

# CONSEJO DE ESTADO

**MEMORIA  
DEL AÑO 2007**

**que el Consejo de Estado en Pleno eleva al  
Gobierno en cumplimiento de lo dispuesto  
en el artículo 20. 2 de la Ley Orgánica  
3/1980, de 23 de abril**



**Madrid, 2008**

## INTRODUCCIÓN

La presente Memoria del Consejo de Estado, correspondiente al año 2007, fue aprobada por el Pleno en sesión celebrada el día 25 de septiembre de 2008.

Se ha elaborado para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, según el cual *“el Consejo de Estado en Pleno elevará anualmente al Gobierno una memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración”*.

Esta Memoria consta de dos partes: en la primera se da cuenta de la organización y de la actividad del Consejo; en la segunda se analizan diversos temas de actualidad surgidos en el ejercicio de la función consultiva durante el año 2007, que se refieren al funcionamiento de los servicios públicos y a la sugerencia de medidas para la mejora de la Administración.

## **PRIMERA PARTE**

### **EL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL AÑO 2007**

## **I. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO (AL 31 DE DICIEMBRE DE 2007)**

### **1. CONSEJO DE ESTADO EN PLENO**

#### **PRESIDENTE**

Excmo. Sr. Don Francisco Rubio Llorente

#### **CONSEJEROS PERMANENTES**

Excmo. Sr. Don Landelino Lavilla Alsina

Excmo. Sr. Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Excmo. Sr. Don Jerónimo Arozamena Sierra

Excmo. Sr. Don Fernando de Mateo Lage

Excmo. Sr. Don Antonio Sánchez del Corral y del Río

Excmo. Sr. Don José Luis Manzanares Samaniego

Excmo. Sr. Don Miguel Vizcaíno Márquez

Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García

#### **SECRETARIO GENERAL**

Excmo. Sr. Don José María Martín Oviedo

## CONSEJEROS NATOS

Excmo. Sr. Don Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo, ex Presidente del Gobierno

Excmo. Sr. Don Víctor García de la Concha, Director de la Real Academia Española

Excmo. Sr. D. Sabino Fernández Campo, Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla Alsina, Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación<sup>3</sup>

Excmo. Sr. D. Marcos Peña Pinto, Presidente del Consejo Económico y Social

Excmo. Sr. Don Cándido Conde-Pumpido Tourón, Fiscal General del Estado

Excmo. Sr. Don Félix Sanz Roldán, Jefe del Estado Mayor de la Defensa

Excmo. Sr. Don Carlos Carnicer Díez, Presidente del Consejo General de la Abogacía

Excmo. Sr. Don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, Presidente de la Sección Primera de la Comisión General de Codificación

Excmo. Sr. Don Joaquín de Fuentes Bardají, Abogado General del Estado-Director del Servicio Jurídico del Estado

Excmo. Sr. Don José Álvarez Junco, Director del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Excmo. Sr. Don Miguel Fernández Ordóñez, Gobernador del Banco de España

## CONSEJEROS ELECTIVOS

Excmo. Sr. Don Manuel Díez de Velasco Vallejo

Excmo. Sr. Don Juan José Badiola Díez

---

<sup>3</sup> El señor Lavilla Alsina ya forma parte del Consejo de Estado en calidad de Consejero permanente.

Excmo. Sr. Don Rafael Gómez-Ferrer Morant

Excmo. Sr. D. José Luis Meilán Gil

Excmo. Sr. D. Juan Ramón Quintás Seoane

Excmo. Sr. D. Pedro Cruz Villalón

Excma. Sra. Dña. Josefina Gómez Mendoza

Excmo. Sr. D. José Bono Martínez

Excma. Sra. Dña. Amelia Valcárcel Bernaldo de Quirós

## **2. COMISIÓN PERMANENTE**

### **PRESIDENTE**

Excmo. Sr. Don Francisco Rubio Llorente

### **CONSEJEROS PERMANENTES**

Excmo. Sr. Don Landelino Lavilla Alsina

Excmo. Sr. Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Excmo. Sr. Don Jerónimo Arozamena Sierra

Excmo. Sr. Don Fernando de Mateo Lage

Excmo. Sr. Don Antonio Sánchez del Corral y del Río

Excmo. Sr. Don José Luis Manzanares Samaniego

Excmo. Sr. Don Miguel Vizcaíno Márquez

Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García

## **SECRETARIO GENERAL**

Excmo. Sr. Don José María Martín Oviedo

### **3. COMISIÓN DE ESTUDIOS**

*Presidente:* Excmo. Sr. Don Francisco Rubio Llorente

*Consejeros permanentes:*

Excmo. Sr. Don Landelino Lavilla Alsina

Excmo. Sr. Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

*Consejeros natos:*

Excmo. Sr. Don Carlos Carnicer Díez

Excmo. Sr. Don Joaquín de Fuentes Bardají

*Consejeros electivos:*

Excmo. Sr. Don Rafael Gómez-Ferrer Morant

Excmo. Sr. Don Pedro Cruz Villalón.

*Secretario General:*

Excmo. Sr. Don José María Martín Oviedo.

## **4. SECCIONES**

### **Primera**

*Consejero Presidente:* Excmo. Sr. Don Landelino Lavilla Alsina

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don José Solé Armengol

*Letrados:*

Ilma. Sra. Doña Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos

Ilma. Sra. Doña Áurea María Roldán Martín

*Secretaría:* Doña María Magdalena de la Morena Agudo y doña Concepción Queija Santos

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de la **Presidencia del Gobierno** y de los Ministerios de **Asuntos Exteriores y de Cooperación, Presidencia y Administraciones Públicas**.

### **Segunda**

*Consejero Presidente:* Excmo. Sr. Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Jaime Aguilar Fernández-Hontoria

*Letrados:*

Ilmo. Sr. Don Rafael Pablo Jover Gómez-Ferrer

Ilmo. Sr. Don Jesús Avezuela Cárcel

Ilmo. Sr. Don Lucas Manuel Blanque Rey



*Secretaría:* Doña María José Regojo Dans y doña Asunción Carmona Carlés

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Justicia** y de **Trabajo y Asuntos Sociales**.

### **Tercera**

*Consejero Presidente:* Excmo. Sr. Don Jerónimo Arozamena Sierra

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón

*Letrados:*

Ilmo. Sr. Don Víctor Pío Torre de Silva y López de Letona

Ilma. Sra. Dña. Rosa María Collado Martínez

*Secretaría:* Dña. Felicita García Gallego y don Santiago Martínez Añíbarro

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del Ministerio del **Interior**.

### **Cuarta**

*Consejero Presidente:* Excmo. Sr. Don Fernando de Mateo Lage

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín

*Letrados:*

Ilmo. Sr. Don José María Jover Gómez-Ferrer

Ilma. Sra. Doña María José Trillo-Figueroa Molinuevo

*Secretaría:* Doña Elvira Fernández Montero y doña María de las Mercedes Gallego Martínez

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Defensa** y de **Medio Ambiente**.

### **Quinta**

*Consejero Presidente:* Excmo. Sr. Don Antonio Sánchez del Corral y del Río

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona

*Letrados:*

Ilma. Sra. Doña Claudia María Presedo Rey

Ilmo. Sr. D. Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade

Ilma. Sra. Doña Beatriz Rodríguez Villar

*Secretaría:* Doña María del Carmen Sánchez Hernando y doña María Pilar Sanz Soria

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del Ministerio de **Economía y Hacienda**.

### **Sexta**

*Consejero Presidente:* Excmo. Sr. Don José Luis Manzanares Samaniego

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Luis María Domínguez Rodrigo

*Letrados:*

Ilmo. Sr. Don José Leandro Martínez-Cardós y Ruíz

Ilmo. Sr. Don José Américo Alonso

*Secretaría:* Doña María del Carmen Almonacid González y doña Rosa María González Soto

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Fomento** y de **Vivienda**

### **Séptima**

*Consejero Presidente:* Excmo. Sr. Don Miguel Vizcaíno Márquez

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don José Antonio García-Trevijano Garnica

*Letrados:*

Ilmo. Sr. Don Javier Pedro Torre de Silva y López de Letona

Ilmo. Sr. Don José Joaquín Jerez Calderón

Ilma. Sra. Doña Pilar Rosa Cuesta de Loño

*Secretaría:* Doña Ana María Añíbarro Díez y doña María Jesús Ramos Rodríguez

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Educación y Ciencia**, **Cultura** y **Sanidad y Consumo**.

### **Octava**

*Consejero Presidente:* Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García

*Letrado Mayor:* Excmo. Sr. Don Francisco Javier Gómez-Acebo Sáenz de Heredia

*Letrados:*

Ilmo. Sr. Don Íñigo Coello de Portugal Martínez del Peral

Ilmo. Sr. Don José Luis Palma Fernández

*Secretaría:* Doña Mercedes Lahoz Serrano y María Rosario Herrero Pérez.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Industria, Turismo y Comercio y Agricultura, Pesca y Alimentación.**

## **5. LETRADOS**

### **Letrados Mayores**

Excmo. Sr. Don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón

Excmo. Sr. Don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona

Excmo. Sr. Don José Solé Armengol

Excmo. Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez (1)

Excmo. Sr. Don Federico Trillo-Figueroa y Martínez Conde (1)

Excmo. Sr. Don José Antonio García-Trevijano Garnica

Excmo. Sr. Don Jaime Aguilar Fernández-Hontoria

Excmo. Sr. Don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (2)

Excmo. Sr. Don Francisco Javier Gómez-Acebo Saénz de Heredia (2)

Excmo. Sr. Don Luis María Domínguez Rodrigo (2)

**Letrados**

Ilmo. Sr. Don Ignacio Bayón Mariné (4)  
Ilmo. Sr. Don José María Pérez Tremps (4)  
Ilmo. Sr. Don José Leandro Martínez-Cardós Ruiz  
Ilma. Sra. Doña Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos  
Ilmo. Sr. Don Ernesto García-Trevijano Garnica (4)  
Ilmo. Sr. Don José María Michavila Núñez (3)  
Ilmo. Sr. Don Íñigo Coello de Portugal Martínez del Peral  
Ilmo. Sr. Don David Vicente Blanquer Criado (4)  
Ilmo. Sr. Don Víctor Pío Torre de Silva y López de Letona  
Ilmo. Sr. Don José María Jover Gómez-Ferrer  
Ilmo. Sr. Don Francisco Javier Gomá Lanzón (4)  
Ilmo. Sr. Don José Fernando Merino Merchán (4)  
Ilmo. Sr. Don José Luis Palma Fernández  
Ilmo. Sr. Don Alfredo Dagnino Guerra (4)  
Ilma. Sra. Doña Áurea María Roldán Martín  
Ilma. Sra. Doña Claudia María Presedo Rey  
Ilma. Sra. Doña Rosa María Collado Martínez  
Ilmo. Sr. Don Javier Pedro Torre de Silva y López de Letona  
Ilmo. Sr. Don Rafael Pablo Jover Gómez-Ferrer  
Ilma. Sra. Doña Ana Isabel Santamaría Dacal (3)  
Ilmo. Sr. Don José Joaquín Jerez Calderón  
Ilmo. Sr. Don Jesús Avezuela Cárcel  
Ilmo. Sr. Don Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade  
Ilmo. Sr. Don Lucas Manuel Blanque Rey

Ilmo. Sr. Don José Américo Alonso

Ilma. Sra. Doña Pilar Rosa Cuesta de Loño

Ilma.Sra. Doña Beatriz Rodríguez Villar

Ilma. Sra. Dña. María José Trillo-Figueroa Molinuevo

- 
- (1) Letrado Mayor en situación de servicios especiales
  - (2) Letrado Mayor en comisión
  - (3) En situación de servicios especiales
  - (4) En situación de excedencia voluntaria

## II. FUNCIÓN CONSULTIVA

### II. A. DICTÁMENES

#### 1. Consultas y peticiones de informes

Durante el año 2007 tuvieron entrada en el Consejo de Estado 2.587 consultas, de las que 122 lo fueron con declaración de urgencia.

Se despacharon 2.606 expedientes, de los cuales 2.456 fueron objeto de dictamen de fondo. En relación con estos, se formularon 17 votos particulares en la Comisión Permanente.

El detalle de los expedientes despachados es el siguiente:

Dictámenes .....	2.456
Peticiones de antecedentes ..... <sup>(4)</sup> .....	145
Expedientes devueltos a petición de la autoridad consultante o por otras causas.....	3
Expedientes anulados por error o por otras causas...	1
Expedientes acumulados.....	1
<hr/>	
Total asuntos despachados:.....	2.606

<sup>4</sup> Uno de ellos sin devolución de expediente.

## 2. Clasificaciones de los expedientes

### 2.1. Por su procedencia

Remitente	Número
<b>MINISTERIOS</b>	
Administraciones Públicas .....	47
Agricultura, Pesca y Alimentación.....	31
Asuntos Exteriores y de Cooperación .....	122
Cultura.....	13
Defensa.....	106
Economía y Hacienda .....	273
Educación y Ciencia .....	34
Fomento.....	594
Industria, Turismo y Comercio .....	51
Interior .....	276
Justicia .....	553
Medio Ambiente .....	117
Presidencia.....	4
Sanidad y Consumo .....	54
Trabajo y Asuntos Sociales .....	106
Vivienda.....	10
Total Ministerios .....	2.391



## COMUNIDADES AUTÓNOMAS

País Vasco .....	2
Cantabria.....	31
Comunidad de Madrid.....	153
	<hr/>
Total Comunidades Autónomas:.....	186

## CORPORACIONES LOCALES

En este total se incluyen los dictámenes que corresponden a expedientes tramitados por las Corporaciones Locales, cuyas consultas se solicitan por las Comunidades Autónomas y cuyo despacho está atribuido a la Sección Tercera, salvo que la consulta se haya formulado a través del Ministerio de Administraciones Públicas, en cuyo caso corresponde el despacho a la Sección Primera.

## OTROS

Ciudad Autónoma de Ceuta.....	4
Ciudad Autónoma de Melilla .....	6
	<hr/>
Total otros:.....	10

## 2.2. *Por las Secciones encargadas del despacho*

Sección	Número
Sección Primera .....	174
Sección Segunda .....	670
Sección Tercera.....	301
Sección Cuarta.....	174
Sección Quinta .....	281
Sección Sexta .....	632
Sección Séptima .....	212
Sección Octava .....	143
	2.587
Total: .....	2.587

## 2.3. *Por la naturaleza de su contenido*

### 2.3.1 *Disposiciones de carácter general*

Tratados, convenios, acción exterior .....	121
Anteproyectos de ley.....	12
Reales Decretos Legislativos.....	3
Reales Decretos .....	216
Decretos .....	19
Ordenes ministeriales .....	30
Otras normas reglamentarias .....	2
	403
Total disposiciones:.....	403

### 2.3.2 Actos administrativos

Cambios de nombres y apellidos .....	11
Concesiones administrativas.....	14
Contratos administrativos.....	50
Deslindes .....	2
Reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.....	1.749
Recursos extraordinarios de revisión.....	42
Recursos de inconstitucionalidad.....	11
Revisiones de actos en vía administrativa.....	161
Títulos nobiliarios.....	11
Varios (No clasificados).....	2
	<hr/>
Total actos .....	2.053

### 2.4. Sobre incorporación o aplicación de normas de Derecho comunitario

Transposición de Directivas y de Decisiones marco.....	66
Complemento, desarrollo y aplicación de Reglamentos.....	24
Cumplimiento, aplicación de artículos del Tratado, Decisiones procedimientos de infracción o sentencias del TJCE (que no im- pliquen mera incorporación de Directivas).....	15
Asuntos en los que existía la obligación de notificación previa a la Comisión Europea.....	13
	<hr/>
Total: .....	118

2.5. *Por su importancia o interés doctrinal, merecen destacarse los siguientes dictámenes:*

- Proyecto de Decreto por el que se regula el proceso voluntario de integración en el régimen estatutario del personal laboral y funcionario que presta sus servicios en las instituciones sanitarias del Servicio Madrileño de Salud de la Consejería de Sanidad y Consumo de la Comunidad de Madrid (núm. 33/2006).
- Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (núm. 2.469/2006).
- Proyecto de Real Decreto por el que se completa el desarrollo de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido (núm. 2.482/2006).
- Consulta potestativa para la inclusión de un buque en el censo de la Comisión de Pesca del Atlántico Nordeste (NEAFC) sin dejar de pertenecer a su censo de origen, es decir, al Censo de Arrastreros Congeladores de la Organización de Pesquería del Atlántico Nororiental (NAFO) (núm. 2.611/2006).
- Proyecto de Orden por la que se establecen los requisitos de trazabilidad y de notificación de reacciones y efectos adversos graves de la sangre y de los componentes sanguíneos (núm. 2.616/2006).
- Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunitat Valenciana 1/2006, de 19 de abril, del Sector Audiovisual (núm. 2.628/2006).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, y el Reglamento de Mutualidades de Previsión Social, aprobado por el Real Decreto 1430/2002, de 27 de diciembre (núm. 2.684/2006).
- Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la Ley 20/2005, de 14 de noviembre, sobre creación del registro de contratos de seguro de cobertura de fallecimiento (núm. 31/2007).

- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 395/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen medidas de ordenación de la flota pesquera que opera con artes fijas y artes menores en el Mediterráneo (núm. 71/2007).
- Proyecto de Orden por la que se regula el procedimiento de admisión en los Centros Públicos y Centro Privados concertados que imparten Educación Infantil, Educación Primaria o Educación Secundaria (núm. 108/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil, para su adaptación a las disposiciones de la Ley 19/2005, de 14 de noviembre, sobre la sociedad anónima europea domiciliada en España (núm. 109/2007).
- Proyecto de Real Decreto sobre medidas aplicables a los buques en tránsito que realicen descargas contaminantes en aguas marítimas españolas (núm. 111/2007).
- Anteproyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2004, de 29 de octubre, en materia de supervisión del reaseguro (núm.131/2007)
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (núm. 132/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la disposición adicional vigésima de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, sobre bonificaciones en la cotización a la Seguridad Social respecto del personal investigador (núm. 169/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan los artículos 31.6, 44 Bis núm. 3 y la disposición adicional decimoséptima de la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores, y por el que se modifican diversas normas del sector financiero (núm. 196/2007).

- Acuerdo Constitutivo por el que se crea la red para el desarrollo global (número. 198/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula el sistema de formación profesional para el empleo (número. 250/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia (número. 401/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Centro Nacional de Información Geográfica (número. 402/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad en sus relaciones con la Administración General del Estado (número. 403/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se determinan las normas de seguridad y de prevención de la contaminación a cumplir por los buques pesqueros de 24 metros de eslora (número. 492/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (número. 493/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la relación laboral de los profesores de religión, prevista en la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (número. 548/2007).
- Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Foral 17/2006, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio del año 2007 (número. 556/2007).
- Anteproyecto de Ley sobre reutilización de la información del sector público, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico interno la Directiva 2003/98/CE, del Parlamento y del Consejo, de 17 de noviembre (número. 595/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de

promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (núm. 626/2007).

- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 307/2005, de 18 de marzo, por el que se regulan las subvenciones en atención a determinadas necesidades derivadas de situaciones de emergencia o de naturaleza catastrófica, y se establece el procedimiento para su concesión (núm. 649/2007)
- Proyecto de Real Decreto por el que se establece la lista de enfermedades de los animales de declaración obligatoria y se regula la normativa para su notificación (núm. 687/2007).
- Proyecto de Orden por la que se establece la regulación de la garantía de origen de la electricidad procedente de fuentes de energía renovables y de cogeneración de alta eficiencia (núm. 723/2007).
- Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y otras normas del sistema financiero (núm. 740/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 415/1997, de 21 de marzo, por el que se crea la Comisión Nacional de Reproducción Humana Asistida (núm. 833/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se determina la estructura, composición, funciones y régimen de funcionamiento de la Comisión de Control y Seguimiento de la Salud y el Dopaje (núm. 896/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la prima por servicios prestados por el personal militar profesional de tropa y marinería con compromiso de larga duración (núm. 910/2007).
- Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 1/2007, de 12 de febrero, de Fundaciones, de la Comunidad Autónoma de La Rioja (núm. 911/2007).
- Anteproyecto de Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (núm. 913/2007).

- Proyecto de Real Decreto sobre nivel mínimo de protección del sistema para la autonomía y atención a la dependencia garantizado por la Administración General del Estado y Seguridad Social de los cuidadores profesionales y no profesionales, previsto en la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia (núm. 917/2007).
- Proyecto de Real Decreto sobre reconocimiento de los períodos de dedicación a la enseñanza del euskera como cotizados a la Seguridad Social (núm. 918/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, por el que se regula el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia de Género (núm. 968/2007)
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el capítulo III del Reglamento General de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, que regula el sistema electoral (núm. 1.021/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los incentivos regionales, en desarrollo de la Ley 50/1985, de 27 de diciembre (núm. 1.043/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula el programa de empleo con apoyo como medida de fomento de empleo de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo (núm. 1.104/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad de la circulación de la Red Ferroviaria de Interés General (núm. 1.123/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Organización Nacional de Trasplantes (núm. 1.282/2007).
- Proyecto de Decreto por el que se regula el derecho a la segunda opinión médica en el sistema sanitario de la Comunidad de Madrid (núm. 1.171/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos (núm. 1.197/2007).



- Proyecto de Real Decreto sobre reconocimiento como cotizados a la Seguridad Social de los períodos en que los miembros de las corporaciones locales ejercieron con dedicación exclusiva su cargo con anterioridad a su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social (núm. 1.310/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establece la ordenación general de las enseñanzas deportivas de régimen especial (núm. 1.372/2007).
- Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Foral de Navarra 14/2007, de 4 de abril, del Patrimonio de Navarra (núm. 1.399/2007).
- Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Región de Murcia 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia (núm. 1.401/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento de autorización, registro y condiciones de dispensación de los medicamentos de uso humano fabricados industrialmente (núm. 1.403/2007).
- Anteproyecto de Ley por la que se modifica parcialmente la Ley 24/1988, de 28 de julio, del Mercado de Valores (núm. 1.504/2007).
- Proyecto de Real Decreto sobre el régimen de las ofertas públicas de adquisición de valores (núm. 1.505/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 369/1999, de 5 de marzo, sobre términos y condiciones de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los ministros de culto de las iglesias pertenecientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España. (núm. 1.523/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Fundaciones de competencia estatal. 1.531/2007
- Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el marco de participación en los mecanismos de flexibilidad del Protocolo de Kyoto (núm. 1.533/2007).

- Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 13/2007, de 17 de mayo, de ordenación del transporte por carretera de Canarias (núm. 1.561/2007).
- Recurso de inconstitucionalidad contra Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 12/2007, de 24 de abril, de ordenación del transporte marítimo de Canarias (núm. 1.562/2007).
- Proyecto de Decreto por el que se regula la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la contratación pública de la Comunidad de Madrid (núm. 1.580/2007).
- Proyecto de Real Decreto sobre reducción de la edad mínima para causar pensión de jubilación en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores del Mar (núm. 1.587/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, en su aplicación a las entidades locales (núm. 1.602/2007).
- Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias 9/2006, de 11 de diciembre, Tributaria, de la Comunidad Autónoma de Canarias (núm. 1.604/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los buques, las instalaciones portuarias y los puertos (núm. 1.609/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de ordenación y supervisión de los seguros privados, aprobado por el Real Decreto 2486/1998, de 20 de noviembre, en materia de supervisión del reaseguro, y de desarrollo de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres en materia de factores actuariales (núm. 1.628/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establece la estructura del bachillerato y se fijan sus enseñanzas mínimas (núm. 1.631/2007).

- Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la defensa de los consumidores y usuarios (núm. 1.736/2007)
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Aeronáuticos (núm. 1.738/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen de los concursos de acceso a cuerpos docentes universitarios (núm. 1.752/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establece la acreditación nacional para el acceso a los cuerpos docentes universitarios (núm. 1.788/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales (núm. 1.906/2007).
- Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para la selección, nombramiento, evaluación y cese del Director en los Centros Docentes Públicos de la Comunidad Autónoma de Cantabria. (núm. 1.908/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de carácter personal (núm. 1.909/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad (núm. 1.950/2007).
- Anteproyecto de Ley de modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles (núm. 1.977/2007).
- Proyecto de Real Decreto sobre adaptación del régimen de autorizaciones de transporte por carretera en la Comunidad Autónoma de Canarias (núm. 1.979/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los reconocimientos médicos de embarque marítimo (núm. 2.006/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas (núm. 2.017/2007).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad de Pequeñas y Medianas Empresas y los criterios contables específicos para microempresas (núm. 2.050/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo (núm. 2.088/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (núm. 2.090/2007).
- Proyecto de Real Decreto sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía de Alimentos (núm. 2.100/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifican el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, y el Reglamento sobre la instrumentación de los compromisos por pensiones de las empresas con los trabajadores y beneficiarios, aprobado por el Real Decreto 1588/1999, de 15 de octubre (núm. 2.173/2007).
- Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (núm. 2.189/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se autoriza la firma del Contrato de Cooperación entre Japan Tobacco Internacional, de una parte, y la Comunidad Europea y veintiséis Estados Miembros de la misma, de otra (núm. 2.192/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula un procedimiento de votación para los ciudadanos españoles que se encuentren temporalmente en el extranjero (núm. 2.201/2007).
- Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental (núm. 2.242/2007).
- Proyecto de Real Decreto de creación del protocolo nacional de actuación médico-forense y de policía científica en grandes catástrofes y sucesos con víctimas múltiples (núm. 2.283/2007).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 32/2003, 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico (núm. 2.287/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Junta Arbitral prevista en el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco (núm. 2.288/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la prestación por razón de necesidad a favor de los españoles residentes en el exterior y retornados (núm. 2.335/2007).
- Recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunitat Valenciana 10/2007, de 20 de marzo, de régimen económico matrimonial valenciano (núm. 2.340/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establece el régimen retributivo de la actividad de distribución de energía eléctrica (núm. 2.345/2007).
- Proyecto de Real Decreto sobre demarcación notarial (núm. 2.390/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento del Consejo de la Red de Parques Nacionales (núm. 2.476/2006).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, aprobado por el Real Decreto 849/1986, de 11 de abril (núm. 2.391/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de Seguridad Privada (núm. 2.399/2007).
- Proyecto de Real Decreto sobre demarcación notarial (núm. 2.476/2006).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento sobre las condiciones para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas, el servicio universal y la protección de los usuarios, aprobado por el Real Decreto 424/2005, de 15 de abril (num. 2.491/2007).

### 3. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados

Durante el año 2007 el Consejo de Estado ha tenido conocimiento de 2.550 resoluciones recaídas en asuntos que le fueron consultados, bien porque se publicaron en el Boletín Oficial del Estado, bien porque fueron comunicadas a la Secretaría General a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.4 del Reglamento Orgánico de este Consejo.

Dichas resoluciones fueron adoptadas:

- |  |                 |
|--|-----------------|
| - De acuerdo con el Consejo de Estado.....   | 2.536           |
| - Oído el Consejo de Estado.....   | 14 <sup>5</sup> |
| -  |                 |
| Los asuntos en los que recayó un “oído” fueron los siguientes:   |                 |
| - Caducidad de concesión en zona de puerto (núm. 1.462/2005).  |                 |
| - Resolución de contrato de obras de cimentación edificio (núm. 1255/2006).  |                 |
| - Consulta sobre publicidad de las sanciones impuestas por infracciones graves y muy graves en materia de riesgos laborales (núm. 1.318/2006). |                 |
| - Solicitud de cambio de apellidos (núm. 1.423/2006).  |                 |
| - Solicitud de cambio de apellidos ( núm. 1.577/2006).   |                 |
| - Solicitud de cambio de apellidos (núm. 2.131/2006).  |                 |
| - Solicitud de cambio de apellidos (núm. 2.285/2006).  |                 |
| - Solicitud de cambio de apellidos (núm. 2.534/2006).  |                 |

---

<sup>5</sup> En dos asuntos se ha empleado la fórmula “oído” de modo inadecuado, de lo que se ha advertido a la autoridad consultante.

- Expediente de contratación y resolución de contrato de servicio (núm. 59/2007).
  - Reglamento de organización y funcionamiento de las guarderías infantiles de la Ciudad de Ceuta(núm.459/2007)<sup>6</sup>
- Proyecto de ordenación de las explotaciones apícolas en Cantabria (núm. 621/2007/1.688/2006).<sup>7</sup>
- Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 123/1999, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de máquinas recreativas y de azar de la Comunidad Autónoma de Cantabria (núm. 776/2007).
  - Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, por el que se regula el Registro Central para protección de las víctimas de la violencia de género (núm. 968/2007).
  - Proyecto de Reglamento de adopción (Ciudad Autónoma de Ceuta) (núm. 1.212/2007).

#### 4. Reuniones

Los diferentes órganos del Consejo han celebrado las siguientes reuniones:

Pleno .....	9
Comisión Permanente .....	44
Comisión de Estudios .....	5
Sección 1 <sup>a</sup> .....	48
Sección 2 <sup>a</sup> .....	45
Sección 3 <sup>a</sup> .....	41
Sección 4 <sup>a</sup> .....	44

<sup>6</sup> En este asunto se ha empleado la fórmula "oído" de modo inadecuado, de lo que se ha advertido a la autoridad consultante.

<sup>7</sup> En este asunto se ha empleado la fórmula "oído" de modo inadecuado, de lo que se ha advertido a la autoridad consultante.

Sección 5ª .....	37
Sección 6ª .....	45
Sección 7ª .....	53
Sección 8ª .....	45

## **5. Ponencias especiales**

El Presidente del Consejo, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 119 del Reglamento Orgánico, constituyó una Ponencia especial para el despacho del siguiente asunto:

- Reclamación de indemnización por supresión de aprovechamientos cinegéticos (núm. 2.460/2006/1.691/2006).

## **6. Votos particulares**

En la Comisión Permanente se emitieron 17 votos particulares, en relación con los siguientes asuntos:

- Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (núm. 1.101/2006).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios (núm. 1.553/2006).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (núm. 1.599/2006).



- Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración (núm. 1.915/2006).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración (núm. 2.400/2006).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración (núm. 2.604/2006).
- Proyecto de Orden por la que se regula el procedimiento de admisión del alumnado en los centros públicos y centros privados concertados que imparten educación infantil, educación primaria o educación secundaria (núm. 108/2007).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (núm. 325/2007).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por retrasos y paralización de obras “Segunda circunvalación Sureste de Huelva CN-441. Tramo cruce con la CN-431-cruce con la CN442, provincia de Huelva” (núm. 367/2007).
- Declaración de nulidad de pleno derecho de las resoluciones de la Dirección General de Loterías y Apuestas del Estado de fechas 17 y 18 de enero de 2006 (núm. 436/2007/2352/2006).

- Proyecto de Real Decreto sobre publicación de las sanciones por infracciones muy graves en materia de prevención de riesgos laborales (núm. 620/2007).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (núm. 724/2007).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (núm. 1.428/2007).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de puntos de medida (núm. 1.490/2007).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios (núm. 1.573/2007).

## **II.B. ESTUDIOS E INFORMES**

### **1. Sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español**

El 23 de febrero el Gobierno acordó solicitar del Consejo de Estado la elaboración de un estudio que se pronuncie sobre las cuestiones que, para la Administración General del Estado, plantea la inserción del Derecho europeo en nuestro ordenamiento.

