional del Consejo Jurídico, del sentido funcional que cumple el Dictamen asesorando al titular del órgano decisor, y según plasma el Decreto 15/1998, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (art. 46)”.*

Esta misma doctrina la mantienen también otros consejos consultivos, como por ejemplo el Consejo Consultivo de Extremadura, en su Dictamen 168/2009, en el que indica sobre el particular:

“En definitiva, el dictamen de este Consejo habrá de solicitarse una vez concluida la tramitación y previamente a la resolución, único acto en el procedimiento que puede seguir al dictamen. Junto a lo anterior, hay que anotar, como antes se ha dicho, que no existe en el expediente propuesta de resolución.

En lo que atañe a esta cuestión, ha de manifestarse que, en cualquier caso, en el expediente que se someta a consulta debe haber una propuesta de resolución, pues, así se desprende del artículo 84.1 de la Ley 30/1992; de la posición institucional del Consejo- porque su dictamen se transformaría entonces en una especie de propuesta de resolución- y de la necesidad de tener a la vista un expediente completo para evacuar el dictamen.

Conviene, añadir, además, que la propuesta de resolución debe redactarse a la vista de lo instruido en el procedimiento y de las alegaciones de los interesados, debe venir motivada con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho a tenor de lo establecido en el artículo 54.1.b) de la Ley 30/1992. No obstante, también puede mantenerse la procedencia de la declaración de nulidad en los términos y por las razones expuestas en el acuerdo de incoación, si lo tramitado posteriormente, no añade nada nuevo respecto de los elementos fácticos y jurídicos invocados inicialmente”.

En el presente caso, ni siquiera podemos considerar el acuerdo de inicio del procedimiento como una propuesta de resolución, puesto que, si bien consta la voluntad del Ayuntamiento de anular el acto, se limita a citar el precepto en el que fundamenta la nulidad y a indicar que ha habido una omisión del procedimiento legalmente establecido, sin más.

Además, no han sido valoradas las alegaciones presentadas por los interesados a los que se ha dado audiencia, lo que resulta imprescindible para tener un cabal conocimiento completo del expediente de revisión de oficio.

2.2. La cosa juzgada como límite al ejercicio de la potestad revisora (Dictamen 260/25)

La revisión de oficio de actos administrativos, en general, constituye un procedimiento excepcional en virtud del cual la Administración, ejerciendo potestades privilegiadas de autotutela, puede por sí misma, bien por propia iniciativa o a instancia del interesado, sin intervención judicial, anular o declarar la nulidad de sus propios actos.

En particular, la revisión de oficio de actos tributarios regulada en el artículo 217 LGT procede cuando se puede alegar y probar la concurrencia en el acto cuya revisión se insta de vicios especialmente graves que fundamenten dicha declaración de nulidad por parte de la propia Administración tributaria.

Por tanto, para decidir lo que proceda acerca de la revisión que se solicita, se debe tramitar, como se ha hecho, el procedimiento que se menciona en los artículos 217 LGT y 4 a 6 RGRMT.

Es cierto que el artículo 21.1 LPAC impone a las Administraciones la obligación de resolver los procedimientos que ante ellas se sustancien, sin que puedan abstenerse de ello (art. 88.5 LPAC). No obstante, hay que advertir que eso sólo sucede mientras no se cuente con una resolución judicial que haya decidido previamente el fondo de la cuestión que se plantee en tales procedimientos.

En este sentido, conviene recordar que el artículo 118 CE determina que *“Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto”*.

Por su parte, el artículo 213. LGT dispone que no serán revisables en ningún caso los actos de aplicación de los tributos cuando hayan sido confirmados por sentencia judicial firme.

Se sabe, en este caso, que la entidad financiera interpuso recurso contencioso-administrativo contra la desestimación, por silencio administrativo negativo, de la solicitud de revisión de oficio que había planteado [ex art. 217.6,b) LGT]. También se ha adelantado que la Sentencia núm. 183 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 1 de Murcia resolvió de forma desestimatoria el fondo de este asunto. A eso hay que añadir que dicha resolución es, además, firme, porque contra ella no cabía recurso alguno y que, por tanto, pasó en autoridad de cosa juzgada (formal), como se dispone en el artículo 207, apartados 2 y 3, de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Como consecuencia de ello, el tribunal del proceso en el que haya recaído la sentencia debe estar, en todo caso, a lo dispuesto en ella.

De manera similar, el artículo 103 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), establece que:

“2. Las partes están obligadas a cumplir las sentencias en la forma y términos que en éstas se consignen.

3. Todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales de lo Contencioso-administrativo para la debida y completa ejecución de lo resuelto.

4. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones contrarios a los pronunciamientos de las sentencias, que se dicten con la finalidad de eludir su cumplimiento”.

Además, en el artículo 105 LJCA se señala que *“No podrá suspenderse el cumplimiento ni declararse la inejecución total o parcial del fallo”.*

Así pues, interesa destacar que en el párrafo segundo del citado artículo 21.1 LPAC se alude a otro tipo de resoluciones, de carácter meramente formal, que también ponen término al procedimiento, aunque de manera anormal: *“En los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables”.*

En este tipo de supuestos, la tramitación del procedimiento no se completa y finaliza anticipadamente porque surgen circunstancias que no la justifican. De hecho, lo que sucede es que la resolución que pudiera dictar la Administración en el procedimiento de responsabilidad patrimonial se sustituye por la resolución que dicta el órgano jurisdiccional en el recurso contencioso-administrativo correspondiente. En este caso, puede entenderse que surge, de manera contraria a lo habitual, el deber de la Administración de no resolver materialmente el procedimiento.

Así, el Consejo de Estado pudo señalar en su Dictamen núm. 829/2000, de 6 de abril, en el que trataba un asunto en el que había recaído sentencia firme, que existe una serie de supuestos en los que se pone fin al procedimiento de forma anormal, mediante el archivo de las actuaciones. Y expuso que *“El archivo es bien una operación material, bien un acto jurídico. En cuanto operación material, el archivo consiste en el depósito de las actuaciones en un archivo de gestión, cualquiera que sea la causa de terminación del procedimiento (por resolución, por desistimiento, por renuncia, por caducidad, incluso por silencio, etc.). Como acto jurídico, bajo la denominación de archivo se comprenden una serie de casos en los que se pone fin al procedimiento de forma anormal. Entre ellos, cabe mencionar la desaparición del objeto del procedimiento...”.*

No cabe duda de que el dictado de una sentencia que resuelve el fondo de la cuestión planteada en el procedimiento, máxime si es firme, constituye uno de los supuestos de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento que se menciona en el citado precepto legal, que justifica el archivo del expediente correspondiente.

En coherencia con ello, el Alto Cuerpo Consultivo expuso en su Dictamen núm. 524/2015, de 24 de septiembre, que: *“Consta en el expediente que el interesado planteó un recurso contencioso-administrativo contra la denegación presunta por silencio administrativo de la reclamación que se encuentra en el origen del presente expediente, tras lo que dicho recurso ha sido desestimado por Sentencia firme de la Audiencia Nacional de fecha 4 de febrero de 2015.*

En dichas circunstancias procede archivar el expediente sin más trámite, sin que la Administración pueda dictar otra resolución. Ciertamente, el Consejo de Estado ha afirmado la obligación de resolver las pretensiones que se deduzcan frente a la Administración, y ello aun en el caso de que se produzca el silencio negativo. Sin embargo, dicha obligación desaparece cuando ha recaído una resolución judicial firme que se ha pronunciado sobre la pretensión, ya que, en tales circunstancias, la Administración debe limitarse a cumplir la sentencia en sus justos términos, sin que pueda realizar otra actuación diferente, y menos dictar una resolución que se aparte de dicha sentencia (véanse, en el mismo sentido, el dictamen número 902/2005, de 21 de julio...” y -conviene añadir- los números 357/2005, de 31 de marzo, y 1392/2003, de 26 de junio.

Resulta necesario enfatizar que el archivo del expediente sólo procede en aquellos supuestos en los que la resolución judicial haya resuelto el fondo de la cuestión que se suscita en el procedimiento. Por tanto, éste se puede tramitar y finalizar con una resolución (material sobre el fondo) cuando en ella se resuelva una pretensión sobre la que no se pronunció el órgano jurisdiccional en su sentencia.

Esta es, precisamente, la conclusión que se alcanza en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo núm. 143/2023, de 7 de febrero (rec. 3435/2021). En ella se explica que *“habiendo recaído sentencia firme que declara producido por silencio positivo un acto administrativo -en este caso, la autorización para la instalación de un salón de juegos- la revisión de oficio de dicho acto no resulta impedida por el efecto positivo de la cosa juzgada derivado de aquella sentencia cuando, como sucede en el caso que se examina, la resolución judicial únicamente se pronunció en el sentido de afirmar que había operado el silencio positivo, por entender cumplidos los requisitos para que se entendiese producido un acto presunto de contenido positivo, sin haber entrado a examinar la sentencia las posibles ilegalidades de fondo de las que pudiera estar aquejada la autorización obtenida por silencio”.*

3. ACCIDENTES DE BICICLETAS Y PATINETES EN LAS VIAS PÚBLICAS

3.1. Sobre la antijuridicidad y el daño. Uso de la vía pública por patinetes (Dictamen 352/2025)

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión, de forma que, aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido, sólo son indemnizables las lesiones producidas por daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley, siendo este el significado de la antijuridicidad.

A este respecto, el Consejo Jurídico destacó que, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (sentencias del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 y de 27 de mayo de 1999).

De los presupuestos de la responsabilidad patrimonial citados, se deduce que no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración sin la existencia de un daño real y efectivo sufrido por quien solicita ser indemnizado. En este sentido, es a la parte actora a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia de la antijuridicidad, del alcance y valoración económica de la lesión, así como del substrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración.

(...)

Estas consideraciones generales se recuerdan ante unas nuevas situaciones de circulación vial generadas por la presencia de los vehículos de movilidad personal VPM, lo que constituye una realidad reciente en el ámbito de la circulación urbana que ha supuesto un nuevo desafío para la seguridad vial y para la convivencia en las vías públicas.

Aunque el patinete es un medio de transporte unipersonal y de reducido tamaño, no puede desconocerse que su uso comporta una serie de riesgos inherentes derivado de sus propias características; su inestabilidad por apoyarse sobre dos ruedas de pequeñas dimensiones, su ligereza y facilidad de transporte, así como su aparente sencillez de manejo, que puede inducir a la falsa sensación de seguridad. La novedad del fenómeno ha llevado a que su regulación normativa sea relativamente reciente. Así, la aprobación del Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, por el que se modifican el Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre y el Reglamento General de Vehículos aprobado por Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, en materia de medidas urbanas de tráfico.

Con la finalidad de salvar la falta de una definición reglamentaria de ese tipo de vehículo y de establecimiento del régimen jurídico acerca del régimen de circulación que le es aplicable, la Dirección General de Tráfico, dependiente del Ministerio del Interior, aprobó en noviembre de 2016 la Instrucción 16/V-124 sobre vehículos de movilidad personal (VMP), que, entre otras cuestiones, les atribuyó la consideración de vehículos y estableció una primera clasificación de ellos para que sirviera de orientación a las Entidades Locales, cuando elaborasen sus ordenanzas sobre tráfico urbano y movilidad.

Más adelante, en diciembre de 2019, aprobó la Instrucción 2019/S-149 TV-108, por la que se realizan Aclaraciones técnicas y [establecen] criterios para la formulación de denuncias de vehículos ligeros propulsados por motores eléctricos. Entre otros aspectos, en esta instrucción se relacionan los comportamientos de circulación que deben ser objeto de denuncia y se define a los VMP *“como el vehículo de una o más ruedas dotado de una única plaza y propulsado exclusivamente por motores eléctricos que pueden proporcionar al vehículo una velocidad máxima por diseño comprendida entre 6 y 25 km/h. Sólo pueden estar equipados con un asiento o sillín si están dotados de sistema de auto equilibrado”*.

Por último, hay que señalar que la Dirección General de Tráfico aprobó la Resolución, de 12 de enero de 2022, por la que se aprueba el manual de características de los vehículos de movilidad personal. En la Sección 1 de dicho Manual se ofrece la misma definición de vehículo de movilidad personal que ya se ha transcrito.

En otro sentido, conviene reseñar que, en el término municipal de Murcia, el régimen de circulación en VMP se contiene en los artículos 47 a 54 de la Ordenanza de Movilidad (OM), que se aprobó definitivamente por el Pleno del Ayuntamiento de 21 de marzo de 2024. La ordenanza se publicó en el BORM núm. 95, de 25 de abril de 2024 y entró en vigor a los 15 días hábiles siguientes, de acuerdo con lo que establece en su Disposición Final Segunda.

No obstante, procede destacar aquí que en el artículo 47, apartados 1 y 2, se reproduce la definición del VMP que ya se ha adelantado. Además, se exige que los usuarios de estos vehículos respeten en todo momento las normas generales de circulación establecidas en la propia ordenanza u otras normas y en la legislación en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (art. 48.1 OM). Asimismo, que estén en todo momento en condiciones de controlar su vehículo (art. 48.2 OM) y que circulen con la diligencia y precaución necesarias para evitar daños propios o ajenos, evitando ponerse en peligro a ellos mismos y colocar en esa situación al resto de usuarios de la vía (art. 48.7 OM).

(...)

En el caso concreto del **Dictamen 352/2025**, el examen de las fotografías del lugar en el que se produjo el accidente permite apreciar que, en efecto, existe una imperfección en ese punto de la calzada de la vía. En el informe de la Policía Local se alude a *“un pequeño hundimiento y una pequeña elevación”*, con *“una profundidad de 3 cm”*. No parece, en consecuencia, que suponga una altura excesiva para que se pueda salvar con facilidad con ese tipo de vehículo ni que el desperfecto que existe pueda

colocar al usuario de un patinete eléctrico que conduce con la pericia exigible ante un riesgo excesivo e insuperable.

Lo que se ha expuesto permite entender que el reclamante no circulaba con la atención, precaución y diligencia necesarias para controlar el VMP y acomodar su forma de conducción y la velocidad a las circunstancias de la vía, en la que era perfectamente apreciable la irregularidad descrita, pues se trataba de un día despejado, con buena visibilidad y luz natural. Si lo hubiera hecho, podría haber minorado la velocidad y, en todo caso, salvado el socavón existente en la calzada sin mayor dificultad. En consecuencia, resulta evidente que su propia conducta motivó la ruptura de la posible relación de causalidad que pudiera existir con el funcionamiento del servicio municipal de conservación y mantenimiento de las vías públicas.

Estas consideraciones se exponen en términos similares en los Dictámenes núms. 228 y 659 de 2023 y 74/2024, por citar unos ejemplos, de la Comisión Jurídica Asesora de Madrid, en los que, de forma coincidente, se argumenta que aun en la hipótesis de que el reclamante se cayera a consecuencia del desperfecto que se muestra en las fotografías, que es de escasa entidad, su propia conducta habría ocasionado la ruptura del nexo causal.

En este sentido, cabe reseñar que la doctrina de los diferentes órganos consultivos (...) incide en la especial diligencia y cuidado que se exige al usuario de este tipo de vehículos, en atención a sus particulares características. Así, el Dictamen 338/2020, de 15 de octubre, del Consejo Consultivo de Castilla y León señala que:

“... así las cosas, la especial diligencia que imponía al conductor el uso de una vía reservada a ciclos podía haberse manifestado en este supuesto en la utilización de casco que, aunque no fuera obligatorio según las ordenanzas, hubiese evitado o reducido en gran medida el traumatismo craneal producido; por la detención del VMP para salvar la grieta sin dificultad, teniendo en cuenta la visibilidad de tal desperfecto; o bien, por la reducción al mínimo de su velocidad. La falta de adopción de estas cautelas lleva a este Consejo a considerar que en este caso la causa del accidente se sitúa en la esfera de imputabilidad de la víctima, lo que determina la quiebra de una eventual relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público necesaria para declarar la responsabilidad patrimonial y conduce a desestimar la reclamación planteada”.

En el mismo sentido, el Dictamen 276/2022, de 6 de julio, del citado órgano consultivo, refiere que *“...el patinete eléctrico es un vehículo no exento de riesgo, por lo que su uso exige un control continuo de su funcionamiento, así como de la vía por la que se circula con el fin guardar el equilibrio, pues cualquier obstáculo, por mínimo que sea, puede provocar la pérdida de aquél y la consiguiente caída. Ha de tenerse en cuenta que, según su relato, el reclamante de 73 años circulaba a 12 km hora por el carril bici, de modo que debió haber extremado la precaución, lo que le hubiera permitido esquivar el imbornal, máxime cuando el percance acaeció a plena luz del día y en una recta (documental fotográfico), con lo que era visible la no uniformidad del pavimento. En consecuencia, el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia circulación,*

extremando la precaución, lo que rompe el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido".

Por último, el Dictamen 9/2021, de 28 de enero, del Consejo Consultivo de Asturias indica que *"...no cabe obviar, además, la inestabilidad de este tipo de vehículos y la posible concurrencia de la falta de destreza y atención al circular, ajenas en todo caso al funcionamiento del servicio. En definitiva, delimitado en términos de razonabilidad el estándar de diseño y conservación exigible, en el supuesto planteado nos encontramos ante la concreción del riesgo asumido por quien se desplaza en un vehículo de movilidad personal por el espacio habilitado para ello".*

Finalmente, se ha de reiterar que en la reclamación de responsabilidad se efectúa la imputación de la producción del daño al funcionamiento del servicio municipal de conservación y mantenimiento viario y, por tanto, que corresponde a quienes reclaman la carga de la prueba de la concurrencia de todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Uno de esos elementos es la relación de causalidad y, en el presente caso, de lo actuado no queda debidamente acreditada la relación de causalidad que debe existir entre el daño sufrido y el funcionamiento del referido servicio público. Ello debe motivar la desestimación de la solicitud de resarcimiento planteada.

3.2. A los ciclistas y conductores de vehículos de transporte personal les es exigible un especial deber de atención y prudencia, dadas las características de tales vehículos, que incrementan su peligrosidad y riesgos (Dictamen 237 y 354/2025)

En los asuntos examinados por tales Dictámenes se apreció que el ciclista debió haber adecuado su velocidad a las circunstancias y características de la vía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015 de 30 de octubre (*"El conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse"*).

3.3. Obligación de la administración de mantenimiento de la carretera en condiciones de buena circulación, y deber de los ciclistas de circular con la precaución necesaria, con más razón al tratarse de vehículos que entrañan un mayor riesgo para el conductor y para terceros (Dictamen 335/2025)

En cuanto a la antijuricidad del daño, efectivamente, la Administración, tiene obligación de mantener el viario público en condiciones de transitabilidad, pero no es exigible una absoluta uniformidad, requiriéndose también a los usuarios de las vías una mínima diligencia con la que fácilmente puedan eludirse pequeños desperfectos u obstáculos visibles. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha señalado en su Sentencia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 5 de abril de 2018 (recurso 635/2017): *“Lo exigible es que el estado de la vía sea lo suficientemente uniforme y el paso aparezca adecuadamente expedito como para resultar fácilmente superable con el nivel de atención que, socialmente, es requerible. Es precisamente cuando sea necesario un nivel de atención superior cuando surgirá, en su caso, la relación de causalidad, siempre que no se rompa dicho nexo por hecho de tercero o de la propia víctima”*. Esa diligencia es exigible no solo a los peatones sino, con más razón, a los usuarios de vehículos que entrañan un mayor riesgo para ellos mismos y para terceros, disponiendo el artículo 21.1 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que *“El conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse”*.

En el caso que se analiza en los Dictámenes citados, según se aprecia en las fotos incorporadas al informe técnico y en las aportadas por la parte interesada, no se trata de un bache de grandes dimensiones y profundidad; sin embargo, esta circunstancia no exime a la Administración de procurar el mantenimiento de las vías públicas en condiciones óptimas de seguridad y conservación para los ciudadanos.

En consecuencia, debe considerarse que ha existido una concurrencia de causas en la producción del daño, como son el deficiente estado de la calzada y la actitud de los propios ciclistas, que debían haber circulado con una mayor pericia o atención, acordes a la peligrosidad de la vía, en la medida en que ello les habría permitido eludir o superar el socavón.

Ambas circunstancias -socavón en la vía y déficit de atención o destreza- han confluído de manera objetiva en la producción del accidente, lo que nos lleva apreciar la concurrencia de culpas en un 50% y, con ello, la minoración proporcional de la indemnización que resulte.

4. ACCIDENTES DE CIRCULACIÓN VIARIA EN GENERAL

4.1. Tramos de carretera de alta siniestralidad invadidos por animales salvajes (especies cinegéticas). Necesidad de que por la Administración regional se adopte un criterio propio (Dictamen 338/2025)

El criterio general sobre distribución de responsabilidad es el establecido por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, y, concretamente, su disposición adicional séptima, relativa a la *Responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas*, en la que se contempla, en lo que ahora interesa, el siguiente régimen de responsabilidad:

a) En primer lugar, se atribuye la responsabilidad al titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, al propietario del terreno, cuando el accidente de tráfico sea consecuencia directa de una acción de caza colectiva de una especie de caza mayor llevada a cabo el mismo día o que haya concluido doce horas antes de aquél.

b) La segunda atribución de responsabilidad es la que se realiza al titular de la vía pública en la que se produzca el accidente, en este caso la Administración regional, cuando no haya reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso, o no haya señalado de forma específica la existencia de animales sueltos en libertad en tramos con alta accidentalidad.

