



**MEMORIA ANUAL DE LA
ABOGACÍA GENERAL
DE LA JUNTA DE
EXTREMADURA**

Año 2021

ÍNDICE

LIBRO PRIMERO	2
TÍTULO PRELIMINAR.....	2
TÍTULO I.- ÁREA DE LO CONSULTIVO.....	5
Balance general	5
A) Mociones:	7
B) Informes:	11
C) Evolución de los asuntos informados en los cuatro últimos años:	15
D) Consecuencias de la Covid-19: medidas sanitarias y legislación de urgencia.	15
E) Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia:.....	18
F) Comisiones Bilaterales:.....	20
TÍTULO II.- ÁREA DE LO CONTENCIOSO	21
Balance general	21
Resultados por orden jurisdiccional	22
Resultados por consejería	27
Resultados costas	28
Resultados en atención a la cuantía de los asuntos	29
Actividad vinculada a COVID.....	30
TÍTULO III.- ÁREA DE ASISTENCIA LETRADA	33
A. Bastanteo de poderes y garantías, así como legitimación de firmas de autoridades y personal funcionarios en documentos públicos.....	33
B.- Asistencias de Letrados a órganos colegiados.....	34

LIBRO PRIMERO

TÍTULO PRELIMINAR.

La aprobación de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, que ha derogado la obsoleta Ley 8/1985, de 26 de noviembre, de comparecencia en juicio de la Junta de Extremadura, ha supuesto un importante avance en la consolidación y modernización de una institución tan relevante para la Comunidad Autónoma como la Abogacía General de la junta de Extremadura.

El artículo 4 de la meritada Ley, dispone que “Por medio de una Memoria Anual se procederá a dar publicidad en el portal de transparencia y participación de la Junta de Extremadura de los informes emitidos por la Abogacía General sobre los asuntos aprobados por el Consejo de Gobierno, y de procesos en los que sea o haya sido parte la Junta de Extremadura, cuantías, fallo de aquellas sentencias que hubieran adquirido firmeza, costas y cuantos otros datos sean de interés para el ciudadano siempre que no perjudiquen el ejercicio de defensa ni la correcta asistencia jurídica”.

Continúa el precepto indicando que “El Letrado o Letrada General vendrá obligado a comparecer ante la comisión que corresponda a fin de informar a la Asamblea de Extremadura sobre la referida Memoria Anual”, concluyendo que “Lo previsto en el presente artículo se llevará a cabo siempre y en todo caso con estricto cumplimiento de lo previsto en la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal, así como la reserva de asuntos que estén en tramitación judicial en curso”.

Ya en el presente año 2022, el régimen jurídico de la Abogacía General ha sido desarrollado a través del Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General, de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, aprobado mediante Decreto 1/2022, de 12 de enero, cuyo artículo 8 establece:

“1. El Letrado General elaborará, en el segundo trimestre del año en curso, una Memoria Anual, en la que constará información sobre los aspectos siguientes:

a) los informes emitidos por la Abogacía General sobre los asuntos aprobados por el Consejo de Gobierno;

b) procesos en los que sea o haya sido parte la Junta de Extremadura o sus organismos públicos, indicando sobre los mismos su cuantía, el fallo de las sentencias cuando hubieran adquirido firmeza, y sus costas, siempre que no perjudiquen el ejercicio de defensa ni la correcta asistencia jurídica;

c) procedimientos en los que se haya ostentado la defensa y representación de entes consorciados, fundaciones públicas y empresas públicas o sociedades mercantiles autonómicas participadas mayoritariamente por la Administración autonómica, así como instituciones afines de la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, derivada de la suscripción del oportuno convenio de colaboración, indicando sobre los mismos su cuantía, el fallo de las sentencias cuando hubieran adquirido firmeza, y sus costas, siempre que no perjudiquen el ejercicio de defensa ni la correcta asistencia jurídica;

d) bastantes de poderes y garantías y legitimaciones de firmas efectuados;

e) asistencias a órganos administrativos que se hayan efectuado por los Letrados;

f) informes emitidos, desglosado en preceptivos y facultativos;

g) cantidades líquidas devengadas por las costas reconocidas a favor y en contra de la Administración autonómica; y

h) cuantos otros datos puedan ser de interés general para la ciudadanía.

2. La citada Memoria contendrá también, como libro diferenciado, la memoria anual correspondiente a la Comisión Jurídica, elaborada por la misma.

3. El Letrado General vendrá obligado a comparecer ante la Comisión que corresponda a fin de informar a la Asamblea de Extremadura sobre la referida Memoria Anual. Dicha comparecencia se solicitará a petición propia una vez vencido el plazo indicado en el apartado 1.

4. Así mismo, una vez cumplido el trámite parlamentario, se procederá a dar publicidad a dicha Memoria en el Portal de la Transparencia y la Participación Ciudadana.

5. Lo previsto en el presente artículo se llevará a cabo con estricto cumplimiento de lo previsto en la legislación vigente en materia de protección de datos de carácter personal, así como con reserva expresa respecto de los asuntos que estén en tramitación judicial”.

Por último, el artículo 64 del mencionado reglamento, añade que “la Comisión Jurídica de Extremadura elaborará una memoria anual de las actividades y de los extractos de la doctrina emanada de la misma, que se incorporará como libro separado a la memoria de la Abogacía General. En la difusión de su doctrina, resoluciones, dictámenes y acuerdos se respetará la normativa vigente sobre protección de datos”.

La presente memoria de actividad de la Abogacía General de la Junta de Extremadura en el año 2021, se presenta por vez primera, en cumplimiento de lo previsto en esta nueva regulación, con la vocación de servir de instrumento de transparencia y buena regulación y con la finalidad de servir de herramienta de control de la gestión y evaluación de las políticas públicas, en el más amplio marco normativo previsto en el artículo 39 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura (medidas de buena administración) y el artículo 2 de la Ley 8/2019, de 5 de abril, para una Administración más ágil en la Comunidad Autónoma de Extremadura, que dispone que “La Administración pública actúa de acuerdo con los principios de servicio efectivo a los ciudadanos, simplificación administrativa, optimización de los recursos públicos, eficiencia, transparencia, participación ciudadana, confianza legítima, control de la

gestión y evaluación de las políticas públicas, planificación, y dirección por objetivos, con sometimiento pleno a la Constitución y a la ley”.

En cuanto a los medios humanos y materiales de la Abogacía General, se debe destacar que la Abogacía General tiene 29 puestos de trabajo de Letrado en la Relación de Puestos de Trabajo de la Vicepresidencia primera y Consejería de Hacienda y Administración pública, a los que hay que sumar el puesto de trabajo de Cargo Público de Letrado General, y los tres de Jefe de área, de lo consultivo, de lo contencioso, y de asistencia letrada, respectivamente.

De esos puestos de trabajo, dos se encuentran con sus titulares en situación de servicios especiales (el de Letrado General y un puesto de letrado), 15 están ocupados en comisión de servicios (los tres jefes de área y 13 puestos de letrado), y el resto, ocupados por sus titulares o personal funcionario interino.

Cuenta la Abogacía además, con el personal de apoyo, que en ámbito contencioso hace funciones de procura al relacionarse directamente con los tribunales de justicia, formada por un puesto de trabajo de secretaría de alto cargo, dos secciones, de lo contencioso y de lo consultivo, dos jefaturas de negociado, de tramitación de asuntos jurídicos y de bastanteos y legitimaciones, un puesto de titulado superior, especialidad jurídica, 9 puestos de auxiliar administrativo, un puesto de técnico documentalista y uno de auxiliar de documentación.

Este personal se reparte entre las siguientes sedes:

Sede oficial central en Mérida: Abogacía General de la Junta de Extremadura. Consejería de Hacienda y Administración Pública. Edificio Administrativo “III Milenio”, Módulo 1-2.ª planta. Avda. de Valhondo, s/n. CP 06800.

Sede en Cáceres: Abogacía General de la Junta de Extremadura. Consejería de Hacienda y Administración Pública. Edificio de Servicios Múltiples, 9.ª planta. C/ General Primo de Rivera, 2. CP 10001.

Sede en Badajoz: Abogacía General de la Junta de Extremadura. Consejería de Hacienda y Administración Pública. Calle Godofredo Ortega y Muñoz, 1. CP 06011

Las dos subsedes en Cáceres y Badajoz, tienen como finalidad, acercar la gestión de los asuntos contenciosos a las sedes de los principales órganos judiciales de la región, situados en las dos capitales de provincia, y están provistos de 5 puestos de letrado en Badajoz y dos de auxiliares administrativos, y 4 puestos de letrado en Cáceres y dos de auxiliares administrativos.

Adicionalmente la Abogacía General tiene su sede electrónica en la dirección electrónica <http://www.juntaex.es/con01/letrado-general>

Anualmente, y con el objeto de acreditar a los letrados en cualquier procedimiento ante órganos judiciales, facilitar las citaciones y actos de comunicación procesal, así como de habilitar a funcionarios para la comunicación con los órganos judiciales, se publica en el DOE una Resolución de la Consejería a la que esté adscrita la Abogacía General. En 2021 se hizo mediante Resolución de 24 de febrero, de la Vicepresidenta Primera y Consejera, por la que se dispone la publicación de la relación de Letrados de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, se señalan los domicilios a efectos de citaciones, notificaciones y demás actos de comunicación procesal, y se habilitan funcionarios a efectos de presentación y recogida de actuaciones judiciales. (DOE número 40, Lunes, 1 de marzo de 2021).

En cuanto a los medios materiales, durante 2021 se continuó con el análisis y desarrollo de la aplicación informática integral para la Abogacía General, realizada por la empresa SOLTEL, y contratada al inicio de la pandemia de la COVID-19, con el fin de agilizar la tramitación electrónica de los expedientes de la entera Abogacía, posibilitando la interconexión con las bases de datos, registros y aplicaciones del Ministerio de Justicia (LEXNET) y los distintos órganos judiciales.

Por último, queremos destacar que durante el 2021, se continuó trabajando bajo el régimen excepcional del Plan de Contingencia de la Abogacía General para dar respuesta a los desafíos que planteaba la Pandemia y agilizar sus funciones a través la conexión permanente de los letrados y el personal de apoyo mediante la plataforma TEAMS, el teletrabajo flexible, y el resto de medidas que se arbitraron mediante la Circular interna 1/2020, y que siguió en vigor especialmente en los períodos de mayor incidencia de la pandemia.

TÍTULO I.- ÁREA DE LO CONSULTIVO

Balance general

Uno de los principales hitos del presente ejercicio para la Abogacía General ha sido la aprobación de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (publicada en el D.O.E. nº 99, de 26 de mayo, y en vigor desde el mismo día de su publicación), que vino a derogar la obsoleta Ley 8/1985, de 26 de noviembre, de comparecencia en juicio de la Junta de Extremadura.

En la exposición de motivos de dicha Ley se ponía de manifiesto, como una de las justificaciones de la misma, la existencia de *“...una necesidad imperiosa de adaptación del funcionamiento de la Abogacía General a los nuevos parámetros de agilidad procesal y comunicaciones telemáticas introducidas por las últimas reformas legislativas,... Más concretamente, la presente norma se propone mejorar la estructura y el funcionamiento de la Abogacía General de la Comunidad Autónoma de Extremadura, con el fin último de asegurar que la mayor eficacia en las labores de asesoramiento jurídico y de representación y defensa en juicio que le corresponde realizar,*

garantice el sometimiento pleno de la Administración al derecho y el adecuado control jurisdiccional de su actuación”.

Dicha Ley crea también el Cuerpo Superior de Letrados de la Junta de Extremadura como cuerpo Especial del Grupo A, Subgrupo 1, del que pasan a formar parte los Letrados del Cuerpo de Letrados del extinto Consejo Consultivo de Extremadura, el personal funcionario de carrera que tenía la Especialidad de Letrados del Cuerpo de Titulados Superiores de la Junta de Extremadura y el personal funcionario de carrera que perteneciendo a otros Cuerpos de Letrados de la Administración del Estado hubieran sido transferidos a la Comunidad Autónoma de Extremadura e integrados en la citada Especialidad de Letrados.

Son numerosas las llamadas en el texto de la nueva Ley a un necesario desarrollo reglamentario de la misma y, en particular, a la necesidad de la aprobación de un nuevo Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General, determinando incluso el plazo para llevarla a efecto (seis meses desde la entrada en vigor de la Ley).

Así, en desarrollo y aplicación de la nueva Ley, a lo largo del segundo semestre de 2021 se ha elaborado y tramitado el nuevo Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, que finalmente ha sido aprobado mediante el Decreto 1/2022, de 12 de enero (publicado en el DOE nº 11, de 18 de enero de 2022).

A tal efecto se elaboraron con prontitud el Proyecto de Decreto y los documentos preceptivos; se recabaron los informes precisos y se efectuaron los trámites de participación ciudadana, y de audiencia e información pública, dándose también traslado del texto a los Colegios de Abogados de Badajoz y Cáceres, a las organizaciones sindicales U.G.T. Extremadura, CC.OO. Extremadura y C.S.I.F. Extremadura y a la Asociación Profesional de Letrados de la Comunidad Autónoma de Extremadura, así como a todo el personal adscrito a la Abogacía General de la Junta de Extremadura; y se sometió el proyecto a negociación en el seno de la Mesa Sectorial de Administración General, incorporándose al texto buena parte de las aportaciones recibidas. Finalmente, se recabó el dictamen de la Comisión Jurídica de Extremadura.

En consecuencia, 2021 ha sido el último año completo en que la Abogacía General de la Junta de Extremadura ha actuado al amparo del anterior Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por el Decreto 99/2009, de 8 de mayo. Por ello, queremos puntualizar que la información que a continuación se suministra responde al esquema y a la tipología de asuntos en los que esta Abogacía General estaba llamada a participar de conformidad con dicho Reglamento, hoy ya derogado.