Con vistas a este encargo, la Comisión de Estudios, a propuesta del Presidente, acordó el día 14 anterior encomendar la dirección del Grupo de trabajo encargado del estudio al Consejero don Landelino Lavilla Alsina. El Grupo de Trabajo

correspondiente fue aprobado por la Comisión, a propuesta igualmente del Presidente, en la sesión de 24 de abril, quedando compuesto el Grupo por don Juan Antonio Ortega Díaz-Ambrona, Letrado Mayor, y como Letrados doña Claudia María Presedo Rey, don Rafael Pablo Jover Gómez-Ferrer, don José Joaquín Jerez Calderón y don José Américo Alonso, asistiendo asimismo el Consejero Técnico del señor Presidente don Alberto Gil Ibáñez.

La Comisión de Estudios, en sucesivas reuniones, ha debatido estudios preparatorios y versiones sucesivas del que, como definitivo, se envió al Gobierno dentro del mes de febrero de 2008, plazo que era el previsto en el encargo, por lo que su contenido será recogido en la Memoria del próximo año.

## **2. Sobre la adaptación del ordenamiento español a la nueva regulación internacional y de la Unión Europea sobre la Pesca Ilegal, No documentada, No Reglamentada (Pesca IUU).**

El 8 de junio el Gobierno, a propuesta de la Ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación, encomendó al Consejo de Estado la realización de un estudio sobre la adaptación del ordenamiento jurídico español a las nuevas exigencias internacionales y de Derecho comunitario europeo relacionadas con la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

La Comisión de Estudios, en sesión del 19 siguiente, estimó conveniente incorporar a la Comisión para dirigir el Grupo de Trabajo a que se refiere esta propuesta al Consejero Permanente don Enrique Alonso García; incorporación que fue acordada por el Consejo de Estado en Pleno el 19 de julio. El Grupo de Trabajo que

tomará a su cargo la preparación del estudio estará en principio formado por los Letrados destinados en la actualidad al Grupo de Apoyo a la Comisión de Estudios, en la medida en que ello resulte compatible con los trabajos que desempeñan en el otro estudio en elaboración y sin perjuicio de que pueda adscribirse a otro u otros Letrados si resultare necesario. En la reunión de la Comisión del 24 de julio el Presidente propuso que se incorporase a este Grupo de Trabajo el Letrado don Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade.

En relación con este tema, el Grupo de Trabajo está efectuando, además de los estudios preliminares correspondientes, un seguimiento constante en la Comisión de la Unión Europea sobre la elaboración de un Reglamento por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada, constatándose que esa elaboración ha experimentado un retraso importante, que aconseja acompañar la preparación del estudio a los avances que tengan lugar en esos trabajos.

Es previsible que, dado que el nuevo Reglamento comunitario será aprobado en torno a septiembre de 2008, el Informe pueda emitirse durante dicho año.

### **III. PERSONAL**

#### **1. Consejeros natos**

##### *1.1 Tomas de posesión*

El día 25 de enero el Excmo. Sr. D. Leopoldo Calvo-Sotelo Bustelo, en su calidad de ex Presidente del Gobierno, tomó posesión de su cargo de Consejero Nato de Estado, con carácter vitalicio, en la sesión celebrada por el Consejo de Estado en Pleno . Una vez leído por el Secretario General el dictamen de idoneidad, el Presidente tomó la palabra para hacer una semblanza del nuevo Consejero.

“Gracias a la feliz iniciativa del Gobierno que condujo a la reforma de nuestra Ley Orgánica, el Consejo de Estado tiene hoy la satisfacción de recibir en su seno, como Consejero nato vitalicio, al ex Presidente del Gobierno D. Leopoldo Calvo-Sotelo.

Con su incorporación, el Consejo se enriquece con la presencia de una inteligencia poderosa y aguda, que cuenta con la sabiduría acumulada a lo largo de una experiencia dilatada y lúcida en el campo de la empresa y en el de la política.

No es sin embargo esta consideración noblemente utilitaria la única que avala la decisión de ofrecer a los ex Presidentes del Gobierno de España la posibilidad de incorporarse al Consejo de Estado. Ni la única, ni la más importante. Los beneficios que el Consejo de Estado ha de recibir de la participación en sus deliberaciones de los

ex Presidentes del Gobierno, o los modestos medios que a través del Consejo se ponen a disposición de estos, no pasan de ser efectos colaterales (en este caso altamente positivos) de una decisión cuyo sentido esencial es el de asegurar una presencia institucional en nuestra vida pública a quienes en el pasado han tenido la responsabilidad de dirigir la política española. Darles un lugar en la organización del Estado para honrarlos y ofrecerles la posibilidad de continuar sirviéndolo. La vía escogida no era la única posible y, a juicio de algunos, tampoco la mejor. Estas reservas, que yo no comparto, no empañan sin embargo el mérito de una decisión que viene a satisfacer una necesidad, quizás menos imperiosa en otras sociedades, pero muy viva en la nuestra, tan proclive a olvidar a quienes la sirvieron en cuanto abandonan los puestos desde los que lo hicieron.

El cumplimiento de esta finalidad, que es, cabría decir, la de dar presencia institucional a través del Consejo de Estado a nuestra historia reciente, requiere, como es obvio, la colaboración de los ex Presidentes, no todos los cuales se han sentido obligados a prestarla. Por eso, quiero agradecer, muy sinceramente, la del nuevo Consejero, cuya estancia entre nosotros será menos fugaz, estoy seguro, que la del único de sus pares que hasta la fecha ha hecho uso de la posibilidad ofrecida por la ley. Una seguridad que se asienta en la voluntad, que me comunicó cuando le anuncié la entrada en vigor de la reforma de nuestra Ley Orgánica, de aplazar su incorporación hasta el momento en el que pudiera desvincularse de todas las actividades que pudieran ser incompatibles con su presencia en nuestra institución.

Don Leopoldo Calvo-Sotelo, que había sido miembro de todos los Gobiernos presididos por Suárez, llegó a la Presidencia del Gobierno en circunstancias difíciles y dramáticas que no es necesario recordar ahora. La ejerció además durante un tiempo

relativamente breve. Pese a ello, pese a las dificultades extraordinarias con las que hubo de enfrentarse y la brevedad de su mandato, el Gobierno de Calvo-Sotelo abordó y resolvió con éxito algunos de los problemas políticos más graves con los que España se enfrentaba. Puso término, con mesurada energía, a la acción de los enemigos de la democracia que habían llevado a cabo el trágico-cómico intento de golpe de Estado, o lo habían animado, o puesto en él sus esperanzas. Una tarea nada baladí, pero en cierto modo circunstancial. Más allá de ello, su Gobierno adoptó decisiones básicas para la construcción del Estado constitucional, tanto en lo que toca a la política exterior, a la inserción de España en el contexto internacional, como en lo que respecta a la estructura misma del Estado, a la distribución territorial del poder.

Fue el Gobierno de Calvo-Sotelo el que, al firmar la adhesión de España al Tratado de Washington, incorporó nuestro país a la OTAN y llevó a término la tarea de normalizar las relaciones entre España y el resto de las democracias occidentales. Un paso previo obligado para hacer posible nuestro ingreso en las Comunidades Europeas, que culminaría después, pero que Calvo-Sotelo contribuyó a preparar, como miembro del Gobierno de Adolfo Suárez.

Los famosos Pactos Autonómicos de 1981, suscritos por el Gobierno, el partido que lo sostenía y el principal partido de la oposición, frecuentemente considerados como una verdadera convención constitucional, fijaron el mapa político de España e iniciaron realmente la construcción del Estado de las Autonomías como un modelo que distribuye el poder político entre todas las Comunidades y no sólo entre las cuatro iniciales, creadas por las vías especiales previstas en la disposición adicional primera o el artículo 151.

Al optar por una determinada interpretación, entre las muchas que el texto constitucional permite, estos acuerdos redujeron en buena medida, aunque no bastaran para eliminarla por entero, la incertidumbre que resulta del libre juego del principio dispositivo. Estaría fuera de lugar entrar aquí en consideraciones acerca de tal principio, introducido por primera vez en la Constitución de 1931, de la que lo tomaron los constituyentes de 1978, o analizar las modulaciones que en el traspaso de una Constitución a otra experimentó, o los esfuerzos que ya antes de los Pactos de 1981, e incluso antes de la entrada en vigor de la Constitución, se hicieron para encauzarlo. El hecho es que fue bajo el Gobierno de Calvo-Sotelo, con el primero de los dos grandes pactos autonómicos, cuando quedaron fijadas las líneas esenciales de nuestra Constitución territorial.

El marco que allí quedó establecido es el que ha permitido el despliegue de las Comunidades Autónomas hasta el presente. Un despliegue que tiene, junto a muchos aspectos positivos, otros que lo son menos. Ha satisfecho las aspiraciones regionales manifestadas en el momento de la transición y ha mejorado poderosamente la atención de los poderes públicos a las necesidades regionales y locales. Por el contrario, no ha logrado acabar con las tendencias centrífugas existentes en algunas partes del país y ha suscitado en otras particularismos más o menos insolidarios. Sería gravemente injusto sin embargo imputar estos defectos o insuficiencias a quienes instauraron el modelo. Tan injusto como atribuir a quienes hoy se esfuerzan por corregirlos la voluntad de abandonarlo. No se puede juzgar el pasado desde el presente, ni condenar éste mitificando aquél.

Permítaseme que, para concluir, abandone el plano institucional para situarme en otro más personal. Aunque seguramente hay miembros del Consejo de Estado cuya



relación con D. Leopoldo Calvo-Sotelo es más vieja y estrecha, yo me enorgullezco de ser amigo suyo desde hace muchos años. Si no hubiera otras razones, las que nacen de la amistad bastarían para que yo saludase con júbilo su incorporación al Consejo de Estado.”

A continuación el señor Presidente concede la palabra al nuevo Consejero, que pronuncia el siguiente discurso:

Señor Presidente del Consejo de Estado:

“Quien ha vivido muchos años a la intemperie de la libertad de opinión tiene que agradecer más profundamente las generosas palabras que me acaba de dedicar el Presidente de esta Casa, medidas como todas las suyas y sólo excesivas en el elogio. Menos mal que en el último párrafo ha dado una explicación cordial y suficiente a su posible desmesura elogiosa, invocando nuestra amistad antigua y verdadera. Muchas gracias, Señor Presidente, muchas gracias viejo amigo.

Vengo con emoción familiar a esta noble Casa a la que accedieron hace casi un siglo mi padre y hace un cuarto de siglo mi hijo mayor. Y traigo a ella, además de la emoción, el respeto profundo de un ingeniero de caminos, injertado en una familia de juristas, por los saberes que guardan estas paredes antiguas; y traigo también, inevitablemente, el temor a no ser un compañero útil para vosotros, señor Presidente, señores Consejeros y señores Letrados, por venir yo de una formación y una costumbre, las de la técnica, muy lejanas de las que aquí se usan y contaminadas largamente, además, por los usos no siempre ejemplares de la política.

Así se lo advertí lealmente a los dos señores Consejeros que me han acompañado en el día de hoy, a don Landelino Lavilla, conmillón mío en tantos lances y fatigas del Gobierno -a quien correspondería exactamente el título de Jurista de la Constitución- y a don Miguel Vízcaíno, el Consejero Permanente más antiguo de esta noble casa, a quienes vuelvo a agradecer su compañía.

Porque si los caminos del afecto y de la familia que me traen al Consejo de Estado son muy claros, no ocurre lo mismo, en principio, con los profesionales. El viejo discurso cervantino de las armas y las letras tiene hoy por interlocutores a las letras y las ciencias. Mi formación de Doctor Ingeniero de Caminos es, por supuesto, de ciencias, y muy en especial, de matemáticas, y sé que desde las ciencias exactas se han contemplado a veces con recelo otros cultivos que no parecen sujetarse a leyes claras y enunciabiles mediante ecuaciones.

“Sólo el matemático es feliz”, dijo hace ya más de dos siglos Novalis, y un eco de su pensamiento había en la advertencia que me hizo un ilustre catedrático de la Escuela de Caminos con motivo de mi entrada en la política: “Entra usted en el reino de las sombras”. Ese diagnóstico era sin duda excesivamente pesimista, aunque avalen su pesimismo graves hechos de hoy. Porque claro es que hay puentes entre la exactitud de las matemáticas y la relativa incertidumbre de la política. Sin duda existe un afán de precisión en las ciencias sociales y sobre todo, en el Derecho y a él se debe tal vez ese concepto que siempre he entendido como un tácito homenaje a mi disciplina: la “ingeniería constitucional”. La invocación a la ingeniería desde el ámbito de la política sólo puede entenderse como un deseo de establecer con firmeza y racionalidad los fundamentos de la convivencia. En este sentido, tengo la convicción de que el Derecho

es a la política lo que a la ingeniería son las matemáticas; y, ciertamente, el Derecho es la razón de ser del Consejo de Estado.

Como ustedes sospechan, será inevitablemente de política de lo que he de hablar en esta solemne sesión, si quiero hablar de una materia que conozco o que, al menos, debiera conocer por mi largo trato con ella.

Porque la preocupación política es muy vieja en mí; data de mi llegada a la capital desde mi tierra gallega cuando andaba yo por el quinto curso de aquel magnífico bachillerato que el Ministro Ibáñez Martín, luego Presidente de esta Casa, había injertado en el tronco de Sainz Rodríguez. Con el entrañable pelo de la dehesa ribadense y la confusión que me producía el tráfago de la gran ciudad, me acogí en ella al refugio de las valientes y clandestinas Juventudes Monárquicas de Joaquín Satrústegui, donde aprendí la urgencia de procurar la instauración en España de una Monarquía parlamentaria como la que predicaba ya, desde su exilio portugués, don Juan de Borbón, Conde de Barcelona; Monarquía cuyo mensaje cardinal era trazar una tercera vía entre la República justamente vencida y la Dictadura, injustamente vencedora, como había de decir años más tarde certeramente Julián Marías.

Mucho después (porque el único y grave error de Don Juan fue su estimación del tiempo franquista) esa tercera vía iba a triunfar en la Transición del Rey Don Juan Carlos y del Presidente Adolfo Suárez, Transición a la que yo tuve el privilegio de apoyar, amparado por la para mí entrañable sigla UCD, en todos sus Gobiernos iniciales. Y esa histórica experiencia es lo único original que yo puedo aportar a esta Casa, y aún me creo en la obligación de hacerlo si he de ser dócil a las razones por las que se me ha invitado a venir a ella.

Tenía yo hasta hace un par de años la certeza de que con la nueva Monarquía parlamentaria habíamos superado definitivamente los españoles dos siglos de zozobra política; creía yo que habíamos olvidado para siempre el telar de Penélope, que teníamos por fin, como tienen muchos entre nuestros vecinos, una tierra firme sobre la que asentar nuestro progreso, anclados ya en Occidente por nuestra adhesión al Tratado de Washington e integrados en la Unión Europea; sin más revisiones radicales de nuestra Constitución, sin más preguntas angustiosas sobre nuestro ser nacional, sin más referencias destructoras a 1931 o a 1939, arrumbados ya nuestros demonios congénitos en el muladar de la historia y olvidados allí para siempre. Si mi optimismo hubiera sido fundado no estaría hoy aquí hablando de política, salpicando con la política este templo del Derecho; pero me he creído en la obligación de usar esta venerable tribuna, la única que hoy formalmente se ofrece a un ex Presidente del Gobierno, para decir cuánto me preocupa la evolución última de nuestro acontecer político.

Porque en marzo de 2004 la política española se aventuró por una senda radicalmente nueva; el nuevo Gobierno se propuso una ruptura con lo que se venía haciendo trabajosa y eficazmente desde 1976, descalificó a la Transición entendida como tierra firme sobre la que cimentar las reformas necesarias, negó la tercera vía –ni 1931 ni 1939– y, en un arriesgado ejercicio de funambulismo histórico, saltó sobre nuestra historia reciente para buscar en los nefastos años treinta del siglo pasado una legitimación que no encontraba en éste.

Se han roto ya algunos valiosos vidrios en este equivocado proceso, pero es tiempo todavía para recuperar la sensatez, para recordar a los que hoy mandan aquella sabia recomendación cervantina de Maese Pedro al muchacho titiritero: “Llaneza,

muchacho, y no te encumbres”, para reemprender el buen camino del consenso y de la Transición con la unidad de los dos grandes partidos, hoy temerariamente enfrentados.

A colaborar en este empeño van encaminadas estas palabras, y a él enderezaré las que pueda decir en el Consejo, siempre dentro de los límites y del respeto que imponen sus estatutos y su historia y amparado en la inteligente independencia que ha acreditado su Presidente.”

El día 19 de diciembre, reunido el Pleno del Consejo en sesión solemne, tomó posesión como Consejero Nato don Sabino Fernández Campo, en su condición de Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, siendo sus padrinos los Consejeros don Miguel Vizcaíno Márquez y don Víctor García de la Concha.

El señor Presidente le dio la bienvenida con las siguientes palabras:

“Tengo hoy el inmerecido honor de dar la bienvenida a D. Sabino Fernández Campo. Honor que me viene tanto de la dignidad de la institución en cuyo nombre hablo, como, por reflejo, de la calidad excepcional de la persona que a ella se incorpora como Consejero Nato, en su condición de Presidente de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. Una Presidencia en la que ha sucedido a D. Enrique Fuentes Quintana, a cuya descollante personalidad quisiera tributar, en este acto en el que se colma el vacío que su desaparición causó, el homenaje que su ejemplar vida merece. Un homenaje al que va unido el recuerdo emocionado de quien lo tuvo como profesor en la Facultad de Derecho y en el Instituto de Estudios Políticos.

Aunque es práctica habitual y plausible la de glosar en el discurso de recepción el *currículum* de los nuevos consejeros, no quiero seguirla en este caso. No sólo creo que es innecesario y sería incluso impertinente intentar esbozar en este acto la biografía del nuevo académico, su *currículum vitae*; enumerar los muchos cargos desde lo que ha servido a España y las muchas distinciones ganadas en reconocimiento de esos servicios. Temo sobre todo que al perderme en detalles haría de menos a la figura de un hombre que no es ilustre porque haya desempeñado tales cargos o recibido éstas o aquéllas distinciones, sino por la altura moral e intelectual de la que siempre ha dado muestras. En lo que ha hecho y en lo que ha dicho o escrito.

La lucidez desencantada con la que contempla la realidad, de la que hay abundante testimonio en sus *Escritos Morales y Políticos*, no le ha llevado nunca a la amargura o al desánimo, sino al esfuerzo redoblado por eliminar o disminuir los males que aquejan a nuestra comunidad política, e incluso por transformarla. La juzga sin ilusiones, pero no la cree irremediable, ni piensa que sea descabellado el empeño de luchar por la utopía. Al menos por la utopía medida de hacer realidad viva y no sólo palabras vacías los principios que inspiran, o deberían inspirar, nuestro sistema constitucional.

A lo largo del buen trecho de la historia de España de la que forma ya parte su propia vida, este esfuerzo se ha llevado a cabo precisamente a través del consejo. Consejo sabio y permanente, impartido desde la lealtad absoluta, con perseverancia y serenidad, dice Su Majestad el Rey en la carta que dirigió al nuevo académico con ocasión del homenaje que el pasado mes de marzo se le rindió en reconocimiento de su trayectoria. El consejo de quien ha pretendido siempre, para decirlo con sus propias palabras “*servir a*”, no “*servirse de*”.

La voluntad de servicio se ha manifestado de muy diversas formas en las sucesivas etapas de su vida, pero alcanzó su máxima cota en su colaboración al éxito de la difícil empresa de la transición de la dictadura a la democracia. Una colaboración que se inició al ocupar la Subsecretaría de la Presidencia del Gobierno en el primer Gobierno de la Monarquía, prosiguió desde la Subsecretaría del Ministerio de Información y Turismo entre julio de 1976 y junio de 1977, y por último en la asistencia directa a su Majestad el Rey. Como Secretario General de la Casa Real, desde 1977 y más tarde, desde 1990 hasta 1993, como Jefe de la misma.

El General Fernández Campo es un hombre discreto, casi secreto, hasta el punto de que, como él mismo cuenta, tiene por costumbre romper en trocitos las cuartillas en las que de vez en cuando transcribe, como saludable terapia, sus recuerdos. La discreción con la que ha desempeñado sus funciones hace imposible precisar, aunque no intuir, el acierto con el que lo ha hecho en muchas ocasiones. Hay una, sin embargo, en la que pese a su discreción, su nombre se hizo famoso. Fue la de aquella jornada infausta, pero crucial para el asentamiento del régimen constitucional, en la que unos pocos militares desatentados pretendieron asaltar el poder.

Por fortuna para todos, ese intento se frustró. Por una vez se hizo verdad el famoso dicho de que las tragedias de la historia se repiten sólo como comedias y el 23 de febrero no fue un nuevo 18 de julio. Pero el golpe fracasó porque la suprema magistratura del Estado, la única instancia que podía hacerle frente obró con la decisión y la prudencia que el momento exigía. En esa hora crucial, el Rey Patriota pudo apoyarse en el consejo inteligente, prudente y leal, de un militar con un profundo sentido del deber y comprometido en la defensa de la democracia y del orden

constitucional, para poner término, en el más breve plazo y con el mínimo daño, a la situación absurda. Para asegurar, bajo la autoridad del Rey, la unidad civil y militar del Estado y el funcionamiento regular de las instituciones.

Esos son los términos que el nuevo Consejero utiliza para describir los objetivos perseguidos y logrados en el curso de aquella larga noche, durante la cual, si he entendido bien el escrito en el que resume los acontecimientos, él se mantuvo en contacto con el profesor García Pelayo, mi maestro, de quien recibió, dice, criterio, datos y lecciones.

A la vista de sus obras, el nuevo miembro del Consejo de Estado bien podría haber adoptado como lema para su vida pública, el mismo que figura en el escudo de éste: *praevidet et providet*. El hombre y la institución están pues perfectamente acomodados y como no es la institución la que ha de servir al hombre, sino el hombre a la institución, es el Consejo de Estado el que ha de felicitarse por contar desde hoy con la colaboración de quien tiene bien probada su condición de hombre de buen consejo”.

A continuación intervino el nuevo Consejero, pronunciando el siguiente discurso:

“ Excmo. señor Presidente del Consejo de Estado.

Excelentísimos señores Consejeros, señoras, señores, queridos amigos:

Aunque pueda parecer extraña la forma de iniciar mi intervención, al tomar posesión de un cargo que tanto me honra, me satisface y me emociona, quisiera recordar cómo es muy curioso el sentido negativo que encierran los clásicos refranes



españoles, hasta el punto de que a veces apetece darles la vuelta por completo. “El piensa mal y acertará”, por ejemplo, sería preferible si dijera: “Piensa bien, aunque te equivoques. Al fin y al cabo vivirás feliz hasta que descubras que no has acertado”.

Y no digamos nada del que reza así: “Siéntate a la puerta de tu casa y verás pasar el cadáver de tu enemigo”. Lo más probable es que no vivas en el camino que lleva al cementerio.

Otro refrán pesimista afirma que “Las desgracias nunca vienen solas”. Y aunque una experiencia personal no lejana me indica que eso puede ser cierto, tengo la suerte de poder asegurar con optimismo que también las satisfacciones pueden llegar juntas y acumularse felizmente.

Así, cuando mis compañeros de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas tuvieron la generosidad de elegirme para presidirla, el honor que esa distinción supuso para mí trae como feliz consecuencia que también pase a formar parte del Consejo de Estado.

Un organismo para el que tengo todo mi respeto y admiración y que considero de la máxima utilidad y eficacia por sus informes sobre las disposiciones proyectadas o la forma de interpretar su aplicación, como supremo órgano consultivo del Gobierno.

Vivimos momentos en que el Derecho tiene una importancia extraordinaria en el mundo y concretamente en la vida de España. Valores como la justicia y su independencia, la moral en todos los sentidos, la tolerancia, que por desgracia, debe convertirse a veces en intolerancia ante lo intolerable, son imprescindibles para

conseguir la paz, el progreso, la unión y la armonía. Una armonía que logramos en épocas delicadas, como la de la transición democrática, cuando todos supimos renunciar a una parte de nuestras ideas, programas o propósitos, para acomodarnos a los de las demás y alcanzar un consenso que produjo excelentes resultados y dio lugar a que se promulgase la Constitución que nos viene rigiendo hace veintinueve años.

Me atrevo a pensar que sería más aconsejable recordar aquel ejemplo, que resucitar viejos odios o abrir heridas ya cicatrizadas.

Alguien afirmaba: “Los pueblos que no tienen problemas se aburren mortalmente”. No estaría nada mal que los españoles nos aburriéramos un poco, aunque no fuera mortalmente.

Como también vivimos de esperanzas e incluso utopías –la vida es una continua persecución de utopías- yo quisiera que los españoles, cada uno dentro de sus ideas políticas respectivas, lográramos unirnos con respecto a los temas fundamentales que afectan a nuestra Patria, para tratar de resolverlos armónicamente, sin lanzar unos contra otros las acciones que realicen los adversarios políticos. La democracia es un valor importante e imprescindible que debemos todos esforzarnos en perfeccionar, pues muchas veces las elecciones necesarias para designar a quienes han de representarnos y gobernarnos tienen el peligro de que sólo se piense en ellas y en el deseo de obtener un resultado favorable, para marcar conductas, adoptar estrategias, trazar planes y hacer promesas que no siempre es posible cumplir al obtener el triunfo.

Con los mejores deseos de unidad, de paz y concordia para España y los españoles, en el día de hoy me siento feliz y agradecido, cuando en este Pleno del

Consejo tomo posesión de mi cargo, me hago el propósito de cumplir mis deberes con la mayor dedicación, entusiasmo y acierto, y os expreso mi profundo reconocimiento porque me acojais entre vosotros, proporcionándome el orgullo que ello supone.

Doy las gracias al excelentísimo señor Presidente del Consejo de Estado por sus afectuosas palabras y deseo fervientemente ser de alguna utilidad para los importantes fines que este organismo tiene encomendados.

Quisiera dedicar un recuerdo muy especial, con mi testimonio de admiración y de cariño, al profesor Enrique Fuentes Quintana, mi antecesor en la Presidencia de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y como miembro de este Consejo. Una personalidad destacada en tantos aspectos y que desempeñó un papel excepcional en cuantos cargos ocupó, sobre todo en momentos cruciales para la historia de nuestro país.

Mi agradecimiento también a quienes han tenido la amabilidad de ser mis padrinos en este acto, mis queridos y admirados amigos Víctor García de la Concha y Miguel Vizcaíno Márquez.

Para todos mis nuevos compañeros y maestros, a los cuales ofrezco o reitero mi amistad, mi afecto y mi respeto, mis mejores deseos y abrazos cordiales.

A esta alarmante altura de la vida, de la que yo disfruto, la habilidad consiste en descargar nuestra mente, repleta de recuerdos, de todos los que suponen desgracias, desengaños o ingratitudes. Y conservar, en cambio, como oro en paño, los de aquellos

momentos felices que hayamos podido disfrutar. Yo guardaré entre éstos el del día de hoy y el del acto en el que tenéis la bondad de acogerme en vuestra compañía.

Estoy seguro de que, a pesar de mi edad, Dios va a concederme aún algún tiempo para aprender mucho de vosotros.

Y puesto que comencé citando refranes, permitidme que termine recogiendo una frase que tiene mucho de tal y dice así: “Lo más importante en el discurso son las pausas”. Alegraos, pues, de esta pausa definitiva de mi intervención.

De todo corazón, gracias, muchas gracias.”

### *1.2 Fallecimientos*

El día 6 de junio fallece el Excmo. Sr. D. Enrique Fuentes Quintana, Consejero Nato desde 1990 hasta su fallecimiento. El señor Presidente en la sesión celebrada por la Comisión Permanente el día 7 de junio, recuerda su valiosa trayectoria tanto intelectual como política y hace constar igualmente que, en nombre del Consejo, ha enviado un telegrama de pésame a la familia. El señor Fuentes Quintana era Consejero nato en su condición de Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

## **2. Letrados**

### *2.1 Nombramientos*

La oposición al Cuerpo de Letrados se convocó el 19 de julio del pasado año y dio comienzo el 5 de marzo, prolongándose hasta el 18 de mayo. En el Boletín Oficial del Estado de fecha 30 de mayo se publicó la resolución de 24 del mismo mes, de la Presidencia del Consejo, por la que se nombra Letrada del Consejo de Estado a doña María José Trillo- Figueroa Molinuevo, única opositora que superó dicha oposición.

### *2.2. Situaciones*

Doña Beatriz Gemma Rodríguez Villar quedó adscrita a la Sección Quinta, sin perjuicio de continuar su adscripción a la Sección Cuarta, el 1 de junio de 2007.

Doña Ana Isabel Santamaría Dacal pasó a la situación de servicios especiales el 30 de septiembre de 2007.

Don Francisco Javier Gomá Lanzón, Letrado, pasó a la situación de excedencia voluntaria el 30 de septiembre de 2007.

### *2.3. Jubilaciones*

Don Rafael Gómez-Ferrer Morant, Letrado en situación de excedencia voluntaria cesó por jubilación forzosa el 29 de septiembre de 2007.

### **3. Personal administrativo**

#### *3.1. Altas*

Don José Alfredo Gómez Pascual, funcionario del Cuerpo de Gestión de la Administración de la Seguridad Social, tomó posesión del puesto de Jefe del Servicio de Personal N-26 el día 20 de septiembre de 2007.

#### *3.2. Situaciones*

Doña Julita Rodríguez Ruiz fue nombrada funcionaria de carrera del Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado por promoción interna, por resolución de 16 de mayo de 2007, tomando posesión del puesto de trabajo de Jefe de Sección de Asuntos Generales, Almacén y Reprografía N-24 con fecha 2 de junio de 2007, cesando en el Cuerpo General Auxiliar, quedando en la situación de excedencia voluntaria por servicio activo en otro cuerpo de la Administración Pública, el 1 de junio de 2007.

Doña Felicita García Gallego fue nombrada funcionaria de carrera del Cuerpo General Administrativo de la Administración del Estado por promoción interna, por resolución de 16 de mayo de 2007, tomando posesión del puesto de trabajo de Jefe de la Secretaría del Consejero de la Sección Tercera N-22, con el carácter de personal eventual el 13 de junio de 2007.

Don Fernando Jiménez Rodríguez tomó posesión del puesto de trabajo de Jefe de Sección de Registro General N-22 el día 20 de junio de 2007, por resolución del Consejo

de Estado de 11 de junio, por la que se resuelve el concurso específico de méritos convocado por resolución de 28 de febrero de 2007.

Doña María del Carmen Marina Martínez, funcionaria perteneciente a la Escala de Gestión de Empleo de INEM, cesó en el puesto de Jefe del Servicio de Personal N-26 de 16 de julio de 2007, pasando el 20 de septiembre a ocupar el puesto de trabajo de Jefe del Servicio de Asuntos Generales, en adscripción provisional. El día 6 de noviembre de 2007 cesó en el puesto de trabajo de Jefe del Servicio de Asuntos Generales y el día 7 de noviembre tomó posesión en el puesto de trabajo de Jefe del Servicio de Administración Financiera, también en adscripción provisional.

Doña Josefa del Río Bedmar tomó posesión del puesto de trabajo de Jefe de Negociado N-18 el día 28 de diciembre, por resolución del Consejo de Estado de 19 de diciembre, por la que se resuelve el concurso específico de méritos convocado por resolución de 26 de septiembre.