En el caso examinado por el **Dictamen 338/2025** el incidente se produce en la carretera RM-603, que es una carretera convencional de calzada única que no necesita estar vallada puesto que ninguna norma técnica o legal impone esa exigencia.

Por tanto, la cuestión objeto de análisis en ese supuesto debe contraerse a determinar si en el citado lugar de la vía (p.k. 23+300) en el que se produjo el siniestro, o en sus inmediaciones, se ha constatado que se hubiese producido una alta siniestralidad como consecuencia de la irrupción de animales pertenecientes a especies cinegéticas. En consecuencia, hay que dilucidar si se pudo incumplir alguna obligación de señalizar adecuadamente el tramo de la carretera en la que se produjo el accidente mediante la colocación de la señal P-24, establecida en la reglamentación de tráfico para indicar el posible paso de animales sueltos con peligro para la circulación.

Así, el artículo 139 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, dispone que corresponde al titular de la vía la responsabilidad de su mantenimiento en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. En el anexo I de esta norma, entre las señales de advertencia de peligro, se encuentra la P-24: "Paso de animales en libertad", que advierte de "Peligro por la proximidad de un lugar donde frecuentemente la vía puede ser atravesada por animales en libertad".

Por su parte, el informe de siniestralidad por colisión con animales evacuado por la Dirección General de Tráfico (Antecedente octavo de este Dictamen) es sumamente

expresivo de la alta incidencia de siniestros de este tipo en el tramo de carretera donde sufrió los daños el reclamante. El informe permite constatar que entre los años 2020 y 2023, en la carretera se han producido 21 siniestros por colisión con animales, de los cuales 14 lo han sido con jabalíes. De hecho, en apenas 1.000 metros, entre los puntos kilométricos 23 y 24, se han producido 7 colisiones de vehículos con jabalí en un plazo de 4 años, por lo que resulta evidente el riesgo de irrupción de fauna salvaje en la calzada en el tramo de carretera donde se produjo el siniestro (pk 23.300) y, por consiguiente, la preceptividad de la instalación de la señal P-24, que avisa a los conductores de la elevación de dicho riesgo en ese tramo. En relación con asuntos que guardan evidentes similitudes con el supuesto sometido a consulta de este Consejo Jurídico, otros consejos consultivos han declarado la responsabilidad patrimonial de la Administración viaria en supuestos de alta siniestralidad con animales y ausencia de la señalización preceptiva. Así, entre otros, el Dictamen 260/2023 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

Por otra parte, existe un reconocimiento implícito de la existencia del riesgo elevado de irrupción de animales salvajes en la calzada en el tramo donde se produjo el accidente, cuando la Dirección General de Carreteras manifiesta en su informe que *“no existe por tanto la señalización de paso de animales en libertad en sentido ascendente desde el P.K. 22+050”*, para anunciar a continuación que *“Se va a realizar la instalación de la señalización P-24 con panel complementario de 5 km en el P.K. 22+050 en sentido ascendente”*, lo que cubriría el punto kilométrico donde se produjo el accidente del interesado.

Si bien no existe un indicador claro y único para establecer la concurrencia de una alta siniestralidad en un determinado tramo de carretera, según se recoge en diversas sentencias judiciales, el Ministerio de Fomento tendría establecido un criterio, según el cual un tramo de carretera convencional es calificado como de alta siniestralidad por la presencia de especies cinegéticas, cuando en un tramo de 1 km de longitud se hayan producido tres o más accidentes por atropellos de dichas especies, considerando el periodo de los últimos 5 años (referencia extraída de la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de mayo de 2019 Rec. 1290/2017)). Este criterio ha sido seguido después por otros órganos jurisdiccionales como el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo núm.2, que en Sentencia 151/2023, de 19 de octubre, sostiene: *“en lo que concierne a la “alta siniestralidad” del lugar, se trata de un concepto indeterminado que ha intentado ser objetivado por la sentencia de la Audiencia Nacional (sección 8.ª de lo contencioso) de 24 de mayo de 2019 (Recurso 1290/2017). En ella se recoge el criterio establecido por el Ministerio de Fomento para concretar tal concepto indeterminado en los siguientes términos: “cuando en un tramo de 1 km de longitud se hayan producido tres o más accidentes por atropellos de dichas especies, considerando el periodo de los últimos cinco años”*.

Sin embargo, según la nota de servicio 2/2024 de la Subdirección General de Conservación y Gestión de Activos de la Dirección General de Carreteras del Estado, se consideran *“tramos con especial frecuencia de incidentes viales con implicación de animales (TEFIVA) a aquellos tramos de una longitud mínima de 1km en los que en los últimos cinco años se han registrado al menos 10 incidentes relacionados con fauna de cierto tamaño y alguno de ellos haya ocasionado un accidente con víctimas”*. Según se

indica en dicha nota de servicio, *“a todos los efectos, y hasta nueva identificación, dichos tramos son los considerados como los tramos con alta accidentalidad por atropellos de especies cinegéticas en el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en su disposición adicional séptima”*.

Otras Administraciones viarias, como algunas Comunidades Autónomas y Diputaciones Provinciales, utilizan criterios diferentes. Así, por ejemplo, en Castilla-La Mancha y en Cataluña se consideran aquellos tramos donde la proporción de siniestralidad con animales es estadísticamente superior a la media de los tramos de la red de carreteras; en Galicia, se consideran como tramos de alta accidentalidad aquellos donde se hayan registrado 2 o más atropellos de jabalí o corzo por kilómetro y año, como media de los últimos 5 años; en Navarra, cuando se hayan producido al menos 5 accidentes diferentes con fauna cinegética separados como máximo 500 metros entre ellos; en Asturias, se consideran los Tramos de Accidentalidad con Ungulados Silvestres (TAUSS) como aquellos tramos en los que, durante un año, se han registrado al menos 3 accidentes con este tipo de animales en 200 metros o al menos 4 en 500 metros; etc. (Fuente: <https://cpage.mpr.gob.es/producto/siniestralidad-vial-con-implicacion-de-animales/>).

La Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, por su parte, carece (s.e.u.o.) de un criterio propio que haya sido objeto de publicación.

En cualquier caso, lo cierto es que la existencia de un patrón repetido de accidentes con animales en un tramo de carretera debe llevar a la Administración titular de la vía a intentar reducir el riesgo de colisión, mediante la advertencia a los usuarios de la elevación de ese riesgo en zonas concretas en las que ya se han dado accidentes de dicha naturaleza. La omisión de dicha medida preventiva permite constatar un funcionamiento inadecuado del servicio y establecer la relación causal entre la falta de acción de la Administración, que estaba compelida a actuar en la evitación del riesgo, y el daño padecido por el reclamante, que no viene obligado a soportar.

En línea con lo expuesto, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 537/2023, de 9 de noviembre.

4.2. Sobre la obligación administrativa de mantener las carreteras en estado adecuado para la circulación. La inmediatez que debió existir entre el derrame o vertido de la sustancia y el accidente impidió que la Administración viaria regional pudiese llevar a cabo alguna labor de restauración de la vía (Dictamen 292/2025)

Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que aquélla puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro la obligación que corresponde a la Administración Pública de mantener libres y expeditas las vías públicas, y la de procurar su mantenimiento y conservación. En ese sentido, el artículo

21.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, establece que la explotación de la carretera comprende las operaciones de conservación y mantenimiento y las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, entre ellas las referentes a la seguridad vial.

Ese precepto resulta coincidente con el artículo 26.1 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia. A mayor abundamiento, el apartado 2 de ese último precepto añade que las operaciones de conservación y mantenimiento abarcan asimismo las actuaciones encaminadas a facilitar su utilización en correctas condiciones de seguridad, fluidez y comodidad.

Ello incluye, entre otros deberes, el de procurar la eliminación de las fuentes de riesgo o, en su caso, la instalación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro que pudiera existir, como exige el artículo 57 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

En consecuencia, para poder apreciar la responsabilidad de la Administración en estos casos, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de aquélla en la prevención de situaciones de riesgo ha de dirigirse a dilucidar primariamente si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad y competencia de la Administración, es decir, si la norma la compele a actuar para evitar o minimizar el riesgo en la utilización de las carreteras; pero también, yendo más allá del contenido de las obligaciones que explícita o implícitamente imponen a la Administración competente las normas reguladoras del servicio, habrá de efectuarse una valoración del rendimiento o estándar prestacional exigible a aquélla en función del principio de eficacia que impone la Constitución a la actividad administrativa, tal como señala el Tribunal Supremo en sentencia de su Sala Tercera de 7 de octubre de 1997.

Es doctrina reiterada y pacífica tanto de este Consejo Jurídico, como de otros órganos autonómicos y estatales integrantes de las respectivas Administraciones consultivas, que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Así el Consejo de Estado ha señalado repetidamente (entre otros, en sus Dictámenes números 102/1993 y 1.294/1994), que la Administración es responsable de las consecuencias dañosas derivadas de la falta de seguridad en las vías atribuible a sus elementos o circunstancias, tales como desprendimientos de piedras, deformidad o baches importantes en la calzada o existencia prolongada de gravilla.

Se ha expuesto que el interesado solicita que se le reconozca el derecho a percibir una indemnización de 483,85 € como consecuencia del daño patrimonial que alega que sufrió después de que el 10 de junio de 2022 se cayera sobre la calzada de la carretera RM-F40, mientras hacía ciclismo en compañía de otras personas.

El reclamante sostiene que sufrió el resbalón porque sobre la calzada de la rotonda que hay en la vía por la que circulaba había una gran mancha de aceite. Sin embargo, destaca que el vertido no era reciente, por lo que la Administración viaria regional debería haber empleado los medios oportunos y necesarios para limpiarlo y

eliminarlo de manera efectiva, y que no constituyese un riesgo para los usuarios de la carretera referida.

No cabe cuestionar la realidad del siniestro porque así lo han declarado los testigos que le acompañaban en ese momento y porque ese percance le provocó al reclamante unos daños físicos, de los que ya ha sido resarcido, por los que fue atendido de urgencia en un centro médico concertado. De igual modo, hay que tenerlo por cierto porque la Dirección General de Carreteras ha reconocido que recibió un aviso a las 8:24 h de aquel día para *“realizar trabajos de limpieza en la calzada”* y que al lugar mencionado acudió *“personal de la brigada para acometer la limpieza”*.

Así pues, se debe tener por debidamente demostrado que el siniestro se produjo en el lugar, en el día y a la hora indicados, y también que se debió a la existencia en la rotonda por la que circulaba el perjudicado de un vertido de aceite o de una sustancia deslizante parecida.

En consecuencia, procede valorar la incidencia que esa circunstancia pudo tener en relación con el funcionamiento del servicio público de mantenimiento y conservación de carreteras regionales.

Se ha adelantado que el interesado manifiesta en su solicitud de resarcimiento que la mancha no era *reciente*. Por su parte, los tres declarantes que acompañaban al reclamante han manifestado de forma coincidente que *“la mancha no era reciente, pero seguía siendo resbaladiza”*.

En apoyo de su argumentación, añade que la existencia de la mancha ocasionada por el derrame ya se aprecia en las imágenes del sitio que podían obtenerse a través de la aplicación *Google Maps*, que se captaron en 2019, y que el aporta como medio de prueba documental. De ello cabe deducir entonces que el interesado entiende que se cayó al suelo porque una sustancia que pudo derramarse en 2019, esto es, tres años antes del accidente, aún conservaba las propiedades que hacían que la vía siguiese resbaladiza. La experiencia respecto de ese tipo de sustancias indica, por el contrario, que, por la acción de los elementos ambientales, se secan y pierden las características citadas con cierta rapidez.

De igual forma, el interesado sostiene también que en el momento en que presenta la reclamación, a finales de 2022, sigue siendo visible sobre la calzada la mancha provocada por el aceite u otra sustancia similar que se derramó, como se ha dicho, en un momento indeterminado pero constatable en mayo de 2019. De hecho, ha presentado tres fotografías con las que trata de acreditarlo. Sin embargo, se debe señalar que esa mancha está provocada, en realidad, por la acumulación de los residuos de caucho que se desprenden de los neumáticos de los vehículos que circulan por ese lugar, debida al desgaste, a la fricción normal que experimentan con la calzada y al giro continuo que realizan en ese punto concreto de la vía. No se trata, en consecuencia, de una mancha de aceite sino de una mancha provocada por el desgaste de neumáticos.

De manera contraria, las fotografías que realmente interesan en este caso son las dos primeras que el reclamante adjuntó con su solicitud (como Documento 1, *“Fotografías del lugar”*) y, en particular, la primera de ellas.

En esa instantánea se puede apreciar con facilidad que sobre la calzada de la rotonda se había derramado y extendido con profusión una sustancia deslizante que todavía aparecía con claros y evidentes signos de humedad, brillantez y viscosidad. Está claro que en ese momento la sustancia conservaba plenamente las propiedades que propiciaron el deslizamiento de la bicicleta del interesado y que constituyó la causa directa e inmediata del accidente referido.

No cabe la menor duda de que el percance que sufrió el reclamante se debió producir muy poco tiempo después de que, como consecuencia de la acción de un tercero, se hubiera derramado en abundancia esa sustancia sobre la calzada de la vía, en ese punto concreto de la rotonda.

Así pues, la inmediatez que debió existir entre el derrame o vertido de la sustancia y el accidente impidió que la Administración viaria regional pudiese llevar a cabo alguna labor de restauración de la vía a su estado de normalidad. En cualquier caso, la actuación de la Administración puede calificarse de adecuada, porque el accidente ocurrió a las 8:20 h de la mañana. La Dirección General de Carreteras recibió el aviso a las 8:24 h y envió al lugar del accidente a personal de la brigada para acometer la limpieza.

Como ha sostenido este Consejo Jurídico en numerosos dictámenes, no es exigible a la Administración un funcionamiento del servicio de vigilancia de carreteras tan intenso que evite en todo caso que las vías públicas estén siempre libres y expeditas de obstáculos o derrames de sustancias deslizantes, o que los servicios competentes deban acudir con absoluta inmediatez a cualquier tramo de estas vías para corregir esas situaciones o señalar la existencia de tales obstáculos o peligros para la circulación, por evidentes razones de limitación de medios y porque se desvirtuaría la naturaleza del instituto de la responsabilidad patrimonial, que no puede convertir a la Administración en una aseguradora universal de los riesgos inherentes a la utilización de los bienes públicos, que en ciertos casos sus usuarios tienen el deber jurídico de soportar, sin perjuicio de la responsabilidad de terceros, en su caso.

Lo que se ha expuesto determina que no se pueda tener por acreditada la existencia de una relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento normal del servicio público de mantenimiento de carreteras y el daño patrimonial alegado por el interesado, cuya antijuridicidad tampoco se ha demostrado convenientemente. En consecuencia, procede necesariamente la desestimación de la reclamación formulada.

5. PROBLEMÁTICA GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR ASISTENCIA SANITARIA

5.1. Gastos en asistencia sanitaria en el sector privado y retraso en atención por el Servicio Murciano de Salud (Dictámenes 300/2025 y 291/2025)

Como venimos indicando en reiterados dictámenes (por todos, los núm. **17/2008**, **111/2021** y **32/2024**) “en el Dictamen de 27 de noviembre de 2003 (Exp. 3322/2003), (el Consejo de Estado) recordó que “debe dilucidarse si los gastos realizados en la medicina privada son asumibles por la Administración sanitaria o deben ser soportados por el propio interesado. Únicamente procedería el abono de tales gastos, a título de responsabilidad patrimonial de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, en el caso de error de diagnóstico o inasistencia en la sanidad pública, y a título de reintegro de gastos, en el caso de que la atención en la sanidad privada traiga causa de una “urgencia vital”, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 5.3 del Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud”.

También señalamos en nuestro **Dictamen 372/2016**, que debe tenerse en cuenta como distinción relevante, que existe una doble vertiente sobre el reintegro de gastos, según se esté ante casos en los que proceda la aplicación del artículo 5.3 del R.D. 63/1995 (hoy Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización), o ante los restantes casos en los que se haya acudido a la asistencia en la medicina privada, y serán estos últimos los susceptibles de ser considerados como posibles supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria. El artículo 4.3 del citado Real Decreto 1030/2006 establece que los servicios comunes de dicha cartera únicamente se facilitarán por centros, establecimientos y servicios del Sistema Nacional de Salud, propios o concertados, “salvo en situaciones de riesgo vital, cuando se justifique que no pudieron ser utilizados los medios de aquél”. En esos casos de asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital que hayan sido atendidos fuera del Sistema Nacional de Salud, se reembolsarán los gastos de la misma una vez comprobado que no se pudieron utilizar oportunamente los servicios de aquél y que no constituye una utilización desviada o abusiva de esta excepción. La STS de 17 de julio de 2007, Sala 4ª, interpreta que el requisito de necesidad de recibir asistencia sanitaria urgente, inmediata y de carácter vital, se da cuando la referida asistencia es precisa para conservar la vida, los aparatos y órganos del cuerpo humano o su mejor funcionalidad, o para lograr una mejor calidad de vida y menor dolor y sufrimiento.

5.2 Gastos de peritación como concepto indemnizable (Dictamen 291/2025)

Se reitera la doctrina sostenida en anteriores dictámenes, por remisión al **244/2018**, el cual indicó:

“La cuestión acerca del carácter indemnizable o no de los gastos de peritación ha sido objeto de análisis por este Consejo Jurídico, entre otros, en sus Dictámenes núm. 133/2007 y 193/2011. En ellos se hace alusión expresa a la doctrina del Consejo de Estado que sostiene, con carácter general, que los gastos de peritación no son indemnizables ya que no tienen el carácter de gastos preceptivos y se desembolsan por el reclamante en su propio y exclusivo beneficio (por todos, el Dictamen núm. 3595/1998).

No obstante, este Consejo Jurídico admite la indemnización de los costes de elaboración de informes periciales cuando éstos han devenido en pruebas esenciales y determinantes para la decisión administrativa que haya puesto fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, conciliando en cierto modo la anterior doctrina consultiva con aquella jurisprudencia (por todas, SSTs, Sala 3ª, de 20 de enero y 3 de febrero de 2001), que sostiene que los gastos habidos en la vía administrativa previa, si son probados, habría derecho a su reintegro. Así, junto a los anteriores Dictámenes, el 186/2014”.

5.3. Sobre el consentimiento informado y su adaptación a las posibles situaciones de riesgo (Dictamen 286/2025)

En cuanto a la ausencia de consentimiento informado, consta en la documentación remitida el consentimiento informado para “Cirugía de las Cardiopatías Congénitas”, en el que se describe el procedimiento, la finalidad (entre las que se encuentra la Tetralogía de Fallot), las consecuencias relevantes y los riesgos del procedimiento, siendo la complicación principal el fallecimiento precoz, tardío o súbito, indicando expresamente que “no existen alternativas” a dicho procedimiento.

Como se indica en el informe médico cardiológico aportado por la compañía aseguradora: *“En la documentación se aporta el consentimiento informado firmado por el representante legal de la menor. En la mayoría de centros se utilizan documentos genéricos puesto que hay más de 50 cardiopatías congénitas y algunas de ellas tienen más de un tratamiento quirúrgico diferente. Además, existe mucha variabilidad con respecto a las características basales y antropomórficas de los niños por tanto habría que dar una hoja de consentimiento diferente en cada caso. De ahí la importancia de la entrevista médico-paciente donde se explica el procedimiento y los riesgos asociados generales e individualizados de cada paciente, que se refleja en la rúbrica de un consentimiento informado genérico sobre las cardiopatías congénitas”.*

Las conclusiones expuestas en los informes médico-periciales referidos rebaten las afirmaciones meramente subjetivas y huérfanas de toda prueba realizadas por los reclamantes.

5.4. La asistencia sanitaria es un servicio de prestación de medios en el que es necesario acreditar la infracción de lex artis (Dictamen 235 y 232/2025, entre otros muchos)

La atención médica que el ciudadano ha de esperar de los servicios públicos no es una prestación de resultado, sino de medios, es decir, que el servicio sanitario ha de aplicar todos los medios razonablemente posibles para la curación del paciente, correspondiéndole, por tanto, cualquiera que sea el resultado del tratamiento, una obligación de recursos a emplear por el médico.

En este sentido, sólo en el caso de que se produzca una infracción del deber de aplicación de medios, considerando a tal efecto el estándar de los disponibles aplicado a las circunstancias del caso concreto, responderá la Administración de los daños causados, pues, en caso contrario, dichos perjuicios no habrán de imputarse, en términos jurídicos, a la atención sanitaria pública y, por tanto, no tendrían la consideración de antijurídicos, por lo que deberían ser soportados por el paciente. Prescindir de tal criterio conllevaría una excesiva objetivación de la responsabilidad

administrativa, que en tal caso podría declararse en todos los supuestos en los que, con ocasión de cualquier intervención de los servicios sanitarios públicos, no se pudieran evitar los daños a la salud de las personas que se producen por la misma naturaleza de la condición humana; tal resultado, obviamente, no respondería a la configuración constitucional y legal del instituto de la responsabilidad patrimonial de que se trata.