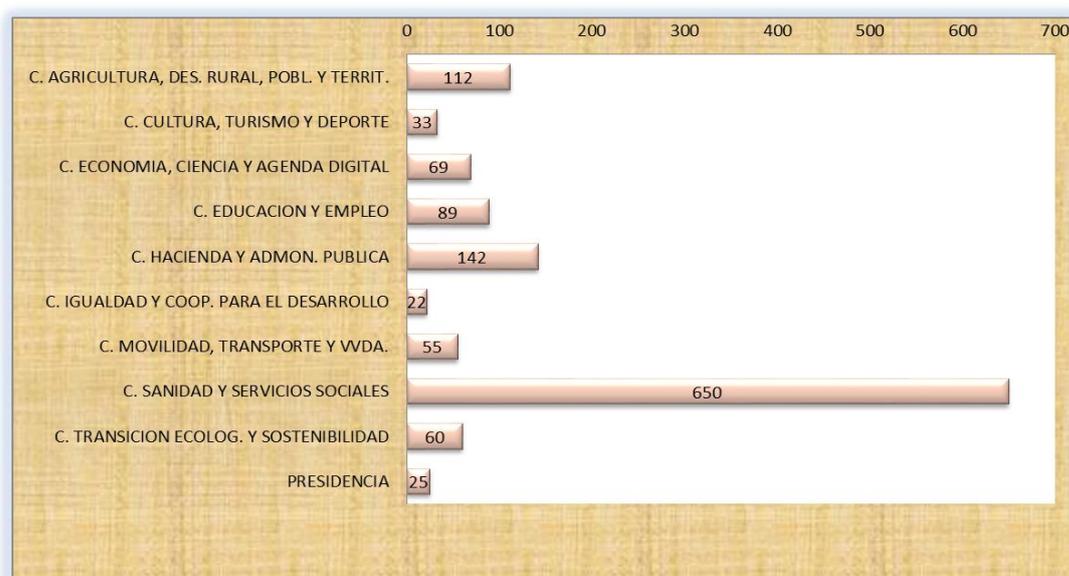
Sentado lo anterior, en lo que al Área de los Servicios Consultivos se refiere, el ejercicio 2021 ha venido marcado por dos hechos fundamentales: por una parte, la continuación de la pandemia por Covid-19, que ha obligado a la adopción urgente tanto de medidas sanitarias para atajarla como de medidas económicas para tratar de paliar sus efectos sobre ciudadanía y empresas; y, por otra parte, y en íntima relación con lo anterior, la puesta en marcha del Plan para la Recuperación, Transformación y Resiliencia, que ha llevado consigo un importante número de

bases reguladoras y de convocatorias de ayudas, de contratos administrativos, de convenios y de encargos a medios propios para iniciar su ejecución en nuestro ámbito autonómico.

Posteriormente analizaremos con más detalle dichos ámbitos, pero ahora conviene iniciar el análisis del ejercicio con un desglose de los dos grandes grupos de asuntos que son sometidos al informe de la Abogacía General: mociones e informes generales.

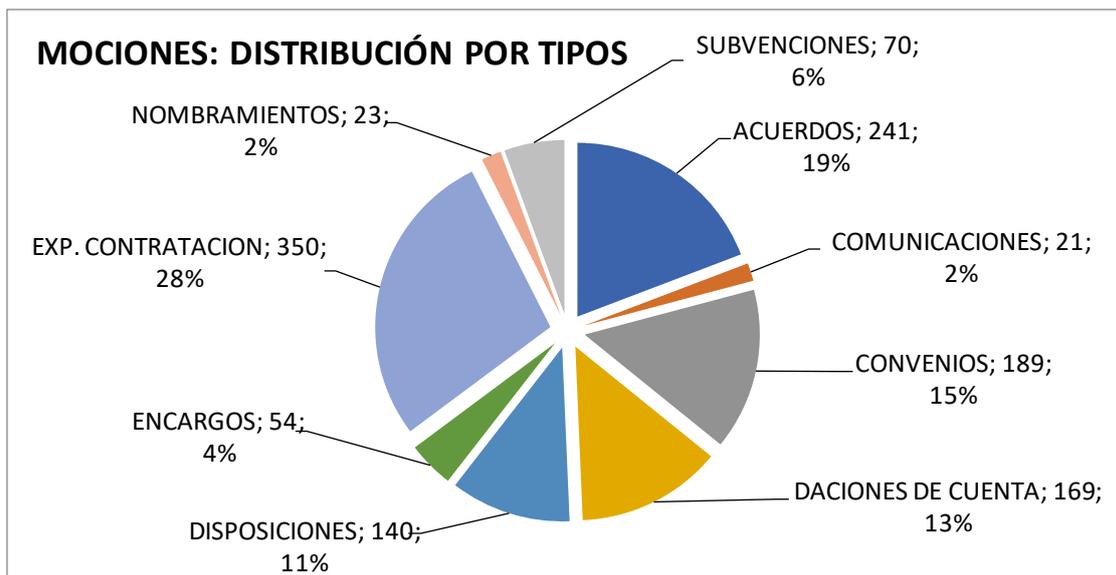
A) Mociones:

En el apartado de los asuntos que se elevan al Consejo de Gobierno, a los que nos referiremos genéricamente como “**mociones**”, el número total de las analizadas asciende a 1.074, siendo estas las cifras desglosadas **por Consejerías**:



Destaca con creces el número de mociones procedentes de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales (650, más de la mitad del total), debido sobre todo al elevado número de medidas sanitarias urgentes que ha sido preciso adoptar por el Consejo de Gobierno y a la ingente contratación administrativa que la pandemia ha precisado. La siguen a mucha distancia la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio - en la que destacan asuntos relacionados con ayudas y subvenciones, contratación administrativa y encargos de prestaciones a medios propios - y la Consejería de Hacienda y Administración Pública - que por su carácter horizontal ha tenido que llevar al Consejo de Gobierno gran número de asuntos relacionados con la gestión económico-presupuestaria y con la función pública -.

Por tipología de los asuntos, las mociones presentan la siguiente distribución:



A efectos de interpretación del cuadro anterior, conviene aclarar que en materia de subvenciones el Consejo de Gobierno conoce tanto de las convocatorias de subvenciones de concurrencia competitiva como de concesión directa y convocatoria abierta cuyo importe supera los 600.000 € (art. 23 de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura), de determinadas subvenciones de concesión directa sin convocatoria destinadas a entidades locales (las del art. 32.1,b) de la citada Ley 6/2011), así como de los Decretos de bases reguladoras con primera o única convocatoria si cuentan con financiación de fondos europeos (art. 24 del Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia).

Calificamos como acuerdos a aquellas resoluciones o actos administrativos cuya adopción corresponde al Consejo de Gobierno por disponerlo así una norma legal o reglamentaria atributiva de la concreta competencia, que podría disponer también expresamente que tales resoluciones deban adoptar la forma de decreto.

Aunque comparten igual razón de ser - la previsión expresa en una norma legal, reglamentaria o estatutaria -, abordamos en capítulo aparte los nombramientos de altos cargos tanto de la Administración de la Comunidad Autónoma como del sector público autonómico, así como del personal directivo de este último.

De conformidad con el Decreto 188/2010, de 1 de octubre, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y de la Comisión de Secretarios Generales, y se regula la utilización de medios electrónicos en el desarrollo de su actividad, calificamos como comunicaciones y daciones de cuenta aquellos asuntos que se someten por los miembros del Consejo de Gobierno al conocimiento de este órgano, bien por mera iniciativa propia bien por disponerlo así una norma, pero que no exigen en ningún caso una manifestación de voluntad o toma de decisión por parte de dicho órgano colegiado (v.g.: durante 2021 se elevaron como daciones de cuenta numerosas contrataciones

de emergencia, de conformidad con el art. 120 de la Ley de Contratos del Sector Público, principalmente en materia sanitaria y a causa de la Covid-19, como después se dirá).

En el apartado convenios encuadramos aquí aquellos para cuya celebración se requiere la autorización previa del Consejo de Gobierno, que son los que la Ley de Presupuestos de la Comunidad de cada año determina (durante 2021, los establecidos en el artículo 43 de la Ley 1/2021: todos los formalizados con la Administración General del Estado o con otras Comunidades Autónomas, así como con organismos o entidades dependientes de las mismas; y también los celebrados con la Universidad de Extremadura, entidades locales u otros organismos y entidades públicas o privadas si la cuantía de lo aportado por la Junta de Extremadura supera los 60.000 €).

En el apartado disposiciones computamos todas las disposiciones reglamentarias con forma de Decreto (a excepción de los Decretos de bases reguladoras y convocatoria más arriba referidos), los anteproyectos y proyectos de Ley y los proyectos de Decretos-leyes, respecto a los cuales realizaremos después una especial consideración.

Denominamos encargos a la encomienda de realización de determinadas prestaciones propias de los contratos de obras, de servicios, de concesión de obras o de concesión de servicios a entidades del sector público que tienen la condición de medio propio personificado de la Administración autonómica, a cambio de una compensación tarifaria, al amparo de lo dispuesto en el art. 32 y concordantes de la Ley de Contratos del Sector Público y el art. 4 de la Ley 12/2018, de 26 de diciembre, de contratación pública socialmente responsable de Extremadura. De conformidad con el artículo 44 de la Ley de Presupuestos de 2021, necesitaron la previa autorización del Consejo de Gobierno aquellos encargos cuya cuantía superaba los 60.000 €.

Y, finalmente, en el apartado contratación figuran únicamente las autorizaciones previas que se recaban del Consejo de Gobierno para celebrar aquellos contratos que la Ley de Presupuestos anual determina que la requieren (art. 34 de la Ley 12/2018 en relación con el art. 41.1 de la Ley 1/2021: expedientes de contratación cuyo valor estimado exceda en su cuantía de 600.000 € y las modificaciones contractuales de los mismos cuando su cuantía supere aislada o conjuntamente dicho importe), así como la aprobación de normas e instrucciones sobre criterios de adjudicación y cláusulas de responsabilidad social de obligada inclusión, la declaración de reservas para fomentar la contratación de trabajadores con discapacidad o en riesgo de exclusión social y la aprobación de los modelos de pliegos de cláusulas administrativas particulares (arts. 12.3, 26, 30 y 34.5 de la citada Ley 12/2018).

Por Consejerías, la distribución de las mociones según tipo o materia del asunto es la siguiente:

	PRES	CHAP	CSSS	CADPT	CECAD	CEE	CMTV	CICD	CCTD	CTES
ACUERDOS	10	68	83	7	14	15	7	6	7	24
COMUNICACIONES	1	8	1	2	0	3	3	0	0	3
CONVENIOS	2	9	93	19	25	12	13	3	6	7
DAC. DE CUENTA	0	0	166	0	0	1	0	0	2	0
DISPOSICIONES	6	33	14	28	17	18	5	1	9	9
ENCARGOS	1	4	4	26	1	5	2	2	3	6
CONTRATOS	0	16	262	24	4	18	14	1	3	8
NOMBRAMIENTOS	2	4	8	0	4	2	0	1	2	0
SUBVENCIONES	3	0	19	6	4	15	11	8	1	3

En cuanto al **ritmo de emisión de los dictámenes**, en el caso de las mociones responde al propio calendario de celebración de las sesiones de la Comisión de Secretarios Generales y del Consejo de Gobierno, de modo que el informe siempre se emite, como máximo, en el plazo de una semana para los asuntos incluidos en el orden del día de la Comisión de Secretarios Generales, siendo aún inferior el tiempo de respuesta en el caso de los asuntos que se llevan fuera del orden del día a la Comisión o al Consejo (como, por ejemplo, ha ocurrido con las medidas sanitarias urgentes y los Decretos-leyes, que se han informado con la máxima inmediatez posible, a veces en un plazo inferior a 24 horas desde la recepción del borrador de la disposición o el acuerdo y de la documentación inicialmente elaborada por el órgano gestor).

En este sentido, el total de asuntos sometidos a la Comisión de Secretarios Generales y al Consejo de Gobierno fuera del orden del día y, en consecuencia, que han requerido la emisión de informe de esta Abogacía General con extraordinaria inmediatez, han sido, desglosados por Consejerías, los siguientes:

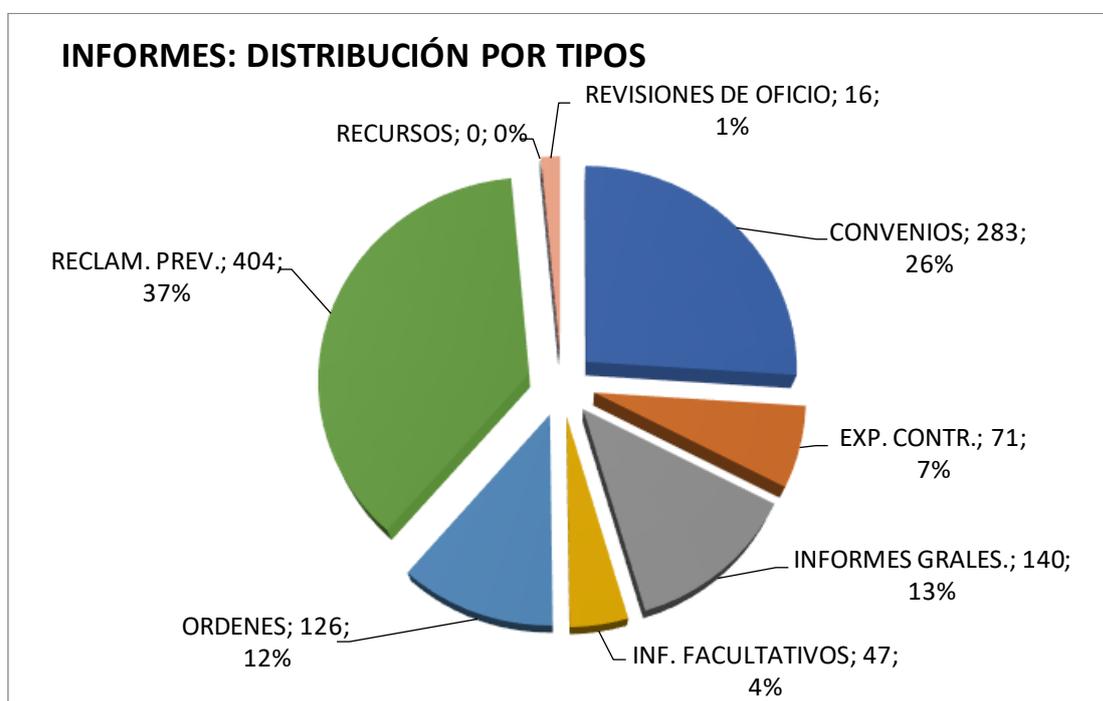
ASUNTOS FUERA DEL ORDEN DEL DÍA	COMISIÓN SS.GG.	CONSEJO GOB.
PRESIDENCIA DE LA JUNTA	1	8
HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	27	35
SANIDAD Y SERVICIOS SOCIALES	24	82
AGRICULTURA, D. RURAL, POBLACIÓN Y TERRITORIO	18	0
ECONOMÍA, CIENCIA Y AGENDA DIGITAL	8	6
EDUCACIÓN Y EMPLEO	14	2
MOVILIDAD, TRANSPORTE Y VIVIENDA	10	1
IGUALDAD Y COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO	13	10
CULTURA, TURISMO Y DEPORTE	3	2
PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y SOSTENIBILIDAD	4	4
TOTAL	122	150

Como adelantábamos más arriba, en este apartado son las Consejerías de Sanidad y Servicios Sociales, fundamentalmente por las medidas sanitarias urgentes para la lucha contra la Covid-19, y la Consejería de Hacienda y Administración Pública, que ha coordinado la elaboración de la práctica totalidad de los Decretos-leyes y que, por su carácter horizontal, ha promovido numerosos expedientes de modificaciones de créditos y otras medidas económico-presupuestarias urgentes, las que destacan claramente sobre el resto.