#### **4. Personal laboral**

Doña Begoña Naranjo Gutiérrez tomó posesión de un puesto de trabajo como personal laboral con contrato de interinidad, en calidad de Ordenanza, en fecha 1 de enero de 2007.

## IV. SERVICIOS

### 1. Archivo y Biblioteca

#### *1.1 Biblioteca*

A lo largo de 2007 ha proseguido la incorporación selectiva de la información analítica de los contenidos de las monografías. Si en 2006 se completaron 376 registros analíticos, en 2007 se ha superado con creces esta cifra, alcanzando los 541 registros. Este trabajo se lleva a cabo por dos procedimientos:

1º Información obtenida a través de Internet (facilitada por los editores o por otras bibliotecas o centros de documentación).

2º Tratamiento digital de la propia referencia incluida en la monografía.

El caso más frecuente es el segundo, que, aunque sea el más fidedigno, requiere un gran esfuerzo y dedicación de tiempo de trabajo, ya que se trata de un proceso complejo y que requiere la mayor exactitud posible. Este proceso supone ocasionalmente algún retraso en la incorporación de nuevos registros al catálogo de la Biblioteca, pero con esta labor se pretende poder ganar eficiencia y amplitud a la hora de la localización de una determinada información.

#### *1.2. Monografías*

En las memorias anuales anteriores se incluía en este apartado una información del crecimiento de los fondos desde un punto de vista únicamente cuantitativo. Si bien



es cierto que se trata de una información relevante, parece aconsejable complementarla con una información jerarquizada de los contenidos de las monografías. Gracias a esta perspectiva, se pueden percibir las tendencias en los intereses del Consejo o, dicho de otro modo, los requerimientos de información que el conjunto de los usuarios demanda.

Siguiendo una estructura de veintiuna grandes categorías, los fondos se pueden clasificar del siguiente modo:

1°	Derecho constitucional. Ciencia política	19,22%
2°	Derecho administrativo, Administración pública	19,12%
3°	Derecho civil	8,36%
4°	Derecho penal	7,50%
5°	Administración de justicia. Derecho procesal.	6,35%
6°	Derecho del trabajo, seguridad social, política social	6,20%
7°	Derecho mercantil	5,20%
8°	Derecho internacional. Relaciones internacionales	5,05%
9°	Unión Europea. Derecho comunitario	5,00%
10°	Historia. Historia del Derecho	4,25%
11°	Hacienda pública. Derecho Tributario	3,05%
12°	Filosofía, Filosofía del Derecho, Teoría del Derecho	2,75%
13°	Economía	1,95%
14°	Informática. Documentación	1,45%
15°	Derecho Eclesiástico. Confesiones religiosas	1,40%
16°	Varios	1,20%
17°	Fuerzas Armadas. Derecho militar. Defensa nacional	0,70%

18°	Derecho Nobiliario. Heráldica, Genealogía	0,35%
19°	Miscelánea jurídica	0,35%
20°	Obras de consulta	0,30%
21°	Derecho Romano	0,25%.

El fondo bibliográfico moderno se ha visto incrementado en 1.460 títulos (1.516 volúmenes), con lo que se ha traspasado este año la frontera de los 50.000 volúmenes. Esta cifra la convierte ya, desde el punto de vista del número de sus fondos, en una Biblioteca de carácter considerable dentro de su categoría.

La Biblioteca del Cuerpo de Letrados cuenta en la actualidad con 434 títulos.

### 1.3. *Publicaciones periódicas*

Se mantienen vivos en la actualidad 120 títulos de publicaciones periódicas. La tendencia general apunta hacia la emigración de títulos de revistas impresas hacia soporte electrónico, aunque únicamente las publicaciones *on-line* proporcionan idéntica información que aquellas editadas en soporte papel. Los soportes como CD/DVD sólo son válidos para búsquedas retrospectivas y para una hipotética supresión de los ejemplares en papel.

### 1.4. *Servicio de préstamo*

Se han servido a lo largo de este último año más de 1.200 solicitudes de préstamo. No se incluyen en esta cifra los préstamos para su utilización en Sala.

### *1.5. Archivo*

A lo largo de 2007 se han recibido en el Archivo para su custodia 2.557 expedientes correspondientes a consultas evacuadas por el Consejo durante el mismo período, con lo que el total de expedientes de la Serie Moderna se eleva a 116.364.

Tras los trabajos de acondicionamiento realizados en los depósitos de la planta bajo cubierta, se ha llevado a cabo la reordenación y recolocación de algunas series correspondientes a documentación procedente de servicios varios (Personal, Asuntos Generales y Conservación), así como la documentación del siglo XIX correspondiente a los Ministerios de Gobernación, Hacienda y Fomento.

Se prevé que para finales del 2008 puedan haberse sustituido y rotulado de nuevo prácticamente todas las cajas del Archivo, ya que muchas de ellas se encuentran deterioradas.

### *1.6. Investigaciones*

Muchos y variados han sido los trabajos de investigación histórica llevados a cabo entre los fondos documentales del Archivo a lo largo del último año. Una de las series más demandada es la de “*Ultramar*”, probablemente debido a la existencia de un inventario publicado en papel y en soporte informático. Se reciben abundantes consultas y peticiones documentales realizadas desde Estados Unidos e Hispanoamérica, sobre todo con destino a estudios genealógicos.

Con frecuencia se aportan datos sobre personalidades del Consejo de Estado, destinados a la redacción de determinadas obras. En el pasado curso se ha aportado documentación con destino al futuro Diccionario Biográfico de Parlamentarios Españoles y al Diccionario Biográfico Español de la Real Academia.

Citamos a modo de ejemplo los siguientes temas de investigación:

- Tratados internacionales celebrados por España en materia de inversiones exteriores
- José Posada Herrera
- José Fernández-Villaverde
- Guinea Española (1858-1904)
- Emigración y exilio castellano-leonés 1850-1950
- Establecimiento del Ferrocarril de Río Piedras (Puerto Rico)
- Notarios y Registradores de la Propiedad
- Indemnizaciones por requisas en la Guerra Civil
- Marquesados de Regalía y Coiro; Condado de Torres-Novaes
- Patentes y Marcas
- Concesión y rehabilitación de Títulos y Grandezas

Además de todo lo anterior, se han atendido todas aquellas peticiones que se reciben en el Archivo a través del Área de Gestión y Servicios Generales.

### *1.7. Reprografía*

El volumen de copias de artículos de monografías y/o de revistas se ha visto

incrementado, ya que a las copias tradicionales (fotocopias) se han añadido también gran número de documentos obtenidos directamente de soportes informáticos (Internet, CD, DVD). En este formato digital es imposible establecer un control cuantitativo, aunque sirva como elemento de valoración el estancamiento en el número de copias facilitadas en soporte papel, cuando, en cambio, sí ha tenido lugar un crecimiento apreciable en las peticiones de documentación.

## **2. Informática**

### *2.1. Equipo informático*

Al igual que en pasados ejercicios, se ha renovado parte del parque de ordenadores y periféricos. Treinta y ocho han sido los nuevos ordenadores que han venido a reemplazar a otros tantos ya obsoletos. Del mismo modo se han repuesto impresoras, ampliando en lo posible la velocidad de impresión o la calidad de sus copias, dependiendo de las necesidades de cada caso.

También se han adquirido dos nuevos servidores para aplicaciones específicas. Uno de ellos se ha utilizado para que trabaje como servidor de correo y el otro como servidor del nuevo sistema de gestión de bases de datos documentales.

Tras estas incorporaciones, nuestro parque se compone en la actualidad de un total de 13 servidores de red, más el servidor web que está en *outsourcing*, que dan soporte al resto de equipos de usuarios, tanto locales como remotos. El número de ordenadores personales locales que hay conectados en este momento supera los 135 y a

estos hay que añadir unos 25 que se conectan remotamente desde el exterior por medio de Metaframe Presentation Server.

Se sigue manteniendo la misma configuración en lo relativo a comunicaciones, es decir, tres líneas ADSL de 8Mb en producción, más una para pruebas, y dos router CISCO 7100 con balanceo de cargas, completándose la instalación con dos “*firewalls*” con el fin de proteger contra los accesos de intrusos a los servidores del Consejo de Estado.

En lo referente a las adquisiciones realizadas durante este año, destacamos las siguientes:

- Sistema de recuperación documental BKM, con un acceso a través de cualquier navegador de Internet y que dará mayores posibilidades a la integración de nuestras bases documentales en la web.
- 1 licencia del producto Exchange Server 2007 y 200 licencias de usuario, con el propósito de cambiar el gestor de correo.
- 2 licencias de SQL Server, para sendos servidores que forman parte del “bosque” de equipos que interactúan para dar servicio a las conexiones externas a través de Citrix.
- 1 servidor Dell 1950 para instalar sobre él el sistema de gestión documental BKM, sus módulos multimedia y el gestor de bases relacionales SQL.
- 1 servidor Dell 380 para instalar en él el sistema Exchange Server 2007 y que actúe como estafeta de correo.
- 32 ordenadores con procesador Intel dual core con una velocidad de 2.0 Ghz, disco duro de 240 Gb, memoria principal de 1024 Mb, sistema operativo

Windows XP (salvo dos, que se han adquiridos con Windows Vista) y DVD, instalándoles a todos la correspondiente tarjeta para su conexión a la red de área local, con el software adecuado.

- 6 ordenadores portátiles.
- 1 robot para copias en cinta para automatizar el proceso diario de copias de seguridad.
- 6 impresoras Dell 5210dn con una velocidad de impresión aproximada de 50 páginas por minuto.
- 2 impresoras Dell 1710 con velocidad de impresión de 17 p.p.m.
- 1 impresora láser B/N Gestetner P7527, con capacidad para la impresión en sobres de todos los tamaños.
- 6 impresoras Canon de inyección de tinta de color IP5200.
- 3 impresoras de inyección de tinta de color Canon IP 4300.
- 2 impresoras láser modelos LBP 3460 y LBP 1000.
- 1 impresora láser color Epson Acculaser C4200DN.
- 1 escáner Epson perfection 4180 photo.

## *2.2. Actividad*

Se ha conseguido este año comenzar el proceso de integración en la red SARA de la Administración, la que anteriormente se conocía como Intranet administrativa. Para ello y tras conversaciones con el Ministerio de Administraciones Públicas hemos instalado en el Área de Informática líneas de comunicación con British Telecom y Telefónica, y dos routers, de modo que nos permitan acceder a la citada red. Durante los primeros meses de 2008 se instalarán por parte del Ministerio de Administraciones Públicas, los servidores que configurarán el “área de conexión”, que nos configurará

como un “ente singular”, denominación utilizada en la red SARA para centros como el nuestro que no son Ministerios. Con esta infraestructura podremos acceder a todos los servicios que pongan a disposición del resto las diferentes “áreas de conexión” a través de una red privada, de modo que todo el tráfico entre las “áreas de conexión” viajará cifrado y a una gran velocidad. Lo mismo se hace extensible a todo el correo encaminado hacia cualquier centro de la Administración, que viajará seguro y cifrado.

A mediados de este año el Consejo de Estado se ha adherido por un período de tres años al nuevo convenio suscrito entre el Ministerio de Administraciones Públicas y la Universidad de Alcalá de Henares, más concretamente con la Oficina de Cooperación Universitaria, para el mantenimiento del software que gestiona la nómina, denominado NEDAES.

Se ha contratado con una empresa especializada el desarrollo de una nueva *web* institucional, de modo que cumpla todos los criterios de estandarización y accesibilidad. El diseño ha quedado totalmente definido y se prevé para comienzos de 2008 revisar el contenido de las diferentes páginas.

Gran parte de la rutina diaria se invierte en la atención a los usuarios internos y externos, gestión y mantenimiento de las ADSL externas, la administración de la red de área local (generando y gestionando recursos físicos y lógicos, dando de alta nuevas cuentas y usuarios), mantenimiento de ordenadores personales y todo tipo de periféricos, soporte de aplicaciones (modificaciones, cambios de interfaces y lenguajes de programación, nuevos desarrollos), realización de las propuestas de compra de equipos y software, elaboración de las propuestas y los pliegos para los contratos de



mantenimiento, verificación de la integridad de las diferentes bases de datos y un sinnúmero de actividades de atención directa al usuario.

Es necesario recalcar las actividades de administración de bases de datos, gestión de los sistemas operativos, mantenimiento y desarrollo de la *web* institucional, control de la seguridad en los recursos internos, así como la mensajería electrónica, control de los accesos a Internet y control de los servicios de e-mail, labores que contribuyen al correcto funcionamiento de todos los departamentos.

En la faceta relativa a los accesos por Internet cabe destacar que el número de accesos a la *web* del Consejo de Estado ha sobrepasado los 127.000 visitantes, lo que representa una media de accesos diarios de 350 clientes.

Una vez digitalizadas, se han incorporado definitivamente las Memorias del Consejo de Estado del período 1980-1991, quedando accesible desde este momento, a través de la *web* del Consejo y en formato Pdf, todo el rango de Memorias que va desde 1980 hasta 2006. El departamento de desarrollo del Área de Informática presta la asistencia técnica para el mantenimiento de la *web* institucional, la cual, como ya se ha indicado anteriormente, se halla en proceso de reestructuración.

En el ámbito de responsabilidades del Área de Informática recaen los mantenimientos diarios de las diferentes bases de datos, tanto internas como externas. La principal de todas es la base interna de dictámenes, de la que a su vez y tras una serie de transformaciones se trasvasan datos a la externa, que se encuentra alojada en un servidor del Boletín Oficial del Estado, siendo de acceso público y gratuito. En la base interna se han incluido todos los dictámenes aprobados durante el año 2007, así

como los datos asociados a la tramitación de cada expediente que ha ingresado en el Consejo de Estado durante 2007. La citada base supera los 61.900 registros, gran parte de los cuales incluyen sus correspondientes dictámenes (unos 56.900 aproximadamente, casi un 92% del total) con su texto íntegro (desde 1987 hasta 2007), siendo accesibles en modo *full text* mediante el software de recuperación documental BRS/Search.

La base de datos pública de dictámenes del Consejo de Estado, que se encuentra instalada en servidores del Boletín Oficial del Estado, oferta su acceso de modo gratuito y sin restricciones. Todo el mantenimiento y gestión de la citada base corre a cargo del Consejo de Estado, quedando a cargo del Boletín Oficial del Estado el sistema de consulta y almacenamiento. A finales de diciembre de 2007 el número de dictámenes volcados en la base pública se aproxima a los 37.000. El número de accesos a la base pública de dictámenes durante 2007 ha superado los 520.000, con un ratio de accesos diarios que se aproxima a los 1.400.

### 2.3. Formación

Al haberse suscrito un nuevo acuerdo con el Instituto Nacional de Administración Pública para poder realizar la formación de nuestro personal en materias relacionadas con las tecnologías de la información y comunicaciones en las dependencias del Consejo de Estado, se han podido impartir 8 cursos en régimen descentralizado a 50 personas. Al igual que en años pasados, los cursos versaron sobre software de ofimática y herramientas de diseño gráfico, así como sistemas operativos y comunicaciones. Lo que se pretende con este sistema de formación interna y continua es mantener al día al personal del Consejo de Estado en las evolutivas tecnologías de la

información, de modo que les permita obtener mejores rendimientos de sus herramientas informáticas.

### **3. Gestión y Servicios Generales**

#### *3.1 Base de dictámenes*

El trabajo de incorporación de dictámenes a la base interna sigue los siguientes criterios:

- . Una vez aprobado un dictamen relativo a proyecto de norma, con independencia de su rango, y comprobada la aprobación de dicho anteproyecto o proyecto por el Consejo de Ministros, se incorpora de forma inmediata ese dictamen a la base.
  
- . Se continúa el ritmo de incorporación combinando la carga de dictámenes actuales y anteriores al año en curso.
  
- . Se mantiene el trabajo de comprobación en coordinación con los Servicios de Informática.

Para atender a la incorporación inmediata de los dictámenes relativos a anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales, se lleva a cabo una labor de verificación de la remisión del dictamen a la autoridad consultante, una comprobación de las decisiones semanales del Consejo de Ministros y, en los supuestos de dictámenes relativos a anteproyectos de ley, se comprueba la remisión de los mismos, ya como proyectos de ley, al Congreso de los Diputados.

Con esta incorporación inmediata se pretende dar respuesta a las solicitudes que se reciben para conocer estos dictámenes, lo que presenta un claro interés general.

Se han sumado a este tipo de incorporación inmediata a la base los dictámenes relativos a los recursos de inconstitucionalidad, una vez se realiza la comprobación de la aprobación de su interposición por el Consejo de Ministros.

### *3.2 Atención a consultas de particulares y solicitudes de información*

Las consultas de particulares solicitando información sobre dictámenes y copias de las mismas han ido en aumento. Las solicitudes por *e-mail* superan las 300 a las que hay que añadir las atendidas por teléfono.

Se siguen atendiendo las solicitudes que se adecuan a un determinado procedimiento relativo a la forma y medio utilizado (fax o e-mail) a fin de mantener un control de quién lo solicita y una precisión de la petición para iniciar la búsqueda. Los solicitantes son Administraciones públicas (tanto general del Estado como autonómicas y locales), despachos de abogados, universidades y particulares. La atención a las solicitudes de copia de dictámenes exige: una labor de búsqueda, ya que en ocasiones la consulta es muy general, lo que lleva a un cruce de comunicaciones con el peticionario para acotar el objeto. Definido el tipo de dictamen, se procede a eliminar los datos personales antes de facilitar copia al solicitante. Se continúa facilitando información telefónica para el acceso y utilización de la base de dictámenes a través de nuestra página *web*.

Se lleva un registro interno de las solicitudes, en el que constan la fecha de entrada de la solicitud, el objeto de la consulta, la fecha de la respuesta, el medio técnico utilizado y el peticionario.

### *3.3 Calificación de los expedientes*

Diariamente se califican los expedientes que entran en el Consejo, utilizando unas voces que permiten formar un índice por materias. Si bien se emplea un número de voces reducidas, es de utilidad para conocer por ámbitos materiales la actividad de la Administración sobre la que versan los dictámenes. Con esta calificación se elaboran los cuadros estadísticos de dictámenes por materias para la Memoria anual.

Cuestión aparte resulta el trabajo sobre los dictámenes relativos a reclamaciones económicas a la Administración, habida cuenta de que este tipo de expedientes constituye el mayor volumen de los remitidos al Consejo para dictaminar. En el año 2007 se ha realizado un estudio estadístico en el que se contienen en estos datos:

- Número total de dictámenes
- Número de dictamen por la cuantía solicitada por el particular
- Número de dictamen por la cuantía propuesta por la Administración
- Número de dictamen por la cuantía estimada por el Consejo de Estado.

### *3.4. Doctrina legal:*

Se realizan los trabajos de coordinación entre el Consejero Ponente de Doctrina Legal y las Secciones para la confección del volumen anual de la Doctrina del Consejo

de Estado. Los dictámenes seleccionados se envían a las Secciones para que elaboren o den su conformidad a la nota de doctrina y a partir de ahí se elabora lo que termina siendo el volumen que edita el Boletín Oficial del Estado.

Se puede prever la inmediata publicación del volumen relativo al año 2005 y se encuentra prácticamente finalizada la Doctrina del año 2006.

### *3.5. Otras funciones:*

- Coordinación entre Presidencia y Secretaría General.
  
- Colaboración en la organización y desarrollo de las Jornadas de Consejos Consultivos llevadas a cabo en el año 2007.
  
- Elaboración diaria del recopilatorio de prensa que puede afectar o referirse al Consejo de Estado o a temas de interés para éste.

## **4. Conservación, mantenimiento y suministros**

### *4.1 Obras*

Durante el ejercicio 2008, y con cargo al presupuesto del Consejo de Estado, se han realizado las siguientes actuaciones:

Con objeto de adecuar y mejorar los accesos en la planta baja del edificio, se han realizado las obras y actuaciones necesarias para la eliminación de barreras

arquitectónicas, facilitando así el acceso a personas con limitaciones de movilidad. Con motivo de las obras citadas en la planta baja, se detectó que uno de los forjados de dicha planta se encontraba en mal estado, siendo necesario acometer las obras necesarias para la sustitución del forjado del vestíbulo de la planta baja. Con objeto de dotar de la adecuada protección y seguridad a los libros existentes en la Sala de Lectura de la Biblioteca de la planta 2ª se ha procedido a instalar puertas mixtas de madera de roble y cristal con cerraduras amaestradas en todas las librerías existentes en dicha Sala.

Debido al estado de deterioro existente en varias zonas de la cubierta del edificio, tanto en el tejado como en los aleros, ha sido preciso proceder a las obras de reparación de faldones y aleros.

Dando cumplimiento a la normativa técnica de protección contra incendios, se han ejecutado las obras necesarias para dotar a la estructura metálica portante de la cubierta del edificio de la resistencia al fuego exigida en la misma, así como otras actuaciones complementarias en las dependencias de la planta bajo cubierta.

Con el objeto de homogeneizar el sistema contra incendios del edificio, se realizaron las actuaciones necesarias relativas a la instalación de un nuevo sistema de detección de humos en la planta bajo cubierta, similar a la existente en el resto del edificio.

#### *4.2. Mantenimiento*

Con independencia de los contratos de mantenimiento de instalaciones específicas,

durante el año 2007 la empresa Clece, S.A. ha venido desarrollando las tareas correspondientes al mantenimiento preventivo, correctivo y conductivo de las instalaciones generales del Consejo de Estado, así como todas las tareas de mantenimiento diario que viene realizando por contrato.

Dentro del plan de restauración de las lámparas existentes en el Consejo de Estado, durante el ejercicio se ha adjudicado a Cleaner Lamp, S.L., la restauración de la lámpara de la escalera principal y de la Sala de Letrados de la Sección 3ª.

Como continuación del Plan de Restauración de las obras de arte que se encuentran depositadas en este Consejo de Estado, durante el año 2007 se restauraron los cuadros de Alfonso XIII ubicado en la galería de la Sección 7ª y Carlos V en la Sala de Plenos, restauración que se llevó a cabo por Dª. Isabel Molina Barrero, profesional que desde 1996 viene realizando la restauración de cuadros del Consejo de Estado.

#### *4.3. Adquisiciones*

Para proceder a la ornamentación del despacho del nuevo Consejero de la Sección 8ª se han adquirido dos cuadros: el denominado “Palacio Real”, obra de Cristina Bergoglio, y el denominado “Paisaje Revivido 57”, obra de Julián Recio, siendo la empresa suministradora Nave del Arte, S.L.



Se ha procedido también a la ornamentación del nuevo despacho destinado a los señores. Consejeros, adquiriendo una obra del pintor Pedro Carrasco denominada “Trama Azul”, con las características de técnica mixta sobre lienzo.

Continuando con el plan de renovación del mobiliario de oficina, se han adquirido muebles para completar las distintas dependencias del Consejo de Estado. Y se ha renovado sillería en distintas dependencias.

## V. VARIOS

### 1. Relaciones institucionales

El 16 de enero tuvo lugar en París una reunión de trabajo con el Consejo de Estado francés. Asistieron a la misma el Presidente, el Secretario General, los Letrados doña Claudia María Presedo Rey y don José Amérigo Alonso, así como el Coordinador técnico don Alberto Gil. Por parte del Consejo de Estado francés asistieron el vicepresidente, M. Jean-Marc Sauvé. El Presidente de la Comisión del Rapport et Études, M. Michel Belorgey, el Presidente de la Sección de lo Contencioso, M. Bernard Stitn, el Secretario General, M. Patrich Frydman, el Rapporteur Générale, Mme. Jocelyne de Clausade, y el responsable de la Célula de Cooperación Internacional, M. Marcel Pochard. El objeto de la reunión consistió en un cambio de impresiones sobre dos temas: a) *Participación del Consejo de Estado en el sistema de articulación entre Derecho Comunitario y Derecho interno.* b) *Organización y procedimientos de actuación de la Sección de Informes y Estudios.*

El 6 de febrero visitó al Consejo de Estado una Delegación de miembros de la Comisión de Justicia del Parlamento del Land de Hesse (República Federal Alemana), presidida por la Presidenta de dicha Comisión, doña Margarete Ziegler-Raschdorf, acompañada por el Ministro de Justicia de Land de Hesse, don Jürgen Banzer. Fueron recibidos por el Secretario General y en el Salón de Sesiones se celebró una reunión informativa, en la que participó el Letrado del Consejo don Pablo García-Manzano.

El 26 de febrero S.M. El Rey recibió en audiencia a la Comisión Permanente y a la Comisión de Estudios, departiendo ampliamente con los asistentes. Asimismo S.M. aceptó la invitación que le formuló el Presidente para inaugurar las Jornadas de la Función Consultiva que, organizadas por el Consejo, tendrán lugar del 18 al 20 de octubre.

Como en años anteriores, los Alféreces Alumnos de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos visitaron la sede del Consejo el 27 de febrero acompañados por el Coronel Auditor don Jesús Bello Gil y el Jefe de Estudios, Teniente Coronel Auditor don Emilio Fernández-Piñeyro y Hernández. Fueron recibidos por el Letrado don Leandro Martínez-Cardós.

El 14 de marzo el General Jefe de la Primera Subinspección General del Ejército, don Rafael Dávila Alvarez, acompañado por el Jefe de Estado Mayor Funcional, Coronel don Aurelio Quintanilla Burgos, el Jefe de la Comandancia de Obras, Coronel don Enrique Rocavert Bielsa y el Jefe de la Sección de Planes, Operaciones y Seguridad, Teniente Coronel don Jesús de la Corte García, recibieron en su sede al Presidente del Consejo, a los Consejeros Permanentes Presidentes de las Secciones Cuarta y Séptima y al Secretario General.

Del 30 de mayo al 1 de junio se celebraron en A Toxa (Pontevedra) las Jornadas “*Los Consejos consultivos y el nuevo marco estatutario*”, que contaron con la asistencia del Secretario General.

El 19 de junio el Presidente del Consejo, acompañado por el Consejero Permanente don Miguel Vizcaíno Márquez, el Secretario General y la Letrada doña Guadalupe Hernández-Gil, recibieron en la sede del Consejo a una Comisión del Ministerio de Cultura integrada por el Subsecretario del Departamento, don Antonio Hidalgo López, el Director del Museo del Prado, don Miguel Zugaza Miranda, y el Secretario Técnico de Infraestructuras, don César López López.

El 26 de junio celebraron un Seminario conjunto el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y el Consejo de Estado sobre “*La incorporación de las normas comunitarias en España*”. El Presidente del Consejo fue el encargado de inaugurar dicho Seminario, contando con la asistencia al mismo de varios Consejeros Permanentes, el Secretario General y diversos Letrados.

El 16 de julio el Presidente recibió en el Consejo a la Ministra de Administraciones Públicas, doña Elena Salgado Méndez, que vino acompañada por don Fernando Puig de la Bellacasa y Aguirre, Secretario de Estado de Cooperación Territorial del mismo Departamento. Por parte del Consejo asistieron varios Consejeros, el Secretario General y el Letrado de la Sección Séptima don José Antonio García-Trevijano Garnica.

El 23 de julio los miembros de la Comisión Permanente y el Secretario General fueron invitados a visitar en el Museo del Prado la exposición “*Patimir y la invención del*

*paisaje*”. Fueron recibidos por el Director del Museo, don Miguel Zugaza, acompañado por el Comisario de la Exposición y Jefe de Conservación de pintura flamenca y Escuelas del Norte, don Alejandro Vergara.

## **2. IX Jornadas de la Función Consultiva**

Del 18 al 20 de octubre tuvieron lugar las IX Jornadas de la Función Consultiva, organizadas por el Consejo de Estado. Asistieron Presidentes, Consejeros y Letrados de los dieciseis Consejos Consultivos que, con ésta u otra denominación, han constituido quince de las Comunidades Autónomas. En cuanto al Consejo de Estado, tomaron parte, con su Presidente, diversos Consejeros y Letrados.

La sesión inaugural se celebró en la mañana del 18 de octubre en el Antiguo Salón de Sesiones del Senado y estuvo presidida por Su Majestad El Rey. Con anterioridad al acto solemne, el Presidente del Consejo de Estado, en presencia de la Comisión Permanente del Consejo de Estado y de la Mesa y Portavoces del Senado, hizo entrega a Su Majestad de una medalla conmemorativa. Intervinieron en la sesión inaugural don Francisco Javier Rojo García, Presidente del Senado; don Francisco Rubio Llorente, Presidente del Consejo de Estado, y doña Elena Salgado Méndez, Ministra de Administraciones Públicas, quien dio lectura a las palabras preparadas por doña María Teresa Fernández de la Vega Sanz, Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia, ante la imposibilidad de asistir de ésta última. Cerró el acto Su Majestad el Rey con una alocución, tras de la cual declaró inauguradas las Jornadas.

La sesión de trabajo se desarrolló a lo largo de la mañana del día 19, en la Sala Internacional del Senado. En primer término, el Ponente general, don Miguel

Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Consejero Presidente de la Sección Segunda, expuso la ponencia, que versó sobre “*La función consultiva en la España actual*”. A continuación, las comunicaciones que se habían presentado fueron expuestas por los representantes de los Consejos Consultivos autores de las mismas. Intervinieron don Tomás Font i Llovet, Presidente de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña; doña Carmen Fernández González, Consejera-Secretaria, en representación del Consejo Consultivo de las Illes Balears; don José Luis Martín Moreno, Letrado Mayor del Consejo Consultivo de Andalucía; don Vicente Garrido Mayol, Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana y don Manuel Estella Hoyos, Presidente en funciones del Consejo Consultivo de Castilla y León. La exposición de las comunicaciones y el coloquio posterior fueron moderados por don Landelino Lavilla Alsina, Consejero Presidente de la Sección Primera. Finalmente, don Francisco Rubio Llorente, Presidente del Consejo de Estado, pronunció una breve disertación y declaró clausurada la sesión de trabajo.

Siguiendo el formato de Jornadas anteriores, la sesión inaugural y la de trabajo estuvieron acompañadas por otros actos de carácter cultural y social.

En la noche del día 18 los asistentes hicieron una visita al Museo del Prado, siendo recibidos por el Director del Museo, don Miguel Zugaza Miranda. Al mediodía del día 19 se celebró un almuerzo ofrecido por la Comunidad de Madrid en la Real Casa de Correos, sede de la Comunidad, en la Puerta del Sol. El almuerzo fue ofrecido por el Vicepresidente Segundo del Consejo de Gobierno, don Alfredo Prada Presa, a cuyas palabras de acogida dio respuesta don Francisco Rubio Llorente, Presidente del Consejo de Estado.

En la noche del mismo día 19 los participantes y acompañantes visitaron el Consejo de Estado, en el que fueron recibidos por el Presidente, Consejeros y el Secretario General, asistiendo asimismo miembros del Cuerpo de Letrados. El Presidente hizo entrega a los Presidentes de los distintos Consejos Consultivos de la medalla conmemorativa del Consejo de Estado.

La celebración concluyó el sábado día 20. Los participantes y acompañantes se desplazaron a Aranjuez, visitando el Palacio Real. En el teatro, don Javier Trueba Gutiérrez, Vocal Asesor de la Unidad de Apoyo a la Gerencia de Patrimonio Nacional, ofreció una exposición sobre la historia del Palacio y, a continuación, don Javier Jordán de Urríes y de la Colina, Conservador, ilustró a los asistentes sobre las diversas fases de construcción y las obras de restauración que se ejecutan en la actualidad. Tras de esto, se celebró una visita a la Bodega del Real Cortijo, seguida de un almuerzo ofrecido por la Confederación Española de Cajas de Ahorros.