De ahí que, como recuerda el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 52/2020, sea doctrina jurisprudencial reiterada (por todas, Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 15 de marzo de 2018, recurso núm. 1016/2016) que, *“frente al principio de responsabilidad objetiva interpretado radicalmente y que convertiría a la Administración sanitaria en aseguradora del resultado positivo y, en definitiva, obligada a curar todas las dolencias, la responsabilidad de la Administración sanitaria constituya la lógica consecuencia que caracteriza al servicio público sanitario como prestador de medios, pero, en ningún caso, garantizador de resultados, en el sentido de que es exigible a la Administración sanitaria la aportación de todos los medios que la ciencia en el momento actual pone razonablemente a disposición de la medicina para la prestación de un servicio adecuado a los estándares habituales; conforme con este entendimiento del régimen legal de la responsabilidad patrimonial, en modo alguno puede deducirse la existencia de responsabilidad por toda actuación médica que tenga relación causal con una lesión y no concurra ningún supuesto de fuerza mayor, sino que ésta deriva de la, en su caso, inadecuada prestación de los medios razonablemente exigibles”*.

La actuación del médico ha de regirse por la denominada *“lex artis ad hoc”*, o módulo rector de todo arte médico, como principio director en esta materia, en consideración al caso concreto en que se produce la actuación médica y las circunstancias en que la misma se desarrolla (Dictámenes de este Consejo Jurídico 49/01 y 337/22, entre otros muchos). Por lo tanto, de acuerdo con una consolidada línea jurisprudencial mantenida por el Tribunal Supremo, en las reclamaciones derivadas de la actuación médica o sanitaria no resulta suficiente la existencia de un daño, sino que es preciso acudir al criterio de la *“lex artis ad hoc”* como modo de determinar cuál es la actuación médica correcta en el caso de que se trate, independientemente del resultado producido en la salud o en la vida del enfermo, ya que no le es posible ni a la ciencia ni a la Administración garantizar, en todo caso, la sanidad o la salud del paciente. La *“lex artis”*, por tanto, actúa como elemento modulador de la objetividad predicable de toda responsabilidad administrativa, cuando del ámbito sanitario se trata.

La determinación de si la asistencia sanitaria se ajusta o no a *“normopraxis”* descansa, de forma necesaria, en la apreciación efectuada por profesionales de la medicina, pues sólo ellos poseen los conocimientos especializados precisos para una adecuada valoración de los actos médicos en el contexto concreto que presenta cada supuesto. Siendo necesarios, por tanto, conocimientos científicos para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto -artículo 335 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC)-, el principal apoyo probatorio de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial ha de ser, para los reclamantes, un informe pericial que ponga de manifiesto los errores u omisiones cometidos durante todo el proceso asistencial (el especial valor probatorio de los informes médicos en los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivada de la asistencia sanitaria es puesto de relieve por el Tribunal Supremo en Sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 1 de marzo de 1999).

5.5. Daño desproporcionado e inversión de la carga de la prueba (Dictamen 225/2025)

Ya ha señalado este Consejo Jurídico en anteriores ocasiones (por todos, **Dictamen 201/2020**), que la teoría del daño desproporcionado parte de considerar que, ante la quiebra del resultado que se puede considerar normal o esperable de una intervención y la desproporción del efecto dañoso que se produce realmente, se presume que el perjuicio es causado por una quiebra de la *lex artis* por parte de la Administración sanitaria. Y también es conocido que la regla *res ipsa loquitur* -la cosa habla por sí misma- libera sustancialmente de prueba al interesado en los casos en que el resultado producido aparece como claramente superior y más perjudicial del que razonablemente cabía esperar. Así, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, en Sentencia 780/2001, de 19 de julio, con cita de otras resoluciones anteriores, expresa que *“cuando el resultado obtenido es desproporcionado a lo que comparativamente es usual, [surge] una presunción desfavorable al buen hacer exigible y esperado, y también propuesto desde su inicio, que ha de desvirtuar el interviniente, y no el paciente, justificando su adecuada actividad en una impuesta inversión de la carga de la prueba según aquellas sentencias reseñadas, especialmente la última de ellas, que ha venido estableciendo por razón de aquella desproporción de resultados que, con más facilidad que nadie, puede justificar el autor de la actividad que el mal resultado surge si es que ésta ha sido por su propia culpa o por causa inevitable e imprevisible”*.

Pero la mera existencia de este tipo de daño no conlleva por sí misma la existencia de responsabilidad. De este modo, la Sentencia de dicho Alto Tribunal de 30 de abril de 2007 señala que *“la existencia de un resultado desproporcionado no determina por sí solo la existencia de responsabilidad del médico, sino la exigencia al mismo de una explicación coherente acerca del porqué de la importante disonancia existente entre el riesgo inicial que implicaba la actividad médica y la consecuencia producida”*.

En la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 10 de junio de 2008 se explica que, en estos supuestos, *“En virtud del principio de facilidad y proximidad probatoria, el profesional médico puede estar obligado a probar las circunstancias en que se produjo el daño si se presenta un resultado dañoso generado en la esfera de acción del demandado de los que habitualmente no se producen sino por razón de una conducta negligente, dado que entonces el enjuiciamiento de la conducta del agente debe realizarse teniendo en cuenta, como máxima de experiencia, la necesidad de dar una explicación que recae sobre el que causa un daño no previsto ni explicable en su esfera de actuación profesional”*.

Cabe recordar, asimismo, que la Sentencia del mencionado Alto Tribunal (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 9 de marzo de 2011, resalta que *“es jurisprudencia reiterada de esta Sala la que expresa que no resulta adecuada la invocación de la doctrina del daño desproporcionado a efectos probatorios, cuando la lesión padecida por la interesada como consecuencia de la intervención a que fue sometida constituye un riesgo propio de la misma en un porcentaje considerable, como informan los peritos, de modo que lo ocurrido no puede considerarse como un daño desproporcionado atendiendo a las características de la intervención que se practicó”*.

6. CUESTIONES GENERALES SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR ACCIDENTES DE TRÁFICO

6.1. Falta de legitimación activa. Accidentes de tráfico de vehículos (Dictamen 353)

El artículo 4.1 LPAC reconoce la condición de interesado en el procedimiento a quienes lo promueven como titulares de derechos o intereses legítimos. De igual modo, el artículo 32.1 LRJSP exige que el daño cuya reparación se pretende haya sido efectivamente sufrido por el reclamante en sus bienes o derechos. Como señala el Tribunal Supremo en la Sentencia de 14 de julio de 2009 (recurso 5116/2007), *“De ello podemos concluir que mientras la presencia de los interesados en un procedimiento, bien porque lo promuevan, bien porque se personen en el promovido por un tercero o en el iniciado de oficio por la Administración, es contingente, la de los titulares de derechos que puedan resultar afectados es necesaria, de tal suerte, que al menos deberán ser notificados para evitar su indefensión”*.

De ahí que el artículo 8 LPAC disponga que *“Si durante la instrucción de un procedimiento que no haya tenido publicidad, se advierte la existencia de personas que sean titulares de derechos o intereses legítimos directos cuya identificación resulte del expediente y que puedan resultar afectados por la resolución que se dicte, se comunicara a dichas personas la tramitación del procedimiento”*.

En el caso examinado, no consta que se haya comunicado de oficio a la persona que aparece en la factura y que puede resultar afectada por la decisión que se deba de adoptar, la tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial sometido a dictamen

Tampoco consta acreditado que el reclamante haya satisfecho el importe de la factura, por lo que procede apreciar la falta de legitimación activa del mismo, lo que determinaría la desestimación de la reclamación.

Como ha señalado el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 44.129, de 22 de abril de 1982, *“La legitimación es requisito procesal, de modo que su no concurrencia impide entrar a conocer del fondo del asunto”*. Y según apuntó asimismo ese Alto Cuerpo consultivo en su Dictamen núm. 3.158, de 26 de junio de 1997, la legitimación activa constituye un *“requisito previo para poder entrar en el análisis de la pretensión”*.

6.2. Falta de legitimación activa de compañía de seguros. Accidentes de tráfico de vehículos (Dictamen 222/2025)

La legitimación activa, cuando de daños a las cosas se trata, corresponde de forma primaria a su propietario, en la medida en que dicho perjuicio incide negativamente en su patrimonio, disminuyendo su valor. De ahí que quepa reconocer legitimación activa al propietario del vehículo por los daños que realmente ha sufrido. En el supuesto sometido a consulta el vehículo accidentado fue declarado siniestro total, de forma que la aseguradora debió abonar al asegurado el valor venal del vehículo más el importe de afección, por un importe total de 1.188 euros.

Sin embargo, a nuestro juicio no ha quedado debidamente acreditado el pago realizado por la aseguradora al asegurado propietario del vehículo, puesto que lo único que consta en el expediente en un simple folio, sin membrete y sin firma en el que se indica que, supuestamente, el propietario del vehículo (Diego Tomás López), en fecha 14 de octubre de 2022, ha percibido la cantidad de 1.188,00 euros, sin acompañar a dicho escrito el justificante de haber hecho efectiva realmente (por ejemplo, por transferencia) esa cantidad.

En consecuencia, no procedería reconocer legitimación activa a dicha mercantil para la reclamación de lo abonado en cumplimiento de sus obligaciones contractuales, pues es únicamente dicha circunstancia la que la habilitaría para ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, como establece el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, por lo que lo procedente hubiera sido requerir al solicitante para que aportara dicho justificante de pago (con la advertencia de que, caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido) y, en el caso de que no aportara este, tenerlo por desistido por falta de legitimación activa.

6.3. Importancia del atestado policial como prueba en accidentes de tráfico (Dictamen 233/2025)

En relación con la carga de la prueba, corresponde al actor acreditar las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, de la antijuridicidad, del alcance y de la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración. De ahí que, cuando esa prueba resulta insuficiente, ha de descartarse la existencia de aquélla. Así, en un supuesto similar al ahora sometido a consulta, la sentencia de 21 marzo 2002, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª, de la Audiencia Nacional, señala que *“en el caso de autos no queda acreditado, que los daños y perjuicios que se reclaman, trajeran su causa directa y eficaz en una omisión de la diligencia exigible a la Administración en el mantenimiento del estado de las vías públicas. El actor alega que los daños causados en su vehículo se produjeron por la existencia de piedras de gran tamaño desprendidas de un talud que se encontraban en la carretera. Sin embargo, no se avisa en ese momento a la Guardia Civil, ni a ninguna otra Fuerza, para que levantase un atestado evidenciador de lo ocurrido: los hechos, según el recurrente, tienen lugar a las 03'30 horas del 5 de Abril de 1.999 y no comparece hasta las 19'16 horas del día 6 de Abril en la Comisaria de Erandio. Tampoco la Demarcación de Carreteras del Estado en Cantabria tiene ningún conocimiento de los hechos, ni pudo tomarse declaración al testigo propuesto, quien estaba ausente del domicilio aportado, desde hacía más de un año. Si a ello se añade que no consta que se hubiera realizado ninguna llamada de emergencia al teléfono 112, debe concluirse que no queda suficientemente probada ninguna omisión de la diligencia exigible a la Administración, lo que comporta la desestimación del recurso interpuesto”*.

Es necesario recordar nuestra consolidada doctrina, contenida entre otros en el **Dictamen 203/2017** y reiterada en el **32/2022**, con cita de otros anteriores, según la cual insistimos en *“que la realización del atestado resulta esencial no ya sólo para que pueda acreditarse que el reclamante circulaba por el lugar en cuestión el día y hora que manifiesta (sin mayor apoyatura que su testimonio), sino que la presencia policial poco tiempo después del accidente permite un examen de las circunstancias concurrentes en*

el presunto accidente que resulta trascendental para el enjuiciamiento de pretensiones como la presente. En este sentido, resulta evidente que, en el estado actual de facilidad de las comunicaciones, no puede aceptarse que el deber del afectado de comunicar en tal momento el siniestro (para lo que existen, incluso, números telefónicos de coordinación de emergencias) constituya un deber excesivo, antes al contrario, se estima que es una carga para el que pretenda, luego, deducir una pretensión indemnizatoria como la del caso. Frente a ello, y como indicamos en el Dictamen 212/2002, si el interesado, por la escasa relevancia de los daños, opta por no avisar a la Guardia Civil para que constate en dicho momento el accidente, deberán concurrir otras circunstancias de muy especial consistencia que lleven a la convicción de la ocurrencia del accidente tal y como lo relata el reclamante, y que aquél es causa eficiente de los daños por los que reclama, sin que, en el caso que nos ocupa, las circunstancias alegadas por el mismo sean indicios lo suficientemente concluyentes para tener por cumplidamente acreditados los hechos en que basa su pretensión”.

6.4. Necesidad de acreditar la audiencia al interesado (Dictamen 234/2025)

Al tratarse de notificaciones en papel, como es el caso, el artículo 42 LPAC dispone que se actúe de acuerdo con lo que prevé el artículo 44, según el cual *“Cuando los interesados en un procedimiento sean desconocidos, se ignore el lugar de la notificación o bien, intentada ésta, no se hubiese podido practicar, la notificación se hará por medio de un anuncio publicado en el «Boletín Oficial del Estado».*

Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la Comunidad Autónoma o de la Provincia, en el tablón de edictos del Ayuntamiento del último domicilio del interesado o del Consulado o Sección Consular de la Embajada correspondiente.

Las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas de notificación complementarias a través de los restantes medios de difusión, que no excluirán la obligación de publicar el correspondiente anuncio en el «Boletín Oficial del Estado”.

Como decimos, no se ha incorporado al expediente el documento que acredite el cumplimiento de la obligación de practicar la notificación edictal, una vez que es devuelta la notificación postal intentada, al resultar “desconocida” la reclamante, lo que lo deja en una situación de indefensión si no puede tener acceso a su contenido por ningún otro medio.

Lo que realiza la Administración en este caso es remitir a una dirección de correo electrónico, que no había sido indicado ni en la reclamación ni en ningún otro escrito por la reclamante, el citado oficio de trámite de audiencia.

La posibilidad de utilizar vías coadyuvantes para practicar avisos está expresamente contemplada en el último párrafo del número 1 del artículo 41 LPAC, según el cual *“Adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de los avisos regulados en este artículo, pero no para la práctica de notificaciones”.*

En este caso, si bien la Administración utilizó la vía del correo electrónico (no señalado por la reclamante, como ya se ha indicado) para intentar hacer llegar a la interesada el trámite ya referido, debió dejar constancia de ello en el expediente.

La Sentencia núm. 513/2019, de 11 abril, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recogiendo la jurisprudencia al respecto sobre las notificaciones defectuosas, proclama:

“La doctrina contenida en la sentencia dictada por esta Sala y Sección el 5 de mayo de 2011 (casación núm. 5671/2011).

En ella se efectúa una sistematización sobre la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y este Tribunal Supremo sobre los casos en los que se debe o no se debe dar validez a las notificaciones; tras destacar que se trata de una materia ciertamente casuística pero en la que se pueden establecer ciertos parámetros que permitan abordar esta materia con una cierta homogeneidad en su tratamiento.

Algunas de las ideas principales que se destacan en orden a esa meta de homogeneidad se pueden resumir en lo siguiente:

- La notificación tiene una suma relevancia para el ejercicio de los derechos y la defensa de los intereses que se quieran hacer valer frente a una determinada actuación administrativa.

- La función principal de la notificación es precisamente dar a conocer al interesado el acto que incida en su esfera de derechos o intereses.

Lo que acaba de afirmarse pone bien de manifiesto que lo relevante para decidir la validez o no de una notificación será que, a través de ella, el destinatario de la misma haya tenido un real conocimiento del acto notificado.

- Las consecuencias finales de lo que antecede serán básicamente estas dos: que la regularidad formal de la notificación no será suficiente para su validez si el notificado no tuvo conocimiento real del acto que había de comunicársele; y, paralelamente, que los incumplimientos de las formalidades establecidas no serán obstáculo para admitir la validez de la notificación si ha quedado debidamente acreditado que su destinatario tuvo un real conocimiento del acto comunicado.

Con base en las anteriores ideas se subraya la necesidad de diferenciar situaciones y sentar respecto de ellas algunos criterios; una diferenciación que principalmente conduce a lo que continúa:

- Notificaciones que respetan todas las formalidades establecidas: en ellas debe de partirse de la presunción iuris tantum de que el acto ha llegado tempestivamente a conocimiento del interesado; pero podrán enervarse en los casos en los que se haya acreditado suficientemente lo contrario.

- Notificaciones que han desconocido formalidades de carácter sustancial (entre las que deben incluirse las practicadas, a través de un tercero, en un lugar distinto al domicilio del interesado: en estas ha de presumirse que el acto no llegó a conocimiento tempestivo del interesado y le causó indefensión; pero esta presunción admite prueba en contrario cuya carga recae sobre la Administración, una prueba que habrá de considerarse cumplida cuando se acredite suficientemente que el acto llegó a conocimiento del interesado.

- *Notificaciones que quebrantan formalidades de carácter secundario: en las mismas habrá de partir de la presunción de que él acto ha llegado a conocimiento tempestivo del interesado*".

En el caso presente no ha quedado acreditado que la interesada haya tenido conocimiento de los actos administrativos dictados que afectan a su derecho, ni que la Administración haya agotado las posibilidades que le otorga el ordenamiento para intentarlo. Antes al contrario ha obrado con una celeridad no compatible con las mínimas garantías del procedimiento. No se puede compartir el hecho de que no se haya practicado la notificación edictal ni de que, estando tan fácilmente a su alcance, no se haya realizado o, al menos, dejado constancia en el expediente de la remisión de el correo electrónico que, aun siendo desconocido en el expediente, fue realmente recibido y leído por el destinatario, quedando acreditado, además, que le fue entregado a la interesada. Es obligación de la Administración actuar con los medios a su disposición para intentar el éxito de la notificación cursada para evitar la indefensión de los interesados.

7. NULIDAD DE LOS CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO (Dictamen 299/2025)

7.1. Doctrina general. Interpretación restrictiva. Ausencia de procedimiento

Una reiterada jurisprudencia (por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1980), así como una abundante doctrina del Consejo de Estado (Dictamen núm. 1.494/2007) y la de este Consejo Jurídico, considera la revisión como una potestad excepcional de la Administración para dejar sin efecto sus propios actos al margen de cualquier intervención jurisdiccional, razón por la cual ha de ser objeto de interpretación restrictiva y sólo aplicable a aquellos supuestos en los que los actos a revisar adolezcan de un defecto de la máxima gravedad.

Por esa razón, las situaciones excepcionales en las que tal potestad haya de ser aplicada deben analizarse con suma cautela, procurando cohonestar los principios básicos de legalidad, en virtud del que se establece la posibilidad de revisar los actos administrativos cuando se constata su ilegalidad, y el de seguridad jurídica, que postula la conservación de los actos ya dictados y su irrevocabilidad administrativa.

Es constante la doctrina elaborada en interpretación del artículo 62.1, letra e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy 47.1, letra e, LPAC), según la cual, para que opere esta causa de nulidad, el empleo de los dos adverbios "total y absolutamente" recalca "la necesidad de que se haya prescindido por entero, de un modo manifiesto y terminante, del procedimiento obligado para elaborar el correspondiente acto administrativo; o bien de algunos de sus trámites esenciales que se pueda equiparar a esa omisión total. Junto a lo anterior, precisamente para ponderar la especial gravedad del vicio que se alega, ha de analizarse si se causó indefensión al interesado, para lo que habrán de tenerse en cuenta, entre otras circunstancias, las consecuencias que sufrió por tal conculcación y lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de haberse observado el trámite omitido" (Dictamen del Consejo de Estado 670/2009). Y es que la interpretación estricta que demanda esta causa de nulidad ha de ser puesta en relación con la función de garantía inherente a la

exigencia de que el ejercicio de las potestades y competencias administrativas se actúe a través de un procedimiento, a la vez garantía de los ciudadanos y del interés público. Por ello, la eventual concurrencia de esta causa de nulidad no debe examinarse desde una perspectiva formalista, sino desde una óptica sustantiva, en la que lo decisivo no es tanto la ausencia de uno o varios trámites, como que no se hayan respetado los principios o reglas esenciales que informan el procedimiento (Dictamen del Consejo de Estado 2183/2003).

7.2. La adjudicataria carece de uno de los requisitos exigidos al efecto por el PCAP (Cláusula 7.8, 15º), como es tener inscrito un plan de igualdad vigente en el Registro y Depósito de Convenios Colectivos, Acuerdos Colectivos de Trabajo y Planes de Igualdad (REGCON)

Para la actora, el hecho de que el contrato se adjudicara a una empresa que carece de uno de los requisitos exigidos al efecto por el PCAP (Cláusula 7.8, 15º), como es tener inscrito un plan de igualdad vigente en el Registro y Depósito de Convenios Colectivos, Acuerdos Colectivos de Trabajo y Planes de Igualdad (REGCON), determina que *“el contrato ha sido adjudicado con incumplimiento de lo establecido en el PCAP, y, por tanto, con infracción del artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, esto es prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados”*.