Finalizamos este apartado con una breve indicación de las **cuantías** referidas en los principales tipos de mociones con contenido económico que han sido objeto de nuestro análisis, y que, en su conjunto, ascienden a **906.374.936,47 € en materia de contratación** (incluyendo las autorizaciones previas a la contratación por valor de 822.717.165,22 €, y daciones de cuenta de contrataciones de emergencia por importe de 83.656.762,72 €), **471.665.337,56 € en relación a subvenciones y ayudas** (entre Decretos de bases reguladoras con convocatoria, por importe total de 220.575.647,11 €, y autorizaciones previas de convocatorias de más de 600.000 €, que suman 251.089.690,45 €), y **246.662.630,87 € en el apartado de convenios** (entre los que se incluyen tanto los celebrados con otras Administraciones o entidades públicas y privadas como los que canalizan transferencias a entidades del sector público autonómico).

B) Informes:

En el apartado de los asuntos que no precisan ser sometidos al Consejo de Gobierno, a los que nos referiremos como “**informes**”, el número total de los analizados durante 2021 asciende a 1.087, distribuidos por tipología de asuntos de la siguiente manera:



Conviene explicar también, brevemente, en qué consisten estos distintos tipos de asuntos. Así, en materia de convenios, además de los sometidos al Consejo de Gobierno como mociones por requerir su autorización previa, la Abogacía General venía informando preceptivamente todos los protocolos, convenios y demás instrumentos de naturaleza convencional, a excepción de las adendas a los convenios vigentes cuando se limitaban a disponer su prórroga en el tiempo sin introducir ninguna otra modificación, si bien con el nuevo Reglamento y, en consecuencia, a partir de 2022 ya no será preceptivo este informe.

En el apartado reclamaciones previas se encuadran únicamente ya las que se interponen antes de acudir a la jurisdicción social en relación fundamentalmente a valoraciones de grado de discapacidad y a discrepancias respecto a altas médicas, pues en el ámbito civil y en otras materias sociales la figura ha dejado de tener aplicación.

También son objeto de informe preceptivo las resoluciones que ponen fin a los procedimientos de revisión de oficio de actos administrativos incurso en causa de nulidad, antes de su remisión a la Comisión Jurídica de Extremadura.

En materia de contratación, además de los asuntos que hemos relacionado en el apartado de las mociones, la aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas particulares de la Junta de Extremadura y sus organismo públicos requiere informe previo de la Abogacía General y de la Intervención General sobre los criterios de adjudicación y sobre la inclusión de cláusulas de carácter social, de igualdad entre hombres y mujeres, medioambiental y relativas a otras políticas públicas, salvo que los pliegos o criterios se ajusten a unos modelos previamente informados por estos órganos. En consecuencia, cualesquiera contratos, incluidos los sometidos a derecho privado, que se celebran separándose de modelos de pliegos o criterios previamente informados, requiere el informe previo de la Abogacía General para poder llevar a cabo la licitación.

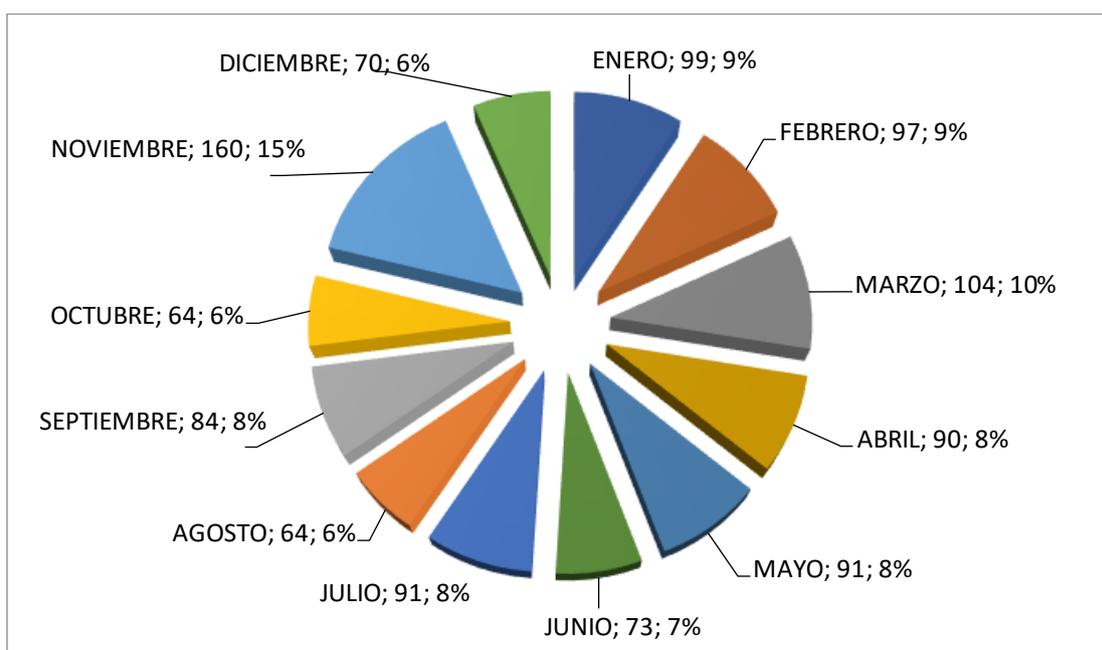
Se informan también preceptivamente todas las órdenes que tienen naturaleza de disposición de carácter general, incluidas las que aprueban bases reguladoras de las ayudas y subvenciones, así como las que inician cualesquiera procedimientos de concurrencia. En este apartado, destacan todas las que inician procedimientos selectivos para el acceso al empleo público (tanto por oposición libre como por concurso-oposición y promoción interna, ya sea para procedimientos de ingreso como funcionario de carrera o personal laboral fijo, ya para la constitución de listas de espera), así como concursos de traslados.

La Abogacía General debe informar los recursos administrativos que deban ser resueltos o planteados por el Presidente o el Consejo de Gobierno. Estos segundos se canalizarían a través de la oportuna moción, por lo que en este apartado de informes solo figuran los que corresponde resolver o plantear al Presidente de la Junta de Extremadura, no habiendo sido informado ninguno en 2021.

En el apartado informes generales englobamos una vasta tipología de asuntos que requieren informe preceptivo de la Abogacía General (véase el artículo 24 del anterior Reglamento aprobado por el Decreto 99/2009, o ahora el artículo 23 del nuevo Reglamento de la Abogacía General) y que no están incluidos entre los restantes tipos que hemos enunciado. Se incluyen aquí desde las resoluciones que establecen las bases y convocan procesos selectivos de personal docente o estatutario, hasta los actos de disposición sobre el patrimonio inmobiliario de la Administración, incluidos expedientes de aceptación de herencias, legados o donaciones, pasando por las declaraciones de lesividad de actos administrativos con carácter previo a su impugnación jurisdiccional, los conflictos de atribuciones entre órganos o departamentos de la Administración autonómica cuando deban ser resueltos por el Presidente, etc.

Finalmente, las Consejerías pueden recabar informes facultativos de la Abogacía General cuando se estime necesario aclarar cualquier cuestión jurídica compleja que pueda afectar al funcionamiento general de la Administración o se prevea su continuación en vía contenciosa, precisando en la solicitud los concretos puntos que deban ser objeto de asesoramiento y acompañando la documentación necesaria para su correcta interpretación.

Por meses, puede comprobarse en el siguiente cuadro cómo la distribución es bastante homogénea, destacando no obstante los meses de marzo y noviembre, debido, en esencia, a que en el primero de ellos es cuando las Consejerías suelen tener abierto y plenamente a su disposición el presupuesto del ejercicio, y en el segundo es cuando tiene una mayor relevancia la tramitación anticipada de expedientes de gasto correspondiente al siguiente ejercicio.



En el siguiente cuadro presentamos la **tipología de asuntos analizados por meses**, con indicación, al final, del **tiempo medio de respuesta** a la hora de emitir el dictamen. Este tiempo medio de respuesta debe ponerse en relación con las exigencias propias del **principio de celeridad** en la evacuación de trámites y en la ejecución de tareas (previsto, entre otros, en el art. 71 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en el art. 3.2,d) del Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia), de modo que la intervención preceptiva de la Abogacía General en los procedimientos en los que debe participar interrumpa lo menos posible la tramitación de los mismos.

MESES	CONVENIO	CONTRATO	INF. GENERAL	INF. FACULTATIVO	ORDEN	REC. PREVIA	REVISIÓN de OFICIO	TOTAL	TIEMPO DE RESPUESTA EN DIAS NAT.
ENERO	29	6	7	8	7	41	1	99	9,51
FEBRERO	29	4	9	4	12	35	4	97	9,48

MARZO	37	4	12	13	12	25	1	104	10,29
ABRIL	21	8	12	14	13	21	1	90	11,08
MAYO	23	19	11	5	15	16	2	91	11,59
JUNIO	32	3	12	0	13	11	2	73	11,1
JULIO	20	3	19	0	7	41	1	91	14,48
AGOSTO	8	5	11	3	7	27	3	64	12,47
SEPTIEMBRE	13	6	8	0	9	48	0	84	10,08
OCTUBRE	9	4	11	0	4	36	0	64	11
NOVIEMBRE	49	6	20	0	21	64	0	160	13
DICIEMBRE	13	3	8	0	6	39	1	70	11,9
	283	71	140	47	126	404	16	1087	11,33

Nótese que durante todos los meses y, por tanto, en el conjunto del ejercicio, el tiempo medio de respuesta es muy inferior al máximo de 20 días hábiles de que esta Abogacía General dispone por regla general para emitir sus informes, siendo la media anual de apenas 11,33 días naturales desde que se recibe la solicitud de informe acompañada del expediente administrativo completo. En consecuencia, la Abogacía General ha emitido en la práctica durante 2021 sus informes en un plazo medio de **apenas 9 días hábiles**, tiempo que estaría dentro incluso del propio para la emisión con carácter de urgencia (10 días hábiles), a que después nos referiremos.

Por otra parte, cabe señalar que dicho tiempo de respuesta es ligeramente superior en los meses de julio, agosto, noviembre y diciembre por la acumulación de este tipo de asuntos con un mayor número de mociones en esas mismas fechas y por la coincidencia con los períodos de vacaciones veraniegas y navideñas del personal letrado, pero en cualquier caso ello no ha supuesto obstáculo para que incluso en dichos períodos se emitan los informes con holgura dentro del plazo máximo legal y reglamentario.

En íntima relación con tales tiempos de respuesta, conviene indicar también que durante el año 2021 se han recibido **101 solicitudes interesando la emisión urgente del informe**, entre las que cabe destacar las 41 peticiones de informes facultativos que versaban sobre medidas sanitarias ante la Covid-19 (37 correspondían a Decretos del Presidente y 4 a Resoluciones de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales), 19 sobre expedientes de contratación, 12 acerca de instrumentos de naturaleza convencional, 2 sobre encargos a medios propios y numerosas Órdenes y Resoluciones que articulaban procedimientos de concurrencia.

El número de informes recabados en 2021 **atendiendo a la Consejería que los solicitó** es el siguiente:

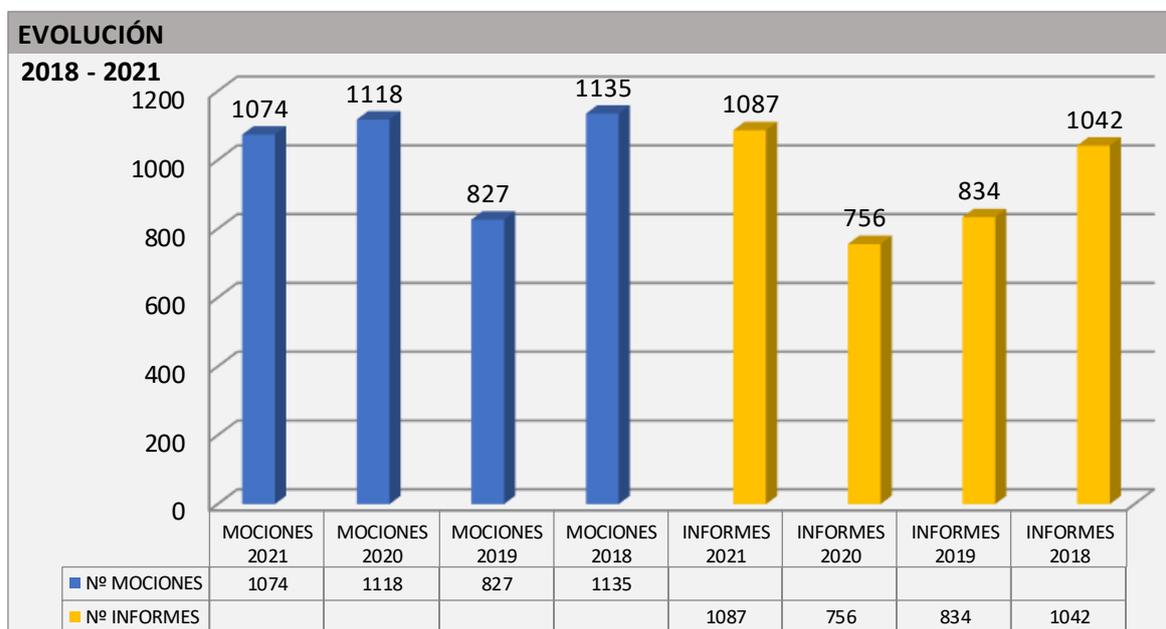
INFORMES	PRES	CHAP	CSSS	CADRPT	CECAD	CEE	CMTV	CICD	CCTD	CTES
2021	19	83	557	42	50	194	33	29	53	27

Destaca nuevamente el número de informes emitidos a iniciativa de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales (557), debido sobre todo al elevado número de expedientes sobre reclamaciones previas procedentes de la misma (404). Aun así, descontado ese elemento de distorsión, dicha Consejería es una de las que mayor número de informes requiere durante 2021 a esta Abogacía General (153), superada únicamente por la Consejería de Economía, Ciencia y

Agenda Digital (194), y seguida ya a una importante distancia por la Consejería de Hacienda y Administración Pública (83).

C) Evolución de los asuntos informados en los cuatro últimos años:

Resulta conveniente también ofrecer una visión general de la evolución del número de asuntos sometidos al análisis del Área de los Servicios Consultivos de la Abogacía General en las cuatro últimas anualidades (2018-2021).



Puede comprobarse que, respecto a 2020, el número de mociones analizadas en 2021 ha sido un poco inferior (1.074 frente a 1.118), pero que el número de informes generales ha sido superior en 331, arrojando **un total de asuntos analizados en 2021 de 2.161** frente a los 1.874 de 2020, lo que supone un incremento de un 15,31% en el número de asuntos sometidos a consulta respecto a la anualidad anterior, siendo este año 2021 solo superado en esta serie histórica, y muy ligerísimamente, por la anualidad 2018, en la que se analizaron un total de 2.177 asuntos.