### **3. Honores y distinciones**

En el mes de mayo le fue otorgado por el Colegio de Procuradores el Premio Balanza de Oro al Consejero Permanente, Presidente de la Sección Tercera, don Jerónimo Arozamena Sierra.

En la reunión de la Comisión Permanente celebrada el día 28 de junio el señor Presidente informa que el Consejero electivo don Juan José Badiola Díez ha sido distinguido con la Gran Cruz de la Orden Civil de Alfonso X el Sabio.

En la reunión celebrada por la Comisión Permanente el 12 de julio el señor Presidente da cuenta de que el Foro Jurídico Pelayo ha concedido el XIII Premio Pelayo para juristas de reconocido prestigio al Letrado Mayor de la Sección Tercera don Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón. Dicho premio le fue entregado el 15 de noviembre en un acto al que asistieron varios Consejeros, el Secretario General, así como varios Letrados del Consejo de Estado.

En el hotel Bahía de Santander el 17 de agosto le fue entregado “El embroque de oro” al Consejero Permanente don Jerónimo Arozamena Sierra.

#### **4. Tribunal de Conflictos**

En la Comisión Permanente del día 27 de diciembre el Secretario General informa de que en el Boletín Oficial del Estado de fecha 21 de diciembre de 2007 aparece publicado el acuerdo de 28 de noviembre, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se determina para el año 2008 la composición del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, previsto en los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 de la Ley Orgánica de Conflictos Jurisdiccionales, formando parte del mismo los siguientes señores Consejeros Permanentes:

Titulares:

Excmo. Sr. D. Jerónimo Arozamena Sierra

Excmo. Sr. D. Fernando de Mateo Lage

Excmo. Sr. D. Antonio Sánchez del Corral y del Río

Suplentes:

Excmo. Sr. D. José Luis Manzanares Samaniego

Excmo. Sr. D. Miguel Vizcaíno Márquez

Durante el año 2007 se dictaron las siguientes sentencias por el Tribunal de Conflictos:

Sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción nº 1/2007, de 27 de febrero de 2007 (BOE de 9 de abril), recaída en el conflicto de jurisdicción 7/2006. La Sección 2ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y el Ayuntamiento de Barbate, Cádiz, suscitan conflicto de jurisdicción acerca de la competencia para ejecutar una sentencia, que ordena demoler una edificación sujeta a licencia de obras condicionada a la definitiva aprobación de un plan urbanístico. El Tribunal de Conflictos de Jurisdicción declara que la competencia para la ejecución de la resolución judicial a la que el conflicto se refiere, tanto respecto de la concreta medida de demolición como del examen de legalidad de cualquier medida de convalidación de la licencia, corresponde a la Sala de lo Contencioso-Administrativo, en fase de ejecución de sentencia.

Sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción nº 2/2007, de 5 de marzo de 2007 (BOE de 9 de abril), recaída en el conflicto de jurisdicción 5/2006. El Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Madrid y la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios suscitan conflicto de jurisdicción sobre información confidencial. El Tribunal de Conflictos de Jurisdicción declara improcedente el requerimiento de inhibición y el subsiguiente conflicto de jurisdicción.



Sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción n° 3/2007, de 5 de marzo de 2007 (BOE de 9 de abril), recaída en el conflicto de jurisdicción 6/2006. El Juzgado de Primera Instancia n° 14 de Las Palmas de Gran Canaria y la Delegación Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en Canarias suscitan conflicto de jurisdicción acerca del procedimiento de ejecución dineraria sobre bienes inmuebles, objeto por un lado de proceso de ejecución hipotecaria para el pago de deudas civiles y por otro de embargo administrativo en vía de apremio anterior a aquél. El Tribunal de Conflictos de Jurisdicción declara que corresponde al Juzgado de Primera Instancia n° 14 de Las Palmas de Gran Canaria la jurisdicción para continuar conociendo del procedimiento de ejecución dineraria sobre los bienes inmuebles hipotecados, con hipoteca válidamente constituida e inscrita en el Registro de la Propiedad.

Sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción n° 4/2007, de 25 de junio de 2007 (BOE del 15 de agosto), recaída en el conflicto de jurisdicción 8/2006. El Juzgado de Vigilancia Penitencia n° 1 de Pamplona y la Dirección General de Instituciones Penitencias, suscitan conflicto de jurisdicción sobre destino de interno. El Tribunal de Conflictos de Jurisdicción declara que compete a la Dirección General de Instituciones Penitencias la determinación del centro de destino del interno.

Sentencia del Tribunal de Conflictos n° 5/2007, de 25 de junio de 2007 (BOE de 16 de agosto), recaída en el conflicto de jurisdicción 3/2007. El Juzgado de lo Mercantil n° 1 de Lérida y la Delegación Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en Cataluña suscitan conflicto de jurisdicción sobre el reconocimiento de un crédito de la Hacienda Pública (derecho a devolución de importes deducibles del Impuesto sobre el Valor Añadido) y su inclusión en la masa activa de un concurso de acreedores. El Tribunal de Conflictos falla: 1) que

corresponde a la Administración Tributaria resolver acerca de la existencia y cuantía del derecho a la devolución de importes deducibles del pago del Impuesto sobre el Valor Añadido; 2) que no corresponde a dicha Administración la aplicación o compensación de tal deuda una vez producida la declaración del concurso.

Sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción nº 6/2007, de 26 de junio de 2007 (BOE del 11 de agosto), recaída en el conflicto de jurisdicción 10/2006. El Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 1 de Pamplona y la Delegación del Gobierno de Navarra, suscitan conflicto de jurisdicción sobre traslado de interno a otro centro penitenciario. El Tribunal de Conflictos acuerda archivar, por carencia de objeto, el conflicto de jurisdicción.

Sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción 7/2007, de 27 de junio de 2007 (BOE del 9 de agosto), recaída en el conflicto de jurisdicción 1/2007. Resuelve el conflicto suscitado entre el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 1 de Pamplona y la Delegación del Gobierno en Navarra en relación con la determinación de destino de interno a centro penitenciario. El Tribunal concluye que corresponde a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias la determinación del centro penitenciario de destino del penado.

Sentencia del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción 8/2007, de 27 de junio de 2007 (BOE del 9 de agosto), recaída en el conflicto de jurisdicción 2/2007. Tiene por objeto el conflicto suscitado entre el Cabildo Insular de Lanzarote y el Juzgado de Primera Instancia nº 13 de Las Palmas en relación con determinado contrato. El Tribunal concluye que corresponde al citado Juzgado la competencia para resolver las

cuestiones planteadas en dicho conflicto incluida su calificación como contrato administrativo y civil y las vías jurisdiccionales de impugnación.

Sentencia del Tribunal de Conflictos nº 9/2007, de 6 de noviembre de 2007 (BOE de 22 de diciembre), recaída en el conflicto de jurisdicción 7/2007. El Juzgado nº 2 de lo Mercantil de Bilbao y la Dirección General de la Seguridad Social de Vizcaya suscitan conflicto de jurisdicción acerca de la competencia para la ejecución del embargo de bienes de una empresa concursada. El Tribunal de Conflictos declara que la jurisdicción sobre la que versa el presente conflicto corresponde al Juzgado nº 2 de lo Mercantil de Bilbao, debiendo paralizar la Administración General del Estado el procedimiento de apremio iniciado y, en general, cualquier actuación o medida de ejecución de los bienes del deudor.

Sentencia del Tribunal de Conflictos nº 10/2007, de 6 de noviembre de 2007 (BOE de 22 de diciembre), recaída en el conflicto de jurisdicción 4/2007. El Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Lleida y la Delegación Especial de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria de Cataluña suscitan conflicto de jurisdicción relativo a la fijación de deuda de la AEAT respecto del concursado. El Tribunal de Conflictos declara improcedente dicho conflicto de jurisdicción.

Sentencia del Tribunal de Conflictos nº 11/2007, de 7 de noviembre de 2007 (BOE de 21 de enero de 2008), recaída en el conflicto de jurisdicción 6/2007. El Juzgado de Vigilancia Penitenciaria nº 1 de Pamplona y el Excmo. Sr. Delegado de Gobierno de Navarra suscitan conflicto de jurisdicción en relación con destino de centro penitenciario de un interno. El Tribunal de Conflictos declara que corresponde a

la Dirección General de Instituciones Penitenciarias la determinación del centro penitenciario de destino del penado.

Sentencia del Tribunal de Conflictos nº 12/2007, de 7 de noviembre de 2007 (BOE de 21 de enero de 2008), recaída en el conflicto de jurisdicción 5/2007. El Ministerio de Sanidad y Consumo y el Juzgado de lo Mercantil nº 1 de Madrid suscitan conflicto de jurisdicción en relación con requerimiento dirigido a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios sobre información confidencial. El Tribunal de Conflictos declara improcedente el requerimiento de inhibición y el subsiguiente conflicto de jurisdicción.

**SEGUNDA PARTE: OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS**

## **I. CRITERIOS JURISDICCIONALES RECIENTES RESPECTO A LAS RECLAMACIONES POR MALAS PRÁCTICAS SANITARIAS DE LAS ENTIDADES CONCERTADAS CON MUFACE, Y PERSPECTIVAS FUTURAS SOBRE ESTAS RECLAMACIONES**

Los Dictámenes sobre este tipo de reclamaciones se habían venido despachando con el criterio de que las reclamaciones contra Entidades concertadas con MUFACE no afectaban a la misma, sino únicamente a la Entidad concertada que había prestado la asistencia alegada como defectuosa, ello en virtud de lo establecido en las cláusulas 5.2.1; 5.2.2 y 5.2.3 del Concierto tipo de MUFACE, al que se acogen, de una parte la Entidad concreta y, de otra parte, también el mutualista al designar la Entidad concertada cuyos servicios sanitarios desea utilizar. Esta designación de Entidad sanitaria puede variarse una vez al año en vía ordinaria, existiendo también la posibilidad de variación en vía extraordinaria.

Este criterio del Consejo fue mantenido en una serie numerosa de Dictámenes, en la que son de citar desde el Dictamen nº 414/91 hasta el 276/2006, entre otros.

Cuando se planteaban recursos jurisdiccionales contra las Resoluciones que remitían a la reclamación directa contra la Entidad concertada, la Audiencia Nacional venía aceptando también el referido criterio, en una serie de Sentencias en la que cabe recordar como última de las que se han localizado la de 13 de septiembre de 2006. No constan sentencias del Tribunal Supremo sobre la materia hasta las recientes que pasan a examinarse a continuación:

Sin embargo, dicho criterio de que las reclamaciones por actuaciones sanitarias de las Entidades concertadas no afectaban a MUFACE, criterio doctrinal del Consejo compartido por la Audiencia Nacional, necesitaría un replanteamiento ante la posición de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de 24 de mayo de 2007, que hizo a su vez referencia a la Sentencia de la misma Sala de 20 de febrero de 2007, referida esta última a una reclamación por asistencia sanitaria defectuosa prestada por una Entidad concertada con el ISFAS (Instituto Social de las Fuerzas Armadas).

Cabe comentar al respecto que la actividad sanitaria en el campo militar tiene una doble vertiente: por una parte de Sanidad Militar, prestada directamente en el seno de las Fuerzas Armadas, y de otra parte mediante prestaciones realizadas a través de Entidades concertadas, vertiente ésta paralela a la forma de prestación realizada por MUFACE. En cambio MUFACE viene realizando la cobertura sanitaria de sus mutualistas y beneficiarios únicamente por el sistema de Entidades concertadas (entre ellas el propio INSS), sin que se haya puesto en práctica la previsión del art. 17.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de Funcionarios Civiles que prevé la posibilidad de que MUFACE preste asistencia sanitaria directamente.

La citada Sentencia de 24 de mayo de 2007 estima el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia de instancia de la Audiencia Nacional que había desestimado una reclamación por mala práctica sanitaria dirigida contra MUFACE, bajo el criterio ya antes referido de que MUFACE, al no haber realizado por sí misma ninguna actividad de asistencia sanitaria, no podía ser considerada responsable de los resultados de la asistencia realizada por la Entidad concertada del caso concreto.

La Sentencia de casación, refiriéndose expresamente y citando a la anterior Sentencia de 20 de febrero ya mencionada (reclamación a ISFAS), señaló que “la atribución de competencia efectuada por la citada Disposición Adicional Duodécima de la Ley 30/92, viene a sujetar a la revisión de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de manera unitaria, las reclamaciones por daños y perjuicios causados por o con ocasión de la asistencia sanitaria prestada en el ámbito del Sistema Nacional de Salud, que, como establece el art. 45 de la Ley 14/86, General de Sanidad, (...), integra todas las funciones y prestaciones sanitarias que, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, son responsabilidad de los Poderes Públicos para el debido cumplimiento del derecho a la protección a la salud, de manera que la relación de los sujetos pasivos de las reclamaciones que se recoge en dicha Disposición Adicional viene determinada no tanto por su carácter o condición de Administración o entidades públicas, sino por su condición de entidades, servicios o centros que realizan tales prestaciones sanitarias propias del Sistema Nacional de Salud, lo que permite que se incluyan en dicha relación entidades privadas que en virtud del correspondiente concierto o relación jurídica realizan tales prestaciones”.

Y seguía diciendo la Sentencia del Tribunal Supremo: “la existencia de tal Concierto, tratándose de una asistencia sanitaria prestada con base al mismo, no excluye en modo alguno la existencia de una posible responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que concurren los requisitos configuradores de aquélla, según el art. 139 de la Ley 30/92. Por todo ello los razonamientos contenidos en la Sentencia de instancia cuando excluyen la responsabilidad patrimonial, alegando que el ISFAS no ha prestado ningún tipo de asistencia sanitaria, sino que ha sido la entidad concertada elegida libremente por el mutualista, la que los que prestado, no resultan ajustados a derecho, no pudiendo oponerse las concretas cláusulas del Concierto a



quien tiene el carácter de tercero en relación al articulado del mismo, pero que, precisamente por la existencia de éste, acude a recibir asistencia sanitaria a la entidad médica con la que el ISFAS, de cuyo régimen sanitario es beneficiario, ha suscrito el oportuno concierto.....”.

Concluye el Tribunal Supremo afirmando lo siguiente: “Las consideraciones contenidas en dicha Sentencia resultan plenamente aplicables al caso de autos y al concierto suscrito entre MUFACE y ADESLAS. El art. 45 de la Ley General de Sanidad establece que el Sistema Nacional de Salud integra todas las funciones y prestaciones sanitarias que de acuerdo con lo previsto en esa Ley son responsabilidad de los Poderes Públicos para el debido cumplimiento del derecho a la protección de la salud y por tanto en él debe entenderse incluida MUFACE”, haciendo nuevamente invocación del art. 17 del Texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los funcionarios.

Esta doctrina de la sentencia de 20 de febrero de 2007 fue también recogida en la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 18 de abril de 2007, aplicándola a la reclamación de un beneficiario de MUFACE, en la cual se condena solidariamente a MUFACE y a ASISA (Entidad concertada) al abono de la indemnización reconocida. Por no superar la reclamación la cuantía mínima para acudir a casación, dicha sentencia debe suponerse firme, a no ser que se hubiese interpuesto recurso de unificación de Doctrina o de interés de Ley, lo que no consta a este Consejo de Estado.

La conexión que se hace en las sentencias referidas, y particularmente en la de 27 de mayo de 2007, entre el aspecto de Jurisdicción en el que se da el mayor relieve a

la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 30/92 según la reforma de 1999, y al art. 45 de la Ley General de Sanidad, que integra en el Sistema Nacional de Salud todas las funciones y prestaciones sanitarias que son responsabilidad de los Poderes Públicos, lleva a la conclusión de que habría que matizar la anterior Doctrina que escindía la financiación de la prestación sanitaria realizada por MUFACE de la materialidad de esa prestación y de las responsabilidades jurídicas que de ella pudiesen resultar a cargo de la Entidad sanitaria concertada y prestadora directa, lo que lógicamente tendría que ser tenido en cuenta, como así ha sido, en los Dictámenes de este Consejo.

Los expedientes remitidos a la Sección Primera sobre reclamaciones a MUFACE del tipo descrito fueron, en consecuencia, en principio, devueltos por la Sección para que se completaran con los antecedentes materiales de cada caso, a efectos de poder examinar, en su momento, en cuanto al fondo, si en la prestación de la asistencia sanitaria se respetó o no la *lex artis*, que es el criterio que rige en materia de reconocimiento o no de responsabilidad patrimonial de la Administración en materia sanitaria, en suma, no cabría ya el mero examen de competencia (o más bien de incompetencia administrativa) que se hacía en los dictámenes elaborados hasta ahora.

En caso de que la reclamación concreta consultada resulte procedente sería aconsejable proponer la obligación solidaria de indemnización de MUFACE y de la Entidad concertada. Si efectivamente se aprecia responsabilidad por funcionamiento normal o anormal en la prestación de la asistencia sanitaria. Esta es la pauta que da la Sentencia ya citada de la Audiencia Nacional de 18 de abril de 2007, y en la que a efectos prácticos se encontrará en el caso concreto la mayor garantía de efectividad de la indemnización, y a la vez una vía de control inmediato por parte de MUFACE de su

derecho de ser resarcida por la Entidad concertada, de cuya actuación concreta resultará –cuando efectivamente se esté en el caso- la obligación de indemnización al beneficiario.

Dentro del criterio jurisprudencial de máximo cierre de los mecanismos de protección del beneficiario, y para la apreciación de que las reclamaciones se hayan presentado dentro del plazo de un año de prescripción, cabría valorar la eventual eficacia interruptiva de la reclamación que se haya intentado inicialmente contra la Entidad concertada, aunque no se haya incluido en ella a MUFACE, dada la inmediata vinculación entre MUFACE y sus Entidades concertadas –a efectos de la cobertura sanitaria– que resulta de los preceptos y Doctrina expuestos en las sentencias referidas. Ello incluso cuando la reclamación inicial se haya formulado ante la Jurisdicción Civil, como puede ocurrir hasta que acabe de difundirse la nueva posición jurisprudencial que remite todas las reclamaciones de este tipo a la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Finalmente, y para que la Entidad concertada, respecto a la que pueda reconocerse la obligación de indemnización, no quede en situación de indefensión, debería también tenerse en cuenta la necesidad de que se le dé audiencia en los términos de la Ley 30/92, inmediatamente después de haberse elaborado la propuesta de resolución del expediente.

Ahora bien, con todo ello, no deja de ser cierto que los conciertos económicos entre MUFACE y las Entidades están publicados en el Boletín Oficial del Estado y que, por ello, los funcionarios tienen pleno conocimiento, o al menos deberían tenerlo, respecto de las condiciones que la elección de una u otra Entidad implican. Por ello,

desde el punto de vista de la política pública sanitaria, mediante un cambio normativo probablemente con rango de ley (sin perjuicio de remitir al reglamento el desarrollo en detalle), podría establecerse que las condiciones respecto a la imputación directa o no de responsabilidad por la asistencia sanitaria a las Entidades podrá ser parte del concierto y quedando el funcionario vinculado a dicho sistema en su ejercicio de la opción, añadiéndose la obligación de que conste expresamente y sus consecuencias, tanto en el documento de opción de la Entidad que el beneficiario de las prestaciones futuras conoce y acepta cuál es el sistema de responsabilidad en los documentos formales en papel como en los telemáticos que haya que rellenar en la plasmación del ejercicio de la opción entre Entidades, de manera que haya incluso en dichos documentos un apartado especial reflejando las condiciones exactas (de ejercicio de las reclamaciones ante MUFACE o ante la Entidad) para cada Entidad elegible.

## **II. LÍMITES A LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA DE LA ADMINISTRACIÓN: EL ORDEN PÚBLICO**

### **1. Uso y abuso de la responsabilidad administrativa**

La génesis estructural del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración tiene su concepto angular en la noción de imputabilidad. Sea una imputabilidad subjetiva, esto es basada en la idea de culpa, sea una imputabilidad objetiva, basada en la idea de riesgo: la doctrina de la “falta del servicio”, sea separable o no, sirvió de término mediador entre ambos planteamientos. En paralelo a la noción de imputabilidad, aparece la de equidad, vieja como el propio Derecho y en sus orígenes bien lejano, a la de igualdad como demuestra su versión aristotélica, en virtud

de la cual se considera que la comunidad debe asumir las cargas y costes que el interés general ha impuesto a un concreto particular, idea hoy sometida a severa crítica doctrinal. A la noción formal de equidad la de solidaridad aportará, en tiempos más recientes, una legitimación más política que ética.

La dinámica de tales conceptos plasma en la práctica española. Como dijera la Memoria de éste Consejo del año 2001: *El Consejo de Estado, en el ejercicio de su función y con reflejo en múltiples dictámenes, acuñó el concepto técnico de lesión, expresivo precisamente del daño que la Administración tenía la obligación de indemnizar, poniendo de relieve y procurando atemperar el abrupto paso desde una responsabilidad por culpa –que sólo alcanzaba a la Administración cuando actuaba a través de un agente especial (art. 1.903 del Código Civil)- a la responsabilidad extracontractual que, con expresión preeminente hoy en el artículo 106.2 de la Constitución, había tenido ya formulación legal en el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la tiene hoy en el artículo 139 de la Ley 30/1992. “Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos” (art. 106 de la Constitución).*

Tan pulcra evolución ha llevado, sin embargo, a una situación en la que pueden detectarse síntomas de abuso y deformación del instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas que se pretende utilizar, con el consiguiente daño del erario público y, en último término del interés general, para fines distintos de los que justifican la existencia de dicho instituto. Así, la

responsabilidad patrimonial de ser, como ha señalado la más autorizada doctrina, en cuanto garantía fundamental del administrado, uno de los pilares del Estado de Derecho, puede convertirse, si no se corrige dicha deriva, en un instrumento de erosión de los servicios y del Estado mismo.

Sirvan, por vía de ejemplo, las múltiples casos recientemente sometidos a dictamen de este Consejo en virtud del art. 22.13 de su Ley Orgánica, en los que se pretendía obtener por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración una doble indemnización. Ya acumulando la derivable de dicha responsabilidad con las obtenidas en virtud del régimen especial previsto al efecto para los funcionarios públicos, dualidad de indemnizaciones que de no evitarse provocaría un enriquecimiento injusto (verbigracia dictámenes 1875/2006 y 199/2008); ya reiterando la pretensión ante la Administración de Justicia y el Ministerio del Interior (verbigracia, dictamen 704/1988); ya cuando, invocando la noción de daños morales, se pretende obtener una indemnización por un nunca probado perjuicio que, de existir, tendría su única causa en la conducta reprobable de quien formula la reclamación (verbigracia dictamen 481/2008 y dictamen 894/2008, con expresa referencia a los 1.128/2007 y 1.482/2007 y 705/2008).

Sin embargo, uno de los extremos en que es más evidente el desbordamiento de los límites lógicos de la responsabilidad administrativa es en su dimensión objetiva. De una parte, al pretender hacerla responsable de los daños causados por la ineludible imposibilidad de que los servicios públicos eliminen todos los perjuicios o contingencia sufridos por los administrados, ajenos a la expresa culpabilidad de estos (II). De otra, al extender la noción de solidaridad más atrás enunciada (III).

Aunque el problema aquí señalado se plantea en diversos ámbitos de la actividad administrativa, las presentes reflexiones se construyen y ejemplifican fundamentalmente en torno a la experiencia de consultas evacuadas por este Consejo sobre expedientes tramitados en el Ministerio del Interior.

## **2. Del riesgo administrativo a la inmunidad ciudadana, pasando por la actividad prestacional de la Administración.**

Sabido es que el tránsito desde el Estado liberal de Derecho hasta el Estado Social de Derecho ha supuesto un incremento de las prestaciones administrativas que pretenden dotar al ciudadano del ámbito vital efectivo que haga posible el ejercicio real de los derechos y libertades que, de otro modo, serían meramente formales. Tal es el sentido promocional del art. 9 de nuestra Constitución.

Ahora bien, como antes quedó apuntado, la actividad administrativa, por restringida que fuera durante el siglo XIX y aún antes, ya era susceptible de crear riesgos objetivamente imputables a la Administración y generadores de su responsabilidad. La ulterior extensión de la actividad de servicio público en un sentido claramente prestacional propio de nuestra época ha aumentado también los supuestos objetivos de imputación y ello es lógico. Pero la asunción de dichos deberes prestacionales por la Administración Pública y, sobre todo su valoración por la opinión pública como verdaderos derechos-créditos del ciudadano frente a los poderes públicos, ha llevado a la idea errónea de que la actuación de dichos poderes debe eliminar toda contingencia de la vida ciudadana, convirtiendo dichas contingencias y los daños resultantes en “lesiones” en el sentido técnico atrás expuesto en la Memoria del 2001.

Sin embargo, es evidente que, así como hay servicios públicos cuya deficiencia es imputable a la Administración, también lo es que no puede exigirse de los mismos un nivel de eficiencias que cubra todos los riesgos de la vida del administrado. La Administración prestacional no puede entenderse como una aseguradora universal.

Atendiendo, por vía de ejemplo, a los supuestos examinados en la citada Memoria del año 2001 resulta que las prestaciones sanitarias de la Administración Pública ni pueden garantizar un resultado siempre satisfactorio ni su prestación puede ir más allá de las posibilidades económicas y técnicas que tienen las Administraciones competentes. La “*lex artis*” es un concepto indeterminado que pende, no solo del estado de la ciencia y de la técnica, sino de acceso y disponibilidad que de dichos conocimientos científicos y técnicos tenga realmente la administración sanitaria en cada momento.

Otro tanto puede afirmarse de la responsabilidad administrativa derivada de situaciones y episodios que se enmarcan en las relaciones especiales de supremacía y sujeción con determinados grupos de administrados. Cabría citar ejemplos varios, desde el campo de la defensa al de la enseñanza, pasando por el de la Administración Penitenciaria al que se dedicaron largas consideraciones en la Memoria de este Consejo del año 2005.

Lo dicho tiene especial incidencia en el mantenimiento del orden público, la primera, cronológicamente, y una de las principales tareas de la Administración: en términos clásicos, el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, el



mantenimiento de la paz interior, y el libre y pacífico ejercicio de los derechos y las libertades.

Las fuerzas de seguridad tienen la misión de mantener dicho orden, como señala el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y, más específicamente, de acuerdo con dicho precepto, “investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, y asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito (art. 11.1.g)”. Otro tanto se reduce respecto de las fuerzas policiales del art. 408 del vigente Código Penal.

Es claro que, en el cumplimiento de tal misión se causan daños y generan riesgos que dan lugar a la responsabilidad frente a los administrados siempre que el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupos de personas (art. 139.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre). Ha sido la doctrina de este Consejo la que, sobre la base de dicho artículo y de sus precedentes en la legislación administrativa, ha perfilado dichas condiciones subrayando la relevancia de la relación de causalidad y de la antijuridicidad del daño como constitutivas de la lesión indemnizable .

Pero no es menos evidente, que el responsable del delito es el delincuente y no el poder público que asume la tarea de prevenirlo, reprimirlo, perseguirlo y castigarlo. Y no puede exigirse de los servicios policiales un imposible grado de eficacia que evite cualquier delito o falta contra las personas y bienes, tanto en la acción exterior de la policía, (v.gr. dictamen 2465/2007), como, por ejemplo, en la gestión de sus propias dependencias policiales (v.gr. dictámenes 706/2008 ó 698/2008).

Por otra parte, la intervención policial está necesariamente limitada por el principio de libertad que la Constitución proclama en cuanto valor supremo en su artículo 1.1 y los derechos y libertades que del mismo se deducen y las garantías a ellos inherentes proclamados en el Título Primero de la misma normal fundamental (art. 11 de la Ley 2/1986 y dictamen nº 3.071/1996, con importantes remisiones a la doctrina del Tribunal Constitucional seguido por otros muchos posteriores).

Solamente en casos extremos el Consejo ha considerado que un grado importante de ineficacia policial puede considerarse un “funcionamiento anormal” de los servicios públicos susceptibles de generar la consiguiente responsabilidad. Tal fue el supuesto contemplado en el dictamen 1.954/2005 en el que la inexplicable tardanza de la policía y timidez en el cumplimiento de sus funciones fue concausa directa de la perpetración de delitos; o el del supuesto a que se refiere el dictamen 479/2008, en el que la negligencia policial da lugar a la comisión de delitos en sus propias dependencias. Se trata, a todas luces, de supuestos extremos de funcionamiento anormal y que en ningún caso pueden tomarse como base para una interpretación doctrinal que cargue sobre los servicios policiales y no sobre los delincuentes la responsabilidad de sus actuaciones.

En un campo bien distinto y que sólo accidentalmente puede vincularse a las responsabilidades del Ministerio del Interior, pero que sí afecta a la del Estado cuya Administración es bien sabido que tiene personalidad jurídica única, el Consejo tuvo ocasión de dictaminar sobre las pretensiones indemnizatorias de los dañados por el fraude cometido en las inversiones realizadas a través de Fórum Filatélico. Siguiendo una línea iniciada en la doctrina legal del Consejo en 1997, en el dictamen 2.250/2006 y en otros posteriores se señaló que, si bien corresponde a los poderes públicos velar

por el buen funcionamiento del mercado tal como la Constitución institucionaliza en su artículo 138, no puede asumir responsabilidad alguna por el éxito o el fracaso que puedan tener los agentes económicos que actúan en él.

La tesis que subyace al dictamen últimamente citado y a otros evacuados sobre el mismo o semejantes asuntos es idéntica a la enunciada más atrás. La actividad administrativa, tanto la de policía como la de servicio público, supone una obligación de acción como es el proteger el orden público, el funcionamiento del mercado, el estado de las carreteras o la disciplina de los establecimientos docentes, pero todo ello hasta un grado razonable que en ningún caso puede equivaler a la garantía absoluta de eliminar los riesgos inherentes a la actividad, en todos estos campos u otros semejantes en los que la Administración interviene, de quienes son los principales actores de la vida social. Esto es ciudadanos libres y, por ello, necesariamente responsables.

### **3. De la solidaridad social a la socialización de riesgos y daños.**

Como quedó expuesto más atrás, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas ha ampliado su campo de acción hasta alcanzar un carácter general al amparo del artículo 40 de la vieja Ley de Régimen Jurídico de Administración del Estado de 1957. Sin embargo, la demanda constante que el administrado, convertido en ciudadano, plantea a los poderes públicos para incrementar las prestaciones que de éstos recibe ha llevado a desbordar las posibilidades del instituto de la responsabilidad y generar, en paralelo al mismo, el recurso a la técnica diferente del resarcimiento. Se trata de categorías diferenciadas por la más autorizada doctrina, sin perjuicio que sus fundamentos positivos y su puesta en práctica con frecuencia supongan la mezcla de una y otra técnica.

Remitiéndonos a dicha doctrina tan íntimamente vinculada a este Consejo, puede afirmarse que, mientras la técnica de la responsabilidad tiene su fundamento dogmático más genuino en un principio de relación obligacional, en este caso extracontractual, el resarcimiento se basa en el principio de garantía. Así, mientras la Administración Pública “responde” sobre la base de que le es imputable el daño causado o el riesgo provocado por su actividad; la misma Administración “resarce”, no en virtud de una relación de imputabilidad directa o indirecta con quien causa el daño o crea el riesgo, sino con una relación unilateral con quien lo sufre y al que por una u otra razón garantiza.