A la luz de la expresada doctrina, en el supuesto sometido a consulta no se advierte que se haya conculcado de forma sustancial el procedimiento legalmente establecido para la adjudicación del contrato. Antes al contrario, el expediente muestra el cumplimiento por la mesa de contratación de los trámites establecidos en la normativa reguladora y en los propios pliegos contractuales, en particular la exigencia de la documentación que la cláusula 7.8 PCAP dispone que habrá de requerirse al propuesto como adjudicatario. Así, una vez valoradas las ofertas y propuesta una de las licitadoras como adjudicataria, se procedió a solicitarle la documentación prescrita por el PCAP y, en particular, conforme a la Cláusula 7.8, 15º, la acreditación de tener inscrito un plan de igualdad, para lo cual se requirió a la empresa que presentara *“un certificado de inscripción del Plan de igualdad en el registro correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.1 f) del Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo”*.

En cumplimiento de dicho requerimiento, la licitadora propuesta como adjudicataria presentó la comunicación que la Dirección General de Trabajo le dirigió el 22 de octubre de 2020, cuando la empresa procedió a inscribir su Plan de Igualdad, que se expresa en los siguientes términos: *“En virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1.f) del Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios, acuerdos colectivos de trabajo y planes de igualdad, y de conformidad con lo establecido en el artículo 46.5 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, esta Dirección General de Trabajo COMUNICA que queda registrado e inscrito el Plan de Igualdad de la empresa GLOBAL ROSETTA, S.L.U.”*.

El citado Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, fue objeto de modificación por el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo. Esta modificación incidió de forma relevante en el procedimiento de elaboración de los planes, su contenido, alcance,

necesidad de revisión periódica, registro, etc., por lo que la Disposición transitoria única del reglamento modificativo estableció que *“los planes de igualdad vigentes al momento de la entrada en vigor del presente real decreto, deberán adaptarse en el plazo previsto para su revisión y, en todo caso, en un plazo máximo de doce meses contados a partir de la entrada en vigor de este real decreto, previo proceso negociador”*.

En la medida en que la entrada en vigor de la modificación se produjo el 14 de enero de 2021 (a los tres meses de la publicación del real decreto en el BOE, el 14 de octubre de 2020, Disposición final tercera), los planes de igualdad inscritos con anterioridad, como era el caso del de la adjudicataria, habían de adaptarse en el plazo máximo de doce meses, es decir, antes del 14 de enero de 2022. Dado que la documentación presentada por la propuesta como adjudicataria era anterior a dicha fecha, y no era un verdadero certificado, que es lo que se le requirió, sino la comunicación de inscripción en el registro, la información contenida en ella no acreditaba por sí sola la vigencia y eficacia del plan de igualdad inscrito en el momento en que se le solicitó que lo acreditara. Por tal motivo, la Mesa de contratación debió requerir a la empresa para que subsanara la documentación presentada y que aportara un certificado de inscripción actualizado, toda vez que, de conformidad con el artículo 140.4 LCSP, las circunstancias relativas a la capacidad, solvencia y ausencia de prohibiciones de contratar -lo es, para las empresas de más de 50 trabajadores, carecer de un plan de igualdad inscrito, ex artículo 71.1,d, LCSP-, deberán concurrir en la fecha final de presentación de ofertas y subsistir en el momento de perfección del contrato.

Ahora bien, que la Administración diera por buena la documentación aportada y considerara que acreditaba el cumplimiento del requisito de contar con un plan de igualdad inscrito, no puede configurarse como la omisión de un trámite esencial del procedimiento que pudiera llegar a equipararse a la ausencia total del mismo y constituir la causa de nulidad alegada. Es decir, el procedimiento se siguió por sus trámites, manifestando la licitadora en su declaración responsable que tenía un plan de igualdad inscrito, circunstancia que fue objeto del requerimiento de acreditación una vez fue propuesta como adjudicataria, cumpliendo así la Administración con lo establecido en el PCAP. Sin perjuicio de lo que más adelante se indica en este Dictamen acerca de la causa de nulidad establecida en el artículo 39.2 LCSP, la veracidad o no de lo afirmado por la interesada no es determinante del vicio formal que se imputa a la Administración, que cumplió con el procedimiento.

En cualquier caso, de haberse requerido a la licitadora propuesta como adjudicataria que acreditara la efectividad del plan de igualdad inscrito, a pesar de no constar su adaptación a la reforma de la normativa reguladora de dichos planes operada por el Real Decreto 910/2020, de 13 de octubre, ésta habría podido comunicar entonces a la Administración contratante lo que informó posteriormente, acerca del proceso negociador en marcha entre los representantes de los trabajadores y la referida empresa para aprobar un nuevo plan de igualdad, y el acuerdo expreso alcanzado por las partes negociadoras de extender la vigencia del plan inscrito hasta la aprobación del nuevo. Así, consta en el expediente un escrito suscrito por los representantes de la mercantil y de los trabajadores el 27 de abril de 2023, en el que se indica que *“mientras dure la negociación, el plan registrado el 22/10/2020 Expediente 90/11/0601/2020 seguirá siendo de efectiva aplicación por parte de la empresa”*.

De modo que la omisión por la Mesa de contratación de un requerimiento de subsanación de la documentación aportada por la licitadora propuesta tendría una relevancia meramente formal, no sustantiva, pues la empresa sí contaba con un plan de

igualdad inscrito que se venía aplicando de forma efectiva a la fecha en la que era obligatorio contar con él para poder contratar con la Administración y que, a su parecer, cumplía con el requisito establecido en la normativa de contratación y en los pliegos.

7.3. La causa de nulidad establecida en el artículo 39.2, a) LCSP: estar el adjudicatario incurso en prohibición de contratar en relación a la carencia de Plan de Igualdad

Según se desprende del expediente, la adjudicataria contaba con un plan de igualdad desde el año 2017, que inscribió en el registro correspondiente en el año 2020. No obstante, como ya hemos señalado supra, la modificación de la reglamentación de estos planes de igualdad, operada por el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, obligaba a adaptar a esta nueva regulación los planes ya existentes, en un plazo que finalizó el 14 de enero de 2022. A la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, el 21 de septiembre de 2023, no constaba inscrito en el Registro de convenios un plan adaptado, lo que cabría equiparar a la inexistencia de un plan de igualdad en la empresa licitadora, toda vez que el inscrito en el año 2020 no cumpliría con la nueva regulación. De forma categórica, la Sentencia del Tribunal Superior de Andalucía (Sevilla), Sala de lo Contencioso, número 957/2024, de 27 de septiembre, afirma que “Una vez finalizado el periodo transitorio de la DT Única del Real Decreto 901/2020, de 3 (sic, 13) de octubre, sin adaptarse los Planes de Igualdad, estos, por imperativo legal, dejan de surtir efectos en el REGCON”.

Cuando, como ocurre en el supuesto sometido a consulta, la vía utilizada es la excepcional de la revisión de oficio, el carácter estricto de la interpretación de las causas de nulidad y de la valoración de su concurrencia en cada caso, exige realizar un razonamiento sustantivo, alejado de automatismos o apreciaciones puramente formales. Desde esta óptica, la adjudicataria contaba con un plan de igualdad inscrito en el registro de convenios el 20 de octubre de 2020, es decir, apenas una semana después de la publicación del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre (publicado en el BOE del 14 de octubre), por el que se operó la reforma de la regulación de los planes de igualdad, aun cuando todavía no hubiera entrado en vigor (lo haría el 14 de enero de 2021). Dicho plan de igualdad, pese a no estar formalmente adaptado al RD 901/2020, de 13 de octubre, se seguía aplicando de forma efectiva en la empresa, siendo vinculante para las partes por acuerdo expreso de la comisión negociadora del plan, y a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, el 21 de septiembre de 2023, se encontraba en fase de negociación entre la empresa y sus trabajadores un nuevo plan.

Además, a la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas, aún no se había modificado el artículo 71.1, d) LCSP, con la exigencia expresa de inscripción del plan de igualdad en el Registro, para no incurrir en la prohibición de contratar, lo que se llevó a efecto por la Ley Orgánica 2/2024, de 1 de agosto, de representación paritaria y presencia equilibrada de mujeres y hombres. Tras esta modificación ya se considera de forma unánime por los tribunales administrativos de recursos contractuales y por la jurisprudencia, que la carencia de un plan de igualdad en vigor, adaptado a la reforma operada por el Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, y formalmente inscrito en el registro, activa la prohibición de contratar, negando cualquier ultraactividad a los planes de igualdad anteriores al 14 de enero de 2022, incluso aunque se encuentren en fase de negociación para la adaptación del plan (así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Contencioso, número 254/2025, de 17 de junio).

Sin embargo, antes de la referida modificación legal, el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) sostenía que la inscripción del plan de igualdad en el REGCON no tenía carácter constitutivo, sino meramente formal, toda vez que el fin perseguido con el registro del plan era dotarlo de publicidad. Es decir, que era posible la existencia y eficacia de un plan de igualdad, aunque éste no estuviera inscrito, por lo que la mera ausencia de la inscripción no conllevaba la prohibición de contratar. Así lo recuerda y reafirma su doctrina el indicado órgano en la reciente Resolución 1360/2025, de 2 de octubre, al establecer lo siguiente:

“De acuerdo con lo indicado en el Acuerdo del Pleno de este Tribunal de fecha 26 de septiembre de 2024 sobre aplicación de la prohibición para contratar relativa a contar con un plan de igualdad, la nueva redacción del dicho precepto no resulta de aplicación al presente asunto, puesto que el anuncio de publicación del expediente de licitación es anterior al 22 de agosto de 2024.

En dicho acuerdo, se indicaba, lo siguiente: Con anterioridad a la reforma legislativa, este Tribunal ha interpretado el precepto en cuestión considerando que la inscripción del Plan de Igualdad no era constitutiva, la redacción del artículo 71.1.1. letra d) no la exigía expresamente, por lo que en atención a que es una norma sancionadora y limitativa de la concurrencia, procedía en esta materia una interpretación restrictiva y, en consecuencia, que la falta de inscripción del Plan de Igualdad no determina por sí sola que la empresa se encontrase incurso en una prohibición para contratar en el sector público. Dicha interpretación ha sido confirmada por la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 22 de mayo de 2024.

(...)

Es, por lo tanto, aplicable en el supuesto que nos ocupa la doctrina sostenida por este Tribunal con anterioridad a la reforma operada en 2024, que, según señalamos en nuestro acuerdo del Pleno, consideraba que la inscripción del Plan no tiene carácter constitutivo, por lo que la prohibición de contratar se circunscribe a la ausencia de un Plan de Igualdad aprobado, sin que fuera precisa su inscripción”.

En el marco de dicha doctrina, el TACRC consideró que podía entenderse vigente y efectivo un plan de igualdad no adaptado a la nueva regulación, una vez expirado el plazo anual de adaptación establecido por la disposición transitoria única del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, en tanto se desarrollaba el procedimiento negociador para lograr dicha adecuación (Resolución n.º 1026/2023, de 28 de julio). Es decir, aceptaba una suerte de ultraactividad acordada por las partes negociadoras, frente a la pérdida de eficacia o vigencia *ope legis* que se derivaría de la indicada disposición transitoria.

De modo similar, en el supuesto objeto de este Dictamen, la comisión negociadora del plan, el 27 de abril de 2023, acordó de forma expresa mantener la vigencia del plan “*mientras dure la negociación*”, que se extendió hasta el 17 de noviembre de 2023, fecha de inscripción del nuevo plan, el cual ya se encontraba inscrito y en vigor a la fecha de formalización del contrato, el 15 de enero de 2024.

8. RESOLUCIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

8.1. Imposibilidad de resolver un contrato extinguido (Dictamen 277/2025)

El artículo 209 LCSP dispone que *“Los contratos se extinguirán por su cumplimiento o por resolución, acordada de acuerdo con lo regulado en esta Subsección 5.ª”*. Y es doctrina del Consejo de Estado que una vez extinguido el contrato no es posible ejercer la potestad de resolver. Así lo viene manteniendo desde su Dictamen 614/94, de 3 de junio en el que concluye: *“En primer lugar, que efectivamente, como se ha dicho, ha existido una deficiente prestación del servicio por parte de la empresa adjudicataria. Sin embargo, la solución del presente asunto no deber ir en este caso por la vía de la resolución formal del contrato, toda vez que, según se deduce de la documentación incorporada al expediente, la adjudicataria prestó efectivamente el servicio de mantenimiento de los jardines (aunque de manera deficiente, como se ha dicho) hasta la finalización del año 1991, razón por la que el contrato se extinguió por el transcurso del plazo de duración del mismo (año 1991). En estas circunstancias se estima más correcto en el presente caso -atendidas además las peculiaridades concurrentes- plantear el asunto simplemente como liquidación de un contrato ya extinguido”*. Esta línea doctrinal se ha mantenido posteriormente en distintos Dictámenes.

Consecuencia de lo expuesto es la imposibilidad de ejercicio de tal potestad. Ahora bien, en el expediente que se tramite para la liquidación, en el que deberá darse audiencia al contratista y en el que no será preceptiva la consulta a este Consejo Jurídico (Dictamen 1118/2015 CE) el Ayuntamiento debe tener presente lo dispuesto en el número 2 del artículo 311 LCSP a cuyo tenor *“El contratista será responsable de la calidad técnica de los trabajos que desarrolle y de las prestaciones y servicios realizados, así como de las consecuencias que se deduzcan para la Administración o para terceros de las omisiones, errores, métodos inadecuados o conclusiones incorrectas en la ejecución del contrato”*. Por ello, como en el procedimiento sobre el que se emite este Dictamen se afirma por la Administración consultante acreditada la existencia de incumplimientos, podría hacer uso de la facultad que le otorga el apartado 3 del citado artículo 311 del mismo texto legal, a cuyo tenor *“La Administración determinará si la prestación realizada por el contratista se ajusta a las prescripciones establecidas para su ejecución y cumplimiento, requiriendo, en su caso, la realización de las prestaciones contratadas y la subsanación de los defectos observados con ocasión de su recepción. Si los trabajos efectuados no se adecuan a la prestación contratada, como consecuencia de vicios o defectos imputables al contratista, podrá rechazar la misma quedando exento de la obligación de pago o teniendo derecho, en su caso, a la recuperación del precio satisfecho”*. Ello sin olvidar que, al no tratarse de extinción del contrato por resolución, por causa imputable al contratista, no es de aplicación el artículo 213.3 LCSP.

8.2. Aplicación cronológica de las causas de resolución: regla de prioridad (Dictamen 308/2025)

Si bien el impago de las certificaciones de obra en determinadas circunstancias podría dar lugar a la resolución del contrato por causa imputable a la Administración, ex artículos 198.6 y 211.1, letra e) LCSP, o justificar una resolución por mutuo acuerdo ante la imposibilidad de culminar el contrato dados los incumplimientos del Ayuntamiento, como parece apuntar la contratista en su escrito de oposición a la resolución por causa a ella imputable, ha de recordarse la regla de prioridad contenida en el artículo 211.2

LCSP. De conformidad con ella, cuando concurren diversas causas de resolución del contrato con diferentes efectos en cuanto a las consecuencias económicas de la extinción, deberá atenderse a la que haya aparecido con prioridad en el tiempo. Y ha de convenirse en que la primera que apareció en el tiempo fue la demora en la ejecución de la obra por causa imputable a la contratista, que se manifestó de forma evidente el 5 de febrero de 2024, cuando a la fecha de expiración del plazo del contrato, éste sólo se había ejecutado en un porcentaje del 15%. Adviértase que los eventuales incumplimientos el Ayuntamiento se habrían producido a partir de esa fecha, pues las cinco certificaciones pendientes de abono corresponden a los meses de febrero a junio de 2024. En consecuencia, este Consejo Jurídico comparte la consolidada doctrina del Consejo de Estado según la cual, en general, en caso de concurrencia de varias causas de resolución contractual debe aplicarse preferentemente la causa que se hubiere producido antes desde el punto de vista cronológico (Dictamen del Consejo de Estado 13711/2012), doctrina acogida también por la Sala Tercera del Tribunal Supremo (STS de 9 de enero de 2012) y hoy consagrada en el art. 211 LCSP.

En este mismo sentido se vienen pronunciando Dictámenes de otros Consejos consultivos, como el nº 235/2020, de 10 de junio, de Castilla-La Mancha.

8.3. Obra sin finalizar al terminar el plazo de ejecución (Dictamen 308/2025)

De conformidad con el artículo 193 LCSP, el contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo y la constitución en mora del contratista no precisará intimación previa por parte de la Administración. Según el artículo 193.3 LCSP, cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades.

Por su parte, el artículo 211.1, letra d) LCSP, dispone que será causa de resolución del contrato la demora en el cumplimiento de los plazos por parte del contratista.

Llegado el plazo de finalización de ejecución de la obra, ésta no había finalizado por causas imputables al contratista, por lo que resulta procedente resolver el contrato por la causa establecida en el artículo 211.1.d) LCSP, con las consecuencias previstas en el artículo 213 de dicho texto legal, cuyo apartado 3 dispone que cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada, lo que habrá de determinarse en un nuevo procedimiento contradictorio.

Además, el contrato deberá ser liquidado para cumplir con lo previsto en el artículo 246 LCSP, según el cual, la resolución del contrato dará lugar a la comprobación, medición y liquidación de las obras realizadas con arreglo al proyecto, fijando los saldos pertinentes a favor o en contra del contratista.

9. PLAZO DE RESOLUCIÓN DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO CELEBRADOS POR LAS CORPORACIONES LOCALES (Dictamen 277/2025)

9.1. Aplicación de la tramitación de urgencia. La reducción afecta al plazo máximo de resolución del procedimiento administrativo en su conjunto

Esta declaración de urgencia se llevó a cabo, en efecto, en el acuerdo de la Junta de Gobierno Municipal de 25 de julio de 2025, por el que se acuerda la resolución contractual.

Como ya se indicó en nuestro **Dictamen 194/2025** y en el recientísimo **Dictamen 249/2025**, recaído en el mismo asunto de resolución contractual del Ayuntamiento de Murcia:

“La declaración de urgencia citada implica que se reduzcan a la mitad los plazos establecidos para el procedimiento ordinario, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos, según se establece en el artículo 33 LPAC. Además, la reducción afecta al plazo máximo de resolución del procedimiento administrativo en su conjunto, y no sólo a los plazos de los trámites específicos que lo integran. Así se entendió en el Dictamen de este Consejo Jurídico núm. 36/2021 que se menciona, de igual modo, en la Memoria de este Cuerpo consultivo correspondiente a ese año.

Y en los mismos términos se pronuncia la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Granada) de 11 de mayo de 2015 (rec. 2173/2009), en un supuesto en el que se discutía la caducidad de un procedimiento de deslinde de una vía pecuaria tramitado de urgencia, concluyendo la resolución citada en los siguientes términos: “Por tanto, el plazo de dieciocho meses para la resolución del procedimiento de deslinde debe reducirse a la mitad, esto es, a nueve meses en aplicación de los precitados preceptos legales y reglamentarios, plazo que, a tenor de lo actuado en el expediente administrativo, fue ampliamente rebasado”.

En lo que atañe a la doctrina consultiva, se puede traer a colación el Dictamen núm. 378/2013, de 5 de noviembre, del Consejo Consultivo de Canarias (Sección 2ª), en él se trata la posible resolución de un contrato administrativo de gestión de servicio público de residencia sociosanitaria.

En él se concluye que el procedimiento había caducado, y se argumenta en el Fundamento III que “fue iniciado el 18 de marzo de 2013 mediante el correspondiente Acuerdo del Consejo de Gobierno Insular y su tramitación fue declarada urgente por posterior Resolución de la Presidencia del Cabildo de 22 de marzo 2013, lo que implica la reducción del plazo inicialmente previsto (artículo 50 LRJAP-PAC), como se evidencia en este último acuerdo al conceder un trámite de alegaciones a la concesionaria por término de cinco días. Con ello, el Acuerdo de 5 de junio de 2013, de ampliación del plazo por otros tres meses, fue adoptado cuando ya había transcurrido el plazo para resolver el procedimiento”.

Conviene recordar que en ese supuesto se aplicaba el plazo general de tres meses al que se refería el artículo 42.3 de la -entonces vigente- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC), que había comenzado a transcurrir el 18 de marzo de 2013. Así pues, de forma implícita se da por sentado en el Dictamen que el plazo de tramitación del procedimiento ya había vencido, y que éste había caducado, cuando el

5 de junio de 2013, todavía dentro del plazo general de tramitación del procedimiento, no del reducido por la declaración de urgencia, se acordó ampliarlo por otros tres meses.

9.2. El plazo de resolución es de 3 meses

En la Sentencia 68/2021, el Tribunal Constitucional (TC) declara que el artículo 212.8 LCSP (*“Los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses”*) no es conforme con el orden constitucional de competencias, al tratarse de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica. La regulación relativa a la duración de los procedimientos de resolución contractual, dice el TC, podría ser sustituida por otra elaborada por las Comunidades Autónomas con competencia para ello, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública. Por tanto, concluye el TC, procede declarar contrario al orden constitucional de competencias el artículo 212.8 LCSP, aunque, se aclara, no se precisa pronunciar su nulidad, dado que la consecuencia de aquella declaración es solamente la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las Administraciones Públicas de las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las Entidades vinculadas a unas y otras [SSTC núm. 50/1999, FF.JJ. 7 y 8, y núm. 55/2018, FF.JJ. 7, b) y c)].