En consecuencia, consideramos que es de destacar el esfuerzo llevado a cabo, en una situación aún de plena pandemia, para atender un elevadísimo número de asuntos siempre dentro de plazo, con garantía y solvencia.

D) Consecuencias de la Covid-19: medidas sanitarias y legislación de urgencia.

Como señalábamos al inicio y hemos venido apuntando al analizar las distintas magnitudes, 2021 ha supuesto el segundo año consecutivo marcado por la pandemia de la Covid-19. La pandemia ha tenido una incidencia directa en la labor consultiva de la Abogacía General, principalmente

en dos ámbitos bien definidos: el de la adopción urgente de medidas sanitarias para luchar contra la Covid-19, y la no menos urgente necesidad de implementar medidas económicas y sociales destinadas a paliar sus efectos sobre la ciudadanía y los sectores económicos más afectados.

En el primero de dichos ámbitos, esta Abogacía General ha emitido informe preceptivo sobre un total de 63 acuerdos de Consejo de Gobierno e informe facultativo acerca de 37 Decretos del Presidente y 4 Resoluciones de la Consejería de Sanidad y Servicios Sociales, todos ellos solicitados con carácter de urgencia, requiriendo a continuación en muchos casos, y también con máxima inmediatez, la preceptiva autorización judicial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (si las medidas acordadas limitaban derechos fundamentales, una vez levantado el segundo estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, esto es, a partir del 9 de mayo de 2021) y en otros siendo objeto de comunicación a dicho órgano (si previamente había autorizado las medidas que se alzaban, prorrogaban o modificaban).

En cuanto a la **legislación de urgencia** a consecuencia de la Covid-19, han sido objeto de análisis e informe 8 proyectos de decretos-leyes, de los que prosperaron los 7 siguientes:

- Decreto-ley 1/2021, de 13 de enero, por el que se aprueba un programa de ayudas para la recuperación y reactivación de la hostelería, turismo, comercio y otros sectores más afectados por la crisis sanitaria y se establecen nuevas medidas urgentes en materia tributaria para hacer frente al impacto de la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Decreto-ley 2/2021, de 27 de enero, por el que se modifica el Decreto-ley 1/2021, de 13 de enero, por el que se aprueba un programa de ayudas para la recuperación y reactivación de la hostelería, turismo, comercio y otros sectores más afectados por la crisis sanitaria y se establecen nuevas medidas urgentes en materia tributaria para hacer frente al impacto de la COVID-19 en la Comunidad Autónoma de Extremadura.
- Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Decreto-ley 4/2021, de 4 de junio, por el que se adoptan medidas de extraordinaria y urgente necesidad orientadas a establecer la prestación a la demanda y garantizar el equilibrio económico de los servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera sometidos a obligaciones de servicio público, en el contexto actual de crisis sanitaria y sus efectos en el ámbito de la movilidad de las personas, así como a impulsar la autonomía local en materia de comercio ambulante.
- Decreto-ley 5/2021, de 9 de junio, por el que se regulan y establecen ayudas directas a autónomos y empresas, financiadas por el Gobierno de España; se establecen las bases reguladoras de ayudas urgentes en el marco del desarrollo del Plan Corresponsables; se modifica el Decreto-ley 9/2020, de 8 de mayo, por el que se aprueba una subvención para refuerzo del sistema de garantías de Extremadura, se establecen ayudas financieras a autónomos y empresas, y se adoptan medidas en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas y de patrimonio histórico y cultural, para afrontar los

efectos negativos del Covid-19 y se modifica la Ley 3/2018, de 21 de febrero, de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Servicios de Extremadura.

- Decreto-ley 6/2021, de 1 de septiembre, por el que se efectúa la segunda convocatoria de las ayudas directas a autónomos y empresas financiadas por el Gobierno de España reguladas por el Decreto-ley 5/2021, de 9 de junio, ampliando el ámbito de sus posibles beneficiarios, y se modifican las bases reguladoras de las ayudas a la contratación, como medida de fomento de la conciliación y corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral para responder al impacto del COVID-19.
- Decreto-ley 7/2021, de 22 de septiembre, por el que se modifican el Decreto-ley 5/2021, de 9 de junio, por el que se regulan y establecen ayudas directas a autónomos y empresas financiadas por el Gobierno de España y el Decreto-ley 6/2021, de 1 de septiembre, por el que se efectúa la segunda convocatoria de estas ayudas.

Varios de estos Decretos-leyes incluían convocatorias de ayudas para paliar los efectos económicos de la pandemia. En concreto, el Decreto-ley 1/2021, de 13 de enero (modificado por el Decreto-ley 2/2021, de 27 de enero), efectuó la convocatoria de las ayudas destinadas a la recuperación y reactivación de la hostelería, el turismo, el comercio y otros sectores más afectados por la crisis sanitaria por importe total de 40.000.000 €; y, por su parte, el Decreto 5/2021, de 9 de junio, convocó 106.466.130 € dentro del Programa de ayudas directas a autónomos y empresas financiadas por el Gobierno de España (posteriormente, con una segunda convocatoria en virtud del Decreto-ley 6/2021 y una modificación mediante el Decreto-ley 7/2021), y 8.579.063,30 € destinados a subvenciones del “Plan Corresponsables: Proyecto Ludotecas Rurales de Extremadura”, estas últimas articuladas a través de una posterior Resolución de convocatoria de la Secretaría General de la Consejería de Igualdad y Portavocía, de 18 de junio de 2021, y cofinanciadas por el Gobierno de España.

La tramitación y aprobación de dichos Decretos-leyes ha seguido, en la mayoría de los casos, un auténtico procedimiento “exprés”, llevado a término en poco más de una semana, y en el que se ha incluido incluso un trámite de concertación social y política. Así, a título de ejemplo, el viernes se recibía un primer borrador elaborado por el órgano gestor o, de ser varios, por el encargado de la coordinación; el lunes siguiente se emitía por la Abogacía General un primer informe o, en su caso, unas notas a pie de página; se procedía a la elaboración de un segundo borrador, que era sometido a una primera consideración del Consejo de Gobierno el miércoles y, a continuación, era trasladado a los agentes sociales y a los grupos parlamentarios; analizadas las aportaciones de estos, el jueves se elaboraba el Proyecto; a partir de su recepción, la Abogacía General emitía su informe el mismo jueves o a lo largo del viernes, aprobándolo a continuación el Consejo de Gobierno en sesión extraordinaria el mismo viernes; y procediéndose, finalmente, a su publicación en el D.O.E. en los días siguientes.

Nótese, por otra parte, que dicha legislación de urgencia ha sido durante la anualidad 2021 superior en número a la legislación ordinaria, puesto que en dicho año únicamente se aprobaron tres leyes, de las que solo las dos Leyes de Presupuestos Generales de la Comunidad, para 2021 (Ley 1/2021, de 3 de febrero) y para 2022 (Ley 3/2021, de 30 de diciembre), pasaron durante su elaboración por esta Abogacía General para recabar el informe del anteproyecto, pues la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la

Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, se tramitó a partir de una propuesta de ley.

Finalmente, en el afán de ofrecer una visión general de la labor consultiva de este órgano en el apartado de normas con rango de ley durante 2021, además del referido anteproyecto de Ley de Presupuestos para 2022, fueron 5 los anteproyectos de leyes que se analizaron con ocasión del sometimiento al Consejo de Gobierno de la comunicación previa al inicio de su tramitación (momento en el que la Abogacía General únicamente valora la existencia de títulos competenciales suficientes para acometer la regulación legal en cuestión) y un único anteproyecto de ley - en concreto, de la Ley de Bibliotecas de Extremadura - informado cuando se recabó de dicho órgano el pronunciamiento previo a la solicitud del preceptivo dictamen del Consejo de Estado (trámite en el que sí se analiza pormenorizadamente por la Abogacía General el contenido de la disposición legal proyectada).

E) Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia:

Exponíamos también al inicio que otro de los hitos que han marcado la labor consultiva de la Abogacía General durante 2021 ha sido la puesta en marcha en nuestro ámbito autonómico del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, remitido por el Gobierno de España a la Comisión Europea en abril de 2021 y aprobado por esta el 16 de junio siguiente.

Para la adecuada implementación en nuestra Comunidad Autónoma de las medidas previstas en dicho Plan de cuya ejecución es responsable la propia Comunidad, siguiendo la pauta marcada por el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, se aprobó en primer lugar el Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En el proceso de elaboración de dicho Decreto-ley, el Área de los Servicios Consultivos participó no solo emitiendo informe preceptivo sobre el Proyecto con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Gobierno, sino también mediante la integración de Letrados en los grupos de trabajo que se conformaron en el seno de la Junta de Extremadura para proponer concretas medidas a incluir en aquel Proyecto, en aquellos ámbitos que mayor volumen de gestión requerirían, como los de contratación administrativa y ayudas y subvenciones públicas.

A partir de entonces, y precisamente al amparo de las especialidades previstas en dicho Decreto-ley, han sido numerosísimos los asuntos que en ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia han sido sometidos a informe de esta Abogacía General.

Así, con base en las especialidades contenidas en el artículo 24.1 del citado Decreto-ley 3/2021, antes de su aprobación por el Consejo de Gobierno se han informado, durante el ejercicio 2021, un total de 22 Decretos de bases reguladoras de subvenciones con primera o única convocatoria, financiadas con fondos NEXT-Generation EU - procedentes del Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia, de los fondos adicionales REACT-EU o de otros vinculados a aquel programa - o con otros Fondos Europeos, fundamentalmente correspondientes a los programas operativos regionales del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), del Fondo Social Europeo (FSE) y

del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER). Conviene indicar que, a través de dicha vía, también se han desarrollado bases reguladoras y efectuado convocatorias con cargo a fondos de programas estatales de ayudas cuya ejecución se había encomendado a las Comunidades Autónomas (v.g.: mediante el Decreto 124/2021, de 27 de octubre - D.O.E. nº 232, de 2 de diciembre de 2021 -, se articularon las bases y la convocatoria única de subvenciones para actuaciones de apoyo a la movilidad eléctrica en Extremadura dentro del Programa estatal MOVES III, que se regulaba a su vez en el Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo; el importe de la citada convocatoria para Extremadura fue de 8.644.960 €).

En su conjunto, los importes directamente convocados a través de dichos Decretos ascendieron a un total de 220.575.647,11 €, de los que 177.415.047,11 € correspondían a fondos procedentes del Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia o a REACT-EU, y el resto a los restantes de fondos europeos descritos más arriba.

Por otra parte, este órgano directivo también emitió informe sobre convocatorias de ayudas financiadas con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia no previstas en nuevos Decretos de bases y convocatoria, sino con ocasión de la autorización por el Consejo de Gobierno para efectuar convocatorias de más de 600.000 € de conformidad con el artículo 23 de la Ley de Subvenciones autonómica. Es el caso, por ejemplo, de la convocatoria efectuada, tras la preceptiva autorización del Consejo de Gobierno, mediante la Resolución de 28 de diciembre de 2021, de la Secretaría General de la Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda, por la que se establece la convocatoria de determinados programas de subvenciones en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia regulados en el Real Decreto 853/2021, de 5 de octubre (D.O.E. nº 5, de 10 de enero de 2022), convocatoria que ascendió a 11.180.551 € con cargo al Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia.

Y por último, para cerrar este apartado de subvenciones y ayudas, como hemos indicado en el apartado anterior también alguno de los Decretos-leyes aprobados durante 2021 conllevó la convocatoria de ayudas financiadas con los referidos fondos europeos. En concreto, el Decreto-ley 1/2021, de 13 de enero (modificado por el Decreto-ley 2/2021, de 27 de enero), efectuó la convocatoria de las ayudas destinadas a la recuperación y reactivación de la hostelería, el turismo, el comercio y otros sectores más afectados por la crisis sanitaria por importe total de 40.000.000 €, de los que 20.000.000 € procedían de fondos REACT EU.

Finalmente, en materia de la incipiente contratación pública durante 2021 con cargo al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, destacan los informes emitidos a instancia de la Consejería para la Transición Ecológica y Sostenibilidad en relación a mociones sobre contrataciones de obras de abastecimiento de agua para poblaciones, por importe total de 9.960.211,01 €, y de depuración de aguas residuales por importe total de 8.097.327,62 €, así como a instancia de la Consejería de Hacienda y Administración Pública acerca de la contratación de servicios en materia de seguridad de la información por importe de 2.281.777,76 €, mientras

que con cargo a fondos Next Generation UE destaca una moción en materia contratación de obras forestales por parte de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio por importe de 21.967.000 €.

F) Comisiones Bilaterales:

Para finalizar esta visión general de la labor consultiva de la Abogacía General durante el año 2021, conviene hacer referencia a la participación de este órgano en las Comisiones Bilaterales de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Extremadura, que se convocan con la finalidad de llevar a cabo negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas por alguna de las partes respecto a disposiciones con rango de ley aprobadas por la otra, en orden a evitar la interposición de recurso de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 33 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

En concreto, durante 2021 se celebraron, finalizando con acuerdos que evitaron la interposición de recursos de inconstitucionalidad, sesiones de Comisiones Bilaterales con relación a las siguientes disposiciones normativas autonómicas:

- Decreto-ley 3/2021, de 3 de marzo, de medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.
- Decreto-ley 4/2021, de 4 de junio, por el que se adoptan medidas de extraordinaria y urgente necesidad orientadas a establecer la prestación a la demanda y garantizar el equilibrio económico de los servicios de transporte público regular de uso general de viajeros por carretera sometidos a obligaciones de servicio público, en el contexto actual de crisis sanitaria y sus efectos en el ámbito de la movilidad de las personas, así como a impulsar la autonomía local en materia de comercio ambulante.

TÍTULO II.- ÁREA DE LO CONTENCIOSO

Balance general

El ejercicio 2021 ha destacado por el incremento de la actividad judicial. Tras la paralización que supuso 2020, en 2021 se ha producido un repunte debido, en nuestra opinión, a dos circunstancias. Por una parte, el incremento de la litigiosidad, fruto de la mayor intensidad de la actividad administrativa en todos los ámbitos, pero especialmente en el contencioso y el social, durante la pandemia. Y, por otro lado, a la reactivación de todos los procesos que habían estado en suspenso durante buena parte de 2020, que han finalizado mediante sentencia en 2021. La cifra total de asuntos sentenciados en este año ha sido de 1.902.