El principio de equidad y su fundamentación en la solidaridad mencionado al comienzo de estas líneas es el término mediador entre las técnicas de responsabilidad y de resarcimiento y del buen uso del mismo depende la utilización que de los resarcimientos se haga.

En efecto, de la misma manera que se indemniza a quien sufre un daño por la acción que, en beneficio del interés general, realiza la Administración Pública, debe indemnizarse por los riesgos generados en interés general. Así, de la indemnización por la ablación de un interés singular se pasa a la indemnización por aquellas políticas generadoras de riesgos de la que es buen ejemplo el referido por este Consejo en la Memoria del año 2005 con relación a las consecuencias del principio de reinserción social de los condenados consagrado en el art. 25 de la Constitución y desarrollado en la vigente Ley General Penitenciaria. Un paso más se da, abandonando ya el terreno de la responsabilidad y entrando en el del resarcimiento, cuando el Estado considera que debe proteger, mediante indemnizaciones, los daños sufridos por uno o varios

ciudadanos como consecuencia de determinadas situaciones no imputables a la acción u omisión del Estado, pero hacia las que la colectividad que el Estado representa ha demostrado una especial sensibilidad, en virtud de la cual está llamada a ejercer una no menos especial protección.

Dicha sensibilidad puede responder a intereses económicos, como es el caso de los resarcimientos previstos en materia de transportes internacionales en la Ley de 26 de diciembre de 1984, o la indemnización prevista en normas autonómicas de los daños ocasionados por especies cinegéticas, pero también a factores, no económicos sino afectivos, entre los que destacan las indemnizaciones previstas en la Ley 35/1995, de 11 de junio, de ayudas y asistencias a las víctimas de los delitos violentos y contra la seguridad sexual, y, sobre todo, la normativa relativa a las víctimas del terrorismo.

Los afectos son siempre selectivos en función de determinadas emociones y de ahí que algunas patologías, como la del VIH o la hemofilia o hepatitis C contraídas a causa de tratamientos del sector público sanitario, sean susceptibles de resarcimiento en virtud del Real Decreto Ley 9/1993 y la Ley 14/2002 respectivamente, mientras que otras patologías, igualmente graves y cuya etiología puede vincularlas también al sector público sanitario, no lo sean. Ello demuestra que en la técnica del resarcimiento prima lo benéfico, esto es, lo que trasciende a cualquier vínculo obligacional.

Por ello solamente al legislador debería corresponder otorgar tales resarcimientos, no sólo porque comprometen el presupuesto del Estado sino porque afectan al principio de igualdad ciudadana (art. 1.1 y 14 CE).

Las víctimas del terrorismo, fenómeno vinculado a la alteración del orden público, han sido objeto de numerosas medidas de resarcimiento desde el Decreto-Ley 3/1979 de 26 de enero, en su art. 7º, hasta la Ley 32/1999, ulteriormente modificada por Leyes de de medidas fiscales, administrativas y del orden social, pasando por la Ley Orgánica 9/1984, de 26 de diciembre, contra la actuación de bandas armadas y elementos terroristas. El desarrollo de este sistema cuya complejidad bien merecería una definitiva sistematización en una sola norma, se produjo mediante diversos Reglamentos todos ellos dictaminados por el Consejo (dictámenes 3571/1997, 2009/1998, 3514/1999, 3725/1999, 3599/2000 2067/2002/801/2002, 3665/2002, 384/2008, 181/2008/2/2008).

En todos estos dictámenes el Consejo de Estado ha señalado que el fundamento de la ayuda a las víctimas del terrorismo es la solidaridad de la comunidad nacional con las mismas, un principio de solidaridad que el propio Consejo en su dictamen 3.514/1999 ha considerado no estrictamente jurídico. Ello ha llevado a la manifiesta preocupación del Consejo tanto por acotar el concepto de terrorismo frente a la tendencia a su abusiva extensión (sirvan de ejemplo los dictámenes 3.736/2001 y 2.067/2002/801/2002 y las referencias a la anterior doctrina y Memorias del propio Consejo contenidas en el mismo), como al ámbito territorial de la aplicación de dichas normas (dictamen 181/2008/2/2008).

Lo dicho permite concluir que la técnica del resarcimiento ha servido para culminar la socialización de determinados daños cuya cobertura por razones en unos casos económicas, en otro estrictamente políticas asume la Administración como gestora del interés general.

La cuestión consiste en dónde poner límites a una ampliación del ámbito del principio indemnizatorio, sea por la vía de la responsabilidad, sea por la vía del resarcimiento. Si las exigencias del artículo 139 de la Ley 30/1992 han permitido a la doctrina del Consejo de ceñir con rigor el alcance de la responsabilidad patrimonial de la Administración pese a los reiterados intentos de desbordarlos, la técnica del resarcimiento si no se somete a control puede conducir a una ilimitada socialización de los daños y los riesgos de una sociedad extremadamente dinámica y compleja como es la española, y que podría suponer, entre otros perjuicios, un daño irreparable al Tesoro Público.

Por otro lado, no faltan ocasiones en que ambas técnicas, resarcimiento y responsabilidad coinciden. Y ello, tanto en su génesis como en su articulación. De lo primero es ejemplo la indemnización de las patologías antes señaladas. De lo segundo, el supuesto en que procede deducir una responsabilidad por omisión de los servicios encargados de la seguridad pública a la que hay que sumar la indemnización prevista para las víctimas del terrorismo. En tales casos, sin perjuicio de mantener la compatibilidad de indemnizaciones prevista por la normativa aplicable al caso, resultaría conveniente ponderar las cantidades a fin de que no se produzca una inflación del principio compensatorio que subyace a la responsabilidad y al resarcimiento.

### **III. LAS LESIONES PERMANENTES NO INVALIDANTES EN LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS**

#### **1. Las lesiones permanentes no invalidantes en la legislación de seguridad social de las Fuerzas Armadas.**

El artículo 9 del Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas enumera “las prestaciones a que tienen derecho los asegurados o sus beneficiarios” y entre ellas menciona, en su apartado c), la “indemnización por lesiones, mutilaciones o deformidades de carácter permanente no invalidante”.

Por su parte, el artículo 84 del reciente Real Decreto 1726/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, cuya rúbrica es precisamente “lesiones permanentes no invalidantes”, tiene el siguiente tenor:

*“1. Quienes hallándose en situación de servicio activo, expectativa de destino, servicios especiales o de reserva ocupando destino y con motivo de enfermedad o accidente causados en acto de servicio o como consecuencia de él, sufran lesiones, mutilaciones o deformaciones con carácter definitivo que, sin llegar a constituir incapacidad permanente, total o absoluta, ni gran invalidez, supongan una alteración o disminución de la integridad física del afectado, de las que aparecen reguladas en el baremo establecido al efecto en el Régimen General de la Seguridad Social, serán indemnizados por una sola y única vez con las cantidades alzadas que en el mismo se determinen.”*



2. *El derecho a la prestación regulada en el apartado anterior nace en el instante en que se atribuya a la lesión la condición de secuela permanente.*

3. *Corresponde a los órganos médico periciales de la Sanidad Militar, u órganos médicos civiles competentes en el caso de funcionarios civiles, la calificación como secuelas de las lesiones, mutilaciones o deformidades padecidas, así como que las mismas no lleguen a constituir una incapacidad permanente en ninguno de sus grados”.*

Cabe señalar que el concepto de lesión permanente no invalidante que aparece en el transcrito apartado 1 del artículo 84 Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas es básicamente el mismo que se contiene en el artículo 150 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. Este precepto, situado en la cabecera del grupo normativo de que se trata, se refiere a las lesiones que “aparezcan recogidas en el baremo anejo a las disposiciones de desarrollo de esta Ley”. Según se ha visto, a ese baremo se remite también de manera plena e incondicionada el propio artículo 84.1 del Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.

En su versión vigente, dicho baremo fue aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 1040/2005, de 18 de abril, por la que se actualizan las cantidades a tanto alzado de las indemnizaciones por lesiones, mutilaciones y deformidades con carácter definitivo y no invalidantes. El baremo figura como un anexo a la Orden, y consta de seis apartados. Cada uno de ellos enumera las lesiones que recaen sobre una determinada parte del cuerpo. Las rúbricas de dichos apartados

son las siguientes: I. Cabeza y cara; II. Aparato genital; III. Glándulas y vísceras; IV. Miembros superiores; V. Miembros inferiores; VI. Cicatrices no incluidas en los epígrafes anteriores. Las cuantías de las indemnizaciones oscilan entre los 360 y los 6.630 euros.

## **2. Las lesiones permanentes no invalidantes en la doctrina del Consejo de Estado.**

El Consejo de Estado ha reflexionado con una cierta extensión sobre las lesiones permanentes no invalidantes en su dictamen nº 1698/2007, de 17 de octubre, recaído sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, proyecto hoy convertido en el Real Decreto 1726/2007, de 21 de diciembre.

Al analizar el artículo 84 del ahora vigente Reglamento, el Consejo de Estado decía que, con motivo de su labor consultiva, había tenido “la oportunidad de afrontar diversas cuestiones que se producen por el entrecruzamiento de dos regímenes”, el específico de la seguridad social de las Fuerzas Armadas y el general de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Sigue el mismo dictamen señalando que “en no pocas ocasiones el Consejo de Estado ha observado como la inexistencia de una prestación al amparo del régimen de seguridad social (...) ha llevado a los órganos informantes [del Ministerio de Defensa] a interpretar el régimen de responsabilidad patrimonial de forma tal que permitiera el reconocimiento de una indemnización que pudiera “reparar” o “proteger” al militar por las lesiones que ha sufrido con ocasión del servicio”.

Más adelante, se lee en el dictamen que “en lo que hace, en particular, a los casos de lesiones permanentes no invalidantes, se han puesto de manifiesto algunas insuficiencias”. En primer lugar, habían resultado escasas las indemnizaciones que cabía otorgar al amparo del artículo 101 del Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas aprobado por Real Decreto 2330/1978, de 29 de septiembre, y hoy derogado. Al igual que el artículo 84 del vigente Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aquel artículo 101 se remitía al correspondiente baremo del régimen general de la Seguridad Social. Según el dictamen n° 1698/2007, de 17 de octubre, la insuficiente cuantía de las indemnizaciones había sido “consecuencia en buena medida de que, durante muchos años, el baremo al que se remite el artículo 101 haya permanecido sin actualizar”. Sin embargo, una actualización se había operado por la ya citada Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 1040/2005, de 18 de abril.

Por otro lado, se habían dado casos en los que la lesión sufrida por el militar reclamante, a pesar de tener cierta gravedad, no se encontraba prevista en el baremo de lesiones permanentes no invalidantes del régimen general de la Seguridad Social.

Ambos tipos de carencias del régimen de cobertura de las lesiones permanentes no invalidantes sufridas por los miembros de las fuerzas armadas han sido identificados por la doctrina del Consejo de Estado. Así, en el dictamen n° 663/2004, de 13 de mayo, se habla de “la insuficiencia de las indemnizaciones previstas en el artículo 101 del Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, único cauce a partir del cual los militares de carrera que sufran lesiones no invalidantes pueden recibir una protección por los daños sufridos en acto de servicio”.

También resulta de interés el dictamen n° 1985/2007, de 22 de noviembre, en cuyos antecedentes se pone de manifiesto el contraste existente entre la indemnización que para una determinada lesión se prevé en el baremo de lesiones permanentes no invalidantes y la que resultaría de la aplicación del baremo de valoración de los daños causados en accidentes de circulación. Más recientemente, en el dictamen n° 215/2008, de 17 de abril, consta la gran diferencia que separa la indemnización percibida por el interesado al amparo del artículo 101 del Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y la que se le había abonado por una compañía aseguradora en virtud de las mismas lesiones. Y en la doctrina académica que estudia nuestro sistema de protección frente a los accidentes de trabajo, una voz autorizada ha dicho que “los daños no económicos se suelen infravalorar”, ilustrando esta afirmación con una referencia al baremo aprobado por Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 1040/2005, de 18 de abril.

Por otro lado, pueden citarse dictámenes en los que el reclamante había sufrido lesiones no previstas en el baremo de lesiones permanentes no invalidantes del régimen general de la Seguridad Social, y, por lo tanto, no indemnizables: dictamen n° 1573/2007, de 17 de octubre (cérvicoartrosis con estenosis de canal que causa un grado de minusvalía del 25%), y dictamen n° 1978/2007, de 15 de noviembre (traumatismo severo lumbar con fractura marginal anterior L-3 sin afectación neurológica que da lugar a un grado de minusvalía militar del 10%).

### **3. La conveniencia de mejorar la cobertura de las lesiones permanentes no invalidantes en el ámbito de las Fuerzas Armadas.**

Tras analizar y clasificar las carencias del sistema de cobertura de las lesiones permanentes no invalidantes en el ámbito de la seguridad social de las fuerzas armadas, el ya citado dictamen n° 1698/2007, de 17 de octubre, indica que una vía inadecuada para intentar corregirlas ha consistido en pretender que los interesados se beneficien de una desviada aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

“Ciertamente –dice el dictamen- el Consejo de Estado no desconoce que ambos regímenes, el de seguridad social y el de responsabilidad patrimonial, responden a diferentes principios y esquemas. En el primer caso, el principio rector es el deber que tiene la Administración de *proteger* a sus funcionarios; en el segundo, se trata de *reparar* las lesiones que resultan imputables a la Administración. Ambos términos, “protección” y “reparación”, dan cuenta de los diferentes efectos que se persiguen con uno y otro régimen, pues sólo el de responsabilidad viene presidido por el principio de indemnidad.

Los funcionarios públicos tienen derecho a “la protección que requiere el ejercicio de sus cargos” (artículo 63.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964), lo que, como recordaba la Memoria del Consejo de Estado correspondiente al año 2000, supone el correlativo deber de la Administración de dispensarles dicha protección. Pero, por otra parte, como se señalaba en la Memoria correspondiente al año 1998, “la compleja vía de la responsabilidad patrimonial no parece adecuada para

tratar de resolver las numerosas incidencias que se dan en el seno de la relación funcional”.

Para cumplir el mandato del legislador de que los funcionarios encuentren la protección que necesitan en el ejercicio de sus cargos, y evitar la equivocada tendencia de acudir al régimen de responsabilidad patrimonial, convenía que se tomaran “en consideración todas aquellas lesiones que revisten cierta gravedad (...) y que la indemnización o prestación que se reconozca sea en sí misma suficiente”. Dicha toma en consideración podría resultar en la introducción “en el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas [de] las modificaciones que permitieran aprobar las normas (y baremos) que establecieran la debida protección en caso de lesiones permanentes no invalidantes”.

#### **4. Conclusiones.**

La adecuada fundamentación de una posible reforma de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas requiere alguna reflexión adicional. Según se ha visto, el actual régimen de las lesiones permanentes no invalidantes sufridas por el personal de las fuerzas armadas está basado en una remisión en bloque al baremo aprobado en el marco del régimen general de la Seguridad Social (artículo 84.1 del Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas).

La reforma legislativa cuya consideración se propone consistiría en la introducción de un baremo destinado a su aplicación al personal de las fuerzas armadas. Debe tenerse presente, en este sentido, lo que sobre los regímenes especiales prevé el artículo 10 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social,

aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio. El apartado 2, letra d), de tal precepto menciona entre los regímenes especiales al que encuadra a los “funcionarios públicos, civiles y militares”; y el apartado 3 del propio artículo 10 declara que en la regulación de este régimen especial deberá tenderse “a la homogeneidad con el régimen general, en los términos que se señalan en el apartado siguiente del presente artículo”. Por último, el artículo 10.4 declara que esa homogeneidad será la que “permitan las disponibilidades financieras del sistema y las características de los distintos grupos afectados por dichos regímenes [especiales]”.

En lo que aquí interesa, resulta clave esa mención legal de “las características de los distintos grupos” encuadrados en los regímenes especiales. Hay que tener en cuenta, por un lado, que el artículo 10.5 de la Ley General de la Seguridad Social reconoce una irreductible heterogeneidad de los regímenes especiales correspondientes a los “funcionarios públicos, civiles y militares” cuando excluye su integración por vía reglamentaria en el régimen general. Por otra parte, es indudable que una de las “características” del personal al servicio de las fuerzas armadas es la de estar sometido a un elevado riesgo de sufrir lesiones, y, entre otras, aquellas que dejan secuelas permanentes. Buena prueba de ello es la frecuencia con que llegan al Consejo de Estado expedientes que traen causa de dichas lesiones.

Por lo demás, en el régimen general de la seguridad social las necesidades especiales de un determinado grupo de trabajadores pueden atenderse acudiendo a los distintos mecanismos de la seguridad social voluntaria. Así, las prestaciones que haya de recibir un colectivo de trabajadores sujetos al régimen general pueden mejorarse o complementarse mediante el establecimiento de las mejoras voluntarias a que se refiere el artículo 39.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Sin

embargo, la naturaleza del régimen especial de seguridad social de las fuerzas armadas impide que en su marco puedan utilizarse los instrumentos de la seguridad social voluntaria.

Por último, cabe destacar que la interpretación estricta que de los baremos de lesiones permanentes no invalidantes aprobados en el marco del régimen general de la seguridad ha hecho la jurisprudencia laboral limita drásticamente toda posibilidad de aplicación extensiva de tales baremos por parte de la Administración. Valga, en este sentido, la siguiente cita de la sentencia de 19 de octubre de 1998 de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo:

“El artículo 150 de la Ley de la Seguridad Social alude a que las lesiones, mutilaciones o deformaciones causadas por accidente de trabajo o enfermedad profesional, de carácter no invalidante, que alteren la integridad física del trabajador y aparezcan recogidas en el baremo anejo a las disposiciones de desarrollo de esta ley, serán indemnizables por una sola vez por la entidad obligada al pago con las cantidades que se determinen. Y el epígrafe VI mencionado, claramente se refiere a las cicatrices no incluidas en los epígrafes anteriores; lo que impide la inclusión en el mismo de la “atrofia del cuádriceps izquierdo” sufrida por el trabajador, sin que quepa la posibilidad de que, por vía interpretativa, pueda ampliarse el referido baremo a supuestos no previstos por el legislador”.

Así las cosas, entiende el Consejo de Estado que podría resultar útil que por el Ministerio de Defensa se iniciara un estudio sobre las cuestiones que aquí se suscitan, de modo que, una vez recabados y analizados los datos pertinentes, pudieran identificarse los tipos de lesiones no contemplados en la citada Orden del Ministerio de



Trabajo y Asuntos Sociales 1040/2005, de 18 de abril, cuya cobertura en el ámbito de la seguridad social de las fuerzas armadas se considerase justificada; y pudieran también, en su caso, fijarse los aumentos de la cuantía de las prestaciones económicas que los miembros de las fuerzas armadas hubieran de percibir tras sufrir determinadas lesiones permanentes no invalidantes. Si los resultados de ese hipotético estudio lo justificaran, cabría entonces promover una reforma del texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas que habilitara al Gobierno para la aprobación de un baremo en los términos sugeridos.

#### **IV. POSIBLE AMPLIACIÓN DEL PLAZO PREVISTO EN LA LEY 30/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, PARA LA RESOLUCIÓN EXPRESA DE EXPEDIENTES DE REVISIÓN DE OFICIO**

##### **1. La caducidad de expedientes desfavorables.**

Bajo la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 no existía la figura de la caducidad de los expedientes desfavorables para el interesado. Dicha Ley se limitaba a establecer un plazo general de seis meses (artículo 61) para la resolución expresa de los expedientes, pero no anudaba a su superación el efecto de la caducidad y archivo; únicamente regulaba el silencio administrativo, generalmente negativo. La caducidad a que se refería dicha Ley en su artículo 99 era la aplicable a aquellos expedientes, en principio favorables para el interesado por haber sido instados por él en reclamación de algo, que se paralizaban durante más de tres meses por causa imputable a dicho interesado.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, manteniendo

ese tipo de caducidad en el artículo 92, introdujo uno nuevo destinado a proteger a los administrados afectados por expedientes desfavorables.

Dispuso así el artículo 43.4 lo siguiente:

*“Cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio no susceptibles de producir actos favorables para los ciudadanos, se entenderán caducados y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de cualquier interesado o de oficio por el propio órgano competente para dictar la resolución, en el plazo de treinta días desde el vencimiento del plazo en que debió ser dictada, excepto en los casos en que el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado, en los que se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver el procedimiento.”*

Se introdujo así en la Ley 30/1992 una nueva figura jurídica destinada a proteger al administrado ante una situación que en sí misma le resulta lesiva, cual es la de estar sometido a un procedimiento que puede teóricamente acabar en una resolución desfavorable para él y en el cual puede incluso haberse adoptado alguna medida cautelar que también le perjudique.

Se trató de evitar así que la Administración pudiera mantener abiertos expedientes respecto de los que no demostrara una voluntad efectiva de continuarlos y resolverlos, y ello sobre la base de que la mera puesta en marcha de los mismos generaba una situación perjudicial en el administrado. De ahí que se previera que la caducidad no tendría lugar si el procedimiento se paralizara por causa imputable al interesado.

Aparte de ello, se estableció la posibilidad de ampliar el plazo en el seno de cada específico expediente:

*“Cuando el número de solicitudes formuladas impidan razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable o el plazo máximo de resolución, el órgano competente para instruir o, en su caso, resolver las solicitudes, podrá proponer la ampliación de los plazos que posibilite la adopción de una resolución expresa al órgano competente para resolver o, en su caso, al órgano jerárquicamente superior.*

*La ampliación de los plazos a que se refiere este artículo no podrá ser superior al plazo inicialmente establecido en la tramitación del procedimiento.”*

Otra regla importante introducida por la Ley 30/1992 fue la consistente en reducir el plazo general de seis meses previsto en la antigua Ley de 1958 para la resolución de los expedientes. A tal efecto el artículo 42.2 dispuso que *“El plazo máximo para resolver las solicitudes que se formulen por los interesados será el que resulte de la tramitación del procedimiento aplicable en cada caso. Cuando la norma de procedimiento no fije plazos, el plazo máximo de resolución será de tres meses”*.

La Ley 4/1999, de 13 de enero, aportó algunas variaciones y clarificaciones en esta materia. Así, tras ratificar (nuevo artículo 44.2) este tipo de caducidad:

- Estableció que el plazo de caducidad se computará desde la incoación de los expedientes hasta la notificación (o intento fallido de notificación) del acto administrativo (artículos 44, principio, 44.5 y 58.4 de la Ley). Se introdujo así una extraña especie de invalidez sobrevenida de actos administrativos (pues habría expedientes en los que la resolución se hubiera dictado en plazo –y por ello correctamente en ese momento- pero que devinieran caducados por un problema de notificación).

- Clarificó que el efecto de esta caducidad sería el mismo de la otra y clásica caducidad a que se ha hecho referencia antes, es decir, el previsto en el artículo 92 de la Ley (artículo 44.2). Concretamente la caducidad no produciría la automática prescripción (si es que hubiera un problema de prescripción; piénsese en un expediente sancionador), pero los expedientes caducados no servirían como interruptivos de los plazos de prescripción, frente a la regla general de que la mera incoación de los expedientes comporta esa interrupción (artículo 132.2 de dicha Ley).

- Amplió el plazo general de tres meses para resolver expedientes, ya que no lo constriñó, como hasta entonces, a los expedientes iniciados a instancia del interesado, sino a todos los expedientes. Así, el artículo 42.3 pasó a disponer lo siguiente: *“Cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses”*.

Se añadió que ese plazo podría variarse por la norma reguladora del respectivo procedimiento hasta un máximo de seis meses; sólo una norma con rango de Ley (o norma comunitaria) podría ampliarlo más (artículo 42.2 de la Ley).

- Se consideró excepcional la posibilidad de ampliar el plazo en el seno de cada procedimiento: *“Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.”* (42.6)

- Tratando de solucionar problemas que esta norma podía generar, se añadieron casos específicos en los que no correría el plazo (artículo 42.5, aparte el incidente de recusación, que siempre suspendió el plazo conforme al artículo 77), lo cual ya fue tratado, por ejemplo en la Memoria del año 2003.

- Y se dijo también que *“En todo caso, las Administraciones públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente”* (artículo 44.4).

## **2. Caducidad y revisión de oficio**

No es objeto del presente estudio analizar los diversos problemas que suscita este instituto de la caducidad, entre ellos uno específico que suele tener relación con los expedientes de revisión de oficio, como es el que se produce en casos de cruce de posiciones de distintos administrados (en el epígrafe VI de la Memoria del año 2001 ya se pusieron de manifiesto algunos aspectos relativos a la caducidad, y sus efectos, en los expedientes de revisión de oficio). Puede, en efecto, darse la circunstancia de que alguien pida la revisión de un acto favorable para otra persona; en caso de no resolverse expresamente dicho expediente se podría producir silencio administrativo (negativo) respecto de dicho solicitante, mientras que desde la perspectiva del beneficiario del acto se produciría la caducidad. [El dictamen nº 315/2007, de 15 de marzo de 2007, tiende a decantarse por la inaplicabilidad de la caducidad. En la Memoria del año 2001 se hablaba de que si el expediente de revisión de oficio se instaba por alguien (lo que la doctrina llamó excitación exógena de los expedientes de revisión de oficio), opera el silencio administrativo].

Se trata aquí, por el contrario, de analizar si sería conveniente ampliar el plazo de tres meses de caducidad que se aplica a estos expedientes de revisión de oficio.

La Ley 30/1992, en la redacción introducida por Ley 4/1999, ha aclarado que la caducidad se aplica a estos expedientes al menos cuando se inicien por la propia Administración, que el plazo es de tres meses, y que se contará desde el acuerdo de incoación.

Concretamente, el artículo 42.3 a) dispone que en los expedientes iniciados de oficio el plazo correrá *“desde la fecha del acuerdo de iniciación”*. Y el artículo 102.5 establece que *“Cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio, el transcurso del plazo de tres meses desde su inicio sin dictarse resolución producirá la caducidad del mismo. Si el procedimiento se hubiera iniciado a solicitud de interesado, se podrá entender la misma desestimada por silencio administrativo”*.

Han sido muchas las normas que han alterado –para ampliarlo– el plazo general de tres meses de resolución de expedientes administrativos, muchas de las cuales han llegado hasta plazos mucho más largos (un año o dos). Es probablemente criticable este tipo de habituales normas ampliatorias, que pueden sin duda dar al traste con la ratio que inspiró la caducidad de los expedientes, no debiendo servir sin más de justificación la habitual demora de la Administración, demora que podría llegar a primarse mediante este tipo de reglas.

Ello no significa, sin embargo, que no sea razonable ampliar –lo mínimo necesario– aquellos expedientes en los que por razón de las necesidades de tramitación que suponen, esté objetivamente justificada la ampliación.

A este respecto el Consejo de Estado viene observando las dificultades que se producen para resolver –y notificar- los expedientes de revisión de oficio, expedientes en los que, además de elaborarse los informes que sirvan de base a la pretendida revisión, hay que dar audiencia a los interesados y recabar el preceptivo dictamen del Consejo de Estado o del órgano autonómico correspondiente.

Así, en el año 2007 el Consejo de Estado ha emitido 172 dictámenes sobre expedientes de revisión de oficio (la mayoría sobre cuestiones tributarias, o, sobre todo, anulación de canjes de permisos de conducción de nacionales extranjeros).

De ese total se han detectado exactamente 11 casos de caducidad, si bien debe observarse que bastantes expedientes (más de un tercio) se debían a solicitudes de los propios administrados, presentadas en un intento de conseguir la anulación de actos firmes que les eran desfavorables, de modo que en principio no opera en ellos la caducidad. Ello llevaría a un porcentaje inicial de caducidad de expedientes de revisión de oficio de cerca de un 10 %.

Ahora bien, hay que tener además en cuenta que:

- Algunos de tales expedientes habían sido retransmitidos precisamente porque los expedientes iniciales habían caducado.

- Un buen número (casi todos) los expedientes fueron dictaminados cuando el plazo restante para resolver (y notificar) al administrado era ciertamente muy limitado. Desconoce este Consejo cuántos de tales expedientes acabaron caducando, sea por demora en la resolución, sea, sobre todo, por falta de notificación dentro del plazo de caducidad de tres meses, pero en vista de lo expuesto cabe imaginar que han debido ser muchos.

Lo anterior lleva a concluir que el número de expedientes caducados respecto a los incoados debe ser en la práctica bastante mayor que el señalado 10%.

No obstante, a la hora de decidir si debe o no ampliarse el plazo de resolución de estos expedientes no hay sin embargo que tener solo en cuenta la efectiva dificultad práctica que supone resolverlos y notificar en el plazo de tres meses, pues hay dos circunstancias que deben tenerse en cuenta a la hora de tomar una decisión sobre la ampliación del plazo:

La primera consiste en que, por tratarse de expedientes de revisión que por principio solo pueden afectar a actos nulos de pleno derecho, detrás de la caducidad no hay un plazo de prescripción que pueda hacer peligrar el que la revisión de oficio pueda llevarse a buen término (dejando aparte situaciones poco justificables como serían los archivos por caducidad y sucesivas reaperturas de expedientes sucesivos, valga la redundancia, respecto del mismo acto). Ciertamente es, sin embargo, que la imprescriptibilidad de la potestad revisora de oficio podría operar justamente a favor de la ampliación del plazo, pues al fin y al cabo la caducidad sería una cortapisa respecto de una potestad que la Administración siempre tiene. No debe pasarse, sin embargo, por alto lo dicho al principio en el sentido de que la razón de ser de la caducidad está en proteger el interés de quien se ve perjudicado por el simple hecho de verse amenazado por un expediente que puede concluir con un acto desfavorable para él.

La segunda, que vale en general para todos los procedimientos y no ya solo para los de revisión de oficio, estriba en que, como se ha visto, la Administración tiene la posibilidad de ampliar el plazo concreto para resolver un expediente cuando se dan



circunstancias que lo justifiquen. Es verdad, sin embargo, que a partir de la Ley 4/1999 tales circunstancias deben plasmarse por escrito y ser excepcionales, lo que dificulta su aplicación. Salvo algún caso específico (dictamen nº 2378/2007, de 19 de diciembre de 2007) no se recoge en los dictámenes información sobre si en expedientes no caducados el órgano correspondiente hizo uso de la posibilidad de ampliar el plazo. No es en cualquier caso habitual que se haga uso de esa posibilidad.

En vista de todo lo expuesto, y por lo que resulta de la experiencia sobre expedientes de revisión de oficio y de las consideraciones expuestas, se considera que podría ampliarse el plazo general previsto para resolver y notificar expedientes de revisión de oficio hasta seis meses; sin ir más lejos, ése es el plazo de caducidad que, probablemente con mucha menos justificación que en la revisión de oficio, opera respecto a los expedientes de declaración de lesividad (artículo 103.3 de la Ley 30/1992, en redacción dada por Ley 62/2003, de 30 de diciembre).

Se desaconseja, sin embargo, un plazo mayor, sea porque el establecimiento de amplios plazos puede desvirtuar el sentido de la caducidad, sea porque hay que valorar favorablemente el esfuerzo que ciertamente se aprecia en la Administración para tramitar este tipo de expedientes con la mayor celeridad posible. Al fin y al cabo no dejan de responder a una potestad de extraordinario alcance que debe emplearse con rigor y cautela.