Al amparo de lo expuesto en la STC mencionada, en la disposición adicional tercera, referente al *Plazo de resolución de los contratos administrativos*, del Decreto-Ley 1/2025, de 5 de junio, de Simplificación Administrativa de la Región de Murcia, se establece que *“Los procedimientos de resolución contractual que se tramiten por los órganos del sector público regional deberán ser resueltos y notificados en el plazo máximo de diez meses a contar desde el acuerdo de inicio del procedimiento”*.

Sin embargo, a los procedimientos de resolución contractual iniciados por las Corporaciones Locales con posterioridad a la fecha de publicación de la STC citada (es decir, el 23 de abril de 2021) no les resulta aplicable el plazo de ocho meses para la resolución del procedimiento que establece el citado artículo 212.8 LCSP, sino el general de tres meses que se prevé en el artículo 21.3 LPAC.

10. DAÑOS SUFRIDOS POR DOCENTES Y PRINCIPIO DE INDEMNIDAD (Dictamen 275/2025)

10.1. Estado de la cuestión

Desde hace tiempo el Consejo Jurídico viene tratando una cuestión debatida, cual es si los empleados públicos deben ser incluidos dentro del concepto de “particulares” a que se refiere el artículo 106 de la Constitución Española, pilar esencial del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, según el cual ésta debe indemnizar los daños sufridos por los particulares como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Aunque una parte de la doctrina y de la jurisprudencia ha venido sosteniendo que este concepto de particulares se limitaba exclusivamente a los ciudadanos en su condición de usuarios de los servicios públicos, la doctrina del Consejo Jurídico (por ejemplo, dictámenes números **75/1999** y **145/2006**), acoge la del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que sostienen que no es admisible excluir del

concepto de particulares, a que se refiere también el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a los funcionarios que reclamen indemnización a título de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Reconocida la legitimación activa de los funcionarios para reclamar al amparo de lo previsto en el artículo 32.1 LRJSP, la doctrina del Consejo Jurídico ha establecido unas consideraciones sobre la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial para el resarcimiento de los daños ocasionados al profesorado (ver el Dictamen número **175/2009**, y los en él citados), principalmente por la acción de los alumnos, señalando que éstos no pueden ser considerados como terceros ajenos al servicio público, pues se integran en la organización administrativa mientras el servicio esté en funcionamiento, ejercitándose sobre ellos unas facultades de vigilancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1903, párrafo sexto, del Código Civil. De mismo modo, esta conclusión es trasladable a los daños sufridos por los funcionarios que atienden a los usuarios de instituciones de servicios sociales, en cuanto tales ciudadanos tampoco pueden ser considerados como terceros ajenos al servicio público, pues se integran en él y están bajo la custodia de la administración.

Desde tal óptica, la compensación a los empleados públicos descansa en el que se ha venido denominando principio de indemnidad, en virtud del cual el desempeño o la ejecución de las funciones propias del puesto de trabajo no puede originar para el docente perjuicio patrimonial alguno, de modo que el funcionario no debe soportar, en su propio patrimonio, un daño generado en el seno de la relación específica funcional, siempre que no haya mediado culpa o negligencia de su parte (por todos, nuestros dictámenes núm. **143/2003** y **310/2019**). Dicha doctrina refleja el principio general de la indemnidad a favor de los empleados públicos por aquellos daños y perjuicios que puedan sufrir en su persona o en sus bienes por el desempeño de funciones o tareas reconocidos en la legislación sobre función pública (**Dictamen 94/2020**).

Tal doctrina aparece conformada por diversas SSTs entre las que destacan las de la Sala de lo Contencioso-Administrativo Sección Cuarta Sentencia núm. 956/2020 (rec.núm.2519/2018), la STS 1003/2020, 15 de Julio de 2020 (Número del procedimiento: 6071/2018), y la STS 852/2025, de 26 de junio (rec. 4389/2023).

En igual sentido la reciente STS, Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, sec. 4ª, de 23 de septiembre de 2025, nº 1169/2025, rec. 9021/2023, también dicen exactamente lo mismo.

Por otra parte, el Dictamen del Consejo de Estado número de expediente 1370/2023, de 1 de febrero de 2024, desarrolla unas consideraciones adecuadas a una praxis coherente con los fundamentos jurisprudenciales expuestos.

Esta doctrina ha sido ratificada por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en tres importantes Sentencias, de fechas 8 de julio de 2020 (recurso n.º 2519/2018), 15 de julio de 2020 (recurso n.º 6071/2018) y 28 de septiembre de 2020 (recurso n.º 6137/2017).

Y añade el Consejo de Estado: *Pero, admitido lo anterior y teniendo en cuenta la gran variedad de supuestos de reclamaciones de daños y perjuicios que pueden*

presentarse, ello no se traduce en que bajo ninguna circunstancia quepa la reclamación de un funcionario amparada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 ni, mucho menos, que los principios dimanantes de tales preceptos no deban tomarse en consideración para resolver una pretensión indemnizatoria de un funcionario. Es más, nada impide que pueda aplicarse el contenido de los artículos 139 y siguientes en el ámbito de las reclamaciones formuladas por los funcionarios para colmar aquellas eventuales insuficiencias que puedan existir en la legislación sectorial aplicable. Precisamente la falta de una regulación adecuada y completa de la compensación de daños sufridos por los funcionarios con ocasión y a consecuencia del servicio ha llevado al Consejo de Estado (Memoria de 1998) a proponer la vía del artículo 139 de la Ley 30/1992 "cuando no exista una regulación específica o cuando, aun existiendo tal régimen específico, su aplicación no repare los daños causados, siempre y cuando concurran el resto de los presupuestos exigidos en los preceptos mencionados".

10.2. Dictamen 289/2025

Estos postulados doctrinales y jurisprudenciales pueden considerarse estables, a pesar de ciertas aristas, no obstante lo cual el asunto examinado en el Dictamen **289/2025** llevó al Consejo a repasar tales fundamentos, y actualizarlos, de la manera que se expone a continuación.

En primer lugar, y tratando la doctrina ya establecida, recordó que la responsabilidad patrimonial es una vía de resarcimiento para los empleados públicos, cuando no existe un procedimiento específico de compensación, o cuando, aun existiendo, su aplicación no repare los daños causados, siempre, claro está, que concurran los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial (Dictámenes núms. 75/1999 y 184/2021, entre otros): relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público docente y el daño alegado (artículo 32.1 de la LRJSP) y antijuridicidad del daño sufrido, es decir, que se trate de daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley (artículo 34.1 de la LRJSP). Añadió, en consonancia con lo anterior, que -Para que pueda imputarse el daño al funcionamiento del servicio público, en los accidentes ocurridos en centros escolares, ha de ser atribuible como propio e inherente a alguno de los factores que componen dicho servicio (función o actividad docente o instalaciones o elementos materiales y vigilancia o custodia) y no a otros factores concurrentes ajenos al servicio. De lo contrario, cabe recordar, entre otros, los dictámenes núms. **39/2008** y 181/2021, de este órgano consultivo, según los cuales, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente, por el mero hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos, con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido se pronuncian las SsTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 5 de junio de 1998, recurso 1662/1994, y de 13 de septiembre de 2002, recurso 3192/2001; así como la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 10 de noviembre de 2006, recurso 668/2004,

y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia núm. 718/2004, de 28 de noviembre.

Y específicamente en el caso de los daños sufridos por los docentes como consecuencia de la acción de los alumnos, éstos no pueden ser considerados como terceros ajenos al servicio público, pues se integran en la organización administrativa mientras el servicio esté en funcionamiento, ejercitándose sobre ellos unas facultades de vigilancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1903, párrafo sexto, del Código Civil, según el cual *“Las personas o entidades que sean titulares de un Centro docente de enseñanza no superior responderán por los daños y perjuicios que causen sus alumnos menores de edad durante los períodos de tiempo en que los mismos se hallen bajo el control o vigilancia del profesorado del Centro, desarrollando actividades escolares o extraescolares y complementarias”*.

Establecidas esos presupuestos, entró el Dictamen en la cuestión principal señalando que la compensación a los empleados públicos descansa en el principio de indemnidad, en virtud del cual el desempeño o la ejecución de las funciones propias del puesto de trabajo no puede originar para el docente algún perjuicio patrimonial, de modo que el funcionario no debe soportar, en su propio patrimonio, un daño generado en el seno de la relación específica funcionarial, siempre que no haya mediado culpa o negligencia de su parte (dictámenes núms. **143/2003** y **184/2021**, entre otros). Dicha doctrina refleja el principio general de la indemnidad a favor de los empleados públicos, por aquellos daños y perjuicios que puedan sufrir en su persona o en sus bienes, por el desempeño de funciones o tareas reconocidos en la legislación sobre función pública.

En consecuencia –continúa el Dictamen- la aplicación de la vía resarcitoria del instituto de la responsabilidad patrimonial ha sido dictaminada favorablemente por este Consejo Jurídico, presupuesto el principio de indemnidad de los empleados públicos, por entender acreditado el nexo causal (*“como consecuencia del funcionamiento del servicio público”*), al resultar el daño atribuible como inherente a alguno de los factores que componen dicho servicio público, como la actividad docente o la vigilancia o custodia de los alumnos, en aquellos casos en que los daños al profesorado se producen durante el ejercicio de sus actividades docentes, derivadas de acciones de alumnos, que se encuentran bajo la vigilancia del centro escolar, siempre y cuando no medie culpa o negligencia del profesor, en cuyo caso se trataría de daños que tienen el deber jurídico de soportar.

En relación con ello, añade el Dictamen que, respecto al principio de indemnidad del personal al servicio de las Administraciones Públicas, el Tribunal Supremo ha recordado (entre otras en la STS de 8 de julio de 2020 núm. 956/2020), que *“Es un principio casi centenario en nuestro ordenamiento jurídico el de que los perjuicios sufridos por guardias civiles o por agentes de policía que sufren lesiones o daños en acto de servicio como consecuencia de acciones ilícitas de las personas sobre las que ejercen, sin culpa o negligencia propia, las funciones que son propias de su cargo deben ser resarcidos por la Administración, mediante el principio del resarcimiento o de indemnidad, que rige para los empleados públicos cuando actúan en el ejercicio de su cargo. Continúa señalando el alto Tribunal que “Los empleados públicos se encuentran en una situación estatutaria y se vinculan a la Administración como consecuencia de una relación de servicio. Las disposiciones legales y reglamentarias que la rigen -que*

no se aproximan desde luego al ámbito de lo extracontractual- han determinado tradicionalmente, y previsto en forma expresa, que los daños y perjuicios que los agentes de los cuerpos y fuerzas de seguridad sufran en el ejercicio de la función pública, sin mediar ningún tipo de dolo o negligencia, deben ser resarcidos por la propia Administración en virtud del principio de resarcimiento o de indemnidad, que resulta ajeno a la responsabilidad patrimonial. Las normas que han previsto en forma expresa este principio se han producido, como es lógico, en relación con los agentes públicos de cualquier clase que ejercen en forma legítima la fuerza coactiva del Estado de Derecho. Es claro, por las razones que vamos a expresar, que en caso de ausencia de una regulación legal expresa debe entrar en vigor la aplicabilidad supletoria de las normas que lo admiten en otros casos en los que existe identidad de razón. En la medida en que quienes la sirven no actúan en interés propio sino en el público -en el de todos- si sufren daño o perjuicio en el servicio, sin mediar culpa o negligencia, se les debe resarcir directamente por la propia Administración en cuyo nombre actúan. Por eso, venga o no expresado en preceptos concretos, hay que recordar que el artículo 1729 del Código Civil establece la obligación de que el mandante indemnice al mandatario todos los daños y perjuicios que le haya causado el cumplimiento del mandato sin culpa ni imprudencia del mismo mandatario”.

En el mismo sentido, pueden encontrarse otras SsTS (Sala de lo contencioso-administrativo), como la 1003/2020, 15 de julio de 2020, la 1169/2025 de 23 de septiembre de 2025, nº 1169/2025, la 852/2025, de 26 de junio (rec. 4389/2023) o la 1169/2025, de 23 de septiembre de 2025. En efecto, señala la STS 852/2025, de 26 de junio (y en idénticos términos el F.J.5 de la STS de 23 de septiembre de 2025) lo siguiente: *“Así, a partir de nuestra sentencia n.º 956/2020, de 8 de julio (recurso 2519/2018), ha quedado establecido que hay un principio general de indemnidad de los empleados públicos, en virtud del cual la Administración debe resarcirles por todos los daños que sufran en el ejercicio de sus funciones siempre que no hayan incurrido en dolo o negligencia grave. Se trata, además, de un verdadero principio general, por lo que operaría incluso en ausencia de normas escritas que específicamente regulen la materia. Y se ha aclarado también que ese deber no es una manifestación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que se enmarca en la relación de servicio del empleado público y, por ello, despliega efectos aunque la Administración no haya tenido papel alguno en la producción del daño, por lo que operaría incluso en ausencia de normas escritas que específicamente regulen la materia. Y se ha aclarado también que ese deber no es una manifestación de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que se enmarca en la relación de servicio del empleado público y, por ello, despliega efectos, aunque la Administración no haya tenido papel alguno en la producción del daño”.*

En similares términos, el Dictamen del Consejo de Estado número 1370/2023, de 1 de febrero de 2024 (y en el mismo sentido los Dictámenes 1897/1997, de 22 de mayo y 675/2004, de 26 de junio), se refiere a un asunto relativo a una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por un fallecimiento causado por la exposición al amianto durante la vida profesional de un empleado en la Armada. Señala el Consejo de Estado que, al tratarse de una reclamación formulada por un funcionario público, fundada en las incidencias sobrevenidas en el ámbito estatutario y en su régimen de prestación de servicios, debe ser sustanciada, primariamente, en el seno de esa relación

específica, y no a través del régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración (Dictamen 4.757/98, de 25 de marzo de 1999). Esta posición encuentra, además, apoyo inicial en el hecho de que estas reclamaciones deducidas por los funcionarios públicos no podrían ser con rigor calificadas, al menos en principio, como supuestos de responsabilidad "extracontractual", sino que habría de situarlas en el marco de la relación funcional existente, aunque en la práctica se tramiten también como reclamaciones de responsabilidad extracontractual. Esta doctrina, como advierte el Alto órgano consultivo ha sido ratificada por la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en tres importantes Sentencias, de fechas 8 de julio de 2020 (recurso n.º 2519/2018), 15 de julio de 2020 (recurso n.º 6071/2018) y 28 de septiembre de 2020 (recurso n.º 6137/2017). Y añade el Consejo de Estado, *"Pero, admitido lo anterior y teniendo en cuenta la gran variedad de supuestos de reclamaciones de daños y perjuicios que pueden presentarse, ello no se traduce en que, bajo ninguna circunstancia, quepa la reclamación de un funcionario amparada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 ni, mucho menos, que los principios dimanantes de tales preceptos no deban tomarse en consideración para resolver una pretensión indemnizatoria de un funcionario. Es más, nada impide que pueda aplicarse el contenido de los artículos 139 y siguientes en el ámbito de las reclamaciones formuladas por los funcionarios para colmar aquellas eventuales insuficiencias que puedan existir en la legislación sectorial aplicable. Precisamente la falta de una regulación adecuada y completa de la compensación de daños sufridos por los funcionarios con ocasión y a consecuencia del servicio ha llevado al Consejo de Estado (Memoria de 1998) a proponer la vía del artículo 139 de la Ley 30/1992 "cuando no exista una regulación específica o cuando, aun existiendo tal régimen específico, su aplicación no repare los daños causados, siempre y cuando concurren el resto de los presupuestos exigidos en los preceptos mencionados"*.

Y conforme a eso –se razona– cuando no existe una regulación especial, el Tribunal Supremo ha estimado conforme a derecho las reclamaciones de responsabilidad patrimonial planteadas por funcionarios públicos que sufren daños y perjuicios como consecuencia de su actuación en el ámbito de la prestación de los servicios públicos.

No obstante, y aquí es donde surgen las aristas, debe darse cuenta de lo sostenido por la STS (Sala de lo Contencioso Administrativo), 1371, de 2 de noviembre de 2023 (y que corrobora lo sostenido por las SsTS 290/2022, de 8 de marzo y de 16 de febrero de 2010), al enjuiciar un supuesto de responsabilidad patrimonial planteado por un funcionario de prisiones, que señaló que, a diferencia de lo que sucede respecto de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, en el caso de los funcionarios de prisiones (y de igual modo los docentes y el personal sanitario), la Administración no tiene el deber de responder de las lesiones y perjuicios sufridos como consecuencia de acciones ilícitas cometidas por los internos y sobre los que se ejercen funciones propias de su cargo. A lo que se añade que sí cabe plantear la eventual responsabilidad patrimonial para los casos en que el daño resarcible tenga como causa un funcionamiento anormal del servicio. También la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo), de 13 de diciembre de 2023, señalaba, a estos efectos, la relevancia de la distinción entre el funcionamiento normal y anormal, advirtiendo que en el primer caso existe obligación jurídica de soportar el daño, al no resultar este antijurídico, sin perjuicio de las prestaciones

previstas en el ordenamiento jurídico regulador de su relación estatutaria (las SsTS de 20 de mayo de 2009 y de 9 de diciembre de 2014, así como la STSJ de Andalucía, de 4 de octubre de 2017 han hecho eco de esta doctrina). Añade el Tribunal Supremo que el reconocimiento de dicha indemnización implicaría una innovación normativa, lo que no procede desde el momento en que la relación funcional es, por definición, estatutaria.

El Consejo se mostró disconforme con esta última doctrina al señalar que la misma, referida a los daños ocasionados por los internos a los funcionarios de prisiones, contradicha por la expuesta *supra*, de la misma Sala del Tribunal Supremo, y que parece identificar el normal funcionamiento con el deber jurídico de soportar el daño en algunos ámbitos (sin perjuicio de que el ordenamiento establezca las compensaciones que procedan, como sucede con algunos cuerpos de funcionario), aplicada al caso sometido a consulta, llevaría a vulnerar el principio de integridad patrimonial de los funcionarios para los que no existe un régimen especial que contemple compensaciones por los daños que sufran en el ejercicio de su cargo. Así las cosas, este Consejo jurídico entiende que los regímenes especiales de cobertura que contempla la normativa especial, que complementan la normativa básica sobre función pública, son de aplicación preferente, pero no deben desplazar la aplicación de la responsabilidad patrimonial en el resto de los casos, esto es, cuando dichos regímenes no existan, respecto de categorías concretas de funcionarios, como sucede, en el caso que nos ocupa, con el personal docente.

Para finalizar, debemos dejar reseña de la reciente STS, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 16 de diciembre de 2025 (rec.núm. 8053/2024), que consolida esta doctrina jurisprudencial sobre el principio de indemnidad, que obliga a la Administración a indemnizar los daños sufridos por el empleado público en acto de servicio, siempre que no hubiese dolo o negligencia por su parte, si bien calificando tal acción de resarcimiento como autónoma respecto a la de responsabilidad patrimonial.

10.3. Examen de casos particulares

A partir de tales planteamientos doctrinales, cada dictamen examina pormenorizadamente en el expediente las circunstancias en que el daño se produce, para llegar a la conclusión de que es imputable a la Administración, como fue, además de en el precitado **Dictamen 289/2025**, en los **19**, **311**, y **168/2025**. Por el contrario, se consideró que el daño no era imputable a la Administración regional al haber concurrido cierta falta de diligencia de los reclamantes en los dictámenes **130** y **275/2025**.

Merecen cierto detenimiento los daños que reclaman los funcionarios procedentes del uso de su vehículo particular, tratados en los dictámenes **322** y **334/2025**. En ellos, siguiendo lo expresado en dictámenes de años anteriores, se afirma que el mero hecho de la utilización de un vehículo particular para la realización de las funciones públicas encomendadas no supone sin más el deber de la Administración de indemnizar los daños que con ocasión de dicho desempeño se produjeran, sino que tiene que haber, como en cualquier responsabilidad patrimonial, una relación directa e inmediata con el servicio público, y apreciarse ausencia de culpa o de diligencia en el interesado, requisitos que llevan a desestimar la reclamación, bien porque el daño se debe a un hecho de la circulación, como es cruzarse en la calzada un perro (**Dictamen 322/2025**),

o ser el uso del vehículo particular una decisión unilateral del reclamante ajena al control de la Administración

11. DAÑOS SUFRIDOS POR ALUMNOS DEBIDOS A ACOSO Y AGRESIÓN SEXUAL EN EL ÁMBITO ESCOLAR (Dictamen 173/2025)

11.1. Planteamiento general.

El acoso escolar es cualquier forma de maltrato psicológico, verbal, físico, o social producido entre escolares de un mismo centro, de forma reiterada a lo largo del tiempo, tanto en el aula y otros espacios del colegio, como a través de las redes sociales e internet.

A su vez, el acoso sexista y sexual es una tipología de acoso que puede reproducirse también en el ámbito escolar, y que concita a la institución educativa a contribuir mediante la prevención a la eliminación de los aspectos de carácter estructural que puedan estar relacionados con dichos comportamientos.