Desglosadas las resoluciones judiciales por órdenes, observamos que en la jurisdicción contenciosa se produce un incremento de asuntos resueltos de 702 a 968 con respecto a 2020 (37,89% más). En la jurisdicción social la cifra de asuntos de 2021 casi dobla la de 2020; pasa de 330 a 612 (85,45% más). Es cierto que 2020 fue también un ejercicio atípico, dado que los plazos procesales, como ya hemos señalado, se mantuvieron suspenso. No obstante, si comparamos las cifras de 2021 con las de 2019 -último ejercicio normal- apreciamos también un incremento en todas las jurisdicciones: en el orden civil pasan los asuntos resueltos de 119 a 164; en el orden contencioso-administrativo de 879 a 968; en el orden penal de 135 a 157; y en el orden social de 528 a 612.

Más allá de las cifras, en el ejercicio 2021 se aprobó y entró en vigor la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura. En desarrollo de la misma, se trabajó durante todo el año en el reglamento de desarrollo, que finalmente ha sido aprobado y publicado en 2022: DECRETO 1/2022, de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura. Y, recientemente, se han aprobado tres circulares que articulan las relaciones de la Abogacía General con todos los departamentos de la Administración y con los ciudadanos; una por cada área: consultiva, asistencia letrada y contenciosa.

Tabla número de asuntos por jurisdicción y año

Jurisdicción	2021	2020	2019	2018
CIVIL	164	160	119	81
CONSTITUCIONAL	1	1	2	3
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	968	702	879	667
PENAL	157	91	148	108
SOCIAL	612	330	528	482
	1902	1284	1676	1341

En una proyección a futuro comprobamos que las cifras de 2021 se mantendrán en 2022, dado que el número de asuntos nuevos abiertos es similar al de resueltos: en el orden civil se abrieron en 2021 311 asuntos nuevos; en el orden penal 184; en el orden social 511; y en el orden contencioso 945 (a este número habría que añadir 1.493 solicitudes de extensión de efectos sobre el reconocimiento de la incorporación de docentes interinos a fecha de comienzo de curso).

Jurisdicción	
CIVIL	311
CONTABLE	10
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	945
[Extensiones efectos]	1493
MENORES	1
MERCANTIL	1
PENAL	184
SOCIAL	511
TOTAL	1.963

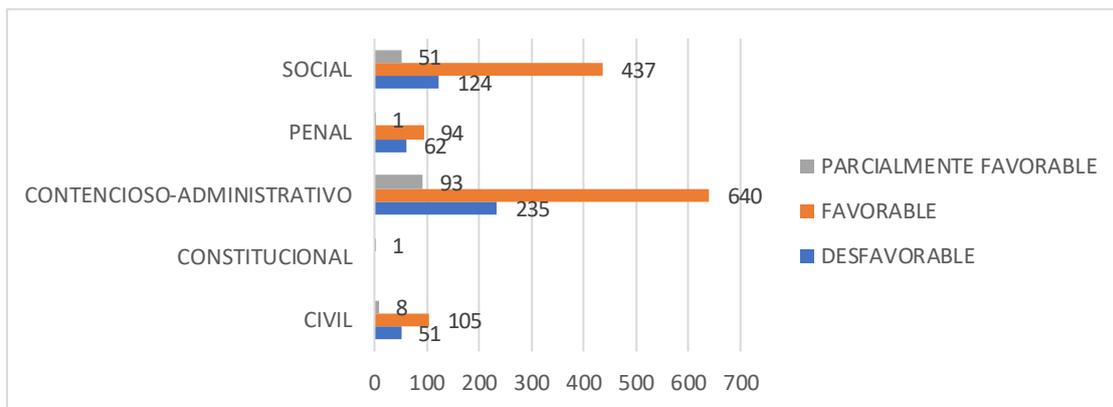
Resultados por orden jurisdiccional

El balance general de resultado es positivo, pues más del 67% de los asuntos judiciales (1902) se han resuelto a favor de la Junta de Extremadura. En la jurisdicción civil el número de sentencias favorables es dos veces mayor que las desfavorables; en la jurisdicción contenciosa casi tres veces más y en la social más de tres veces; en la jurisdicción penal un 50% más son favorables frente a las desfavorables.

La cifra de asuntos favorables se mueve en el entorno de otros años, aunque con un cierto incremento, salvo 2020. Es decir, en 2021 las sentencias favorables representan un 67,09%, mientras que en 2019 fue del 64,98% y en 2018 del 62,42%. En 2020 fue del 71,42%, seguramente debido a las resoluciones de autorización sanitaria, que prácticamente todas fueron favorables.

Orden jurisdiccional	Desfavorable	Favorable	Favorable parcial	Total general
CIVIL	51	105	8	164

CONSTITUCIONAL			1	1
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	235	640	93	968
PENAL	62	94	1	157
SOCIAL	124	437	51	612
Total general	472	1276	154	1902
PORCENTAJE	24,82	67,09	8,10	



Con relación a los asuntos con resolución parcialmente favorable, el porcentaje es del 8,10%. Similar también al de los años 2020 (7,63%), 2019 (10,44%) y 2018 (10,07%).

Resulta interesante destacar también que prácticamente todas las sentencias parcialmente favorables se concentran en los órdenes contencioso y social. Respecto del primero, se incluyen en ese apartado buen número de sentencias en materia de responsabilidad sanitaria en las que la cuantía reclamada es muy elevada y la reconocida, sin embargo, bastante reducida. Incorporaremos más adelante un estudio sobre este ámbito material en concreto. Por lo que respecta al ámbito social, existe bastante litigiosidad sobre solicitudes de fijeza de personal laboral que, sin embargo, se resuelven desestimando esa pretensión principal y estimando la subsidiaria de consideración de personal indefinido no fijo.

En las tablas y gráficos que siguen reflejamos todos estos datos desglosados por jurisdicción en cada uno de los años tomados en consideración:

2021

Orden jurisdiccional	Desfavorable	Favorable	Favorable parcial	Total general
CIVIL	51	105	8	164
CONSTITUCIONAL			1	1
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	235	640	93	968
PENAL	62	94	1	157
SOCIAL	124	437	51	612
Total general	472	1276	154	1902
Porcentaje	24,82	67,09	8,10	

2020

Orden jurisdiccional	Desfavorable	Favorable	Favorable parcial	Total general
CIVIL	29	94	3	160
CONSTITUCIONAL		1		1
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	112	521	66	702
PENAL	23	65	2	91
SOCIAL	66	236	27	330
Total general	230	917	98	1284
Porcentaje	17,91	71,42	7,63	

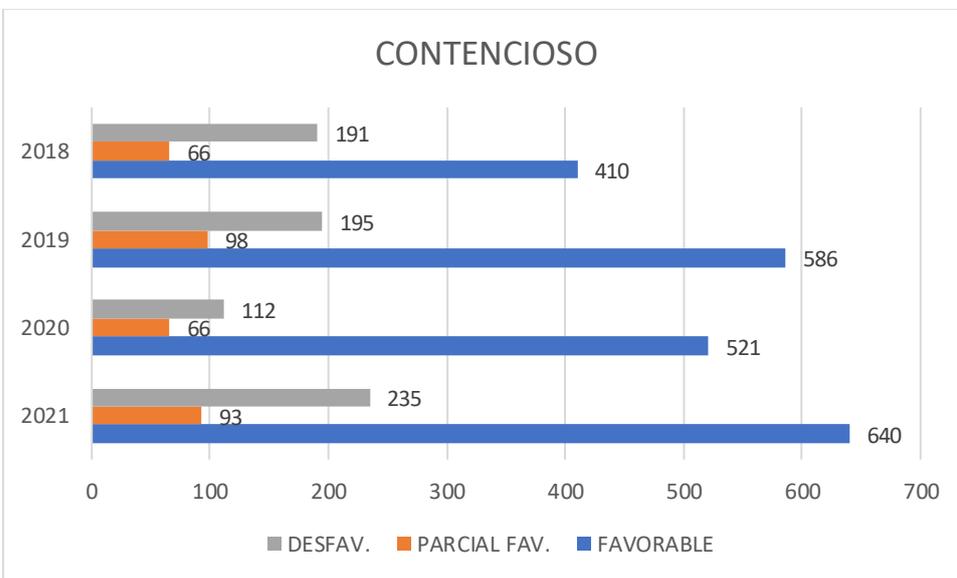
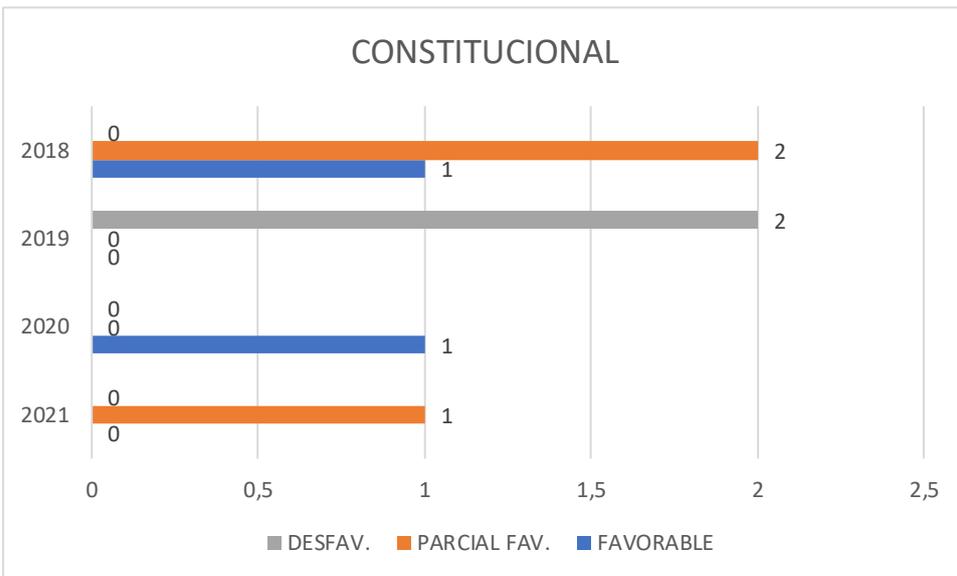
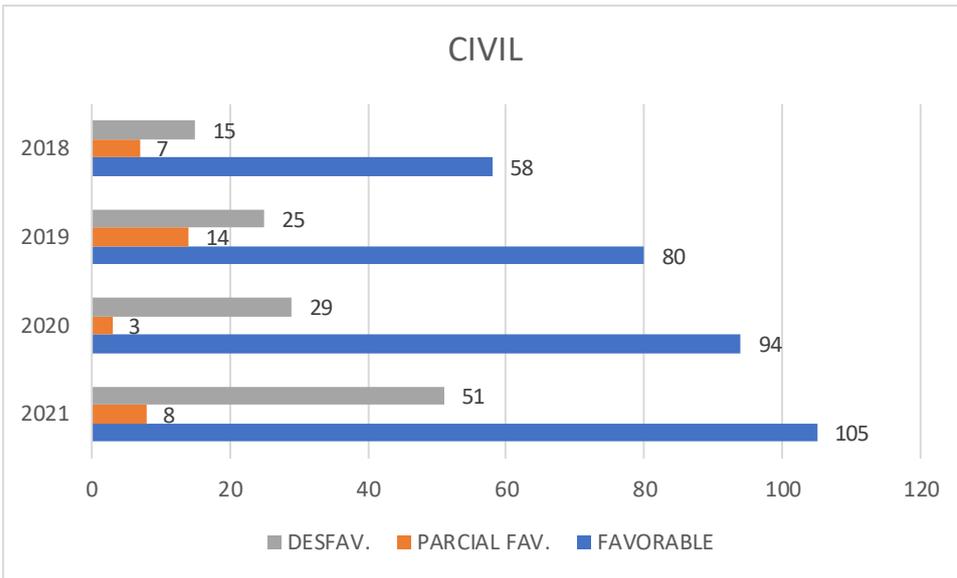
2019

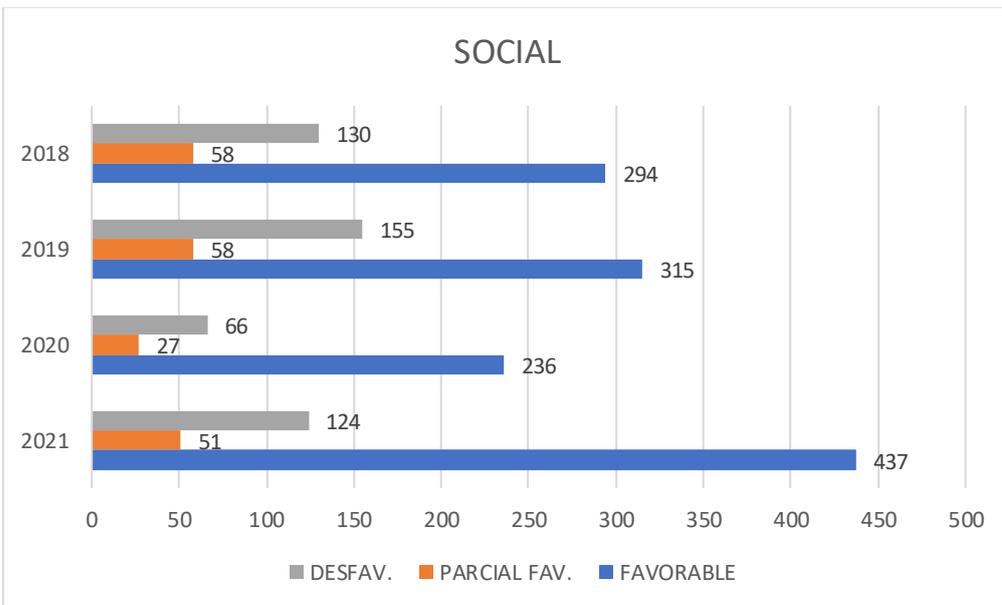
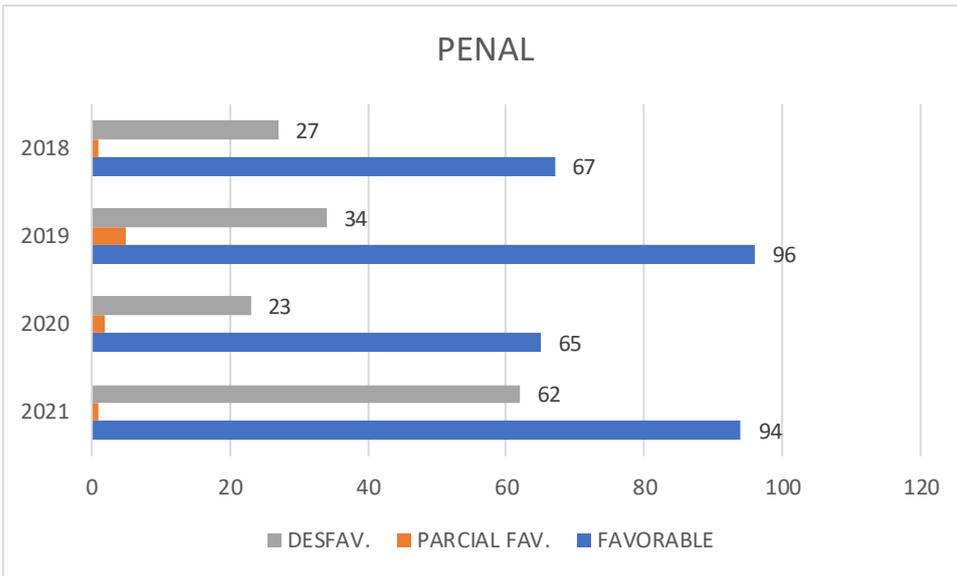
Orden jurisdiccional	Desfavorable	Favorable	Favorable parcial	Total general
CIVIL	25	80	14	119
CONSTITUCIONAL	2			2
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	195	586	98	879
MENORES	1	12		13
PENAL	34	96	5	135
SOCIAL	155	315	58	528
Total general	412	1089	175	1676
Porcentaje	24,58	64,98	10,44	