## **V. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN**

En el año 2007 el Consejo de Estado tuvo ocasión de examinar al menos dos proyectos relacionados con intentos modernizar la estructura de investigación española.

En concreto, en el dictamen 2.400/2007 el Consejo de Estado examinó el expediente relativo al proyecto de Real Decreto por el cual se creaba la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprobaba su Estatuto. Posteriormente, aunque el dictamen se emitió a primeros del año 2008 (dictamen 93/2008, de 28 de febrero) el Consejo de Estado tuvo ocasión de examinar el expediente, todo él tramitado en el 2007, relativo al proyecto de Real Decreto por el que se regula la concesión de excedencia temporal para personal investigador funcionario y estatutario para el desarrollo de actividades en empresas de base tecnológica.

Aunque ambos expedientes no presentaron problemas jurídicos importantes, en su tramitación se pusieron de relieve dos hechos significativos.

En primer lugar, respecto de la última cuestión, se constató que el proyecto de Real Decreto, efectivamente, ofrecía incentivos al personal investigador para remunerar profesional y, en su caso, monetariamente al personal que, siendo funcionario, hubiera contribuido a la innovación mediante la generación de patentes u otros derechos de propiedad intelectual que den lugar a la creación de empresas. Sin embargo, se puso de relieve que gran parte del personal investigador del país, aquél que pertenece a la estructura universitaria y no al CSIC, todavía estaba pendiente del

mismo tipo de regulación de excedencia temporal para pasar a formar parte de la empresas constituidas a partir de patentes desarrolladas en proyectos de investigación puesto que, si bien el apartado 3 del artículo 83 de la Ley Orgánica de Universidades introducía la misma posibilidad que para la investigación (luego limitada al personal del CSIC) establecía la Ley 14/2007, de 3 de julio, de Investigación Biomédica en su artículo 86, sin embargo, pese a ser aquella Ley Orgánica anterior, todavía no se había desarrollado el Real Decreto que permitiera esa actividad.

Cuestión de más trascendencia es la que se deriva del hecho de que, pese a su conversión en Agencia Estatal, es dudoso que el propio CSIC, y mucho menos el resto de los institutos públicos y privados de investigación que nada tienen que ver con el mismo, estén encuadrados o no en Universidades, tengan su estructura organizativa preparada para participar en el esfuerzo europeo que se está haciendo a partir del VII Programa Marco de Investigación.

Efectivamente, en la Hoja de Ruta de la Estrategia Marco de las Infraestructuras Europeas de Investigación (ESFRI) publicada y asumida por la Comisión y Consejo Europeo del año 2006, se pone de relieve cómo los recursos europeos dedicados masivamente a la investigación todavía no están produciendo su fruto al no trasladarse los mismos a la trama social y a la economía europea.

Por ello se pusieron en marcha nuevos mecanismos que permitirían la concentración de los esfuerzos en procesos de priorización en lo que se vinieron a llamar, a partir de entonces, infraestructuras europeas de investigación a gran escala (Large Scale European Research Infrastructures). Estas infraestructuras, en las cuales los Estados miembros van a concentrar las inversiones para poner en pie, en sectores

estratégicos para la economía, infraestructuras básicas que deben a los propios investigadores, a las empresas, y a los ciudadanos en general para tener acceso a conocimiento científico y tecnológico esencial a partir del cual añadir valor a la investigación y la innovación, dio lugar a la priorización por parte de la Comisión y del Consejo de 35 grandes pre-infraestructuras en las cuales los Estados miembros están en la actualidad concentrando sus esfuerzos. Es más, a lo largo del año 2008, como se puso de relieve en diciembre de 2007 por la Comisión Europea, puso en marcha un proceso normativo para crear un nuevo tipo de persona jurídica europea (adicional paralela a las dos actualmente existentes: agrupaciones de interés económico y sociedades anónimas europeas) que daría cabida, mediante un nuevo Reglamento del Consejo, a estas infraestructuras de investigación a gran escala. Nada parece haber, sin embargo, en la normativa española vigente de estructuración de la investigación que permita suponer que se está procediendo a la renovación de las estructuras administrativas y al marco público de fomento de la investigación e innovación privadas a los efectos de que la maquinaria española esté engrasada para poder participar plenamente y desde su inicio mismo en estas infraestructuras de investigación. Es más, tampoco están claros los procedimientos a través de los cuales se ha llevado a cabo la priorización de las áreas para el Gobierno español cuando la decisión deberá tomarse, probablemente, en el año 2009.

Es cierto que en el momento de la elaboración de esta Memoria se ha anunciado la futura elaboración de una nueva Ley de Investigación pero, aún así, no parece que entre las prioridades de esa Ley esté la de realizar o no un diagnóstico de que hasta qué punto el Derecho administrativo español está lo suficientemente preparado como para permitir la incorporación automática de instituciones españolas, desde el primer momento de generación de ideas en torno a dichas redes, en las futuras infraestructuras

europas de investigación. Sin ir más lejos, por ejemplo, la contratación de personal que todas las fases preparatorias de todo tipo de proyectos necesita es muy difícil de ser llevada a cabo puesto que sin contar con las previas habilitaciones presupuestarias derivadas del presupuesto europeo no se puede proceder a la contratación ni, probablemente, a la apertura de líneas de crédito.

La liberalización que hasta cierto punto supone la constitución del CSIC en Agencia Estatal es un paso que, aunque tímido, puede resultar eficaz en la agilización de todas estas técnicas. Pero lo que se trata en realidad es no sólo de facilitar sino de hacer bien claramente visible a los socios europeos que están los procedimientos y recursos administrativos engrasados ya que los promotores europeos de esas redes, conocedores de las dificultades de los mecanismos administrativos españoles, tienden a evitar atribuir a organismos de investigación española papeles de cierto liderazgo en las fases preparatorias de las infraestructuras, ante el riesgo de inoperatividad. Ello supone un problema de gran alcance que debería ser abordado por el nuevo Ministerio de Ciencia e Innovación.

## **VI. RANGO LEGAL EN LA REGULACIÓN DE LA DIVERSIDAD GENÉTICA DE LAS RAZAS GANADERAS**

El Consejo de Estado se planteó en su dictamen de 14 de febrero de 2008 recaído en el expediente 120/2008, relativo al proyecto de Real decreto por el que se establece el programa nacional de conservación, mejora y fomento de las razas ganaderas, diversas cuestiones, la principal de ellas era la conveniencia, que no necesidad, de regular o al menos habilitar expresamente, por norma con rango de ley la materia objeto del proyecto consultado.

La cuestión, en concreto, deriva de alguna observación formulada como alegaciones en el expediente de elaboración de la norma tramitada en el año 2007 sobre el grado de detalle de la norma propuesta. En este sentido, el rango reglamentario de la disposición sería insuficiente, toda vez que la legislación básica debe aprobarse por norma con rango de ley, salvo que esté en condiciones de acogerse a alguna de las excepciones admitidas por el Tribunal Constitucional, una de las cuales es el carácter eminentemente técnico de la norma que se va a aprobar.

El Consejo de Estado ya se ha ocupado en diversas ocasiones, a propósito de casos concretos, del análisis de la jurisprudencia constitucional en la determinación de “lo básico”, tratando sus diversos momentos en función del tiempo, y también se ha dirigido al Gobierno en Memorias tratando específicamente esta cuestión. Examinado el proyecto desde la perspectiva del rango formal de la norma considerada en cuanto que norma básica, concluye que no violenta los principios de la jurisprudencia constitucional, en la misma medida en que sus perfiles no son distintos de los que se contienen precisamente en las normas que deroga y refunde. *“No se puede dejar de tener en cuenta que el proyecto que se informa, aunque es nuevo en cuanto que supone una refundición normativa abstracta de regulaciones concretas ya en vigor para diversas razas equinas, bovinas, porcinas, ovinas, etc., no llega a soluciones muy distintas, ni mucho más detalladas, de las que ya están presentes en el ordenamiento y que, de hecho, por medio de esta norma se derogarán. Si las normas anteriores, incluso muy concretas, forman desde hace tiempo parte del ordenamiento de modo pacífico, igualmente de esta debe afirmarse –atendida también la actitud de los representantes de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de elaboración– a la vista de su contenido, que constituye normativa que puede declararse básica sin perjuicio de la libertad de las Comunidades Autónomas para completar la regulación en lo que consideren necesario”*.

Cuestión distinta es que, siendo correcto el rango previsto para la norma (real decreto aprobado por el Consejo de Ministros), toda vez que el artículo 25, letra

“c”, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, señala que las decisiones del Consejo de Ministros revestirán la forma de real decreto cuando aprueben normas reglamentarias, y es también éste (o inferior) el rango que ya ostentan las disposiciones que se derogan y modifican, *“hubiera resultado aconsejable, por el contenido específico de la norma, que ésta se hubiera preparado como proyecto de Ley, o que en el futuro resulte oportuno regular los principales contenidos estructurales del presente real decreto en una norma con rango de ley”*.

Señala al respecto el citado dictamen que, *“Efectivamente, no puede dejar este Consejo de llamar la atención sobre el hecho de que, salvo en este sector, la regulación de la diversidad biológica de la práctica totalidad de los recursos naturales, incluidos los agrícolas, está actualmente contenida en normas con rango de ley”*. Recuerda cómo la disposición final tercera de la reciente Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (que constituye el marco general regulador de dicha diversidad biológica), aunque en teoría dicha ley podría abarcar mucho más, excluye de su ámbito de aplicación, para someter a su regulación específica, por un lado, los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación, remitiendo a la Ley 30/2006, de 26 de julio, de semillas y plantas de vivero y de recursos fitogenéticos, y, por otro, a los recursos pesqueros, regulados por la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca Marítima del Estado.

A la vista del rango estos cuerpos legales, como normativa básica, no le parece al Consejo de Estado ni lógico ni coherente con el resto del sistema jurídico que un campo específico de otro mucho más general y sistémico que está regulado por ley siga siendo regulado por reglamento, su norma habilitante específica con rango de ley: *“máxime cuando ni siquiera existe una norma genérica habilitante de la potestad reglamentaria ya que no puede entenderse en este sentido el apartado c) de la disposición final tercera de la Ley 42/2007 que se limita a excluir a estos recursos zoogenéticos de su ámbito de aplicación”*.

Entiende por ello que habría sido aconsejable que la regulación del régimen jurídico esencial de la conservación, mejora y fomento de las razas ganaderas, se hubiera formalizado, en sus contenidos mínimos, por medio de un proyecto con rango de ley, sin perjuicio de los posteriores desarrollos reglamentarios.

Ello sin perjuicio de que, *“existiendo jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la remisión en blanco a la legislación vigente (apartado c) de la disposición final tercera de la Ley 42/2007) y respetándose en el proyecto la jerarquía del sistema de fuentes a no derogarse sino normas de igual o inferior rango, este Consejo de Estado estima que la conveniencia de regular la materia, al menos mínimamente, en una ley no supone vicio de legalidad del proyecto sometido a consulta sino de conveniencia de oportunidad, dada la importancia de los recursos ganaderos, que no es menor que la de los recursos silvestres (regulados por la Ley 42/2007, los fitogenéticos y pesqueros -regulados por las Leyes 30/2006 y 3/2001 antes citados- o incluso los forestales, regulados por el artículo 54 de la Ley de Montes de 2003)”*.

La cuestión sobre la conveniencia, de elevar el rango de la norma, no es ajena al análisis de la distribución constitucional de competencias particularmente cuando uno de los títulos habilitantes es el artículo 149.1, apartado 13<sup>a</sup> de la constitución, que otorga al Estado competencia exclusiva en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

Recuerda el Consejo de Estado que en los dictámenes hasta ahora elaborados para valorar, no propiamente el fomento de las razas ganaderas en general, sino de algunas razas animales en particular, ya se indicó que el título competencial idóneo para la promulgación es el referido artículo 149.1.13<sup>a</sup>. Así, en el Dictamen 1024/2001, aprobado el 26 de abril de 2001, se afirmó lo siguiente:



*“En cuanto al título competencial se ha de recordar que ya el Consejo de Estado en su dictamen 447/2000, sobre un proyecto que regulaba el reconocimiento oficial de las organizaciones o asociaciones de criadores de perros de raza pura, determinó que el título competencial adecuado a la materia objeto del proyecto era el recogido en el artículo 149.1.13ª de la Constitución, por eso no cabe ahora sino acoger el acertado criterio utilizado por el Departamento proponente a la hora de utilizar ese título competencial. Máxime cuando de lo que se trata es, como el propio anexo del proyecto recoge, de “razas caninas españolas”, lo que implica superar los perfiles –por importantes que éstos sean– meramente autonómicos, pues como se recordaba en el dictamen de este Consejo de Estado más atrás citado, se trata de regular una herencia cultural colectiva con inequívocos perfiles de trascendencia económica general, lo que indudablemente debe tener amparo en el artículo 149.1.13ª de la Constitución”.*

El grado de detalle que incorpora el proyecto no desvirtúa el análisis. El proyecto respeta las competencias de las Comunidades Autónomas en cuanto a sus potestades ejecutivas, pues son las llamadas a aplicar sus normas siempre que el ámbito de la actuación no se extienda a todo el territorio nacional, y no agota la regulación posible en la mayoría de los temas que el proyecto trata. La normativa básica que se aprueba resulta necesaria para la coordinación de la planificación de la actividad económica. *“Es más, el que la materia sea básica no impide la existencia de Centros Nacionales de Referencia, como ocurre excepcionalmente en áreas tales como la sanidad, la economía, o la investigación y educación, por lo que tampoco hay objeción a que los centros actualmente existentes (el de Colmenar Viejo –art. 29- y el de Algete –art. 35-) prolonguen sus funciones con este carácter”.*

Tampoco afecta el análisis la autorización que contiene el proyecto examinado para que el Ministro competente proceda a actualizar partes de su contenido, en la medida que no constituye un supuesto de degradación normativa, ya que, en rigor, no constituye propiamente una “habilitación” normativa en sentido técnico (sustituir contenidos prescriptivos por otros distintos), sino poner al día los

supuestos a los que la disposición general se aplica. En este sentido, afirma el Consejo de Estado que *“la autorización al Ministro que se contiene en la disposición final cuarta del proyecto resulta admisible, toda vez que no se pretende con ella que un real decreto pueda ser objeto de derogación por norma de inferior rango, sino, simplemente, que el Ministro, mediante orden, pueda modificar los anexos. Si resultaría útil, por razón de claridad, suprimir la coma que se ha colocado tras “real decreto”, pues cambia el sentido. La disposición final no pretende autorizar al Ministro que cambie el real decreto, sino modificar los anexos del real decreto para su adaptación a la normativa comunitaria o internacional. En cualquier caso, como en estos supuestos ha existido un previo debate en el seno de las instituciones europeas o internacionales este Consejo estima que puede mantenerse esa potestad de cambio de los anexos por estas causas”*.

## **VII. CONVENIENCIA DE ACTUALIZAR LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE ORDENACIÓN ALIMENTARIA**

Con ocasión de la emisión del dictamen de 31 de enero de 2008, recaído en el expediente número 87/2008/2380/2007, relativo al proyecto de Real Decreto por el que se establece el registro de establecimiento para la exportación de productos de origen animal, el Consejo de Estado se planteó la conveniencia de re-considerar la estructura y funcionamiento de la Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria (en adelante *“CIOA”*). La existencia de la CIOA se remonta a hace más de 30 años, siendo su regulación actual el Real Decreto 1456/1982, de 18 de junio, por el que se regula la Comisión Interministerial para la Ordenación Alimentaria el último reglamento que aborda su organización y funciones.

En el dictamen de referencia se analiza, en concreto, si al proyecto considerado

resulta de aplicación el artículo 2.2 del Real Decreto 1456/1982, que determina que la CIOA debe informar con carácter preceptivo “las disposiciones que se refieren a la aplicación, desarrollo, complementación o modificación del Código Alimentario Español y de cualquier otra sobre la materia de ordenación alimentaria”. Sin perjuicio de que se llegara a la conclusión de que, en el supuesto concreto considerado, la cuestión que constituía su objeto no incidía estrictamente en materia de ordenación alimentaria, una de las razones que aconsejaron prescindir del trámite del informe de CIOA (aunque fuera con carácter cautelar), fue la demora que la consulta produciría en el procedimiento de aprobación de la norma objeto de consulta. Fue precisamente ese efecto retardatorio lo que, a juicio del Consejo de Estado, ponía de relieve “la inadecuación de la estructura organizativa de la CIOA para acometer las importantes funciones, que probablemente tendrán que seguirse ampliando, dada la importancia y frecuencia que la regulación alimentaria va aceleradamente adquiriendo en la Unión Europea y en España- cuestión que debería ser objeto de consideración profunda tanto por el órgano proponente como por el resto de los departamentos que la integran”.

Queda, así, destacado un hecho que parece casi evidente: la regulación de la CIOA, aprobada a mediados del año 1982 y no modificada desde entonces, ha quedado claramente desfasada. No sólo en su composición y estructura, sino en su funcionamiento probablemente también, en su incardinación dentro, y coordinación con, la actual organización de la Administración General del Estado.

La preocupación por la seguridad alimentaria ha tenido una más que notable influencia en las respectivas políticas legislativas de la Unión Europea y nacional. Probablemente no convenga olvidar el hito que supuso la aprobación por la Comisión Europea del Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria y la estructura institucional que desencadenó. El Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria incorporó los grandes

principios que inspiran la materia, incluido el de inocuidad de los productos alimenticios basado en una consideración integral de la cadena alimentaria, con el consiguiente análisis de los riesgos alimentarios bajo la triple consideración de la evaluación, gestión y comunicación de riesgos, como herramienta más adecuada para promover los mayores niveles de protección y confianza de los consumidores. También recogía la necesidad de fundamentar la gestión de los riesgos llevada a cabo por las autoridades competentes en evaluaciones científicas generadas desde la competencia técnica e independencia, así como en la transparencia que debe orientar tales actuaciones, es decir en la comunicación como tercer pilar rectos de actuación.

La aprobación del Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria, como no podía ser de otra manera, intensificó las políticas nacionales, dando lugar, entre otras actuaciones, a la aprobación de la Ley 11/2001, de 5 de julio, por la que se crea la, en su actual denominación, Agencia Española para la Seguridad Alimentaria y Nutrición, como herramienta para mejor combinar intersectorialidad e interterritorialidad en el marco constitucional de competencias, con el objetivo declarado de incrementar la eficacia de la gestión de la seguridad de los alimentos, inspirada en los principios del Libro Blanco de la Seguridad Alimentaria.

Es de observar que la aprobación de la Ley 11/2001 produjo cierto solapamiento de funciones entre las atribuidas a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición y las propias de la CIOA. La Ley 11/2001 incluye una extensa lista de funciones atribuidas a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, y comprende, obviamente con utilización de vocablos distintos derivados de la importancia y correlativa intensidad que ha ido alcanzando la regulación en la materia, que en buena medida pueden entenderse correlativas las funciones atribuidas a la CIOA por su

reglamento regulador. El citado solapamiento se produce en áreas de documentación, uniformización normativa y normalización terminológica y relaciones con organismos internacionales. La única competencia que se atribuye a la CIOA, sin equivalente alguno para la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, es la de “informar con carácter preceptivo las disposiciones que se refieran a la aplicación, desarrollo, complementación o modificación del código Alimentario Español y de cualquier otra sobre la materia de ordenación alimentaria” (artículo 2.2 del Real Decreto 1456/1982).

A pesar del carácter intersectorial de la CIOA, del que participa la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición, puede que no sea conveniente consolidar en uno de tales órganos, que parece debería ser en el que cuenta con competencias más amplias, la totalidad de las funciones atribuidas en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Puede que, por el contrario, convenga mejor a la mayor eficacia en la gestión de la materia considerada, conservar y, acaso, potenciar en algunos aspectos al menos, la CIOA como órgano fundamentalmente técnico de asesoramiento, en contraste con el carácter mixto de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición en la que participan, además de representantes de la Administración General, otros de las demás administraciones territoriales, así como de los consumidores y de partícipes en el sector.

En el desempeño de sus tareas con el carácter predominantemente técnico que resulta predicable de ella, probablemente resulte insustituible y, desde luego, no fungible con otros órganos que tienen encomendadas funciones más amplias que, por lo mismo, no puede ser limitado a su desempeño por un enfoque meramente técnico que distorsione, en razón de su propia limitación, el pleno desarrollo de la amplitud de funciones encomendadas.

Parece recomendable que la CIOA sea reestructurada en sentido que agilice su actuación, para que pueda proporcionar adecuado y eficaz apoyo en el marco de la creciente importancia y complejidad de la materia de seguridad alimentaria. No puede descartarse que esa reestructuración deba partir de modificar el carácter de órgano ocasional de la CIOA, con dos o tres reuniones anuales nada más, sin que, de reafirmarse sus funciones, debería dotársela de una organización más estable e, incluso en algún nivel de su organización, con una estructura permanente como podrá ser, por ejemplo, con Comités técnicos o un Secretariado. En cualquier caso, la adaptación de su funcionamiento a los nuevos tiempos, parece que requerirá la celebración de reuniones del órgano directivo (la propia Comisión) con mayor frecuencia e, incluso, podría considerarse la posibilidad de establecer un número de reuniones mínimas preceptivas a lo largo del año con frecuencia no inferior al mes, las cuales podrían complementarse con sesiones facultativas convocadas según fuera necesario. Para ello, quizá, habría que reconsiderar su composición por si conviniera que fuera integrada por miembros de perfil más técnico y especializado que el de Director General, cargo que actualmente ostentan la mayoría de sus miembros.

Todo ello sin perder de vista los posibles solapamientos de funciones que continúan existiendo con las de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición las cuales, acaso, convenga reducir. Teniendo en cuenta que ésta última viene regulada por norma de rango de Ley, cualquier intento de racionalización al respecto debe acometerse por disposición de igual rango.

Es de notar que el Consejo de Ministros ha recibido recientemente un informe de los Ministros de Sanidad y Consumo y de Medio Ambiente, y de Medio Rural y Marino sobre la estrategia de seguridad alimentaria 2008-2012, articulado en torno a ciertas

líneas maestras de actuación, consistentes en mejorar la coordinación con la Unión Europea, impulsar la actuación conjunta ministerial, así como en reforzar la coordinación dentro del Estado entre los agentes implicados en la seguridad alimentaria (Comunidades Autónomas, consumidores, sectores económicos y comunidad científica). Centrales en la implementación de esa estrategia son la aprobación de una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición y un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria. Sugiere el Consejo de Estado que a la hora de elaborar la primera, es decir, la futura Ley de Seguridad Alimentaria y Nutrición, se pondere la conveniencia de acometer la reforma de la CIOA para convertirla en un órgano actualizado en su composición y funciones, y ágil y eficaz en su funcionamiento.

## **VIII. LA CUESTIÓN DE LOS GASTOS GENERALES EN LAS INDEMNIZACIONES POR SUSPENSIÓN CONTRACTUAL**

La indemnización que corresponde en los supuestos de suspensión del contrato de obras tiene un origen netamente contractual, ya que conforme a la Ley (artículo 102.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en el texto aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, vigente durante el año 2.007, y de igual tenor en el texto actualmente vigente), acordada la suspensión por la Administración, ésta deberá abonar al contratista los daños y perjuicios “efectivamente sufridos”.

La doctrina del Consejo de Estado, de modo continuado, viene examinando las consecuencias indemnizatorias que puede eventualmente llevar aparejada la suspensión temporal de una obra (o la definitiva), llegando a la conclusión de que los efectos

onerosos de la situación no pueden recaer sobre el contratista si no es imputable a él la causa directa o indirecta de la suspensión (dictamen núm.1841/2007, entre otros muchos).

El problema surge en el momento de evaluar la extensión de los daños que pueden integrar la indemnización procedente. Normalmente no suele haber duda, ni suscitarse dificultades, en cuanto a la evaluación de los costes directos e indirectos que para el contratista pueda haber comportado la suspensión contractual. Sin embargo, sí existen habitualmente discrepancias entre los órganos administrativos a la hora de efectuar el cómputo de los denominados “gastos generales”.

A este respecto, la doctrina del Consejo de Estado viene manteniendo de modo constante (dictamen núm.1841/2007 citado, así como dictámenes núm.37/2006 y 2016/2006), que tales gastos “pueden y deber ser indemnizados si se producen, pero ha de acreditarse su realidad, efectividad e importe, sin que sea dable ni presumir su existencia ni determinar su cuantía mediante un porcentaje del presupuesto de ejecución material, puesto que la ley es tajante al exigir que se trate de daños **efectivamente sufridos**”. Ese criterio se viene manteniendo, exigiéndose, en cuanto al posible cómputo de los gastos generales, una acreditación suficiente de los mismos, como puede ser, por ejemplo, la del coste de mantenimiento del seguro y garantía contractual durante el período de suspensión, en el dictamen núm. 1566/2007.

Esta doctrina se sustenta, principalmente, en dos argumentos:

- a) En primer lugar, la cláusula 65 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la contratación de obras del Estado (aprobado por Real Decreto



3854/1970 de 31 de diciembre), aplicable para la determinación de los perjuicios derivados de la suspensión, que contempla solo gastos vinculados a una obra de forma inmediata, como pueden ser los de utilización de maquinaria y personal, en cuanto derivan de la perturbación en el ritmo de la ejecución, sin prever en modo alguno una indemnización por aumento de gastos generales.

- b) Y, en segundo lugar, por la propia forma de fijación de estos gastos. Y es que los mismos se fijan como porcentaje de su presupuesto de ejecución material (conforme reglamentariamente se previene para elaborarlo, actualmente en el artículo 131 del Reglamento General de Contratación, aprobado por Real Decreto 1098/2001 de 12 de octubre) y no en atención a la duración de la obra. Y en consecuencia, cuando dicho presupuesto de ejecución no se ve aumentado, tampoco debe serlo la partida de gastos generales, pese a una mayor duración de los trabajos.

Ello, sin embargo, conforme a la doctrina del Consejo de Estado, no significa que los gastos generales no deban ser calificados como indemnizables en el caso de paralización de los trabajos. Antes al contrario, pueden y deben ser indemnizados si se producen, pero ha de acreditarse su realidad, su efectividad e importe, sin que sea dable “ni presumir su existencia ni determinar su importe mediante un porcentaje del presupuesto material, puesto que la ley es tajante al exigir que se trate de daños efectivamente sufridos” (dictámenes citados).

Por el contrario la doctrina del Consejo de Obras Públicas, conforme a las justificaciones expuestas en el anexo a su sesión 18/2003, de 12 de junio de 2.003, del Pleno, viene considerando conveniente efectuar una valoración aproximada de la

cuantía que pueda suponer ese concepto de gastos generales, aplicando un coeficiente corrector sensiblemente inferior al general utilizado para la contratación (el 3% frente a coeficientes del 13% o 17% u otros).

A efectos de valorar los gastos generales debe tenerse en cuenta que la propia Administración, al elaborar los presupuestos de contratación, efectúa una valoración estimativa de los mismos fijando un porcentaje y calculándose como una partida global, que atiende fundamentalmente al importe de la obra. Precisamente por ello, por cuanto integra administrativamente la realidad del presupuesto de contratación, el Consejo de Obras Públicas entiende que la afectación a los gastos generales es posible por una suspensión temporal de una obra, y dado que la indemnización ha de atender, conforme a la cláusula 65 del Pliego de Cláusulas Administrativas Generales, a “entre otros factores, la perturbación que la suspensión hubiera producido en el ritmo de ejecución previsto en el programa de los trabajos...”, ha de considerarse, en general, comprendida entre esos “otros factores”.

De otro lado, la doctrina del Consejo de Obras Públicas considera que, aunque una obra se paralice, siempre sigue generando gastos generales para la empresa adjudicataria, de muy diversa índole, tanto en su oficina central como en sus delegaciones, aunque sean de menor cuantía que con la obra en actividad, precisamente por tratarse de gastos de estructura organizativa empresarial. Ello no difiere del criterio seguido por el Consejo de Estado, que asimismo admite el cómputo de los gastos generales, si bien exige que resulten efectivamente acreditados.

La discrepancia, pues, y las dudas que a su vista se suscitan en los servicios administrativos, estriban en la forma de acreditación de tales gastos generales, y

concretamente en la posibilidad de efectuar su valoración mediante un cálculo estimativo aplicando un porcentaje o coeficiente.

La posición adoptada por el Consejo de Obras Públicas se funda en la consideración que tiene de la naturaleza de esos gastos generales en un contrato de obra, conforme a un estudio incorporado como anexo al acta de su sesión 18/2003 de 12 de junio de 2.003, recogido en su dictamen de 6 de septiembre de 2.006, del Pleno, concordando, desde luego, con el Consejo de Estado, en que dichos gastos han de ser justificados.

Parte dicho órgano de apreciar que la configuración legal y reglamentaria de dichos gastos generales como un porcentaje del presupuesto de ejecución no supone que su origen venga producido por las propias partidas de los costes de ejecución material, sino constituye exclusivamente un modo de estimación, dada la dificultad de cuantificarlos de otro modo, ya que esos gastos, en todo caso, se derivan efectivamente de la propia estructura organizativa de la empresa constructora.

Es decir, en la realidad empresarial, dado que no todas las empresas contratistas tienen la misma estructura empresarial, ni igual capacidad de gestión, ni dimensión, los gastos generales que se les pueden ocasionar al abordar un proyecto difieren notablemente de una a otra. El hecho de que la norma reglamentaria escoja su estimación mediante un porcentaje del presupuesto de ejecución material únicamente supone una elección administrativa para su valoración, cuyo significado ha de ponderarse en el sentido que tiene la oferta de contratación.

La doctrina administrativa viene poniendo el énfasis en que la oferta de contrato no es la que hace la propia Administración al convocar una licitación; es ésta una invitación a contratar, y la oferta, en sentido técnico jurídico, es la que hace la contratista para participar en dicha licitación. En estos términos, la fijación del concepto de gastos generales como un porcentaje del presupuesto de ejecución material tiene el sentido del cálculo que la propia Administración hace del coste que la obra debe tener para el erario público en atención a una estimación razonable de la dimensión y estructura conveniente a una empresa, ponderando siempre tanto el interés general cuanto la transparencia en dicha contratación, es decir, el fomento de una posición igual de las ofertantes ante el precio estimado por la Administración Pública.

La óptica, sin embargo, para abordar la cuestión de la indemnización no es la misma exactamente, porque, entre otras razones, ese presupuesto de la obra está pensado para la duración determinada que tiene la misma en la previsión administrativa, y no para los supuestos de patología contractual, al concurrir una suspensión que supone una demora imprevista en la ejecución de la obra y su ritmo.

Esa patología ciertamente comporta efectos distintos en los gastos estructurales de la empresa contratista según el momento en que se produzca, es decir, no es igual que la suspensión tenga lugar al comienzo de la obra, que en un período intermedio del período fijado para la misma, que a la terminación o cuando solo queda pendiente un corto lapso temporal para su conclusión.

De ahí la dificultad no tanto, y sólo, de acreditar la imputación a los gastos generales de cada empresa concreta, cuanto de medir la misma en función del período

de duración de la suspensión y del momento de incidencia de esa patología en el curso de la duración de la obra.