Desde un punto de vista jurídico, el tema requiere partir de un planteamiento general sobre el respeto a la dignidad y el derecho a la integridad física y moral de los alumnos, tal como abordó el **Dictamen 173/2025**, en el cual la víctima era una niña, menor y con TEA, por lo cual ha de tenerse en cuenta primordialmente que el artículo 39 CE reconoce la protección de las personas menores de edad como una obligación prioritaria de los poderes públicos. En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que en el epicentro mismo del concepto de acoso escolar y de agresiones sexuales en el aula se encuentran afectados derechos fundamentales constitucionalmente reconocidos, como el derecho a la integridad física y moral, al honor y a la educación, respectivamente (arts. 15, 18 y 27 CE).

El análisis acerca de las agresiones y de las situaciones de acoso entre alumnos que se puedan producir en el entorno escolar debe partir de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), adoptada y abierta a la firma y ratificación de los Estados por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, que entró en vigor el 2 de septiembre de 1990. Y, también, de la Constitución Española (CE) y de la legislación educativa. Además, en el caso de alumnos con discapacidad, debe tenerse en cuenta la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y demás normativa interna sobre discapacidad.

a) Así, el artículo 20.1 CDN impone la obligación a los Estados Parte de que adopten todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas que resulten apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. De igual modo, en el artículo 3.3 CDN se les exige que se aseguren de que las instituciones, servicios y establecimientos encargados del cuidado o la protección de los niños cumplan las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad.

b) De otra parte, y como es sabido, el artículo 10.1 CE incluye la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad entre los fundamentos del orden político y la paz social. Además, los artículos 15, 18 y 27 CE reconocen a todas las personas los derechos a la integridad física y moral, al honor y a la educación, respectivamente. Como precisa el apartado 1 de dicho artículo 27 CE, la educación ha de tener por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales.

c) En el ámbito educativo, el derecho fundamental a la integridad física y moral y el reconocimiento de la dignidad de la persona se consagran y concretan en favor de los estudiantes. Así, en el artículo 6.3, b) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, se reconoce a los alumnos, entre otros derechos básicos, el de *“que se respeten su identidad, integridad y dignidad personales”*. De conformidad con lo que se determina en el artículo 1, k) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), el sistema educativo español, configurado de acuerdo con los valores de la Constitución y asentado en el respeto a los derechos y libertades reconocidos en ella, se inspira, entre otros principios, en el de *“La educación para la convivencia, el respeto, la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos, así como para la no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, y en especial en el del acoso escolar y ciberacoso con el fin de ayudar al alumnado a reconocer toda forma de maltrato, abuso sexual, violencia o discriminación y reaccionar frente a ella”*.

En consecuencia, en el artículo 124.1 LOE se previene que los centros elaboren un plan de convivencia que deberán incorporar a la programación general anual y que recogerá todas las actividades que se programen con el fin de fomentar un buen clima de convivencia dentro del centro escolar, la concreción de los derechos y deberes de los alumnos y las medidas correctoras que resulten de aplicación en caso de que se incumplan.

En el apartado 2 dicho artículo establece que las normas de convivencia y conducta de los centros serán de obligado cumplimiento, y deberán concretar los deberes de los alumnos y las medidas correctoras aplicables, que deberán ser proporcionadas a las faltas cometidas. Asimismo, se dispone que aquellas conductas que atenten contra la dignidad personal de otros miembros de la comunidad educativa o que se realicen contra el alumnado más vulnerable por sus características personales, sociales o educativas tendrán la calificación de falta muy grave y llevarán asociada como medida correctora la expulsión, temporal o definitiva, del centro.

Por último, en el artículo 124.5 LOE se dispone que las Administraciones educativas regularán los protocolos de actuación frente a indicios de acoso escolar, ciberacoso, acoso sexual, violencia de género y cualquier otra manifestación de violencia. Además, también se señala que los directores de los centros se responsabilizarán de que la comunidad educativa esté informada de los protocolos de actuación existentes, así como de la ejecución y el seguimiento de las actuaciones que se prevén en ellos.

Además, se precisa en el artículo 132, f) LOE que compete al director o directora favorecer la convivencia en el centro, garantizar la mediación en la resolución de los conflictos e imponer las medidas correctoras que correspondan a los alumnos y alumnas, en cumplimiento de la normativa vigente. A tal fin, se promoverá la agilización de los procedimientos para la resolución de los conflictos en los centros.

En cumplimiento de lo dispuesto en la LOE, se planteó en el ámbito nacional la necesidad de disponer de una medida educativa capaz de unificar y coordinar los esfuerzos que se están realizando para conseguir una convivencia pacífica en los centros educativos. Por ello, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través de la Conferencia Sectorial de Educación, inició la creación del Plan Estratégico de Convivencia Escolar, que se culminó en 2017.

Una de las ocho líneas de actuación que se proponen en él consiste en la *“Prevención y control de incidentes violentos en los centros educativos y apoyo a las víctimas de violencia y acoso”*. Entre las líneas de actuación que prevé se puede destacar el establecimiento de protocolos de actuación de carácter preventivo que hagan posible que los centros educativos sean lugares seguros, libres de violencia, inclusivos y favorecedores del éxito de sus miembros.

En nuestro ámbito autonómico, se ha aprobado, asimismo, un Plan Regional para la Mejora de la Convivencia Escolar 2021-2023, que persigue, entre otros propósitos, la prevención de conflictos que interfieren en el correcto desarrollo del proceso educativo, así como la resolución pacífica de los mismos.

11.2. Doctrina y jurisprudencia.

Para analizar la doctrina y jurisprudencia debe tenerse en cuenta que no existe en el ordenamiento jurídico español una definición de acoso escolar. No obstante, la incidencia y la gravedad que presentan estas conductas en la práctica motivó que la Fiscalía General del Estado cursase la Instrucción 10/2005, de 6 de octubre, sobre el tratamiento del acoso escolar desde el sistema de justicia juvenil. En ella, se caracteriza el acoso escolar *“como regla general, por una continuidad en el tiempo, pudiendo consistir los actos concretos que lo integran en agresiones físicas, amenazas, vejaciones, coacciones, insultos o en el aislamiento deliberado de la víctima, siendo frecuente que el mismo sea la resultante del empleo conjunto de todas o de varias de estas modalidades. La igualdad que debe estructurar la relación entre iguales degenera en una relación jerárquica de dominación-sumisión entre acosador/es y acosado. Concorre también en esta conducta una nota de desequilibrio de poder, que puede manifestarse en forma de actuación en grupo, mayor fortaleza física o edad, aprovechamiento de la discapacidad de la víctima etc. El acoso se caracteriza también por el deseo consciente de herir, amenazar o asustar por parte de un alumno frente a otro. Todas las modalidades de acoso son actos agresivos en sentido amplio, ya físicos, verbales o psicológicos, aunque no toda agresión da lugar a acoso”*. Y, así se precisa en la Instrucción que *“Debe deslindarse el acoso escolar de los incidentes violentos, aislados u ocasionales entre alumnos o estudiantes”*.

Asimismo, conviene atender a las definiciones que, sobre el acoso escolar, han brindado los Tribunales de Justicia. En este sentido, se debe destacar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4ª) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 3 de diciembre de 2009. En su Fundamento de Derecho cuarto se ofrece una definición de acoso escolar en los siguientes términos: *“No olvidemos que se define el bullying como cualquier forma o conjunto de actitudes agresivas, intencionadas y repetidas, que ocurren sin motivación evidente, adoptadas por uno o más estudiantes contra otro u otros. El que ejerce el bullying lo hace para imponer su poder sobre el otro, a través de constantes amenazas, insultos, agresiones, vejaciones, etc., y así tenerlo bajo su completo dominio a lo largo de meses e incluso años. Pero esta conducta, constitutiva de gran alarma social no puede tampoco estimarse a la ligera, debe ser*

objeto de un minucioso seguimiento, control, diagnóstico y signos evidentes de su presencia por el entorno". Esta definición se recoge en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 6 de Madrid, de 7 de enero de 2014.

Más recientemente, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en su Sentencia de 26 de mayo de 2021, acude a la doctrina de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo relativa a la caracterización del trato degradante y la aplica al acoso escolar como una especie de él. Así, señala que "el *"Bullying"* o acoso escolar comprende un catálogo de conductas, en general permanentes o continuadas en el tiempo y desarrolladas por uno o más alumnos sobre otro, susceptibles de provocar en la víctima sentimientos de terror, angustia e inferioridad, idóneos para humillarle, envilecerle y quebrantar, en su caso, su resistencia física y moral. Se trata por tanto de una persecución al menor que puede ser física o psicológica, con la intención de causar un mal al sujeto pasivo que sufre el acoso, situándolo en una posición de inferioridad respecto del agresor/es, debiendo ser esta actuación repetida o reiterada durante algún tiempo".

En el ámbito consultivo, se puede traer a colación el Dictamen núm. 127/2009, entre otros, del entonces Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en el que se trata de realizar una correcta delimitación del concepto de *bullying*, y se sostiene que sus notas características son comunes a cualquier situación de acoso moral, con independencia del ámbito en el que tenga lugar. De este modo, se precisa que "debe presentar unos perfiles objetivos, como son la sistematicidad, la reiteración y la persistencia en el tiempo, y a la vez, otros objetivos como la intencionalidad de quien lo inflige y la persecución de un fin consistente en provocar el desmoronamiento de la persona". Las notas que se definen en este Dictamen, junto con otras que se señalan en el Dictamen núm. 520/2011 de ese Consejo Consultivo y en el núm. 786/2013 del de Castilla y León, permiten ofrecer las siguientes características del acoso escolar:

a) Se requiere la sistematicidad, la reiteración y la persistencia en el tiempo de las conductas de acoso, físico o psicológico, la intencionalidad de quien lo realiza y la persecución de la finalidad de provocar un desmoronamiento de la persona.

b) La existencia de una relación de dominación y sumisión entre el acosador y el acosado.

c) Se excluyen del concepto los denominados conflictos bidireccionales o entre iguales. Así, en el citado Dictamen núm. 127/2009 se descarta la existencia de acoso porque se comprobó "que la conflictividad no es unidireccional, sino que tenía su origen en dos partes, una de las cuales es el propio hijo de los reclamantes, lo que impide apreciar que estuviera sometido a un acoso".

d) El título de imputación de la responsabilidad patrimonial reside en la llamada culpa *in vigilando*. En los Dictámenes citados se recuerda que para la atribución de responsabilidad es preciso tener en cuenta que en el ámbito educativo el título de imputación de responsabilidad a la Administración por los daños ocasionados se fundamenta en la infracción del deber de vigilancia y custodia que recae sobre los miembros del personal docente y que viene impuesto por el artículo 1.903 del Código Civil.

e) La apreciación de una relación de causalidad exige la prueba de que no se han cumplido por parte del centro educativo los estándares de rendimiento medio exigibles sobre la vigilancia en estas situaciones "según el grado de sensibilidad social y desarrollo efectivo del servicio" (Dictamen núm. 520/2011).

f) Debe excluirse de raíz la posible responsabilidad administrativa cuando el incidente se produzca fuera del ámbito académico, porque “en el momento en que se produjo la agresión el menor no se encontraba bajo la custodia del centro escolar y, en consecuencia, no cabe imputar a la Administración educativa ninguna responsabilidad derivada de una pretendida infracción del deber de custodia y vigilancia que en ese momento no existía” (Dictamen núm. 127/2009).

g) La carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la posible responsabilidad indemnizatoria basada en el acoso escolar, salvo los supuestos de fuerza mayor o culpa de la víctima, que corresponde probar a la Administración, recae, como es norma general, en quien reclama. Además, se destaca -de manera concreta- que no se puede deducir satisfecha esa carga probatoria cuando la mayoría de los documentos aportados se limitan a recoger apreciaciones subjetivas de la madre del menor supuestamente sometido a acoso, pero que no acreditan por sí solas la realidad de los hechos descritos en la reclamación (Dictamen núm. 520/2011). De forma similar, en el Dictamen núm. 127/2009 se afirma que la carga de la prueba sobre la realidad y efectividad del daño derivado del acoso recae en quien lo alega.

La diferencia principal entre el bullying y la agresión sexual reside en la naturaleza de la agresión: el acoso escolar es principalmente verbal, psicológico o relacional, mientras que la agresión sexual implica contacto físico o sexual no deseado, aunque en este caso fuera acompañado de amenaza e intimidación. En el caso sometido a Dictamen, a pesar de existir un Protocolo de violencia de género o maltrato infantil aplicable, este tipo de comportamientos, esto es, la agresión sexual (a diferencia del bullying cuya apreciación requiere un comportamiento repetitivo y persistente que causa daño psicológico a un individuo), y en la medida en que la agresión implica actos o conductas de naturaleza sexual no consentidos, aunque no se repitan, tanto dicho Protocolo como el Plan de convivencia escolar aplicables no definen claramente la agresión sexual en el ámbito escolar, sino en el ámbito intrafamiliar, ni resultan suficientes para garantizar la indemnidad de los derechos de los niños afectados por TEA porque, como se verá, en el caso de agresión sexual, estaremos en presencia de daños antijurídicos que la víctima no tiene el deber de soportar.

11.3. Normativa de la CARM

En el ámbito de la Región de Murcia, y en materia de convivencia escolar, se deben traer a colación los dos reglamentos siguientes.

a) Así, en primer lugar, el Decreto 16/2016, de 9 de marzo, por el que se establecen las normas de convivencia en los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En su artículo 3.2, e) se recuerda que, de conformidad con lo establecido en el artículo 124.1 LOE, los centros deberán elaborar un plan de convivencia que deberá incluir, al menos, el establecimiento de un procedimiento específico de actuación para prevenir e intervenir en los casos de acoso, maltrato y agresión.

Por su parte, el artículo 19.1, que se refiere a la *Protección de las víctimas*, determina que “*Los centros educativos adoptarán cuantas medidas sean necesarias para garantizar el derecho a la educación y la seguridad, integridad y dignidad personal de los alumnos que sean víctimas de abuso sexual, acoso, maltrato o agresión, así como de cualquier situación que pueda atentar contra su dignidad o integridad física o moral, aun cuando se produzca fuera del ámbito escolar*”.

Por su parte, el artículo 18.1, relativo a los *Protocolos de actuación ante situaciones de acoso, maltrato o agresión*, establece que “Los centros deberán aplicar, ante cualquier situación de presunto acoso escolar, maltrato o agresión el protocolo de actuación que se haya establecido a tal fin por la administración educativa. Este protocolo incluirá tanto las actuaciones y medidas específicas a desarrollar para identificar las situaciones antes referidas y los procedimientos de intervención, como las medidas de urgencia que el director, o persona en quien delegue, podrá adoptar tanto para garantizar la inmediata seguridad del alumno acosado, agredido o maltratado, como para prevenir y evitar nuevas agresiones o situaciones de acoso, garantizando su seguridad, protección y continuidad de su aprendizaje en las mejores condiciones. En dicho protocolo se establecerán las medidas educativas que podrán recibir tanto los alumnos agredidos, como los agresores, así como el tipo de intervención que se requiera en cada situación”.

b) En segundo lugar, hay que mencionar la Resolución de 13 de noviembre de 2017, de la Dirección General de Atención a la Diversidad y Calidad Educativa, por la que se dictan instrucciones para la mejora de la convivencia escolar en los centros educativos no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En esta disposición general se recuerda que, para el desarrollo del Decreto 16/2016, de 9 de marzo, ya citado, se deben establecer protocolos de actuación que doten a la comunidad educativa de herramientas para que se pueda actuar en casos concretos. De igual forma, se destaca que en los planes de convivencia que se elaboren en los distintos centros docentes se deberán complementar los protocolos para que se adapten a su realidad, a los niveles educativos en los que se imparta docencia y a las situaciones individuales que se presenten.

De este modo, en el apartado primero de la Resolución, que se dedica a las medidas organizativas, se destaca que en el Plan de convivencia de cada centro se deberán incluir actuaciones y medidas para erradicar cualquier tipo de situación de discriminación, exclusión, hostigamiento, agresión, violencia de género o maltrato infantil, incluido el acoso.

En el presente caso consta en el expediente, el Plan de Convivencia del centro escolar.

11.4. Antijuridicidad

En el caso examinado, estuvo acreditada la realidad de la agresión y, en cuanto a su relación causal con el funcionamiento del servicio público educativo y de la antijuridicidad, el Dictamen realiza un examen jurisprudencial de los supuestos de responsabilidad patrimonial derivada de las agresiones sexuales en el ámbito escolar, el cual permite afirmar que los Tribunales han optado por incorporar la regla de la responsabilidad por culpa, en supuestos similares al analizado. Así, en un caso de agresión sexual en un centro escolar, la STSJ de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 28 de mayo de 2003, rec. 254/2000 señala que “tratándose de menores de seis años debe imputarse a una falta de diligencia adecuada, es decir, no se trata de menores de edades superiores que requieran una vigilancia relativa, cuando se trata de menores de seis años la vigilancia debe ser más intensa, de tal forma, que la omisión de la misma como en el caso que nos ocupa genera responsabilidad”. En similares términos, pero tratándose de una agresión sexual entre menores de 10 y 12 años en un centro de educación especial, la STSJ de Galicia, Sala

de lo Contencioso-administrativo de 6 de abril de 2026, rec. 146/2015, re refiere al fallo del deber de vigilancia, al producirse los hechos en un momento de desatención de los alumnos.

Por otra parte, existe jurisprudencia que ha entendido, aunque en relación con el acoso escolar, que en todo caso concurre la antijuridicidad del daño, puesto que no cabe entender el acoso escolar, y por traslación en este caso la agresión sexual en el aula, como un riesgo inherente al servicio público educativo, lo que imposibilita que el menor tenga el deber jurídico de soportar el daño, aún en el caso de que la Administración pruebe su diligencia, y aun en el caso, como señalamos *supra*, de que se cumplieran estrictamente los protocolos aplicables.

En efecto, en el caso de acoso, y en el caso de agresión sexual en el aula, la diligencia debida no convierte al daño en jurídicamente soportable, sino que rompería el nexo causal. Sobre los estándares mínimos exigibles del servicio de vigilancia en los centros educativos, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 30 de enero de 2012, recuerda lo siguiente: *“Pues la prestación de ese servicio de vigilancia por debajo de unos mínimos estándares exigibles torna a la lesión que causó un tercero como antijurídica, concurriendo causalmente a su producción (recuérdese que ubicada la producción del resultado dañoso dentro del servicio público educativo, como dice la actora, la nota esencial del régimen de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas es su carácter objetivo -STS. 08-02- 2001-, lo cual supone que aún en condiciones de normalidad del servicio público, la obligación de indemnizar el daño surge con toda independencia de la valoración reprobable de la conducta que lo pudiera haber causado y su antijuridicidad o ilicitud se produce por la mera inexistencia, en el particular lesionado, del “deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la ley” -art. 141.1 de la Ley 30/1992”.*

La clave, pues, se encuentra en determinar si resulta suficiente para romper la relación de causalidad que el profesor o, en su caso, el centro escolar, pruebe el cumplimiento de los protocolos y su diligencia, para excluir la *culpa in vigilando*. En este sentido se pronuncia el TSJ de Aragón que, en su Sentencia nº 235/2022, de 9 de mayo, FJ 3, desestima la pretensión indemnizatoria en un caso de responsabilidad patrimonial por acoso escolar al considerar que, *“ajustándose la actuación administrativa al protocolo existente, tratándose de una obligación de medios y no de resultados, no existe título de imputación de responsabilidad, en cuanto que la obligación se ha prestado de acuerdo a los estándares exigibles a la Administración que ha llevado a cabo una razonable utilización de los medios disponibles en garantía de los riesgos relacionados con la prestación del servicio”.* El TSJ afirma, por tanto, que, no habiéndose acreditado la falta de diligencia del centro escolar, no existe título de imputación, rechazando abiertamente la posibilidad de atender casos de responsabilidad patrimonial por funcionamiento normal de la Administración Educativa.

Así, para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración por actos de acoso escolar, o por agresión sexual en el aula, perpetrados en los centros educativos de su titularidad, no basta con que se haya dado una situación de *bullying* mientras que los menores se hallen en el colegio y bajo su cuidado, ni tampoco con que esa situación le haya causado directamente a uno o varios alumnos un daño antijurídico real, individualizado y evaluable económicamente. Se precisa, de acuerdo con esta línea jurisprudencial, la concurrencia de otro requisito básico e imprescindible: la pasividad del centro escolar (en esta línea se pronuncian la STSJ de Madrid, nº 1/2025 de 16 de enero, (rec. nº. 928/20239), FJ 3; STSJ de Madrid, nº 611/2023, (rec. nº 413/2020) FJ

2; STSJ de Madrid, nº 701/2017, de 28 de noviembre, (rec. nº 57/2016), FJ 3). Es lo que mantiene la STSJ de Aragón nº 235/2022, de 9 de mayo, en la que se llega a afirmar que no basta con alegar la incorrección o ineficacia de los protocolos aplicados, la deficiente supervisión o formación de los profesores, o la falta de medidas preventivas, correctoras o disciplinarias, sino que se exige, para demostrar la pasividad del centro, acreditar cual debería haber sido el protocolo, medida, supervisión o formación correcta.