2018

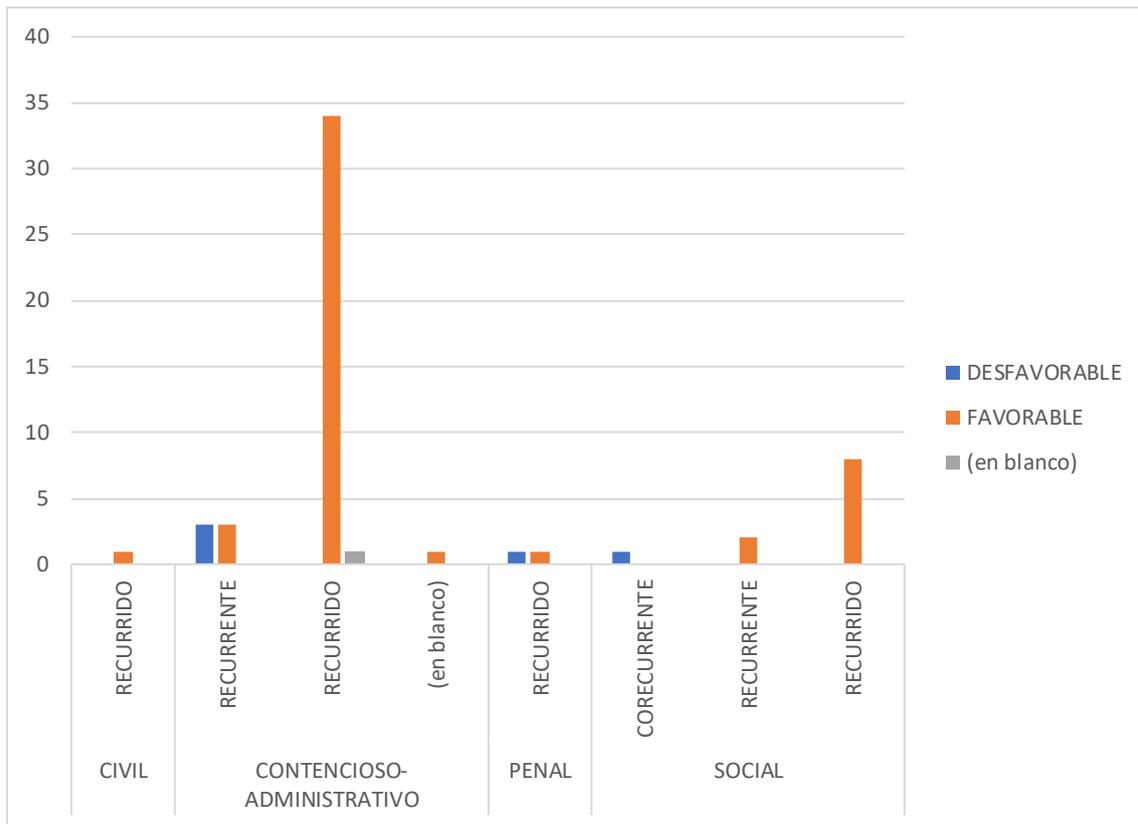
Orden jurisdiccional	Desfavorable	Favorable	Favorable parcial	Total general
CIVIL	15	58	7	81
CONSTITUCIONAL		1	2	3
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	191	410	66	667
MENORES	5	7	1	13
PENAL	27	67	1	95
SOCIAL	130	294	58	482
Total general	368	837	135	1341
Porcentaje	27,44	62,42	10,07	

Reflejamos a continuación esta información en gráficos, por órdenes jurisdiccionales:





Debemos destacar los datos relativos a la admisión del recurso de casación. En todos los órdenes jurisdiccionales este recurso de carácter extraordinario presenta enormes dificultades para la admisión. Sin embargo, los índices de la Abogacía son buenos, como se refleja en la estadística siguiente.

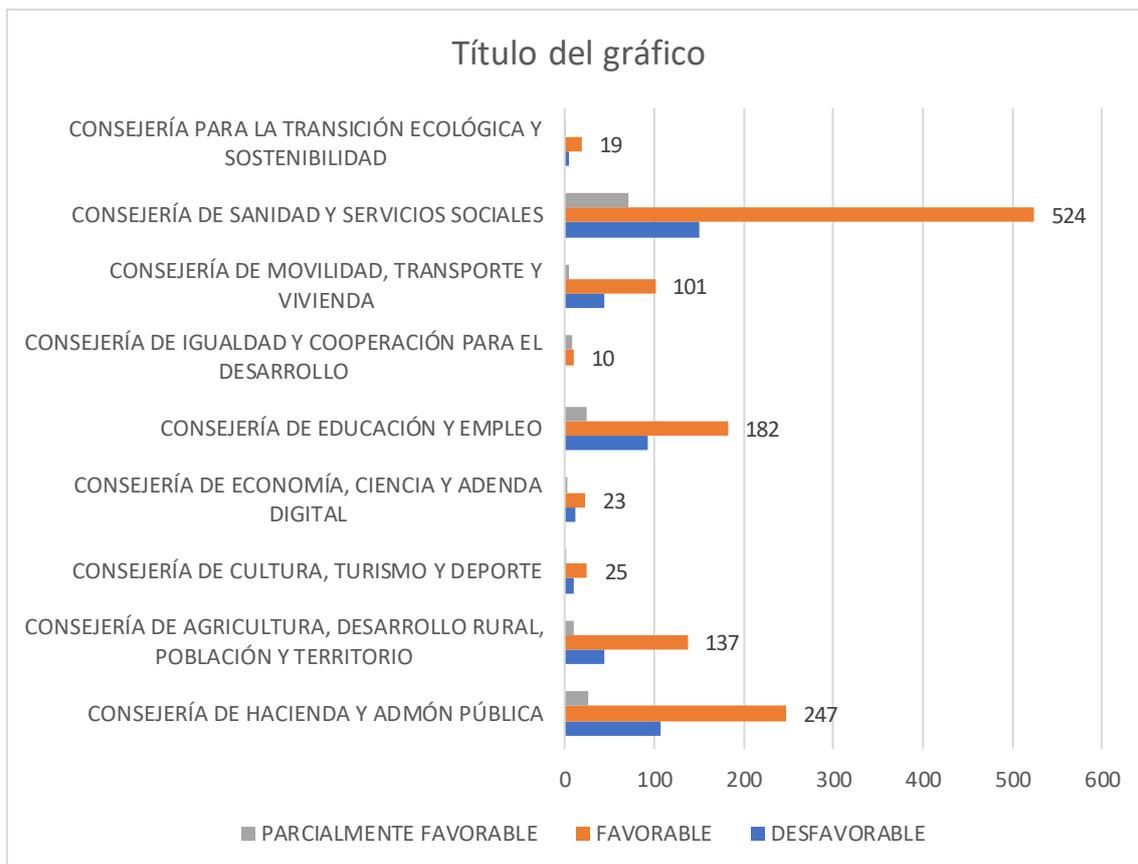


En el orden contencioso, en el que se da el mayor número de recursos, la mitad de los preparados han sido admitidos, cuando el porcentaje general de admisión no supera el 10%. Y todos los recursos interpuestos frente a la Junta de Extremadura salvo uno han sido inadmitidos. En el orden social de los tres recursos interpuestos dos han sido admitidos. Los 8 recursos interpuestos por la parte contraria han sido inadmitidos.

Resultados por consejería

Las consejerías en las que mayor litigiosidad se produce son las de Sanidad y Políticas sociales, Hacienda y Administración Pública, Educación y Empleo y Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio.

<i>Consejería De Hacienda Y Admón Pública</i>	107	247	26	380
<i>Consejería De Agricultura, Dr, P, T</i>	44	137	11	192
<i>Consejería De Cultura, Turismo Y Deporte</i>	10	25	1	36
<i>Consejería De Economía, Ciencia Y Adenda Digital</i>	12	23	3	38
<i>Consejería De Educación Y Empleo</i>	93	182	25	300
<i>Consejería De Igualdad Y Cooperación Desarrollo</i>	0	10	9	19
<i>Consejería De Movilidad, Transporte Y Vivienda</i>	45	101	4	150
<i>Consejería De Sanidad Y Servicios Sociales</i>	150	524	71	745
<i>Consejería Para La Transición Ecológica Y Sostenibilidad</i>	4	19	2	25



Resultados costas

En cuanto a las cantidades abonadas y recaudadas (respectivamente) por la Junta de Extremadura en concepto de costas judiciales generadas en los distintos procedimientos judiciales, los datos se refieren a los decretos de tasación de costas notificados en el ejercicio 2021. La mayoría se referirán a procesos finalizados en ese ejercicio, aunque puede que algún decreto de costas se refiera a procesos finalizados a finales de 2020.

Es preciso tener en cuenta, que en muchos procesos no hay condena específica en costas a ninguna de las partes, especialmente en la jurisdicción social, en la que en primera instancia es excepcional que haya condena.

Estas son las cifras (en cuantía) del periodo consultado y su reflejo en gráficos:

Jurisdicción	Desfavorable	Favorable	Total general
CIVIL	3.610,67 €	13.667,02 €	17.277,69 €
CONSTITUCIONAL			- €
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	194.734,03 €	238.260,69 €	432.994,72 €
PENAL		9.435,50 €	9.435,50 €
SOCIAL	798,64 €	5.502,40 €	6.301,04 €
Total general	199.143,34 €	266.865,61 €	466.008,95 €



Sin poder concretar el periodo en que se generaron las costas, aunque indudablemente será muy próximo a 2021, y teniendo en cuenta además que algunos procesos tendrán pendiente el ingreso (en periodo voluntario o ejecutivo) la cifra de costas ingresadas en la cuenta bancaria existente para esa finalidad ha sido de 133.403,33€.

Respecto a las costas abonadas por la Junta de Extremadura, el abono corresponde a cada consejería, por lo que no se dispone de ese dato en la Abogacía

Resultados en atención a la cuantía de los asuntos

Desde la perspectiva de la cuantía de los procesos el balance también es positivo para la Junta de Extremadura. Ha de tenerse en cuenta que en algunos procesos el órgano judicial fija la cuantía en indeterminada, aunque bien pudiera establecerse una concreta, debido a la elevada cifra que se ventila y la posible repercusión en costas (expropiaciones, por ejemplo).

Por un lado, en los procesos en que la Junta de Extremadura ha ocupado la posición demandada, la suma total reclamada ha ascendido a 39.604.314,22 €. Se ha reconocido a los demandantes 15.306.566,35 € (38,65%). Éste es el desglose por jurisdicción:

	Suma reclamada	Suma reconocida
CIVIL	8.602,41 €	4.336,25 €
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	39.292.854,22 €	15.097.665,14 €
PENAL	2.289,75 €	2.194,75 €
SOCIAL	300.567,84 €	202.370,21 €
Total general	39.604.314,22 €	15.306.566,35 €

Al contrario, cuando la Junta de Extremadura ha ocupado una posición actora, de la cantidad reclamada (524.701,21 €) los tribunales han reconocido el 91,64% (481.069,08 €).

	Suma reclamada	Suma reconocida
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO	511.160,14 €	481.069,08 €
PENAL	13.541,07 €	0 €
Total general	524.701,21 €	481.069,08 €

En materia de responsabilidad patrimonial, diferenciamos por un lado la responsabilidad sanitaria y por otro el resto de los supuestos de responsabilidad. En el primer caso, el montante de todas las reclamaciones sentenciadas en 2021 ha sido de 9.265.627,88€. Se ha reconocido a los recurrentes un total de 2.123.603,88€; es decir, algo menos del 23%.

Respecto al resto de supuestos de responsabilidad, las reclamaciones en vía judicial se han elevado a 5.791.583,14€, de los que tan solo se ha reconocido la cifra de 87.031,14€; un 1,50%.

Actividad vinculada a COVID

El ejercicio de la Abogacía durante 2021 ha estado vinculado en buena medida a la pandemia. Por una parte, finalizado el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020 (9 de mayo de 2021) la adopción de medidas sanitarias precisó, en la medida en que tenían impacto en el ejercicio de derechos fundamentales, la solicitud de autorización judicial, en los términos previstos en los artículos 8.6 y 10.2 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

El Plan de Contingencia aprobado mediante Circular 1/2020, de la Abogacía General, sobre Contingencias Procesales por efecto de la pandemia Covid 19, ha seguido aplicándose durante 2021.

La urgencia que la gestión de la pandemia requería para la adopción de tales medidas, que afectaban a municipios e incluso a comarcas completas, había motivado ya en 2020 el establecimiento de un turno rotatorio de guardia de letradas y letrados. De manera que, en coordinación con el Servicio Extremeño de Salud y con el Área consultiva de la Abogacía, se abordaba la preparación del escrito solicitando la ratificación y la documentación probatoria necesaria a tal fin en muy pocas horas.

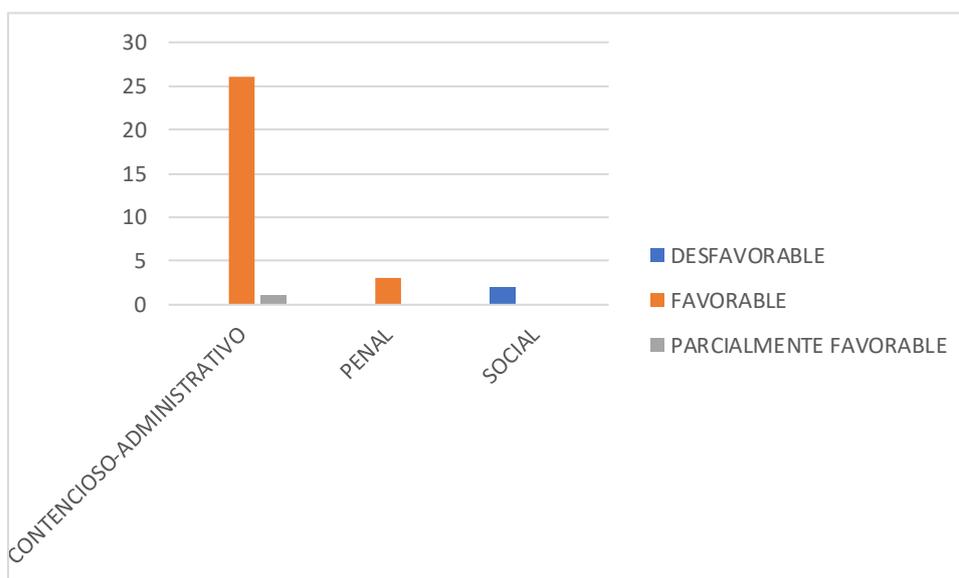
Esta actividad se ha realizado en su mayor parte fuera de la jornada laboral (tardes y fines de semana) y la colaboración e implicación del personal de la Abogacía ha sido total y absoluta. Este protocolo de trabajo, en paralelo con los órganos gestores y con el Área

consultiva y anticipando en la medida de lo posible el contenido de los escritos procesales, ha permitido solicitar la ratificación muy poco tiempo después de la adopción del acuerdo correspondiente del Consejo de Gobierno. Se ha logrado así que en el mismo día de la petición la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura resolviera la petición de autorización.