Precisamente por esa dificultad, la doctrina del Consejo de Obras Públicas ha intentado establecer un modo uniforme de fijación de gastos generales, elaborando un coeficiente corrector de los mismos distinto del usado para su determinación al establecer el presupuesto de contratación, buscando un “porcentaje minorado”, que atiende a la relación entre el tiempo de paralización y el plazo contractual primitivo. En términos generales, el estudio realizado por el Consejo de Obras Públicas, le lleva a establecer un valor máximo del 5,5% para la parte de gastos generales del presupuesto inicial que pudieran corresponder a conceptos proporcionales al tiempo, y, teniendo en cuenta que la empresa no tendrá la misma actividad durante la paralización de las obras, se llega a acotar los gastos generales durante la paralización de la obra entre el 1,5% el 3,5% del presupuesto de ejecución material del contrato original afectado por la relación temporal indicada, con una aproximación que encuentra aceptable ese órgano administrativo. Y en los casos en que se acredite de modo efectivo y suficiente una partida determinada de costes directos e indirectos derivados inmediatamente de la suspensión, se acepta la aplicación a los mismos del porcentaje general de gastos generales. Aquel porcentaje minorado se aplicaría al presupuesto de ejecución inicial, minorado en la suma de gastos generales y beneficio industrial (en general el 17% y el 6% respectivamente, es decir, al sumar el 23%, dividido por 1,23) y el IVA (dividido pues por 1,16 también), y aplicado a la relación del periodo de suspensión respecto del total de la obra (multiplicado el resultado pues por la división entre estas dos cifras).

Siempre que se ha suscitado una cuestión de esta índole, el Consejo de Estado ha examinado con sumo detalle la cuestión, ponderando todas las posiciones, y abordando

la cuestión, compleja, en cada caso concreto. La tesis del Consejo de Obras Públicas pretende, sin embargo, fijar un criterio general.

A este respecto debe partirse del hecho de que se trata de una indemnización contractual, cuyo fundamento último se encuentra en la regla general del artículo 1101 del Código Civil, y que, por tanto, no cabe establecer una regla general ya que cada contratista y cada contrato, como cada patología de cada contrato, es distinto e individualizado. La fijación de una regla general puede operar como criterio a considerar a modo de referencia, pero se hace necesario en todo caso y siempre una determinación singularizada de la cuantía de la indemnización, como no puede ser de otro modo.

Es decir, es correcto que la Administración opere con una referencia general, como lo hace también al elaborar el presupuesto de ejecución material, y ello tiene una gran utilidad a efectos del trabajo a realizar por los servicios de la Administración, para valorar adecuadamente las peticiones que en cada caso concreto hace el contratista, pero no es posible efectuar una aplicación automática de un porcentaje, como reiteradamente ha señalado el Consejo de Estado (dictámenes, entre otros muchos, núm.1067/99 de 10 de junio de 1.999, 652/2002 de 13 de mayo de 2.002, 1273/2002 de 11 de julio de 2.002 o 1753/2005 de 22 de diciembre de 2.005) y que sigue manteniendo (dictamen núm.220/2008).

La elaboración de un baremo tiene pleno sentido en materia indemnizatoria, y existe en algunos casos, particularmente de responsabilidad extracontractual, como es el caso de los daños personales. Pero ese baremo, en la medida en que supone una exclusión de los principios generales del Derecho de daños, requiere una norma de

rango suficiente (la ley) para su establecimiento, como puede serlo, por citar un ejemplo, en el caso del seguro de riesgos derivados de la circulación de vehículos. En materia de contratación administrativa no existe, ni la ley ha previsto su elaboración.

Aquí, pues, no se trata de llegar a ese extremo, sino de examinar una solución a la cuestión suscitada, para la que la determinación de un posible coeficiente correcto tiene utilidad, pero a efectos de la mecánica que siguen los servicios administrativos para valorar la entidad y extensión de las peticiones resarcitorias hechas por las empresas contratistas.

La regla que ha sido elaborada por el Consejo de Obras Públicas tiene, pues, una utilidad inmediata, que es la de establecimiento de una suerte de tope a la cuantía de la indemnización que pueda efectuar el particular contratista por este concepto y partida. Pero no puede servir para suplir la actividad, exigida como carga general a la contratista, de acreditar el daño efectivamente sufrido, pues de estos se trata en materia de indemnización contractual.

Es cierto que la hay una dificultad añadida para la valoración de la afectación de la empresa en cuanto a sus gastos generales por razón de la suspensión de la obra, pero esa dificultad en modo alguno supone una imposibilidad material de llevarlo a cabo. En la realidad mercantil y empresarial hay múltiples ejemplos de valoraciones de costes y riesgos intangibles, efectuadas por entidades especializadas, como las que se utilizan en el ámbito del seguro privado, o de la financiación bancaria, e incluso de algunos mercados regulados oficiales.

Cada empresa contratista, como antes se ha apuntado, tiene una diferente estructura y dimensión, y una afectación propia y singularizada en sus gastos generales en cada supuesto de patología contractual de esa índole. A quien hace la reclamación corresponde pues acreditarlo, o al menos presentar una adecuada relación de datos que permitan llevar a efectuarlo. De otro modo el concepto referido a la partida de gastos generales se puede convertir en otro no querido, el de una especie de atípico beneficio/coste industrial.

Así pues, la valoración puede y debe hacerse, corriendo a cargo de la contratista reclamante la realización tanto de una adecuada auditoria de los gastos del proyecto como de la estimación singularizada de la afectación que la suspensión pueda haber comportado a los gastos generales, sea mediante el recurso a una empresa especializada para efectuarlo, sea mediante sus propios servicios generales. La contabilidad de cada empresa, para sus propios fines, debe reflejar para la misma adecuadamente esa afectación. En el supuesto de una patología contractual de esta índole, no cabe en modo alguno entender como una carga irrazonable la exigencia de que se acredite de modo suficiente esa cuantía.

Por lo tanto, concluyendo, resulta útil y conveniente para los servicios administrativos, la utilización de un criterio general, como el elaborado, de modo detallado, suficiente y razonable, por el Consejo de Obras Públicas, que puede incluso afinarse con algunas reglas técnicas para ponderar la concreta incidencia de la suspensión según el momento temporal. Dicho criterio tiene la función de servir como referencia a dichos servicios para valorar las peticiones efectuadas por las contratistas en cada caso, y la de servir de tope a la cuantía que pueda resultar de las mismas. Podría ser conveniente, dada las diferencias existentes en determinados tipos de



contratación, pues no es igual, por ejemplo, la de carreteras que la de ferrocarril, elaborar una instrucción a este respecto, incorporando a la misma ese criterio.

Y en cada caso concreto será preciso exigir a cada reclamante una justificación singularizada de esa partida, presentando una valoración interna o hecha por una empresa especializada, de la concreta afectación que sus gastos generales puedan haber sufrido por consecuencia de esa paralización. No se trata, para el Consejo de Estado, de entrar en una cuestión técnica de cuantificación, sino de atender a las exigencias de los principios generales que rigen el Derecho de daños, y , concretamente, la indemnización contractual, que, siempre, ha de ser individualizada (para el reclamante) y singularizada (para el contrato en cuestión y su concreta patología).

## **IX. LA FALTA DE COMUNICACIÓN DE LOS FALLECIMIENTOS A LOS FAMILIARES Y EL FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

El Consejo de Estado ha venido conociendo, en los últimos años, de diversas reclamaciones indemnizatorias que, acogiéndose al instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, se han centrado en los daños que se habrían causado a los reclamantes por no haberseles comunicado el fallecimiento de sus familiares.

A la vista de la experiencia y criterios que se han venido consolidando al respecto, se estima conveniente recapitular el estado en que se encuentra la cuestión y

de avanzar algunas sugerencias para solucionar los dolorosos problemas de índole práctica que se suscitan en tales casos.

Para ello, se abordarán sucesivamente:

- La regulación general de la identificación de los fallecidos
- Los criterios que este Consejo ha venido sentando en torno a la indemnizabilidad de los daños derivados de la falta de comunicación de los fallecimientos a los familiares de los finados al amparo del instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia
- Algunas sugerencias tendentes a mejorar ese régimen de comunicación de fallecimientos a los familiares de los finados

### **1. La regulación general de la identificación de los fallecidos**

Obviamente, la cuestión relativa a la comunicación del fallecimiento de una persona a sus familiares más cercanos se plantea en los casos en que estos últimos no han sido testigos o conocedores directos de su muerte y, en consecuencia, no han dado noticia de ese fallecimiento.

Por lo tanto, se trata de casos en que, a diferencia de lo que es más habitual, no se tiene noticia de la muerte de una persona a través de sus familiares más directos, por lo que no es extraño que surjan en ellos dudas acerca de la identificación del fallecido y de las exactas causas de su muerte.

Se explica así que la regulación más general destinada a esos casos se haya centrado en despejar esas dudas acerca de la identidad del fallecido y del modo en que se produjo esa muerte, encargando a los correspondientes servicios públicos llevar a cabo las oportunas actividades de averiguación, examen y comprobación de la identidad de los fallecidos y de las causas de su deceso.

Por lo mismo, esa regulación se sitúa dentro de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y, más en concreto, dentro de las previsiones que dedica al cuerpo del delito (artículos 334 y siguientes).

En dichos preceptos, la Ley de Enjuiciamiento Criminal establece una serie de reglas particulares para los casos en los que se está en presencia de lo que ha venido en llamarse el “cuerpo del delito personal” –esto es, la persona posiblemente objeto del delito-, frente al mayor número que dedica al “cuerpo del delito real” –es decir, la cosa objeto del hecho punible- y al “cuerpo del delito en sentido amplio” –que serían los instrumentos o efectos que pueden tener relación con el delito y la piezas de convicción. [Sobre la diferencia entre los efectos del delito y las piezas de convicción, pueden verse las Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de abril de 1987 o 10 de mayo de 2001, entre otras].

En concreto, el artículo 340 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone que *“si la instrucción tuviere lugar por causa de muerte violenta o sospechosa de criminalidad, antes de proceder al enterramiento del cadáver o inmediatamente después de su exhumación, hecha la descripción ordenada en el [artículo 335](#), se identificará por medio de testigos que, a la vista del mismo, den razón satisfactoria de su conocimiento”*. Por su parte el mencionado artículo 335, también de la Ley de

Enjuiciamiento Criminal, prevé, en su primer párrafo, que *“siendo habida la persona o cosa objeto del delito, el Juez instructor describirá detalladamente su estado y circunstancias y, especialmente, todas las que tuviesen relación con el hecho punible”*.

Finalmente, el artículo 341 de esa misma Ley establece que *“no habiendo testigos de conocimiento, si el estado del cadáver lo permitiere, se expondrá al público antes de practicarse la autopsia, por el tiempo a lo menos de veinticuatro horas, expresando en un cartel, que se fijará a la puerta del depósito de cadáveres, el sitio, hora y día en que aquél se hubiese hallado y el Juez que estuviese instruyendo el sumario, a fin de que quien tenga algún dato que pueda contribuir al reconocimiento del cadáver o al esclarecimiento del delito y de sus circunstancias, lo comuniqué al Juez instructor”*.

Se observa, pues, que la Ley rituarial penal pone, en primer plano, la necesidad de identificar las personas posiblemente fallecidas por causa de muerte violenta o sospechosa de criminalidad. Dicha identificación, según lo expuesto, podrá verificarse, de manera principal por medio de testigos que, a la vista del cadáver, den razón satisfactoria de su conocimiento, o, en defecto de ellos, mediante la exposición pública, en los términos del citado artículo 341.

Probablemente por centrarse en ese objetivo esencial de recoger todas las vías eficaces para lograr esa identificación de los fallecidos y de las causas de su muerte, las comentadas previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal no incluyen previsión específica alguna acerca de la obligación de poner esas muertes en conocimiento de los familiares de los finados.

## **2. El deber de comunicar los fallecimientos a los familiares del finado y la indemnizabilidad de los daños causados por su omisión.**

Partiendo de ese silencio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal acerca de la obligación de comunicar la muerte de una persona a sus familiares más directos, este Consejo ha tenido varias ocasiones de examinar tal deber desde la óptica de la eventual responsabilidad patrimonial del Estado por no haberse atendido.

Ese examen ha partido de recordar que, a los efectos de su eventual funcionamiento anormal, el concepto de Administración de Justicia no se reduce a las actividades que desarrollan quienes han de ejercer la potestad jurisdiccional (Jueces y Magistrados), sino que se extiende, también, a las conductas realizadas por cuantos colaboran a tal ejercicio –Policía Judicial, médicos forenses, etc.-.

Partiendo de tal perspectiva integral acerca del concepto “Administración de Justicia”, este Consejo de Estado ha destacado que, en aquellos casos en que se ha producido un fallecimiento que presuntamente encaja en el supuesto del artículo 340 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y en los que, por tanto, el Juzgado ha incoado diligencias previas y ordenado el destino del cadáver, corresponde a la organización del propio Juzgado el cumplimiento de cuantos deberes de comunicación a familiares procedan, sirviéndose de los medios de que disponga (dictamen del expediente nº 4.112/1998).

Por ello, la falta de información del fallecimiento de una persona a sus familiares más cercanos, cuando los datos de identificación y domicilio obraban en el Documento Nacional de Identidad que el fallecido portaba, se ha venido entendiendo que se ha

producido un daño indemnizable imputable al funcionamiento de la Administración de Justicia, toda vez que el órgano judicial no practicó unas comunicaciones cuando hubiera debido hacerlas (dictámenes de los expedientes números 6.199/97, 6.081/97, 4.112/98, 4.301/98, 2.994/2000 y 230/2007, entre otros). Por lo mismo, si se ha producido esa falta de comunicación del fallecimiento, no obstante portar el fallecido documentación acreditativa de su identidad, constituye un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (dictamen del expediente número 1.644/2007), agravado, en ocasiones, por haberse privado a unos familiares, a veces por mera inadvertencia, de la posibilidad de proporcionar al cuerpo del fallecido el destino que estimaran conveniente –por causa de su inhumación o incineración-.

Importa destacar que esa doctrina ha tenido en cuenta las consecuencias que las expuestas reglas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y, en particular, la de su artículo 340, relativa a la identificación por medio de testigos, puede tener sobre ese deber de comunicación.

En concreto, este Consejo de Estado ha entendido que, si se produce dicha cualificada identificación, ya no será preciso realizar ninguna diligencia de búsqueda y comunicación del fallecimiento a los familiares –por ejemplo, los progenitores, consignados en el Documento Nacional de Identidad-.

Esta solución es la que se deriva del espíritu y letra del citado artículo 340 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y fue recientemente abordada en el dictamen del expediente núm. 71/2008, en el que se planteaba una reclamación de responsabilidad patrimonial por parte de los familiares directos de la fallecida, principalmente por la falta de comunicación de su muerte por los servicios de la Administración de Justicia.

En esa ocasión, este Consejo consideró que se había dado puntual cumplimiento a lo previsto en el citado precepto, “al haberse identificado a la fallecida por medio de testigos, en este caso, por su pareja y los demás ocupantes del domicilio en que moraba, sin que sea exigible al órgano judicial, una vez identificado fehacientemente el cadáver, que, además, notifique el suceso a los familiares”, porque en cierto modo hay una presunción de que quienes conocían a la persona fallecida lógicamente lo comunicarían a sus restantes allegados y familiares.

Por tanto, si la identificación es realizada en la forma prevista en el citado artículo, no puede imputarse razonablemente sólo a los servicios de la Administración de Justicia la ausencia de la realización de diligencias adicionales de averiguación del paradero de los familiares del fallecido y notificación a los mismos del deceso.

### **3 . Algunas sugerencias tendentes a mejorar ese régimen de comunicación de fallecimientos a los familiares de los finados**

Con independencia de ese cuerpo de doctrina, elaborado a través de los concretos expedientes que han versado sobre pretensiones como las descritas, parece oportuno plasmar en esta Memoria, a la luz de la experiencia de que ya se dispone al respecto, algunas pautas que permitan orientar la labor de los servicios de la Administración de Justicia y, en su caso, posibles reformas de nuestro ordenamiento.

Como ha quedado expuesto, la Ley de Enjuiciamiento Criminal no regula expresamente las actuaciones a realizar en aquellos casos en que las personas fallecidas portan documentación acreditativa de su identidad o, en su caso, de su domicilio y, por tanto, no ofrece criterios de actuación a los miembros de la Policía Judicial ni a los

órganos judiciales, lo que no obsta para que se sigan en la práctica las actuaciones tendentes al esclarecimiento de las circunstancias del fallecimiento –por imperio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal- y a la notificación del hecho del fallecimiento a los familiares del fallecido –a falta, como ya ha quedado dicho, de la identificación cualificada por testigos que regula el señalado artículo 340 de la ley procesal penal-. De dichas prácticas se hizo eco, entre otros, el dictamen del expediente nº 466/2006.

En los dictámenes ya citados, el Consejo de Estado ha entendido que el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia consistente en la aludida falta de notificación del fallecimiento es imputable al servicio Administración de Justicia, en sí mismo considerado, sin entrar a determinar, con carácter general, el órgano o dependencia concreto al que corresponde realizar dicha notificación. El dato de auténtica relevancia ha venido siendo, pues, la constatación de la falta de notificación del fallecimiento a los interesados y el daño que a los mismos se causa por tener la noticia del fallecimiento tiempo después, y ello en supuestos en que no había razón alguna para no haber dado información de un suceso que la familia, -aunque sea doloroso-, tiene derecho moral a compartir.

No obstante, en ocasiones, el Consejo de Estado ha realizado algunas observaciones en la línea de aludir, en el caso concreto, y en atención a lo alegado por los interesados, al órgano al que cabía imputar esa falta de comunicación y, en consecuencia, el anómalo funcionamiento de la Administración de Justicia. Así, se ha indicado que corresponde a la organización del propio Juzgado el cumplimiento de cuantos deberes de comunicación a familiares procedan, sirviéndose de los medios de que disponga (dictamen del expediente nº 4.112/1998), o bien que es el órgano judicial el que debe practicar esas comunicaciones (dictamen del expediente nº 2.404/2007) o,



en ocasiones, que ese deber de comunicación ha podido corresponder a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (dictamen del expediente nº 466/2006).

Profundizando en esos apuntes parciales, y con la intención de ofrecer algún criterio general, debe empezar por recordarse, una vez más, que el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia puede derivar de la actuación de los titulares de la potestad jurisdiccional y, también, de la de todos aquellos órganos, entes y personal que colaboran o asisten a quienes ejercitan directamente las potestades judiciales. Por tanto, no es posible determinar *a priori* una relación indubitada entre esa falta de notificación de fallecimientos por el “órgano judicial” y un auténtico deber judicial de realizar ese tipo de actos procesales. Es más, el Tribunal Supremo ha considerado que la Ley de Enjuiciamiento Criminal no impone que el cuerpo del delito sea permanentemente tutelado por el Juez instructor, lo que no significa que esté fuera del control judicial y, en definitiva, la ausencia de garantías (Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 1996).

Ello abre la puerta a considerar cuáles son, o deben ser, los órganos que, dentro del entramado de los que integran el concepto “Administración de Justicia”, pueden asumir, con naturalidad, ese deber de comunicación del fallecimiento de una persona a sus familiares identificados.

Nuestro ordenamiento atribuye a los miembros de las unidades de Policía Judicial la función de averiguación de las circunstancias de los delitos (artículos 547 y 549 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial), así como la de la intervención técnica en el levantamiento de cadáveres (artículo 28.d) del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial). De ordinario, y así lo

acredita la experiencia de este Consejo, son los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, integrados o no en unidades de Policía Judicial, los que tienen un primer y cualificado acceso a los fallecidos en circunstancias aún por determinar – “cuerpo del delito personal”- y, en consecuencia, los que pueden advertir si un cadáver cuenta o no con la correspondiente documentación acreditativa de su identidad. Son ellos, por tanto, los que ponen de ordinario esa circunstancia en conocimiento del Instructor.

La combinación de las examinadas previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal con las reguladoras de la actividad de la Policía Judicial permite deducir que son los miembros de ésta los que advierten la existencia de la documentación identificativa correspondiente y, en consecuencia, los que dan cuenta de ello al órgano judicial. En atención a las circunstancias del caso, el Juez instructor, si no pudiera practicarse el reconocimiento testifical del artículo 340 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, podría autorizar a la Policía Judicial para que verificase la exactitud de los datos identificativos descubiertos, así como para que comunicase el fallecimiento a los familiares del finado.

En este sentido, ha de destacarse que nuestro ordenamiento ya contiene previsiones que permiten la realización autorizada –y, por tanto, caso por caso- de ciertas diligencias. El citado Real Decreto 769/1987 prevé en su artículo 28 que las unidades de Policía Judicial especialmente adscritas, en su labor de asistencia directa a los órganos del orden jurisdiccional penal y muy en especial al Juzgado y Fiscal de guardia, desempeñarán cometidos de investigación criminal especializada propios de una policía científica. Entre esas funciones, “podrá encomendárseles la práctica de (...) la aportación de primeros datos, averiguación de domicilios y paraderos y emisión de

informes de solvencia o de conducta –letra b)-, las actuaciones de inmediata intervención –letra f)-, cualesquiera otras de similar naturaleza a las anteriores –letra g)- y la ejecución de órdenes inmediatas de Presidentes, Jueces y Fiscales”.

Ahora bien, dichas actuaciones, en puridad, están orientadas a la investigación criminal. En hipótesis, ante un fallecimiento por una presunta causa violenta, el órgano judicial puede ordenar a la Policía Judicial la averiguación del paradero de los familiares del fallecido, pero tal habilitación parece circunscribirse a los efectos de la “investigación criminal” y no tiene por finalidad, por el contrario, cumplimentar deber alguno de comunicación del fallecimiento a los familiares del difunto.

En consecuencia, podría entenderse que el aludido Real Decreto 769/1987 no confiere una adecuada cobertura a la problemática a la que aquí se está haciendo referencia.

Quizás, por ello, sería preferible abordar una modificación de carácter normativo del régimen específico de la Policía Judicial o del general de las Fuerzas de Seguridad a fin de que previeran esta vicisitud y, en su presencia –ciudadano que fallece portando un documento identificativo-, procedieran de oficio a comunicar a los familiares dicha circunstancia, a los efectos oportunos.

En todo caso, esa propuesta debería instrumentarse con la celeridad que se requiere para descartar una responsabilidad patrimonial por no practicarse tal comunicación y habría de hacerse compatible con el hecho de que las citadas unidades policiales tienen a su cargo las exigencias de la “investigación criminal”.

Por ello, debería también valorarse la posibilidad de que dicho deber correspondiese, no a la Policía Judicial, sino a otro de los órganos que forman parte del concepto Administración de Justicia, como son los Institutos de Medicina Legal, en aquellos casos en que vayan a realizarse las operaciones tanatológicas a que alude la Ley de Enjuiciamiento Criminal. De este modo, al atribuir dicha obligación a los Institutos forenses, se identificaría con precisión y objetividad el momento en que han de realizarse las labores tendentes a dicha notificación, con independencia del momento que sea elegido a tal efecto –como podrían ser, entre otras posibilidades, el de entrada y registro del cuerpo en las dependencias del Instituto-.

Es claro, en cualquier caso, que ninguna de esas atribuciones podría generar un menoscabo en las potestades judiciales de ordenación y dirección de la instrucción de las causas. No obstante, en la medida en que estas funciones son atribuidas por normas de rango legal, la especificación por vía reglamentaria de que la notificación a los familiares del fallecimiento se realizará por la Policía Judicial o por la dependencia que se determine de los Institutos de medicina Legal en nada debería enturbiar las competencias que corresponden a los Jueces y Tribunales en cuanto órganos directores de las actuaciones que han de llevarse a cabo en relación con los fallecimientos a que se viene aludiendo, ya que puede haber supuestos, excepcionales o no tanto, en que la instrucción justifique mantener el silencio incluso del hecho mismo del fallecimiento.

Precisamente por ello, los cambios normativos que se introdujesen en línea con lo anteriormente apuntado, deberían acompañarse de una clara proclamación de los deberes de los servicios policiales y de los Institutos de Medicina Legal de poner en

conocimiento de los órganos judiciales actuantes cuantas comunicaciones cursen a los familiares de los fallecidos y del hecho mismo del fallecimiento.

Se trataría pues, sólo de evitar daños innecesarios de gran contenido moral (y sus efectos económicos sobre el erario público) derivados de falta de notificación de fallecimientos a los familiares cuando esa ausencia obedece a mero descuido, desidia o interpretación meramente negativa (“no hay obligación expresa de hacerlo”) de normas (Leyes o Reglamentos vigentes) cuyo silencio obedece a que su promulgación responde a otra finalidad.

## **X. LA LIQUIDACIÓN DE LAS INDEMNIZACIONES POR EL SÍNDROME TÓXICO DEL ACEITE DE COLZA Y EL FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

Desde hace algunos años y, con especial intensidad en 2007, el Consejo de Estado viene conociendo de reclamaciones por responsabilidad patrimonial que se inscriben en la casuística del denominado “síndrome tóxico del aceite de colza desnaturalizado” (o más sintéticamente, “caso de la colza”) y que están fundadas en el perjuicio que, a juicio de los promotores de estos expedientes administrativos, les han ocasionado las supuestas dilaciones indebidas habidas en la ejecución de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de septiembre de 1997, que declara la responsabilidad civil subsidiaria del Estado y que se concretarían en el retraso en abonarles las indemnizaciones que les correspondían.

En efecto, habiéndose declarado por la citada Sentencia del Tribunal Supremo la responsabilidad civil subsidiaria del Estado, un Auto de la Audiencia Nacional de 13 de marzo de 1998, acordó su ejecución y abrió el plazo para la liquidación de las indemnizaciones reconocidas a las personas afectadas. En concreto, el citado Auto señalaba en su antecedente primero lo siguiente: "El 26 de noviembre de 1997 se recibió del Tribunal Supremo testimonio de la Sentencia dictada en la presente causa, y con esa fecha se inició la petición de la dotación de medios personales y materiales para hacer frente a su ejecución, en la que por vía gubernativa se siguió insistiendo, destacando la necesidad de disponer de elementos informáticos, para acometer esta tarea". Sin embargo, muchos de los afectados –luego reclamantes en los expedientes administrativos de responsabilidad patrimonial de la Administración a que se viene haciendo referencia- no recibieron sus correspondientes indemnizaciones hasta varios años después y aducen que tal retraso les ha causado un perjuicio que cifran en los intereses legales de las cantidades que se declararon a su favor.

El Consejo de Estado ha sentado una doctrina a este respecto que parte, en primer lugar, de la consideración de que los intereses que estos reclamantes plantean en vía de responsabilidad patrimonial de la Administración es una cuestión que pudo haberse discutido en sede judicial, en trance de fijar la cantidad a la que tenían derecho (por entre todos, Dictamen 13/2006). De modo que el análisis de estos expedientes se ciñe al eventual funcionamiento anormal de la Administración de Justicia y no al sentido y contenido de las resoluciones judiciales recaídas.

El “caso de la colza” supuso para el Estado uno de los desembolsos mayores en concepto de responsabilidad civil abonada a las víctimas de un delito. Recuérdese que, tras una serie de procesos penales contra los denominados "aceiteros" (Sentencia de la

Audiencia Nacional de 20 de mayo de 1989 y Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de abril de 1992), la Audiencia Nacional (Sentencia de 24 de mayo de 1996) y el Tribunal Supremo (Sentencia de 26 de septiembre de 1997) declararon, finalmente, la responsabilidad subsidiaria del Estado, haciendo valer de forma especial criterios de solidaridad social (el fundamento jurídico cuarto de la citada Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de septiembre de 1997, manifestaba que *"la idea meta-jurídica de la "solidaridad" social, en el caso que nos ocupa ha de ser tomada muy en cuenta a esos efectos indemnizatorios dadas las circunstancias antecedentes que concurrieron en lo sucedido (...) un supuesto de catástrofe nacional (...). Por ello, más que nunca, el Estado, aparte su obligación jurídica, no puede evitar su obligación moral de indemnizar a los afectados en las cuantías señaladas en la sentencia, pero no en el cincuenta por ciento de las mismas, sino en su totalidad"*).

Sin perjuicio de la declaración judicial de responsabilidad civil subsidiaria fundada en los referidos criterios de solidaridad social, desde 1981, en que surge el caso de la colza, su dimensión y trascendencia social y política llevaron al Estado a adoptar, además, una serie de medidas excepcionales, tales como la aprobación del Plan Nacional del Síndrome Tóxico, la creación de la Oficina de Gestión de las Prestaciones Económicas y Sociales del Síndrome Tóxico (actualmente dependiente del Instituto Nacional de la Seguridad Social) y la regulación de una serie de prestaciones económicas, sanitarias y asistenciales (entre otros, Real Decreto 2448/1981, de 19 de octubre) y de un procedimiento especial para el abono material de los créditos liquidados judicialmente (Real Decreto-Ley 3/1999, de 26 de febrero). Por otro lado, también se acordaron, en el plano judicial, medidas excepcionales para este caso, como la propia creación, en la Audiencia Nacional, de la Oficina Judicial del Síndrome Tóxico, con el fin de proceder al pago de los créditos liquidados.

En definitiva, como expuso el Consejo de Estado a propósito de los numerosos expedientes administrativos examinados, la reparación de las consecuencias lesivas de las acciones de unos particulares sobre otros fueron, en la práctica, asumidas, casi en su totalidad, por el Estado, a través de una amplia pluralidad de instrumentos de solidaridad social, debido, entre otras razones, a la extensión de las personas involucradas y a la dimensión colectiva de la intoxicación, instrumentos que comprenden el impulso de Planes Nacionales, la creación de Oficinas *ad hoc*, medidas legales y reglamentarias, prestaciones sanitarias y asistenciales, prestaciones económicas y la articulación de un procedimiento especial para agilizar el abono de los pagos acordados judicialmente.

Se trataba, pues, en los dictámenes ahora comentados, de examinar si la ejecución del Auto de 13 de marzo de 1998, en un procedimiento que contó con miles de perjudicados, debía o no abrir un nuevo instrumento adicional de compensación que sumar a los anteriores, en este caso la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia proclamada por el artículo 121 de la Constitución y desarrollada en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Ha venido considerando el Consejo de Estado que ello sucedería si pudiera constatarse que ese procedimiento de ejecución masiva tuviera una duración total que, en su conjunto, excediese del plazo que pudiera considerarse “razonable”; o si pudieran identificarse paralizaciones o dilaciones específicas dentro de la ejecución que, por su entidad, debieran calificarse de funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Deberá tenerse en cuenta que los afectados se han visto beneficiados por ese conjunto de medidas y prestaciones, puesto que los perjuicios que sufrieron por el



síndrome tóxico que les afectó provocó que percibieran varias de las citadas ayudas, no solo durante el período de ejecución de la sentencia, sino desde mucho antes, en concepto de "auxilios, subvenciones o anticipos". Recuérdese, a tal efecto, que el Real Decreto 2448/1981, de 19 de octubre, preveía para los afectados una serie de ayudas (pensiones, ayuda sustitutiva de la prestación por desempleo, ayudas por fallecimiento, reembolso de los gastos sanitarios, ...) que fueron ampliadas por otras recogidas en el Real Decreto 1276/1982 (ayuda económica familiar con el fin de garantizar unos ingresos mínimos mensuales a la unidad familiar, ayuda suplementaria con fines dietéticos nutricionales, ...). La Sentencia del Tribunal Supremo, de 26 de septiembre de 1997, que declaró la responsabilidad civil subsidiaria del Estado, matizaba que, del total de indemnizaciones, "se habrán de deducir las cantidades adelantadas por el Estado en ese concepto indemnizatorio, no debiéndose incluir en esas deducciones las cantidades correspondientes a gastos médicos, de seguridad social y otros semejantes a que tengan derecho los afectados por mandato legal". Ante las dudas que suscitaba qué conceptos de los que se recogían en los citados Reales Decretos de 1981 y 1982 debían deducirse y qué conceptos no, la Audiencia Nacional declaró (Autos de 3 de mayo y 12 de julio de 1999) que, efectivamente, estas ayudas (con algunas excepciones como las previstas en los artículos 1, 9 y 12 del Real Decreto 1276/1982) pueden descontarse de la liquidación final de la indemnización que el Estado deba abonar a cada afectado, señalando expresamente que, de lo contrario, "estaríamos ante un enriquecimiento injusto por parte de los acreedores y de un pago excesivo por parte del deudor obligado al abono de las indemnizaciones".