Como puede colegirse, el fundamento de la imputación en estos casos deriva de la infracción del deber general de vigilancia y custodia, deber que encuentra su razón de ser en la transferencia que los padres hacen a los centros educativos de una suerte de guarda de hecho de la que deriva el deber objetivo de cuidado, control y vigilancia sobre sus alumnos, y en el que se aglutina, también, el deber de cautela en la elección de servidores y en la vigilancia de sus actos (STS, Sala primera, Civil, nº. 977/2003, de 16 de octubre, FJ 3). En un sentido similar, la AP de Vizcaya explica que *“han sido muy diversas las teorías que se han formulado sobre el fundamento de la responsabilidad en los centros educativos sobre el fundamento objetivo, cuasi objetivo o subjetivo de esa responsabilidad en relación con los alumnos del centro”*, pero como acuerda la SAP de Palencia, de 18 de enero de 2016, son dos los criterios esenciales a tener en cuenta; *“El criterio de la culpa in vigilando, derivada de que los padres transfieren al centro académico una especie de guarda de hecho que impone al centro un deber objetivo de cuidado, control y vigilancia sobre sus alumnos, y el criterio de la responsabilidad por la deficiente organización de personas o de medios”* y que tiene su antecedente en la doctrina alemana de la *“culpa de organización o organizationsverschulden”* (SAP de Vizcaya nº 24/2019, de 25 de enero, FJ 1.).

Además, debe señalarse que existen criterios específicos que permiten modular la diligencia exigible según las circunstancias propias de cada caso concreto. Y, en concreto, el estándar de cuidado que debe observar la Administración en estos casos como el analizado ha de situarse por encima del “normal” o “usual” de la actividad del centro, dado que en los supuestos de *bullying*, y en los supuestos de agresión sexual a niños con TEA, aunque no se aprecie reiteración, se produce una afectación directa a derechos fundamentales de los alumnos, respecto de los cuales existe un expreso deber legal de protección (SAP de Málaga nº 227/2022, de 26 de mayo, (rec. nº 71/2022), FJ 1).

De acuerdo con la jurisprudencia, el estándar de conducta mínimo y obligatorio de la Administración educativa exige que esta actúe, pero no de cualquier modo, sino haciendo todo lo posible. En este sentido, el TSJ de Madrid reconoce expresamente que *“el incumplimiento por la Administración de su posición de garante, al no hacer todo lo posible para conocer lo que estaba sucediendo y actuar en consecuencia, ha contribuido a la producción de un daño psicológico al menor”* (STSJ de Madrid nº 1000/2016, de 24 de febrero, FJ 6.), debiendo recurrir para ello a todos los medios personales y materiales a su disposición. Por tanto, para poder entender incumplida esta obligación, siendo viable la imputación de responsabilidad, no es necesario que el centro escolar incurra en una total pasividad, sino que bastará para ello con que quede acreditado que las medidas adoptadas no fueron suficientes para detectar y corregir un supuesto de acoso escolar, doctrina que podría resultar aplicable al caso analizado. Ahora bien, determinar cuándo una medida es suficiente o no, presente que estamos ante una obligación de medios y no de resultado, exige atender al caso concreto, examinado este a la luz de los distintos moduladores de la diligencia debida que puedan resultar de aplicación.

Así, aunque no se dispone todavía de una identificación taxativa y cerrada de cuáles son los parámetros concretos a los que se debe recurrir para ponderar la diligencia debida en el cumplimiento de la obligación de vigilar y corregir estas conductas en aulas de integración, como sucede en el caso analizado, sí pueden ofrecerse algunos criterios extraídos de la jurisprudencia y de la doctrina consultiva que pueden facilitar la identificación de estos criterios. Y entre ellos, sin lugar a dudas, destaca el especial deber de cuidado derivado de la edad y de las circunstancias especiales, esto es, de las discapacidades físicas o psíquicas.

La edad y las circunstancias especiales del menor deben obligar con carácter general a reforzar el deber de cuidado de los centros educativos frente a cualquier tipo de daño. Si bien, en el caso concreto del acoso escolar, estos juegan un papel aún más determinante, Y es que, de la edad de los estudiantes y del desarrollo personal a ella aparejada, así como en este caso del TEA de la alumna, dependen aspectos bien distintos como la capacidad cognitiva, emocional y de madurez de los alumnos que los hacen más vulnerables frente a situaciones de acoso o agresión.

Así, del análisis de la jurisprudencia y la doctrina consultiva se deduce que, en función de la corta edad de los alumnos (hasta 5 años), cabe hablar de un especial deber de cuidado similar al de una guardería, que irá cediendo paulatinamente conforme aumente la edad de los alumnos (así, nuestro Dictamen nº 317/2023, de 9 de noviembre, CJ 3.). En el mismo sentido, el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen nº 936/2022, de 20 de diciembre, señala que *“parece lógico concluir que no debe ser igual la vigilancia que se observa respecto de los alumnos de Infantil o de Primaria que aquella que se tiene respecto de los de Secundaria o Bachillerato, debiendo exigirse un plus cuando se trata de los más pequeños porque aún están en el primer estadio de su formación (menor fuerza física, mayor inmadurez psicológica, menor consciencia respecto de su propio cuerpo, etc) y que les hace más vulnerables”*. Y lo mismo ocurre en el caso de alumnos con deficiencias físicas o psíquicas o en el supuesto de centros escolares de educación especial donde los profesores asumen *“un especial deber de cuidado, de mayor extensión que el que se les puede demandar en otros casos, para tratar de evitar accidentes, lesiones o agresiones entre los alumnos”*.

Aunque no se refiere expresamente al acoso escolar, el Consejo de Estado señala en su Memoria del año 1998 que, *“también se conecta a la negligencia, o a la existencia de un especial deber de cuidado con consecuencias en el examen de la relación de causalidad, el caso de los daños sufridos por los alumnos, ya sea de corta edad, ya con problemas físicos o psíquicos, considerando este Consejo de Estado que en estos casos los accidentes deben tener un tratamiento distinto dada la especial obligación de vigilancia que se impone a la Administración titular de ellos”*. En relación con los centros escolares, la STSJ de Galicia nº 1895/2016, de 6 de abril, señala en su FJ 5 que, *“este deber se intensifica en casos como el presente, en el que los alumnos están escolarizados en régimen de internamiento en un centro de educación especial”*

En el mismo sentido, nuestro **Dictamen 406/1996**, de 19 de diciembre, y **317/2023**, de 9 de noviembre, que lo reproduce, sostienen que, *“en los centros escolares de educación especial la Administración ha de extremar su celo en la custodia de los alumnos para evitar accidentes, lesiones o agresiones entre ellos, lo que permite establecer un nexo causal entre el servicio público educativo y el daño alegado en el supuesto. La responsabilidad patrimonial cuando un alumno sufre la agresión de un compañero en estos centros de educación especial no plantea así dudas (Dictamen n.º*

1007/96, de 9 de mayo de 1996), al contrario de los daños sufridos en general por alumnos en centros normales”

En el caso concreto sometido a dictamen, la profesora llegó a detectar un acercamiento anormal del alumno a la alumna, por lo que le llamó la atención a este, medida, sin embargo, infructuosa, porque a pesar de ello se produjo la agresión. En este sentido, debe tenerse en cuenta la STSJ de Murcia n.º 1477/2018, de 15 de junio, (rec. n.º 49/2017), FJ 9, que afirma que, en los supuestos de acoso escolar, lo cual puede resultar trasladable al caso analizado, *“ninguna responsabilidad puede imputarse al centro educativo, pues no consta que ninguna de las personas que allí prestaban funciones conocieran incidente de tipo alguno, o pudieran detectar una situación anómala”*

Ahora bien, aún despejadas así las dudas sobre un eventual funcionamiento anormal, al haberse cumplido los protocolos y haber quedado en evidencia, a la vista del expediente, el especial cuidado dispensado por las profesoras a la alumna, al tratarse de una agresión inesperada y sigilosa, producida en un aula reducida y con presencia de la profesora, debemos traer a colación una corriente jurisprudencial mantenida por las más recientes Sentencias de las Audiencias Provinciales en procedimientos en los que se sustancia la acción civil contra los centros en procesos penales de menores, que considera que, incluso a pesar de existir atención y cuidado por parte de los profesores, dada la función de garante de la seguridad y bienestar físico y psíquico de los niños, si dicho cuidado es infructuoso, especialmente cuando los deberes de cuidado deben ser acentuados por la especial dependencia y vulnerabilidad de los menores (SsTS de 21 de noviembre de 1990 y 20 de mayo de 1993), dada la gravedad de los hechos, el centro debe responder (SAP de Álava, Secc. 1.ª, de 27 de mayo de 2005 y SAP de Vizcaya, Sección 5ª, Sentencia 24/2019 de 25 Ene. 2019, Rec. 143/2018).

En igual sentido, conviene también traer a colación la SAP de Madrid, de 22 de diciembre de 2012, al afirmar que *“para que pueda apreciarse la responsabilidad del centro docente por los delitos o faltas en que hubiesen incurrido los alumnos del Centro, deben estar bajo el control o vigilancia del profesorado del centro, desarrollando actividades docentes, o extraescolares y complementarias. Su fundamento estaría en la figura del guardador del art. 61.3 de la LORPM”*.

Así, en el caso sometido a dictamen, aunque se trata de un menor de 14 años (13 años), que por algunos meses no resulta responsable penal, resulta relevante advertir que, a partir de los 14 años, deberían responder solidariamente todos aquellos sujetos a los que se refiere la LORPM, cuando sus deberes de guarda y vigilancia sean concurrentes. Tesis que acoge, por ejemplo, la SAP Cantabria, de 23 de diciembre de 2003, que declara la responsabilidad solidaria, junto al menor, de sus padres y del centro docente, puesto que éste tenía atribuidas facultades de guarda y vigilancia durante la jornada escolar, además de ejercer la función formativa de forma compartida junto con los padres del menor infractor. En el mismo sentido se pronuncia la SAP de la Rioja, de 8 de enero de 2015, que viene a declarar que el orden previsto legalmente en el artículo 61.3 LORPM *“no supone un orden de exclusión automática y sucesiva, pues ello sólo sería así, si la existencia del mismo va acompañada del ejercicio de la totalidad o haz de facultades conjuntas que integran la patria potestad. Por el contrario, si parte de las facultades se delegan manteniendo una facultad de superior vigilancia y cuidado, lo propio es compartir responsabilidades, debiendo en todo caso responder de forma solidaria”*.

En definitiva, aunque en esa regulación el menor es el principal responsable civil por las infracciones cometidas, en ningún caso va a ser posible exonerar de responsabilidad al resto de responsables solidarios que enumera el artículo 61.3 LORPM cuando esta norma resulta de aplicación, ni siquiera aunque acrediten haber actuado con la máxima diligencia, puesto que los criterios de imputación subjetiva únicamente se tienen en cuenta para dejar al arbitrio del Juzgador la moderación de la responsabilidad. Por su parte, el inciso “por este orden”, debe interpretarse como una simple enumeración de los posibles responsables –aquellos que ejercen facultades de guarda, vigilancia y control sobre los menores- y, en consecuencia, los centros docentes, como guardadores de hecho, podrán ser también condenados solidariamente al pago de la responsabilidad civil cuando los hechos delictivos ocurran durante la jornada escolar.

Y es que, del mismo modo que el Consejo de Estado entiende imputables a la Administración los daños derivados de peleas y agresiones intencionadas, en la comprensión de que el normal funcionamiento del servicio educativo implica el deber de vigilancia necesario para evitar éstas (por todos, Dictamen del Consejo de Estado 726/2024), también lo deben ser los daños derivados de la agresión sexual en el caso analizado. Además, la relación de causalidad también podría establecerse si se tiene en cuenta que la imputación de los daños a la Administración Educativa se hace descansar en el carácter intencionado de las agresiones entre alumnos. En este sentido, el Consejo Consultivo de Castilla y León, siguiendo la senda marcada por el Consejo de Estado, viene manteniendo, como criterio general, *“que la Administración educativa debe responder por los daños sufridos por alumnos de enseñanzas no superiores como consecuencia de agresiones entre ellos (Dictámenes nº1.3 93/2011, de 10 de noviembre, y nº 968/2009, de 14 de octubre y 530/2024), mientras que, como regla general, las agresiones entre alumnos de enseñanzas superiores no darán lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que sean imprevistas, inevitables y no hayan existido situaciones anteriores similares o concurrido factores adicionales predisponentes de los que se infiera una falta de vigilancia por parte del centro educativo”* (Dictamen nº 384/2013, de 20 de junio).

Sobre la base de lo expuesto, y como sostuvo este Consejo Jurídico en sus **Dictámenes 69/2008, 178/2010 o 218/2018** (o, por ejemplo, el Dictamen 53/2002 del Consejo Consultivo de la Rioja), cabe apuntar que existe una relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público educativo y el daño causado por el agresor, pues, a pesar de que los hechos ocurren de manera súbita o repentina, y del acercamiento “anormal” del alumno a la alumna, sobre el que la profesora llamó la atención, la agresión sufrida por la alumna no puede ser considerada como un “riesgo general de la vida” que excluiría la imputación, en la medida en que una agresión sexual en el aula no es un hecho ligado al natural acontecer de la vida diaria de los alumnos. El denominado por la doctrina y la jurisprudencia “riesgo general de la vida” es un criterio negativo de imputación objetiva a la Administración de un cierto resultado dañoso que, aunque no está expresamente establecido por la ley, se infiere de nuestro global sistema de responsabilidad extracontractual.

De acuerdo con este criterio, y en sentido contrario, se trata de negar responsabilidad por aquellos hechos dañosos que el perjudicado tiene el deber natural y social de asumir como una incidencia normal y esperable en el natural acontecer de su existencia; de una eventualidad en la que, por las circunstancias en que se produjo, no se aprecia la existencia de un título de imputación adecuado y suficiente para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica (Dictámenes

del Consejo consultivo de Castilla y León 139/2004, de 18 de marzo, 604/2006, de 6 de julio, 607/2007, de 19 de julio, 1.403/2010, de 25 de noviembre, 1.068/2009, de 29 de octubre, y 488/2013, de 18 de julio; Dictámenes del Consejo Consultivo de La Rioja 4/2004, 45/2006 y 18/2010)).

Y es que, independientemente del cumplimiento del deber de vigilancia de las profesoras, que debe ser más intenso en casos como el analizado, al tratarse, la víctima, de una niña de 13 años con TEA, y por ello menor y especialmente vulnerable, la antijuridicidad del daño, al no existir obligación jurídica de soportarlo por sobrepasar lo que deben considerarse riesgos de la vida, por la desproporcionalidad del daño, nos lleva, como sostuvimos en nuestros **Dictámenes 115/2005 y 166/2013**, a imputar el daño al centro. Y ello, con apoyatura en el artículo 17 del Decreto 115/2005, de 21 de octubre, que reconoce el derecho de todos los alumnos a que se respete su integridad y dignidad personal, así como a la protección contra toda agresión física o moral, derecho que, como ya sostuvimos, “constituye a la institución educativa en garante del mismo, formando así un criterio legal de imputación de responsabilidad a dicha Administración”, en la medida en que la agresión, como sucede en este caso, no puede ser considerada un riesgo general de la vida -que excluiría la imputación-, porque peleas y agresiones voluntarias y, en el caso concreto, una agresión sexual en el aula, no son hechos ligados al natural acontecer de la vida diaria de los alumnos, por lo que debe responder la Administración educativa.

La conclusión final de todo ello es que trabajar por la igualdad y por la protección de los menores en el entorno escolar puede considerarse que requiere una estrategia de prevención, no sólo del acoso sexista y de la violencia de género, sino también del propio fenómeno del *bullying* y del *ciberbullying*.

12. LA OMISIÓN DE FISCALIZACIÓN Y SUS CONSECUENCIAS (Dictámenes 149, 151,154,183, 191, 192, 219, 242 Y 314/2025)

En la Memoria del año 2024 destacaba el Consejo Jurídico, igual que en años anteriores, que la necesidad del control interno se fundamenta en la protección del interés público, y que los órganos de control de la actividad financiera cumplen una esencial función en ese contexto. La Administración Pública tiene bajo su responsabilidad la adecuada conservación y aplicación de los bienes y demás recursos públicos, por lo que necesita una gestión responsable que le permita lograr sus fines en las mejores condiciones posibles, si bien, sin desatender la adecuada naturaleza de los medios empleados.

De ahí que la realización del gasto público esté íntimamente vinculada a la idea de control, resultando de ello completamente lógico que el ordenamiento jurídico arbitre mecanismos para hacerlo efectivo, manifestándose en el ámbito regional una preocupación mantenida a lo largo de estos años para que la flexibilización de los procedimientos de gestión, exigida por una Administración más dinámica, no implicara minoración en el deseable rigor propio de la normativa reguladora del empleo de los fondos públicos (Dictamen 53/1999). Se trata de que la administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso.

Manteniéndose tal doctrina en el año 2025 al no haber elementos ni doctrinales ni jurisprudenciales que la alteren, sí que ha considerado necesario el Consejo destacar, a la vista de algunos expedientes, que si bien los órganos gestores han de ser conscientes de que es su obligación extremar el rigor en la instrucción de los procedimientos, evitando que puedan surgir omisiones e irregularidades, es también exigible al órgano fiscalizador un ejercicio prudente de las facultades de intervención, de tal manera que la calificación de los actos en que se ha producido la omisión de fiscalización como nulos o anulables y la necesidad de su revisión sean rigurosas, debiendo todos tener en cuenta que la competencia es la medida de potestad que corresponde a cada órgano y ha de ejercerse en el contexto del deber de colaboración entre las Administraciones Públicas, lo que exige respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.

Tales afirmaciones, que se recogen como preceptos en el artículo 141 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, y relativos a la relación interadministrativa, son analógicamente trasladables a las relaciones interorgánicas, y resulta oportuna su cita ahora, así como la del artículo 28.d) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y del artículo 110 del Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia.

Ejemplifica en cierto modo tales aseveraciones el asunto analizado en el **Dictamen 314/2025**, en el que se planteaba la omisión de fiscalización previa en el reconocimiento de un derecho económico derivado de la estimación de un recurso de reposición para la concesión de ayudas destinadas a personas jóvenes agricultoras, en el marco del plan estratégico de la Política Agrícola Común periodo 2023-2027, tema de fondo que ya había sido tratado por el Consejo Jurídico, por lo que el Dictamen recordó la doctrina que, en síntesis, es la siguiente.

La pregunta si la estimación de un recurso que afecta a un acto de contenido económico tiene, a su vez, contenido económico, aunque no practique una liquidación en detalle del derecho del interesado tiene, en principio, una respuesta positiva, lo que conllevaría el sometimiento a fiscalización previa, como resulta de la doctrina del Consejo Jurídico ya consolidada y expresada en los dictámenes números **178** y **196**, ambos de **2023**, así como en el **285** de ese mismo año. De ellos resulta que, cuando del acto a adoptar pueda derivarse una obligación económica, el mandato legal es que sea fiscalizado. Así, dispone el artículo 92 TRLH que *“La función interventora tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración Pública Regional y de sus organismos autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico [...]”*, salvo las excepciones previstas en el artículo 94 de la misma norma o las que legalmente se puedan establecer. De otro lado, la propia norma expresamente admite la necesidad de fiscalización previa de los actos de cuantía indeterminada. Es el caso previsto en los artículos 95.2 TRLH y del 20.2 RCI. En ellos no se prevé la exención de fiscalización de los gastos de cuantía indeterminada, sino todo lo contrario, esto es, la no aplicación del régimen de fiscalización limitada previa, quedando sujetos siempre a fiscalización plena.

Desde tales criterios, y del tenor literal del artículo 18 RCI, es doctrina de este Consejo que al estar tal artículo incluido en la Sección 2ª del Título II del RCI, bajo la denominación “*De la fiscalización e intervención previa de la autorización de gastos y de obligaciones del tesoro público*”, y al decir que están sometidos a fiscalización previa todos los actos de los órganos de la Administración Pública de la Región de Murcia y de sus Organismos Autónomos administrativos por los que se apruebe la realización de un gasto, hay que entender incluidos los actos resolutorios de recursos administrativos que tengan contenido económico, aunque la orden resolutoria no reconozca una cantidad determinada.

En el asunto del expresado Dictamen la Intervención se apoya, además, en el criterio de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) expuesto en su informe de 7 de noviembre de 2018, al resolver una consulta relacionada con la fiscalización previa de las resoluciones de recursos administrativos que tuvieran contenido económico. Dicho informe concluye que la resolución de un recurso de alzada interpuesto contra un acto denegatorio de una ayuda, al estimar en parte la pretensión económica del recurrente, comportaba un gasto para la Hacienda Pública que debió someterse antes de su adopción a fiscalización previa. La IGAE aborda el mismo problema ahora suscitado, y afirma que la resolución incurrió en omisión de la fiscalización previa porque “[...] los actos de resolución de recursos administrativos están sometidos a fiscalización previa cuando de los mismos se derivan gastos para la Hacienda Pública, con independencia de que a priori estén o no cuantificados los mismos y, como consecuencia de ello, que la preceptiva fiscalización se lleve a cabo de una sola vez o en dos momentos”.