En total han sido 18 las solicitudes de autorización de medidas sanitarias tramitadas y prácticamente todas han tenido resultado favorable, salvo alguna pequeña matización introducida por la Sala en dos de ellas.

Por otro lado, ya hemos indicado que la actividad judicial en general se ha visto incrementada en 2021 en todos los órdenes jurisdiccionales. A continuación, damos razón de los resultados estadísticos de los procesos en los que ha recaído sentencia en 2021:

Jurisdicción	Desfavorable	Favorable	Favorable parcial	Total
Contencioso-administrativo		26	1	27
Penal		3		3
Social	2			2
Total general	2	29	1	32



En el ámbito de la jurisdicción penal debemos destacar los procesos instruidos por delitos de homicidio-lesiones imprudentes frente a personal directivo de residencias de tercera edad. En 2021 se ha acordado el sobreseimiento y archivo de los procesos relativos a la residencia de Garrovillas y a la residencia Los Pinos de Plasencia. El proceso de la residencia La Hacienda (Cáceres) está encaminado al sobreseimiento también, dado que el informe del médico forense estima que no hubo infracción de la lex artis.

En el proceso de la residencia El Cuartillo de Cáceres (asistida) se practicaron numerosas diligencias de instrucción durante 2021 y, finalmente, se ha decretado sobreseimiento, aunque ya en 2022.

De modo que podemos concluir que la gestión de los procesos penales vinculados a la pandemia ha sido eficiente.

En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, al margen de los procesos ya referidos sobre ratificación o autorización de medidas sanitarias, han finalizado sendos procesos que se habían abierto en la Audiencia Nacional, dirigidos contra la Orden comunicada del Ministerio de Sanidad de 14 de agosto de 2020 y la Orden comunicada de la Ministra de Sanidad de 11 de marzo de 2021, en los que la Junta de Extremadura se había personado como parte codemandada. Los recursos han sido inadmitidos, por lo que el resultado es favorable.

También ha sido favorable el resultado de procesos contenciosos que tenían por objeto la aplicación de las medidas sanitarias en el ámbito educativo: fase 2 del plan para la transición hacia una nueva normalidad y horarios obligatorios. Y procesos en materia de protección de Derechos Fundamentales: restricción de entrada y salida en ciertos municipios y vacunación infantil en los centros educativos de los menores entre 5 y 11 años.

TÍTULO III.- ÁREA DE ASISTENCIA LETRADA

A. Bastanteo de poderes y garantías, así como legitimación de firmas de autoridades y personal funcionarios en documentos públicos.

Durante el ejercicio 2021, las funciones de bastanteo y fe pública recogidas actualmente en el artículo 49 del Decreto 1/2022, de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, realizadas tanto de manera telemática como presencial, han arrojado la siguiente cantidad de actuaciones:

Diligencias de bastanteo de avales, seguros de caución u otras garantías firmadas por los letrados de la Abogacía	
01/01/2021 a 31/12/2021.....	2.041 diligencias firmadas
Diligencias de bastanteos de poderes a representantes de empresas para retirar avales o endosar certificaciones de obras firmadas por los letrados de la Abogacía	
01/01/2021 a 31/12/2021.....	129 diligencias firmadas
Diligencias de bastanteo de poderes a representantes de entidades bancarias para constituir avales, seguros de caución y otras garantías firmadas por los letrados de la Abogacía	
01/01/2021 a 31/12/2021.....	66 diligencias firmadas
Legitimaciones de firmas de autoridades y personal funcionario en documentos públicos firmadas por los letrados de la Abogacía	
01/01/2021 a 31/12/2021.....	30 legitimaciones de firma
TOTAL ACTUACIONES DE BASTANTEO Y FE PÚBLICA EN 2021 FIRMADAS POR LOS LETRADOS DE LA ABOGACÍA GENERAL:	
<u>2.266 ACTUACIONES</u>	

B.- Asistencias de Letrados a órganos colegiados.

A lo largo del año 2021, La abogacía General ha participado, por medio de sus letrados en multitud de órganos colegiados, en los que la normativa que les es de aplicación, exige la participación de un miembro de la Abogacía.

En unos casos se trata de órganos permanentes, tales como la Comisión Jurídica, la Junta Consultiva de Contratación administrativa, la Junta Económico administrativa o el Jurado Autonómico de Valoraciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

Asimismo, el Letrado General, es miembro nato de la Comisión de Secretarios Generales, al amparo de lo previsto en el Decreto 188/2010, de 1 de Octubre, por el que se aprueban las normas de organización y funcionamiento del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y de la Comisión de Secretarios Generales, y se regula la utilización de medios electrónicos en el desarrollo de su actividad. (DOE 7 octubre 2010, núm. 194), reuniéndose en tal órgano con cadencia mínima semanal.

El mismo Letrado General, participa directamente en otros órganos tales como la comisión interdepartamental especial prevista en el artículo 5 de la Ley 7/2018, de 2 de agosto, extremeña de grandes instalaciones de ocio (LEGIO), o la Comisión de comunicación y publicidad institucional de Extremadura, creada por la Ley 8/2013, de 27 de diciembre, de comunicación y publicidad institucional de Extremadura.

En otros, se trata de órganos creados para resolver procedimientos específicos, tales como comisiones de valoración de concursos, tribunales de selección de personal, o mesas de contratación.

A continuación, destacamos las principales asistencias de los letrados en estos órganos durante el año 2021.

NOMBRE DEL ÓRGANO	NÚMERO DE ASISTENCIAS
Sesiones de la Comisión Jurídica	31
Sesiones de la Junta Económico Administrativa	4
Sesiones de la Junta Consultiva de Contratación administrativa	6
Mesas de contratación y comisiones de valoración	10
TOTAL ASISTENCIAS LETRADAS	51

LIBRO SEGUNDO.- MEMORIA DE LA COMISIÓN JURÍDICA DE EXTREMADURA



**MEMORIA ANUAL DE LAS ACTIVIDADES
Y DE LOS EXTRACTOS DE LA DOCTRINA
~AÑO 2021~**

ÍNDICE	
1	PRESENTACIÓN 2
2	COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO 3
2.1	Composición 3
2.2	Funcionamiento 4
2.3	Asistencia a jornadas y reuniones de coordinación..... 5
2.4	Página web y transparencia 6
3	LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA COMISIÓN JURÍDICA DE EXTREMADURA 6
3.1	Materias objeto de consulta preceptiva 6
3.2	Consultas recibidas 7
3.3	Dictámenes emitidos..... 9
3.4	Inadmisiones 9
4	LA FUNCIÓN DE LA COMISIÓN JURÍDICA COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO ENCARGADO DE LA RESOLUCIÓN DE RECURSOS ESPECIALES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN 10
4.1	Actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación 10
4.2	Recursos presentados 11
4.3	Resoluciones acordadas..... 13
4.4	Recursos contencioso-administrativos interpuestos, y sentido de los pronunciamientos..... 14
5	EXTRACTO DOCTRINAL..... 14
5.1	Función consultiva 15
5.2	Función como órgano administrativo encargado de la resolución de recursos especiales en materia de contratación 26

1 PRESENTACIÓN

La presente Memoria tiene por objeto dar a conocer, de forma resumida, la actividad desplegada por la Comisión Jurídica de Extremadura a lo largo del ejercicio 2021.

Al mismo tiempo, mediante la misma, se da cumplimiento al mandato normativo contenido en el artículo 64.8 del Reglamento de organización y funcionamiento de la Abogacía General de la Junta de Extremadura, de su Cuerpo de Letrados y de la Comisión Jurídica de Extremadura, aprobado por Decreto 1/2022, de 12 de enero, el cual preceptúa que *«la Comisión Jurídica de Extremadura elaborará una memoria anual de las actividades y de los extractos de la doctrina emanada de la misma, que se incorporará como libro separado a la memoria de la Abogacía General»*.

Hemos de destacar, en cuanto al funcionamiento de la Comisión Jurídica de Extremadura a lo largo del año 2021, tres aspectos relevantes.

En primer lugar, la aprobación de la Ley 2/2021, de 21 de mayo, de defensa, asistencia jurídica y comparecencia en juicio de la administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ha supuesto actualizar el ámbito de actuación a los recientes cambios legislativos estatales con la necesaria modificación de su configuración para integrarla en el sistema jurídico-administrativo autonómico a efectos de aumentar su eficacia y eficiencia. Esta integración orgánica, prevista en su ley de creación de 2015, se lleva a cabo mediante su integración orgánica en la Abogacía General, ejerciendo las funciones que le atribuye la presente ley con independencia de criterio jurídico.

Sin perjuicio de esta autonomía funcional en el desarrollo de las deliberaciones y en la emisión de dictámenes y resoluciones a adoptar como órgano colegiado, la organización y funcionamiento de los recursos humanos, presupuestarios y de régimen interior de la Comisión Jurídica de Extremadura se integran a todos los efectos en la Abogacía General de la Junta de Extremadura.

En segundo lugar, a lo largo del año 2021, los efectos de la COVID-19, si bien empiezan a decaer, en buena medida han continuado condicionando la actividad de las Administraciones y de la propia Comisión Jurídica, y así, el esfuerzo de los empleados públicos ha facilitado la preparación de las reuniones y de los expedientes, junto al objetivo institucional de cumplir sus funciones con la mayor normalidad posible.

Por último, en el ecuador del año 2021 ha tenido lugar la renovación de casi la totalidad de los miembros que conforman la Comisión Jurídica de Extremadura. Por ello, sirva esta Memoria como reconocimiento a la labor que han desempeñado con dedicación y compromiso durante el periodo 2015-2021 los vocales Dña. Florencia Cuervo Torres, D. Pedro Escribano Fernández, D. Luis López Reyes, bajo la Presidencia de Dña. Concepción Montero Gómez.

2 COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

2.1 Composición

La Comisión Jurídica de Extremadura, como órgano colegiado, está compuesta por el Presidente, y cuatro Vocales, además del Secretario, funcionario letrado de la Abogacía General, con voz, pero no voto. Igualmente es designado un letrado suplente.

Los/as vocales son nombrados mediante Decreto de Consejo de Gobierno, debiendo reunir los siguientes requisitos:

- Ser funcionarios/as de carrera de cualquier Administración Pública para cuyo acceso al cuerpo o especialidad se exigieran la licenciatura o grado en derecho.
- Llevar en servicio activo en dicho cuerpo o especialidad más de diez años.
- No haber ocupado en los dos años anteriores cargo público representativo o de naturaleza eventual.
- Reunir las condiciones, experiencia, cualificación y cualquier otro requisito de idoneidad que, en su caso, se determine reglamentariamente.

Su nombramiento se efectúa por un periodo de cinco años, con la posibilidad de reelección por una sola vez por el mismo periodo, sin que en ningún caso pueda superarse el límite de los 10 años.

El presidente y los vocales de la Comisión Jurídica de Extremadura son declarados en situación de Servicios Especiales, prestan sus servicios en régimen de dedicación exclusiva y están sujetos al régimen de incompatibilidades previsto para los altos cargos. Igualmente, el desempeño de estos puestos no es compatible con cargo alguno de representación popular ni con el desempeño de todo cargo político o administrativo, el desempeño de funciones directivas en los partidos políticos, sindicatos o asociaciones con ánimo de lucro, ni con toda clase de empleo al servicio de estos.

El Presidente y los Vocales son nombrados mediante Decreto del Consejo de Gobierno garantizando la representación equilibrada entre mujeres y hombres. Así, mediante Decreto 70/2021, de 23 de junio, se dispone el cese y nombramiento del Presidente y los Vocales de la Comisión Jurídica de Extremadura, conforme a las disposiciones establecidas en la nueva Ley. El mismo ha sido publicado en el Diario Oficial de Extremadura nº 121, de 25 de junio de 2021, quedando configurada su composición actual de la siguiente manera:

Presidente

D. Javier de Manueles Muñoz

Vocales

D.^a M.^a José Rubio Cortés

D. José Luis Martín Peyró

D.^a Marina Godoy Barrero

D.^a M.^a Josefa Guerrero Hernández

Letrado-Secretario

D. Salvador Mateos Sánchez

Letrado-Secretario suplente

D. Javier Gaspar Nieto

2.2 Funcionamiento

La Comisión Jurídica de Extremadura adopta sus acuerdos y aprueba sus dictámenes siempre en Pleno, asistido por la Secretaría-letrada, que cuenta con voz, pero no voto.

Para la adopción de acuerdos y aprobación de dictámenes, el Pleno debe estar válidamente constituido. Para la válida constitución del Pleno se requerirá, previa convocatoria de la Presidencia o de quien legalmente le sustituya, la presencia del titular de ésta y de la Secretaría, o quienes legalmente les sustituyan, y de una vocalía. La convocatoria adjuntará el orden del día en el que se relacionen los puntos a tratar. Deberá acompañarse el borrador del acta de la sesión anterior. La comunicación a las personas miembros de la Comisión se efectuará, al menos, con veinticuatro horas de antelación para las sesiones ordinarias y con cuarenta y ocho horas de antelación para las extraordinarias. Desde la convocatoria estará a disposición de los miembros del Pleno toda la documentación.

Excepcionalmente podrá quedar válidamente constituida el Pleno, si se encuentran presentes todos sus miembros y así lo acuerdan. En este caso, el orden del día será adoptado por mayoría.

Las sesiones preparatorias y plenarias se desarrollarán en aquella sede administrativa donde tenga habilitado despacho la Presidencia de la Comisión Jurídica de Extremadura, sin perjuicio de que, por resolución motivada de esta, se celebren circunstancialmente en diferente sede.

Sin perjuicio de ello, la Comisión Jurídica de Extremadura, cuando así lo acuerde motivadamente su Presidencia, podrá celebrar sesiones no presenciales, adoptar acuerdos y aprobar actas a distancia por medios telemáticos.