Los anteriores datos (unidos a la doctrina general de las dilaciones indebidas y al derecho a la resolución del proceso en plazo "razonable", pero teniendo en cuenta diversas circunstancias tales como la complejidad del litigio o el número de personas

implicadas, en estos casos, más de dieciocho mil solicitudes) llevaron a este Consejo a entender que, atendiéndose al conjunto unitario de actuaciones que la Administración de Justicia llevó a cabo en relación con el síndrome tóxico, no se apreciaba un funcionamiento anormal de tal Administración ni, en concreto, una paralización que permitiera deducir el funcionamiento anómalo invocado.

En efecto, proseguía el Consejo de Estado, la eventual paralización o estancamiento de unas actuaciones judiciales no ha de examinarse desde la perspectiva de un particular afectado, sino desde la óptica del procedimiento judicial al que se imputa el funcionamiento anormal. Así, el hecho de que un afectado por un determinado procedimiento judicial constate, en una determinada fase del procedimiento, que este no avanza respecto de él, no implica necesariamente que las actuaciones se hayan estancado o que el procedimiento se haya paralizado indebidamente, incurriendo en un supuesto de funcionamiento anormal. Esta idea está en la base de las circunstancias que, tanto el Consejo de Estado como el Tribunal Constitucional o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, toman, como regla general, en consideración para apreciar si, en un determinado proceso, se han producido dilaciones indebidas o no: la complejidad del litigio, el número de encausados o la conducta de las autoridades son elementos orientados, precisamente, a examinar la duración desde la perspectiva del proceso (esto es, a determinar si la duración deriva, no de una paralización del órgano, sino de la pluralidad o dificultad de actuaciones que deben llevarse a cabo). Estas circunstancias quedarían, por el contrario, relegadas si lo determinante de una dilación indebida fuera la perspectiva de cada uno de los afectados.

En definitiva, el Consejo de Estado concluía que se trataba de un solo procedimiento judicial (la ejecución de una misma sentencia), con miles de afectados (cada uno con su situación peculiar), en el que no consta que se haya producido una paralización del órgano judicial (lo que sí podría constituir un funcionamiento anormal). El hecho de que unos afectados obtuvieron respuesta antes que otros, no solo es normal, sino también razonable, ya que, como ha venido señalando el Consejo de Estado, “ciertamente, podrían haber avanzado las actuaciones liquidatorias paralelamente respecto de cada uno de los afectados, pero no puede omitirse que ese modo de proceder hubiera tenido como previsible consecuencia, sin que existiese paralización, el cobro más tardío de todos ellos y, probablemente, incluso del último que cobre, puesto que la concentración de las actuaciones en relación con cada afectado facilita su más rápida resolución”.

Sin perjuicio de todo ello, el Consejo de Estado añadió un argumento más para la desestimación de este tipo de reclamaciones al interpretar que la singularidad del proceso examinado había supuesto que, con carácter general, los afectados no pudieran obtener el completo abono de sus respectivas indemnizaciones inmediatamente después del Auto de liquidación, sino que ese cobro se postergase al momento en que, en cada caso, se calculó el importe final a que tenían derecho, deduciendo de él los anticipos que ya habían cobrado. Pero fue esa misma singularidad la que permitió a los interesados disfrutar de parte de esas indemnizaciones, en concepto de auxilios, ayudas y anticipos, mucho antes incluso de que se dictara aquel Auto de liquidación, de modo que los intereses generados por esos anticipos, ayudas y auxilios beneficiaron a los afectados con anterioridad al Auto de liquidación. En definitiva, si de un lado se consideraban perjudicados por la pérdida de los intereses de la parte de indemnización cuyo pago se vio postergado, de otro lado habían de considerarse beneficiados por el

disfrute (intereses, en su caso) de la parte de indemnización cuyo pago se vio adelantado, derivando tanto los adelantos como los aplazamientos de la misma singularidad del caso.

Así las cosas, algunos de los reclamantes que fueron viendo desestimadas sus pretensiones en vía administrativa, interpusieron el correspondiente recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional o ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo (dependiendo de la cuantía de la pretensión). Tanto una como otros han dictado Sentencias desestimatorias, sobre la base de los fundamentos expuestos más arriba.

Sin embargo, algunas resoluciones de la Audiencia Nacional (por ejemplo, las Sentencias de 27 de junio y 3 de julio de 2007) han modificado su argumentación, considerando que las desestimaciones están basadas en una interpretación unitaria y genérica del proceso y no individualizada, de cada uno de los afectados, lo que no permite concluir, “a priori” y en cualquier caso, que en la ejecución de la Sentencia del síndrome tóxico no se produjo funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

Frente a ello, esas sentencias de la Audiencia Nacional consideran que deben examinarse cada uno de los plazos temporales en que transcurre el procedimiento individualizado de cada uno de los afectados y estima que podría justificarse una pendencia de un año (por circunstancias tales como el número extraordinario de solicitudes) al que podría sumársele un plazo singular de otro año en función de las vicisitudes de cada procedimiento de ejecución, concluyendo que cualquier otra dilación del procedimiento debería considerarse funcionamiento anormal de la

Administración de Justicia, ya que “la Administración debió arbitrar los medios y mecanismos especiales necesarios para que se resolviera el proceso en un plazo razonable, no pudiendo hacerse recaer sobre los perjudicados el coste económico derivado de las deficiencias en el funcionamiento de la Administración de Justicia”.

Ante la ruptura del principio de unidad que estas Sentencias han generado parece recomendable tratar de preservar la doctrina general ya sentada acerca de esta cuestión a través de los dictámenes a que se ha hecho anteriormente referencia, para lo que debería plantearse, como ya han reclamando algunos autores, la interposición de un recurso de casación para la unificación de doctrina, toda vez que se ha llegado a pronunciamientos (de la Audiencia Nacional) distintos respecto de litigantes en *“idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales”* (artículo 96 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

## **XI. INTERVENCIÓN DE VEHÍCULOS Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

### **1. Funcionamiento normal y buen funcionamiento de la Administración de Justicia**

El artículo 121 de la Constitución dispone que los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la Ley. Los artículos 292 a 297 de la Ley Orgánica del Poder Judicial

regulan la responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia, incluyendo, junto a los casos de funcionamiento anormal y error judicial, el particular supuesto del artículo 294, relativo a los casos de prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria o de auto de sobreseimiento libre.

La experiencia del Consejo de Estado, derivada de sus dictámenes en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado en este ámbito, pone de manifiesto que, en ocasiones, el funcionamiento de la Administración de Justicia, sin ser anormal, produce perjuicios a los ciudadanos que podrían ser evitados. Dicho en otros términos, el cumplimiento estricto de los designios legales y reglamentarios no impide producción de perjuicios cuando se pone en marcha la maquinaria judicial; perjuicios que, sin embargo, no son indemnizables al no derivar de un “funcionamiento anormal de la Administración de Justicia”, por lo que existe el deber jurídico de soportarlos.

Ahora bien, si se aspira a lograr que el funcionamiento de la Administración de Justicia sea algo más que “normal”, un buen funcionamiento, han de realizarse esfuerzos para que esos perjuicios “jurídicos” no lleguen siquiera a producirse, teniendo en cuenta que, si se generan, no serán indemnizables: no basta que la Administración de Justicia funcione bien, en el sentido de “normal” o legalmente, sino que es, además, necesario, un buen funcionamiento que minimice los perjuicios que se causan a quien se ve involucrado en un proceso.

Para ilustrar la cuestión y apuntar algunas sugerencias al respecto, se hacen a continuación algunas observaciones que derivan de la experiencia del Consejo de Estado al dictaminar reclamaciones de responsabilidad en relación con un concreto tipo

de actuaciones judiciales: aquellas que determinan la intervención de vehículos, que quedan depositados a la espera de que la autoridad judicial acuerde su devolución y, en ocasiones, son utilizados por la Policía Judicial, debidamente autorizada de conformidad con lo previsto en el artículo 374 del Código Penal.

## **2. Intervención de vehículos**

En la Memoria del Consejo de Estado correspondiente al año 2006, se hicieron algunas observaciones y sugerencias en torno a los depósitos judiciales, en relación con el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, señalando la diversidad de problemas que se plantean, desde diferentes perspectivas, y las soluciones que, de acuerdo con la legislación existente, ha ido proponiendo el Consejo de Estado. Al hilo de tales observaciones, se ponía de manifiesto un cierto grado de insatisfacción con la regulación existente y la necesidad de abordar normativamente algunos de los problemas planteados.

Se quiere avanzar ahora en esa línea, centrando la atención sobre los casos de intervención de vehículos, que quedan depositados a disposición judicial o son entregados a la Policía Judicial para que los utilice en los términos previstos en el artículo 374 del Código Penal; casos en los que el funcionamiento de la Administración de Justicia, normal o anormal, puede causar importantes daños a los afectados por el proceso.

Si se produce una actuación irregular en relación con esa intervención y depósito, los perjuicios que deriven del funcionamiento anormal pueden desencadenar la responsabilidad del Estado y generar derecho a la correspondiente indemnización;

pero, si no se produce irregularidad alguna y no concurre un funcionamiento anormal, no existe derecho a indemnización. Se trata, en definitiva, de perjuicios inherentes a la adopción de una medida cautelar –consecuencia de una decisión judicial- y, como es propio de las medidas cautelares, en caso de que la resolución final no sea la “coherente” con la medida provisionalmente adoptada, el perjuicio derivado de la adopción de la medida cautelar se considera causado por una decisión judicial –la que impuso la adopción o el mantenimiento de la medida- y, por tanto, no susceptible de indemnización, salvo que se declare la existencia de error judicial por la vía prevista en el artículo 293.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial o, si se trata de prisión preventiva, a través del artículo 294 del mismo cuerpo legal.

Por eso, en estos casos, para que el buen funcionamiento de la Administración de Justicia se perciba como tal, no basta que se cumplan rigurosamente las previsiones legales y reglamentarias, sino que tanto éstas como las prácticas de las autoridades públicas deben orientarse a evitar la producción de perjuicios, en todo aquello que no sea imprescindible para la consecución de los fines propios de la Justicia y del particular proceso en cuyo seno se adoptó la medida. Se trata, en suma, de que además de cumplirse escrupulosamente la Ley, se limiten a lo imprescindible los perjuicios que su andadura produce.

Con ello, se pretende llamar la atención sobre algunos de los problemas que los ciudadanos perciben como aspectos “nocivos” de la Administración de Justicia, con algunas sugerencias sobre vías para sanearla.



### **3. Daños habituales que se aprecian en un vehículo intervenido**

Entre los perjuicios que se producen a un ciudadano cuando es intervenido un vehículo de su propiedad, cabe distinguir unos daños que son inherentes a la adopción de la medida cautelar y, por ello, inevitables y no indemnizables. Un segundo grupo de daños corresponde a los que normalmente no deberían producirse, pero se originan como consecuencia de un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia; se trata, por tanto, de daños evitables y, si se producen, indemnizables. En fin, un tercer grupo de daños son consecuencia natural de la medida adoptada y pueden generarse sin funcionamiento anormal alguno; se trata, así, de daños no indemnizables pero que pueden evitarse o, al menos, reducirse. Por último, se hará una referencia a las peculiaridades que tales daños presentan cuando se ha autorizado el uso del vehículo al amparo del artículo 374 del Código Penal.

a) El primer grupo de daños incluye los que se producen de forma inevitable y no son indemnizables. Así, el simple depósito del vehículo a disposición judicial, mientras se sustancian las actuaciones, determina un primer daño, común a todos los supuestos de depósito a disposición judicial, consistente en la privación de su uso. Además, en el caso de los vehículos, se produce una depreciación del bien por el simple paso del tiempo: aun cuando no haya sufrido ningún daño ni haya sido utilizado, un vehículo tiene un valor muy inferior en el momento de su compra y dos o tres años después (período al que no es infrecuente que se extiendan las actuaciones judiciales en un proceso, especialmente si la sentencia recaída en instancia es recurrida).

b) Un segundo grupo de daños, evitables e indemnizables, engloba aquellos que derivan de un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia; en los casos de que ahora se trata, suelen derivar bien del incumplimiento de los deberes propios del depositario (defectos de guarda y custodia) o bien de dilaciones indebidas, que generan una prolongación del depósito más allá de lo razonable y, en consecuencia, extienden indebidamente los perjuicios inherentes a aquél (si bien ya no se trata de perjuicios inevitables e inherentes al depósito, sino causados por la dilación indebida de las actuaciones).

c) El tercer grupo de daños, en el que quiere centrarse la atención ahora, incluye aquellos que son consecuencia natural del depósito y pueden producirse aun sin funcionamiento anormal de la Administración de Justicia; pero que su buen funcionamiento puede reducir o minimizar.

En esta categoría puede incluirse el deterioro efectivo, derivado del “no uso” del vehículo, y consecuencia del simple paso del tiempo. Muchas veces es un perjuicio inevitable pero, en ocasiones, podría evitarse o reducirse ese deterioro mediante actuaciones positivas de conservación y mantenimiento que, ciertamente, suponen unos costes. Costes a veces considerables, como cuando se trata de embarcaciones o aeronaves que, sin esas costosas tareas de conservación y mantenimiento pueden deteriorarse hasta quedar prácticamente privadas de valor, dado que, con el paso del tiempo, puede resultar más costosa su reparación que el valor que tenían al ser intervenidas. Ejemplos de estas situaciones ha conocido el Consejo de Estado, entre otros, en el dictamen del expediente nº 2.557/2007 (aunque no se trataba de una intervención, sino del embargo de una embarcación que acaba en el desguace), en el del expediente nº 1.657/2007 (en relación con una aeronave, depositada e inmovilizada

en un aeropuerto) o en el del expediente nº 2.084/2005 (también en relación con una embarcación, en la que, a los tres meses del depósito, ya se llama la atención sobre el deterioro derivado de la falta de cuidados específicos).

También entran en esta categoría los gastos de depósito que se generan cuando el vehículo queda depositado fuera de dependencias judiciales (por ejemplo, en instalaciones de entidades privadas), lo que entraña un perjuicio para el propietario del vehículo (cuando se levanta la medida cautelar y debe asumir el coste correspondiente) o bien para el titular de las instalaciones que, ante la insolvencia de aquél, no consigue la retribución correspondiente al servicio prestado (como puede hacer, según se desprende de las normas del Código Civil y de la disposición final primera de la Ley 40/2002, de 14 de noviembre, reguladora del contrato de aparcamiento de vehículos: dictamen 126/2005).

En este punto, el Consejo de Estado ha llamado la atención en reiteradas ocasiones sobre la insuficiencia de las normas vigentes en materia de depósitos judiciales, no sólo al dictaminar reclamaciones en las que se planteaban este tipo de situaciones (por ejemplo, en el dictamen del expediente nº 126/2005), o proyectos normativos relativos a esta materia (dictamen del expediente nº 2.159/2005, en el que se decía que “ha de insistirse en la necesidad de que se complete, a la mayor brevedad, la regulación de los depósitos y consignaciones judiciales, colmando una laguna que está generando problemas difícilmente asumibles para los justiciables, y que se han hecho patentes en la experiencia del Consejo de Estado”); incluso en alguna Memoria anterior, como la más reciente del año 2006, en la que se insistía en la diferencia de trato –por los costes que han de asumir- que se aplica a los propietarios de los bienes depositados en función de una circunstancia externa a ellos, como es el hecho de que el

Juzgado en el que se tramitan las actuaciones disponga o no de instalaciones públicas de depósito.

d) La situación varía algo cuando se da la situación prevista en el artículo 374.1.3 del Código Penal, de acuerdo con el cual la autoridad judicial puede acordar que, con las debidas garantías para su conservación y mientras se sustancia el procedimiento, el objeto del decomiso, si fuese de lícito comercio, pueda ser utilizado provisionalmente por la Policía Judicial encargada de la represión del tráfico ilegal de drogas.

Esa autorización y el consiguiente uso por la Policía Judicial no siempre determina una peor situación para el titular del vehículo, puesto que se pueden excluir los gastos derivados de su depósito (que pueden ser elevados: piénsese en procedimientos complejos, de muy prolongada duración); también puede evitarse el deterioro derivado del no uso e incluso los gastos de conservación y mantenimiento que, como se ha apuntado, pueden ser considerables (así, en el caso de avionetas o embarcaciones no es raro que se solicite expresamente la entrega del bien a un tercero para que no quede paralizado y se mantenga en condiciones de uso: dictámenes ya citados de los expedientes números 1.657/2007 ó 2.084/2005). De hecho, la experiencia del Consejo de Estado muestra que la situación final del vehículo no siempre es peor si se ha autorizado su uso durante el tiempo de la intervención que si ha estado paralizado durante años.

Ahora bien, no puede ignorarse que, a la inversa, en los casos de autorización de uso al amparo del artículo 374.1.3 del Código Penal, existe –cuando menos- un riesgo grave de que se incremente el deterioro del bien, sea por un uso poco diligente o,

sencillamente, por el desgaste inherente al uso normal; perjuicio para el propietario que –no puede ignorarse- se verifica en beneficio del Estado.

#### **4. Algunas sugerencias para evitar o corregir los perjuicios**

A partir de lo anterior, se pueden identificar algunos de los problemas que suscita la intervención de vehículos y apuntar algunas sugerencias para evitar o reducir los perjuicios que ocasiona. De un lado, resulta necesario discernir y poder acreditar qué tipo de daños ha sufrido el vehículo durante la intervención, puesto que, como se ha visto, unos son indemnizables y otros no (además, si ha habido autorización de uso, es particularmente difícil determinar si los daños derivan de un uso diligente o no, a partir de los efectos que el uso ha dejado visibles en la máquina) y debe poder determinarse quién es el responsable último de los daños. De otro, resulta necesario minimizar los perjuicios que se causen, en la medida en que puedan evitarse o reducirse, siempre sin que se resienta la finalidad propia de la medida cautelar adoptada.

Para acometer tales problemas, a veces puede ser conveniente promover un cambio legislativo o reglamentario; otras veces hay base legal suficiente, pero las prácticas existentes, que varían de unos procedimientos a otros, no siempre son adecuadas desde la perspectiva de que ahora se trata, quizás porque quien adopta una decisión –en la que prima, como es lógico, la atención al objeto propio del proceso penal- no es consciente de los perjuicios que su actuación origina o de las reclamaciones que por ella se formulan.

*a) Acreditación de los perjuicios causados por la intervención*

Para tener un cabal conocimiento de los perjuicios causados por la intervención, es necesario que se deje siempre constancia detallada de su estado y circunstancias en el momento de la intervención y de los que tiene en el momento de su devolución, dando al afectado la oportunidad de formular reservas sobre la descripción que en cada caso se haga. Ello resulta imprescindible para analizar qué daños se han producido durante el periodo de intervención o depósito y cuáles eran anteriores a éste o posteriores a su devolución.

En relación con el momento de la intervención, no faltan previsiones legales que imponen una descripción minuciosa y detallada del estado y circunstancias del bien; así lo hacen los artículos 334 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, si bien la cuestión se aborda desde la perspectiva propia de la investigación de los hechos, por lo que se pone el acento en las circunstancias que tuviesen relación con el hecho punible (incluso se prevé el reconocimiento por peritos, pero sólo cuando “esté indicado para apreciar mejor la relación con el delito, de los lugares, armas, instrumentos y efectos”). En nuestros días, y para los efectos que ahora interesan, puede ser útil que esa descripción detallada y minuciosa a que se refiere la Ley de Enjuiciamiento Criminal se complemente con fotografías de los vehículos intervenidos, lo que puede evitar que, en el momento de la devolución, traten de imputarse al funcionamiento de la Administración de Justicia daños anteriores a la intervención. De hecho, en ocasiones, aunque muy excepcionalmente, el expediente que llega al Consejo de Estado incluye el correspondiente reportaje fotográfico (por ejemplo, el expediente nº 156/2008).

También es de suma importancia el acta de la diligencia de entrega o devolución, en la que debe darse directamente al interesado la posibilidad de manifestar reservas

sobre el estado en que recibe el vehículo. No es insólito que el interesado rehúse la entrega del vehículo a fin de recibirlo en presencia de un fedatario público que, con el correspondiente reportaje fotográfico, deje constancia de las circunstancias del bien (con un coste que después se reclamará de la Administración); se trata de una labor que bien pueden cumplir los propios funcionarios que realizan la entrega, mediante un acta en la que el interesado pueda formular sus reservas u observaciones, incorporándose, de nuevo, las fotografías o medios que se consideren pertinentes en cada caso.

*b) Reducción de los perjuicios que la intervención origina*

Como se apuntó, algunos de los perjuicios que causa la intervención de vehículos están vinculados al simple transcurso del tiempo (privación de uso, depreciación, deterioro por paralización), por lo que la reducción de tales daños podría venir de la limitación del tiempo de intervención. Aparte de la obvia insistencia en la evitación de dilaciones indebidas, debería limitarse la intervención al tiempo indispensable para salvar la finalidad para la que aquélla se acordó.

Si se trata de facilitar actuaciones de investigación, no debería prolongarse el depósito más allá del tiempo que requiera su práctica, que, por lo que respecta al vehículo, no suelen necesitar una extensión temporal desmesurada. Otras veces se trata de garantizar el decomiso de los bienes, medios o instrumentos del delito o de que éstos sirvan para cubrir las responsabilidades civiles del penado o la cobertura de las costas (véanse los artículos 127 y 374 del Código Penal o 367 quinquies de la Ley de Enjuiciamiento Criminal); para estos fines, puede ser útil la adopción de medidas alternativas, como la enajenación del bien o su sustitución por aval o fianza de valor equivalente prestada por el afectado. Ciertamente, existen previsiones legales a tal

efecto en el Código Penal (así, artículo 374.2), en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (367 quáter) o en la Ley de Enjuiciamiento Civil (a la que el artículo 614 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal se remite), como también en el Real Decreto 2.783/1976, de 15 de octubre, de conservación y depósito de piezas de convicción y destino de piezas de convicción en materia de depósitos judiciales. Y aunque se trata, en última instancia, de decisiones judiciales, no es irrelevante, en este punto, la actuación de la Administración y el Ministerio Fiscal (v., p.ej., apartado 2 del artículo 367 quáter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

En todo caso, debe notarse que esas alternativas a un depósito prolongado en el tiempo durante años y que lleva al vehículo al desguace no sólo evitan un perjuicio al propietario del bien intervenido –si no resulta condenado–, sino que también pueden suponer una mejor garantía de las responsabilidades a que aquél deba hacer frente si resulta condenado, en la medida en que el producto de la venta queda afecto al pago de las responsabilidades civiles y costas que se declaren (artículo 367 quinquies). Por lo demás, la voluntad manifestada por el interesado ante esas posibles alternativas puede ser relevante en caso de posterior reclamación por los perjuicios derivados del depósito o intervención del bien.

Las anteriores consideraciones son también aplicables, y quizás con mayor énfasis, en los casos en que resulta necesario un “mantenimiento positivo”, con costes importantes, en los que habría de darse al propietario la posibilidad efectiva de asumir esos costes o de pronunciarse por no asumirlos, o bien buscar alternativas de uso por un tercero, con asunción por él de tales costes y garantías de conservación, en todo caso previa audiencia o con el consentimiento del propietario del bien intervenido (cabe recordar cómo, en relación con los semovientes, el artículo 602 de la Ley de



Enjuiciamiento Criminal dispone que “se enajenarán, aun contra la voluntad del procesado y la opinión del depositario-administrador, siempre que los gastos de administración y conservación excedan de los productos que dieren, a menos que el pago de dichos gastos se asegure por el procesado u otra persona a su nombre”).

Otro punto en el que ha de insistirse radica en la necesidad de que se proporcionen medios bastantes para llevar a cabo el depósito, sea mediante instalaciones públicas al servicio de la Administración de Justicia o sea a través de convenios o acuerdos que permitan garantizar un depósito en condiciones adecuadas. En este sentido, el artículo 338 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal prevé que los efectos del delito “se recogerán de tal forma que se garantice su integridad y se acordará su retención, conservación o envío al organismo adecuado para su depósito”. En caso de que el depósito se verifique en instalaciones de entidades con las que previamente se hayan celebrado los oportunos acuerdos o convenios, mediando precio u otra contraprestación, el perjuicio que sea consecuencia de defectos de custodia debería ser resarcidos con cargo de quien no cumplió las obligaciones propias del depositario, a través, en su caso, de la correspondiente acción de repetición.

En fin, en relación con los supuestos de autorización de uso, como se apuntó, es difícil determinar si los daños derivan de un uso diligente o de una falta de diligencia en el uso, pero el Consejo de Estado ha observado que, en alguno de los casos examinados, se habían asegurado los daños que pudiera sufrir el vehículo intervenido durante su utilización por la Policía Judicial. Ha de ponderarse la posibilidad de imponer o generalizar ese aseguramiento que, incluso, podría alcanzar al mantenimiento y mecánica del vehículo, asumiendo la Administración un coste –lógica contrapartida del beneficio que obtiene- en garantía de que el vehículo se devuelva en

su momento al propietario sin otros daños que los que tenía en el momento de la intervención y previa reparación de los que hubiera sufrido durante su utilización por la Policía Judicial. Así, si el interesado advirtiera la existencia de algún daño pendiente al recibir el vehículo, podría instar su previa reparación con cargo a la entidad aseguradora. Ello permitiría también la intervención de un tercero experimentado, ajeno a la Administración y al afectado, que examinaría el vehículo en el momento de la intervención y se obligaría a asumir la cobertura de todos los daños ulteriores y hasta el momento de la entrega. Ello sería adecuado a lo previsto en el artículo 374 del Código Penal, en cuanto exige “las debidas garantías para su conservación” que, aunque deben ser acordadas por el órgano judicial, también pueden ser ofrecidas por la Policía Judicial al solicitar la autorización de uso.

## INDICE

### PRIMERA PARTE: EL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL AÑO 2007

#### I. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO

1. Consejo de Estado en Pleno.....	4
2. Comisión Permanente .....	6
3. Comisión de Estudios .....	7
4. Secciones.....	8
5. Letrados.....	12

#### II. FUNCION CONSULTIVA

##### II. A. DICTÁMENES

1. Consultas y peticiones de dictámenes.....	15
2. Clasificación de los expedientes .....	16
3. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados .....	30
4. Reuniones.....	31
5. Ponencias especiales .....	32
6. Votos particulares .....	32

##### II. B. ESTUDIOS E INFORMES

1. Sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español.....	34
2. Sobre la adaptación del ordenamiento español a la nueva Regulación internacional y de la Unión Europea sobre la Pesca Ilegal, No documentada, No reglamentada (Pesca IUU) .....	35

#### III. PERSONAL

1. Consejeros natos .....	37
2. Letrados.....	53
3. Personal administrativo.....	54
4. Personal laboral.....	55

#### IV. SERVICIOS

1. Archivo y Biblioteca.....	56
2. Informática.....	61
3. Gestión y Servicios Generales.....	67
4. Conservación, mantenimiento y suministros.....	70

#### V. VARIOS

1. Relaciones institucionales.....	73
2. IX Jornadas de la Función consultiva.....	76
3. Honores y distinciones.....	78
4. Tribunal de Conflictos.....	79

### SEGUNDA PARTE: OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

<b>I. CRITERIOS JURISDICCIONALES RECIENTES RESPECTO A LAS RECLAMACIONES POR MALAS PRÁCTICAS SANITARIAS DE LAS ENTIDADES CONCERTADAS CON MUFACE, Y PERSPECTIVAS FUTURAS SOBRE ESTAS RECLAMACIONES .....</b>	<b>86</b>
<b>II. LÍMITES A LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA DE LA ADMINISTRACIÓN: EL ORDEN PÚBLICO .....</b>	<b>92</b>
1. Uso y abuso de la responsabilidad administrativa.....	92
2. Del riesgo administrativo a la inmunidad ciudadana, pasando por la actividad prestacional de la Administración.....	95
3. De la solidaridad social a la socialización de riesgos y daños .....	99
<b>III. LAS LESIONES PERMANENTES NO INVALIDANTES EN LA SEGURIDAD SOCIAL DE LAS FUERZAS ARMADAS.....</b>	<b>104</b>
1. Las lesiones permanentes no invalidantes en la legislación de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.....	104

2. Las lesiones permanentes no invalidantes en la doctrina del Consejo de Estado.....	106
3. La conveniencia de mejorar la cobertura de las lesiones permanentes no invalidantes en el ámbito de las Fuerzas Armadas ....	109
4. Conclusiones .....	110
<b>IV. POSIBLE AMPLIACIÓN DEL PLAZO PREVISTO EN LA LEY 32/1992, DE 26 DE NOVIEMBRE, PARA LA RESOLUCIÓN EXPRESA DE EXPEDIENTES DE REVISIÓN DE OFICIO .....</b>	<b>113</b>
1. La caducidad de expedientes desfavorables .....	113
2. Caducidad y revisión de oficio .....	117
<b>V. PROBLEMAS ESTRUCTURALES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN.....</b>	<b>122</b>
<b>VI. RANGO LEGAL EN LA REGULACIÓN DE LA DIVERSIDAD GENÉTICA DE LAS RAZAS GANADERAS .....</b>	<b>125</b>
<b>VII. CONVENIENCIA DE ACTUALIZAR LA COMISIÓN INTERMINISTERIAL DE ORDENACIÓN ALIMENTARIA .....</b>	<b>130</b>
<b>VIII. LA CUESTIÓN DE LOS GASTOS GENERALES EN LAS INDEMNIZACIONES POR SUSPENSIÓN CONTRACTUAL....</b>	<b>135</b>
<b>IX. LA FALTA DE COMUNICACIÓN DE LOS FALLECIMIENTOS A LOS FAMILIARES Y EL FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA .....</b>	<b>145</b>
1. La regulación general de la identificación de los fallecidos.....	146
2. El deber de comunicar los fallecimientos a los familiares del finado y la indemnizabilidad de los daños causados por su omisión .....	149
3. Algunas sugerencias tendentes a mejorar ese régimen de comunicación de fallecimientos a familiares .....	151

<b>X. LA LIQUIDACIÓN DE LAS INDEMNIZACIONES POR EL SÍNDROME TÓXICO DEL ACEITE DE COLZA Y EL FUNCIONAMIENTO ANORMAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA .....</b>	<b>157</b>
<b>XI. INTERVENCIÓN DE VEHÍCULOS Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA .....</b>	<b>165</b>
1. Funcionamiento normal y buen funcionamiento de la Administración de Justicia.....	165
2. Intervención de vehículos .....	167
3. Daños habituales que se aprecian en un vehículo intervenido .....	169
4. Algunas sugerencias para evitar o corregir los perjuicios .....	173