Ahora bien, añade ahora el **Dictamen 314/2025**, dada la variedad de elementos que pueden incidir en materia de recursos con o sin contenido económico, no puede detallarse una única solución aplicable de forma genérica, sino que la respuesta vendrá determinada por la realidad del expediente, por el momento en que se produce el defecto, por la necesidad, o no, de retrotraer el procedimiento para realizar la comprobación que exige las bases de la convocatoria, como ocurre en este supuesto.

A la vista de tal doctrina, el Consejo concluyó, en el caso de Dictamen, que no concurre omisión de fiscalización previa en el procedimiento analizado, por cuanto la resolución estimatoria del recurso de reposición carece de contenido económico y no genera compromiso de gasto u obligación, limitándose a reconocer el cumplimiento de uno de los requisitos previstos en las bases reguladoras y a ordenar la retroacción del expediente para la verificación de los restantes extremos exigidos en los artículos 8 y 9 de las bases.

En consecuencia, consideró el Consejo que el procedimiento seguido por el órgano gestor resulta ajustado a derecho, habiéndose cumplido las garantías de control financiero y de legalidad presupuestaria exigibles, sin que pueda apreciarse vicio invalidante alguno ni la existencia de omisión de fiscalización previa, ni de infracción sustantiva del ordenamiento jurídico, por lo que no procedía elevar la propuesta al Consejo de Gobierno, debiéndose tramitar el procedimiento de pago, basándose en las circunstancias propias del caso particular, según las cuales: a) la resolución del recurso se limitó únicamente a apreciar un error en la tramitación del procedimiento. Por ello, la resolución estimatoria se limita a ordenar la retroacción de actuaciones a la fase de

instrucción, a fin de que el órgano gestor realice las comprobaciones oportunas sobre la procedencia de la ayuda; b) la retroacción de actuaciones sí que tiene una finalidad, consistente en reponer la situación procedimental del interesado a la fase de instrucción permitiendo la continuación válida del procedimiento, garantizando el principio de legalidad, de buena administración y de control financiero recogido en el RCI.

Finalizó el Consejo apelando al principio de buena administración, afirmando otra vez que los ciudadanos no tienen por qué sufrir la falta de celo de los órganos administrativos a la hora de tramitar los expedientes (**Dictamen 20/1998**).

13. ASPECTOS DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

(Dictámenes 290, 276, 144, 110,100, 88, 63, 08/25)

13.1. Delimitación de competencias estatutarias

Las consultas que se despachan sobre proyectos normativos examinan sistemáticamente el adecuado ejercicio de la competencia estatutaria. En ocasiones la complejidad de la actuación administrativa obliga a situar el ejercicio de la competencia en más de uno de los títulos estatutarios, Así, en el **Dictamen 290/2025** se situó la competencia primariamente en el fomento de la cultura y de la investigación científica y técnica, especialmente en materias de interés para la Región de Murcia (art. 10.Uno.15 EAMU), observando que también concurría competencia en las materias que constituyen el objeto de la actividad investigadora que desarrolla el IMIDA, como son la agricultura, la ganadería y las industrias agroalimentarias (art.10.Uno.6 EAMU) y la acuicultura, la alguicultura, y el desarrollo de cualquier otro cultivo industrial en los ecosistemas marinos (art. 10.Uno.9 EAMU).

Dentro de este importante aspecto, en ocasiones es necesario realizar un esfuerzo de análisis competencial para suplir carencias del expediente que acompaña al Proyecto, como ocurrió en el **Dictamen 110/2025**, referido al Proyecto de Decreto por el que se regula en la Región de Murcia la marca distintiva Empresa Comprometida con la Seguridad y Salud Laboral, en el cual, y ante la evidencia de que las medidas previstas se pueden encuadrar bajo la submateria de seguridad e higiene en el trabajo, que ha formado parte siempre del contenido propio del Derecho del Trabajo y que pertenece, por esa razón, a la materia legislación laboral, que lo es el Estado de manera exclusiva sobre ella (art.149.1,7.ª CE) Así se reconoce con claridad en la Sentencia del Tribunal Constitucional 195/1996, de 28 de noviembre.

Esa circunstancia impide considerar a la CARM competente en esa materia y, en consecuencia, ello le dejaría sin título competencial adecuado para elaborar y aprobar el proyecto de reglamento que aquí se analiza. Pese a ello, continuó el citado Dictamen, no es difícil advertir que la preocupación por la seguridad y la salud en el trabajo se encuentra implícitamente recogida en otros preceptos de la CE, particularmente en el artículo 43.1 CE, que reconoce el derecho a la protección de salud que, a su vez, está conectada con el derecho a la vida y a la integridad física y moral (art. 15 CE).

La CARM, afirmó el Dictamen, es competente de manera implícita para, de forma concurrente con el Estado, promover la dimensión preventiva de la seguridad e higiene en el trabajo y la reducción de los riesgos laborales mediante la implementación de programas específicos de mejora. De hecho, en el artículo 5.3 LPRL se encomienda a

las distintas Administraciones Públicas (entre ellas, las autonómicas, lógicamente) el fomento de las actividades desarrolladas por los trabajadores, los empresarios y sus organizaciones para mejorar las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, la reducción de los riesgos laborales y la promoción de estructuras eficaces de prevención. Para ello, pueden adoptar programas específicos para procurar la mejora del *ambiente de trabajo* y el perfeccionamiento de los niveles de protección, que se pueden instrumentar mediante la concesión de los incentivos que reglamentariamente se determinen, que se destinarán especialmente a las pequeñas y medianas empresas. Esta competencia concurrente implícita, reconocida legalmente, les permite a las distintas Comunidades Autónomas actuar normativamente en este sector relativo al fomento de la seguridad e higiene y salud laboral, la reducción de los riesgos laborales y la mejora de los ambientes de trabajo.

A lo anterior, se puede añadir una última consideración, que permite precisar que el título competencial *legislación laboral*, ya mencionado, debe ser entendido en sentido material y, a su vez, el calificativo *laboral* de forma restringida. Y es que esta última interpretación hace posible entender la referida materia de la legislación laboral en un sentido estricto, lo que supondría la cláusula de cierre definitiva para apreciar la competencia de la CARM para elaborar y aprobar este proyecto de decreto, con fundamento en las competencias sobre salud e higiene que ya se han referido.

Así lo entiende el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 159/2016, de 22 de septiembre, en la que se nos recuerda que el alto Tribunal ya tuvo la oportunidad de indicar en la STC 35/1982, de 14 de junio (FJ 2), que *“el término “laboral” previsto en el art. 149.1.7 CE no puede entenderse como indicativo de cualquier referencia al mundo del trabajo, sino que es forzoso “dar a ese adjetivo un sentido concreto y restringido, coincidente por lo demás con el uso habitual, como referido sólo al trabajo por cuenta ajena, entendiéndolo por consiguiente como legislación laboral aquella que regula directamente la relación laboral”, es decir, la relación que media entre los trabajadores por cuenta ajena y las empresas dentro de cuyo ámbito de organización y dirección prestan sus servicios (en igual sentido, SSTC 95/2002, de 25 de abril, FJ 8; 190/2002, de 17 de octubre, FJ 6; y 111/2012, de 24 de mayo, FJ 7)”*.

En consecuencia, se hace evidente que la regulación de los dos distintivos empresariales señalados no incide de alguna forma en las relaciones estrictamente laborales, es decir, en las que vinculan a los trabajadores por cuenta ajena con sus empresas empleadoras en virtud de contratos de trabajo, interpretación que ya acogió también este Consejo Jurídico en su Dictamen núm. 136/2018

13.2. La ciberseguridad en el ámbito competencial

Por su parte, el **Dictamen 88/2025**, referido al Proyecto de Decreto por el que se establece la Política de Seguridad de la Información de la Administración Regional, analizó la competencia sobre autoorganización administrativa del artículo 51 EAMU, que frecuentemente es confundida con la del artículo 10.Uno.1 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU), que le otorga la competencia exclusiva para la organización, régimen jurídico y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, señalando el Consejo que tanto la jurisprudencia constitucional (STC núm. 50/1999) como la doctrina de los órganos consultivos, vienen indicando que la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica ha sido reconocida en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988), cuyo contenido es la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades

administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 13/1988 y 227/1988). Especifica el Tribunal Constitucional que conformar libremente la estructura orgánica, así como establecer su aparato administrativo (STC 165/1986, FJ 6), establecer cuáles son "los órganos e instituciones" que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, FJ 2), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y a sensu contrario STC 13/1988).

El Tribunal Constitucional también ha reiterado (STC 32/1981) que, fuera de este ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede establecer desde la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18ª CE, principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que la potestad organizativa autonómica para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de la propia Administración no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado (STC 227/1988). En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización recogida para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en el artículo 10.Uno,1 EAMU, que sólo autoriza para la regulación de órganos institucionales básicos, pero no para la estructuración de la Administración propia, ya que no puede atribuirse a la expresión instituciones de autogobierno "un alcance mayor que el que deriva de la Constitución (art.152.1) y de los propios Estatutos -Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno y Presidente-" (STC 76/1983, de 5 de agosto). Ello fuerza a concluir que la competencia que aquí se ejerce deriva del artículo 51 EAMU y, como ha quedado expresado, se ha de ejercer dentro de los límites que el propio precepto estatutario establece en concordancia con el artículo 149.1, 18ª CE.

En ese mismo Dictamen se trató de ubicar competencialmente el concepto de ciberseguridad en el contexto de las disposiciones en las que se establecen exigencias de seguridad en la utilización de las tecnologías de la información y, así, el artículo 46 LRJSP, en términos parcialmente coincidentes con los del artículo 17.3 LPAC, exige que los medios o soportes que almacenen documentos cuenten con medidas de seguridad acordes con el Esquema Nacional de Seguridad (ENS), regulado por Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo. Éste, a su vez, tiene por objeto, según se indica en el artículo 156 LRJSP, "establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos en el ámbito de la presente Ley, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen adecuadamente la seguridad de la información tratada". Además de los fundamentos normativos, se citó la relevante sentencia del Tribunal Constitucional 142/2018 analizó el concepto de ciberseguridad y concluyó que se trata de una materia que se incardina en las competencias exclusivas del Estado en materia de seguridad pública y telecomunicaciones. Así, en el fundamento jurídico cuarto, la sentencia afirma lo siguiente:

"La ciberseguridad, como sinónimo de la seguridad en la red, es una actividad que se integra en la seguridad pública, así como en las telecomunicaciones. A partir de su conceptualización como conjunto de mecanismos dirigidos a la protección de las infraestructuras informáticas y de la información digital que albergan, fácilmente se infiere que, en tanto que dedicada a la seguridad de las tecnologías de la información, presenta un componente tuitivo que se proyecta específicamente sobre el concreto

ámbito de la protección de las redes y sistemas de información que utilizan los ciudadanos, empresas y administraciones públicas. El uso cotidiano de las tecnologías de la información y la comunicación ha provocado que se conviertan en un elemento esencial para el desarrollo económico y las relaciones sociales. No obstante, es también un hecho constatado que las amenazas a la seguridad de la red comportan un riesgo que afecta a los ámbitos más diversos, por cuanto pueden afectar a la disponibilidad, integridad y confidencialidad de la información (...).

Atendiendo a lo que se ha expuesto, puede concluirse que la ciberseguridad se incluye en materias de competencia estatal en cuanto, al referirse a las necesarias acciones de prevención, detección y respuesta frente a las ciberamenazas, afecta a cuestiones relacionadas con la seguridad pública y la defensa, las infraestructuras, redes y sistemas y el régimen general de telecomunicaciones”.

Para la correcta aplicación de tal doctrina, el Consejo de Estado, en su Dictamen 891/2017, perfilaba la distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de ciberseguridad en los siguientes términos:

“...la conexión entre ciberseguridad y seguridad pública es (...) evidente, pudiendo por tanto entenderse aquélla incardinada en la mencionada competencia exclusiva del Estado (...). Esta conclusión, sin embargo, no impide, (...) que las comunidades autónomas puedan, al amparo de las competencias que sus respectivos Estatutos de Autonomía les reconocen, adoptar determinadas medidas que coadyuven a garantizar la protección de sus infraestructuras y la seguridad de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC)”.

Y con respecto al alcance de las medidas que pueden adoptar las Comunidades Autónomas, el dictamen afirmaba:

“Tales medidas han de limitarse, según se ha argumentado, a cuestiones instrumentales, de carácter técnico u organizativo, o a actividades de apoyo y fomento de la protección de las redes y sistemas de información, pero no pueden, en modo alguno, menoscabar la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública (que, sin ninguna duda, comprende, por ejemplo, las competencias normativas necesarias para regular la investigación y el análisis de los ciberataques, por tratarse de una función directamente conectada con la protección de la seguridad de las tecnologías de la información (...) ni dar lugar a una cláusula general de atribución de competencias a la Agencia [de Ciberseguridad de Cataluña, sobre cuya regulación versaba el Dictamen] en materia de ciberseguridad (...). Tampoco pueden dichas medidas proyectarse sobre otros ámbitos cuya regulación solo el Estado puede asumir al amparo de los correspondientes títulos competenciales (tal es el caso, por ejemplo, de la intervención de las comunicaciones, regulada en la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, o de la intervención de los sistemas informáticos o telemáticos, que ha de ajustarse a lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882...)”.

13.3. Rango de la norma

La determinación de si el rango de la norma que se proyecta es el adecuado también se contempla como presupuesto necesario para el correcto ejercicio de la potestad reglamentaria, alcanzando en ocasiones la conclusión de que procede modificar su forma para que revista la de decreto (**Dictamen 276/2025**), partiendo de que la disposición general que ocupa el primer nivel o el escalón normativo idóneo para

asumir el desarrollo de una norma con rango de ley es el decreto (art. 25.2 LORJA) siempre que la Ley no haya habilitado al titular de la Consejería para hacerlo en su lugar.

Y es que toda disposición general se debe dictar, para evitar un posible vicio de invalidez, por el poder reglamentario que sea competente para ello. La infracción de los principios citados puede determinar la invalidez del reglamento y motivar, a su vez, su posible impugnación.

Por ello se recuerda con la frecuencia necesaria el acotamiento de la potestad reglamentaria de los Consejeros, recordando que viene señalando de forma constante el Consejo Jurídico (por todos, en los recientes dictámenes núms. **67 y 226 de 2024**, **133 y 149 de 2018**, **124/2017** y **120/2016**, entre otros muchos) que la LPCG supuso un cambio en el escenario normativo preexistente, al derogar la Ley 1/1988, de 7 de enero, del Presidente, del Consejo de Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Murcia, estableciendo una nueva regulación de la potestad reglamentaria, tanto en lo relativo a su titularidad y posibilidades de ejercicio, como en cuanto al procedimiento de elaboración de reglamentos.

En lo que aquí interesa, los artículos 38 y 52.1 LPCG reconocen a los Consejeros una potestad reglamentaria propia en las materias de ámbito interno de su departamento y otra derivada por atribución explícita de esa potestad, de modo que, expresado con los términos que utiliza la propia Ley “los Consejeros podrán hacer uso de esa potestad cuando les esté específicamente atribuida por disposición de rango legal” (artículo 52.1) o, según el artículo 38, “cuando, por disposición de rango legal les esté expresamente atribuida”.

Se trata de menciones que concuerdan con la doctrina constitucional expresada en la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 185/1995, de 14 de diciembre, según la cual una ley puede otorgar a los Ministros (o Consejeros) el ejercicio de la potestad reglamentaria para dictar disposiciones concretas, acotando y ordenando su ejercicio.

Además de lo anterior, y por recoger lo que constituye doctrina jurisprudencial y científica hoy aplicable, debe traerse a colación, como elemento interpretativo del marco normativo vigente, la LPAC, que establece con carácter básico en su artículo 129.4, tercer párrafo, que *“Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno o al Consejo de Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o de las consejerías del Gobierno, o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante”*.

Esta prescripción legal responde al criterio doctrinal, que pretende evitar que, con la reiterada y no suficientemente justificada habilitación legal directa en favor de la potestad reglamentaria de los Ministros o de los Consejeros autonómicos, queden con ello defraudados, en la práctica, los preceptos constitucionales y estatutarios que configuran a los respectivos Gobiernos estatal y autonómicos como los titulares originarios de la correspondiente potestad reglamentaria (Dictámenes núms. **332/2015** y **300/2016**).

Se debe recordar que, en el ámbito autonómico, el ejercicio originario de la potestad reglamentaria corresponde, en primer lugar, al Consejo de Gobierno la Comunidad Autónoma. Así se dispone en el artículo 128.1 LPAC, según el cual el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a los órganos de gobierno locales.

De igual modo, esa potestad reglamentaria originaria se reconoce, en el caso de la Región de Murcia, en el artículo 32 EAMU y en el artículo 52.1 LPCG, en cuya virtud *“La titularidad de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, en materias no reservadas por el Estatuto de Autonomía a la competencia legislativa de la Asamblea Regional”*.

13.4. Evaluación del impacto presupuestario de la norma

Dentro de las observaciones relativas al procedimiento de elaboración, la que con mayor énfasis hace el Consejo es en lo que respecta al impacto presupuestario de la futura norma, que a veces resulta insuficiente (por todos, **Dictamen 88/2025**), porque se basa en afirmaciones que de manera tan contundente y apocadípica se formulan para tomar la decisión, pero que no son suficientes a la luz de las directrices que marca la Guía Metodológica para la elaboración de una memoria de análisis de impacto normativo (MAIN) en la Región de Murcia, aprobada por Acuerdo del Consejo de Gobierno de 28 de julio de 2022.

En lo que al impacto en materia de presupuestos respecta, la Guía señala en su apartado 2.5.1, que se considera como impacto presupuestario *“todo aquello que suponga un incremento o disminución de gastos o ingresos”*.

En el último párrafo de su apartado 1 “Introducción”, prevé que *“En aquellos casos en los que se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos establecidos en esta guía, o estos no son significativos de tal forma que no corresponda la elaboración de una MAIN completa, se elaborará una MAIN abreviada con el contenido mínimo que se recoge en el apartado 3 de esta Guía”*. Concreta ese contenido mínimo en su apartado “3.- Contenido de la Memoria Abreviada”, y en él, por lo que interesa al impacto presupuestario, indica en su número 3.4 *“En todo caso se especificarán los aspectos presupuestarios del proyecto normativo, haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos, siguiendo el esquema recogido en el apartado 2.5”*.

Es decir, la circunstancia de que el impacto presupuestario no sea apreciable, porque se considere que no existe incremento o disminución de gastos o ingresos, o que aunque genere una incidencia en los gastos e ingresos, no sea “significativo”, faculta para redactar la MAIN abreviada, pero el contenido mínimo exige que *“En todo caso”*, sin excepción, se especifiquen los aspectos presupuestarios del proyecto normativo haciendo una mención concreta a los posibles costes en recursos materiales y recursos humanos.

Lo que la Guía pretende, de manera simplificada evidentemente, es que queden reflejados los efectos presupuestarios que pueda tener la adopción de una determinada norma, sean o no asumibles con los recursos de los que ya se disponga en el momento de elaborar la propuesta.

Como decimos, el mayor o menor impacto presupuestario permite a los órganos impulsores considerar la necesidad de realizar una MAIN completa o abreviada pero, una vez adoptada esa decisión, incluso en la abreviada hay que especificar los efectos que sobre el presupuesto genere y en tanto que la aplicación de la norma suponga una mínima actividad en el seno de la Administración originará unos gastos a los que hacer frente, gastos cuyo compromiso de ejecución ha de contar con el debido soporte presupuestario para no incurrir en nulidad por aplicación del artículo 36 TRLH, ya que está vedada la ejecución de gastos al margen del presupuesto por aplicación del

principio de universalidad presupuestaria, consagrado en el artículo 46.3 EAMU, al señalar que el presupuesto de la Comunidad Autónoma incluirá la totalidad de los gastos e ingresos de los organismos y entidades integrantes de la Comunidad Autónoma. Al margen del presupuesto pueden existir cobros o pagos, pero no ingresos o gastos.

Como hemos dicho, una cosa es que los gastos derivados de la aprobación de la norma sean perfectamente asumibles con los créditos de los que disponga el departamento impulsor, o el resto de departamentos de la Administración autonómica, lo que no niega su existencia e impacto presupuestario, y otra bien distinta, es que hubieran de dotarse de nuevos créditos. En ese caso, la propia Guía nos da la pista de cuál es la intención que se persigue al decir en el apartado 2.5.2.1, respondiendo a la pregunta de si un proyecto normativo afecta al presupuesto del departamento impulsor que *“Si existiera impacto presupuestario por afectar el proyecto normativo a los presupuestos de la CARM, será necesario identificar la partida presupuestaria afectada y cuantificar los gastos e ingresos presupuestarios, financieros o no financieros que pudiera generar el proyecto normativo, o bien justificar la imposibilidad de cuantificación de dicho impacto.*

Una vez cuantificado el impacto presupuestario habrá que determinar si el coste que supone puede ser asumido con los créditos disponibles sin necesidad de modificaciones presupuestarias, para lo cual será necesario identificar las partidas presupuestarias afectadas especificando la respectiva valoración monetaria. Si el coste no puede ser financiado con los créditos presupuestarios disponibles sin recurrir a modificaciones presupuestarias, será necesario detallar la modificación que se propone, su cuantificación y su fuente de financiación”.