Los dictámenes y resoluciones son aprobados a propuesta de la vocalía ponente y por mayoría de votos de las personas miembros de la Comisión. La presidencia de la Comisión tiene voto de calidad en caso de empate.

El voto es personal e indelegable y sólo pueden votar las personas miembros presentes. Quienes discrepen del voto mayoritario deberán formular, conjunta o individualmente, voto particular por escrito en el plazo de dos días hábiles, que se incorporará al texto aprobado.

A partir de las anteriores premisas el número de Plenos celebrados por la Comisión Jurídica de Extremadura, en el año 2021 ha sido de 58, respondiendo 10 de ellos a convocatorias extraordinarias.

2.3 Asistencia a jornadas y reuniones de coordinación

Por lo que se refiere a la función consultiva, los vocales de la Comisión Jurídica de Extremadura han asistido a las siguientes jornadas de la función consultiva que se han celebrado en el año 2021, con participación de los distintos órganos consultivos autonómicos (Consejos Consultivos y Comisiones Asesoras) y del Consejo de Estado:

- «*Acto Conmemorativo XXV Aniversario del Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana*». Valencia, 25 de octubre
- «*Reunión de las presidentas y presidentes de los órganos consultivos (Consejo de Estado y órganos consultivos autonómicos)*». Valencia, 26 de octubre

- «*Jornadas de Responsabilidad Patrimonial de la Administración Sanitaria*», organizadas por el Consejo Consultivo de Andalucía. Granada, 25 y 26 de noviembre

En cuanto órgano encargado de la resolución de recursos especiales en materia de contratación, la Comisión Jurídica de Extremadura ha venido participando en el año 2021 en las siguientes reuniones de coordinación con el resto de los órganos administrativos encargados de la resolución de recursos contractuales a nivel autonómico y con el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

- X Reunión de coordinación celebrada a través de medios telemáticos, el 18 de febrero, bajo la convocatoria del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia.
- XI Reunión de coordinación celebrada en Salamanca, el 4 de octubre, bajo la convocatoria del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León.

2.4 Página web y transparencia

La Comisión Jurídica de Extremadura dispone de una página web a la que se accede a través de la siguiente dirección: <https://ciudadano.gobex.es/web/cje> . En este espacio web se da publicidad tanto a los dictámenes emitidos en el ejercicio de la función consultiva como a las resoluciones adoptadas en relación con los recursos especiales en materia de contratación interpuestos, cuya búsqueda se puede realizar a través de distintos criterios. Se ha mantenido también el acceso a la doctrina del Consejo Consultivo de Extremadura a través de los distintos dictámenes emitidos por ese órgano.

Al margen de lo anterior, la Comisión Jurídica de Extremadura, a lo largo del año 2021, ha dado publicidad a sus dictámenes y resoluciones en el Portal de Transparencia de la Junta de Extremadura mediante envíos quincenales.

3 LA FUNCIÓN CONSULTIVA DE LA COMISIÓN JURÍDICA DE EXTREMADURA

3.1 Materias objeto de consulta preceptiva

La Comisión Jurídica, como órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Extremadura, deberá ser consultada en todos aquellos asuntos que por ley resulte

preceptiva la emisión de dictamen por la Administración consultiva, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Consejo de Estado.

En concreto, la Comisión Jurídica de Extremadura deberá ser consultada en los siguientes asuntos:

- Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general, que no sean de organización y funcionamiento, y se dicten en ejecución de las leyes y sus modificaciones.
- Transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Junta de Extremadura, así como el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten sobre los mismos.
- Expedientes tramitados por la Junta de Extremadura, las entidades locales de Extremadura y las universidades públicas sobre:
 - Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 50.000 euros.
 - Revisión de oficio de actos administrativos en los supuestos establecidos en las leyes.
- Recursos extraordinarios de revisión.
- En materia de contratación pública:
 - La interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista.
 - Las modificaciones de los contratos cuando no estuvieran previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6.000.000 de euros.
 - Las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros.
- Creación o supresión de municipios, así como la alteración de términos municipales.

3.2 Consultas recibidas

En el año 2021 se han recibido un total de **125 consultas**.

Del total de consultas recibidas en este año su **distribución por materias** es la siguiente:

Materias	Número de consultas
Reclamaciones de responsabilidad patrimonial	40
Revisión de oficio de actos administrativos	31
Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general	25
Interpretación, nulidad y resolución de los contratos	19
Recursos extraordinarios de revisión	4
Reclamaciones de responsabilidad contractual	4
Modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico	1
Otros	1

Atendiendo a la **administración consultante** resulta la siguiente distribución:

Administración	Número de consultas
Administración autonómica	82
Administración local	42
Universidad de Extremadura	1

La **representación gráfica** en porcentajes es la siguiente:



3.3 Dictámenes emitidos

Dentro de este apartado se reflejan el número de dictámenes emitidos en el año 2021, incluidos los relativos a consultas pendientes del año 2020, en los que se ha entrado a analizar el fondo del asunto. También se incorporan aquellos dictámenes en los que no se entra al fondo al apreciarse defectos en la tramitación del procedimiento, la caducidad del mismo o la prescripción de acciones, dejando para un apartado específico los acuerdos de inadmisión adoptados sobre diversas consultas planteadas.

Las consultas del año 2021 no atendidas en ese mismo año se computarán dentro de los dictámenes emitidos en el año 2022.

A lo largo de 2021 se han aprobado un total de **102 dictámenes**, correspondiendo 14 de ellos a consultas formuladas en el año 2020.

Del total de dictámenes emitidos en este año su **distribución por materias** es la siguiente:

Materia	Número de dictámenes
Reclamaciones de responsabilidad patrimonial	23
Revisión de oficio de actos administrativos	26
Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general	27
Interpretación, nulidad y resolución de los contratos	18
Recursos extraordinarios de revisión	2
Reclamaciones de responsabilidad contractual	3
Modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico	3

3.4 Inadmisiones

Del total de consultas efectuadas en el año 2021 fueron objeto de inadmisión un total de **13 consultas**, por afectar a cuestiones sobre las que este órgano no está llamado a dictaminar con carácter preceptivo, calificándose como facultativas, o bien, debido a la remisión incompleta del expediente.

4 LA FUNCIÓN DE LA COMISIÓN JURÍDICA COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO ENCARGADO DE LA RESOLUCIÓN DE RECURSOS ESPECIALES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

4.1 Actos susceptibles de recurso especial en materia de contratación

A partir de la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), el régimen de los contratos y actos susceptibles de recurso especial se contiene en su artículo 44. Este nuevo régimen supone la ampliación tanto del tipo de contratos como de actos respecto de los que se puede interponer el recurso.

Y así, podrá interponerse recurso en relación con los siguientes **contratos**:

- Contratos de obras cuyo valor estimado sea superior a tres millones de euros, y de suministro y servicios, que tenga un valor estimado superior a cien mil euros.
- Acuerdos marco y sistemas dinámicos de adquisición que tengan por objeto la celebración de alguno de los contratos indicados anteriormente, así como los contratos basados en cualquiera de ellos.
- Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.
- Serán igualmente recurribles los contratos administrativos especiales, cuando, por sus características no sea posible fijar su precio de licitación o, en otro caso, cuando su valor estimado sea superior a lo establecido para los contratos de servicios.
- Asimismo, serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación los contratos subvencionados a que se refiere el artículo 23 LCSP, y los encargos cuando, por sus características no sea posible fijar su importe o, en otro caso, cuando este, atendida su duración total más las prórrogas, sea igual o superior a lo establecido para los contratos de servicios.

Pudiendo ser objeto de recurso las siguientes actuaciones:

- Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación.
- Los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149 LCSP.

- Los acuerdos de adjudicación.
- Las modificaciones basadas en el incumplimiento de lo establecido en los artículos 204 y 205 LCSP, por entender que la modificación debió ser objeto de una nueva adjudicación.
- La formalización de encargos a medios propios en los casos en que estos no cumplan los requisitos legales.
- Los acuerdos de rescate de concesiones

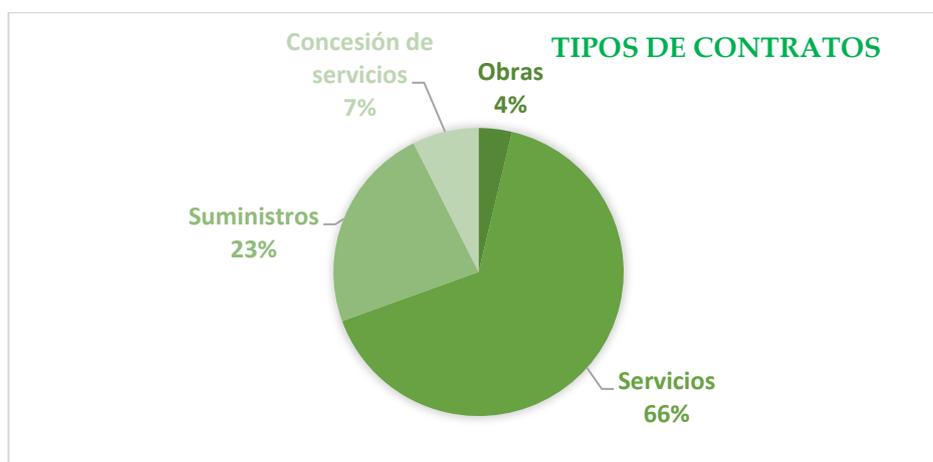
4.2 Recursos presentados

A lo largo del año 2021 han sido un total de **108 recursos** especiales en materia de contratación interpuestos, que se pueden clasificar atendiendo a los distintos criterios.

En consideración al **tipo de contrato**:

Obras	Servicios	Suministros	Concesión de servicios
4	71	25	8

Arrojaría la siguiente representación gráfica en porcentajes:



Atendiendo al **acto objeto de recurso**:

Pliegos	Adjudicaciones	Exclusiones	Otros
38	52	16	2

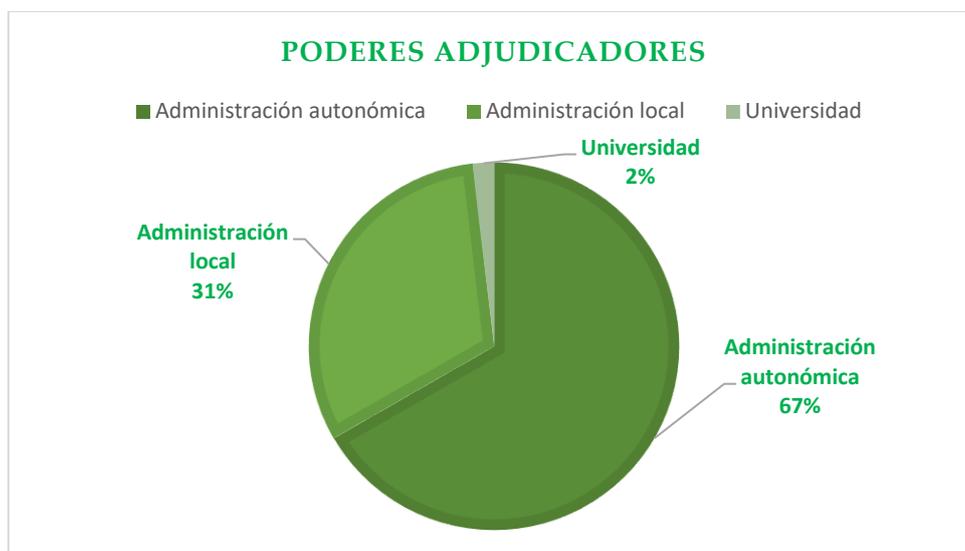
Resultando la siguiente gráfica en porcentajes:



Si atendemos a los **poderes adjudicadores**, la distribución sería la siguiente

Administración autonómica	Administración local	Universidad
72	34	2

La representación gráfica aproximada en porcentajes es la siguiente:



En cuanto a los recursos interpuestos a lo largo del ejercicio 2021 todos ellos han sido resueltos a la fecha de elaboración de la presente Memoria, siendo el **sentido de las resoluciones** el siguiente:

Desestimatorias	Estimatorias	Estimatorias parciales	Inadmisiones	Desistimientos
55	14	19	12	8

De estos datos podemos elaborar la siguiente gráfica:



4.3 Resoluciones acordadas

En cuanto a las resoluciones acordadas en el año 2021, se incluyen todas aquellas dictadas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de ese mismo año, y por tanto también las resoluciones correspondientes a los recursos presentados en 2020 pendientes de resolución.

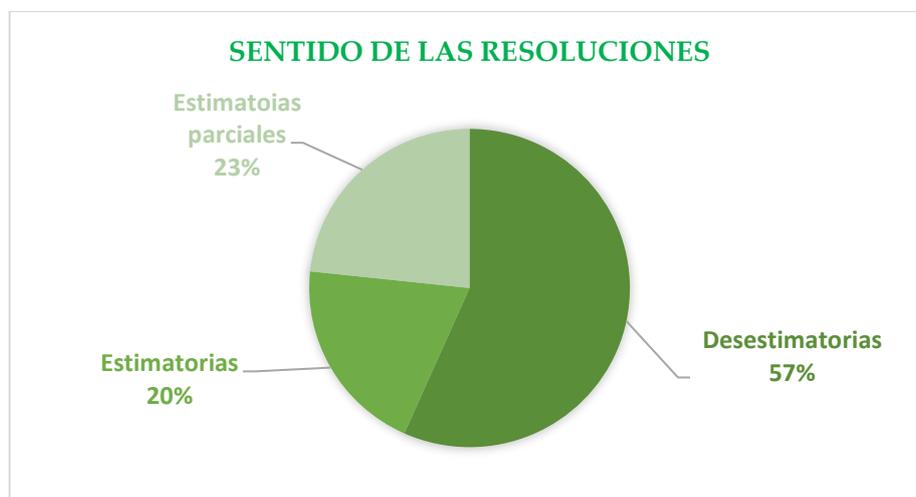
El número total de resoluciones adoptadas en el periodo considerado ha sido de **75**, si bien referidas a un total de **90 recursos**, pues varias de ellas resuelven dos o más recursos acumulados, algunos con diferente sentido, es decir, una misma resolución que resuelve varios recursos puede tener conjugar pronunciamiento estimatorio con desestimatorio al ser referida a diferentes recursos frente al mismo contrato.

A estas hay que añadir **14 resoluciones de inadmisión**, así como **9 resoluciones de desistimiento**.

En cuanto al **sentido de las resoluciones** adoptadas el resultado es el siguiente:

Desestimatorias	Estimatorias	Estimatorias parciales	Inadmisiones	Desistimientos
51	18	21	14	9

Su representación gráfica por porcentajes, sin tener en cuenta las resoluciones de inadmisión y desistimiento, quedaría así:



4.4 Recursos contencioso-administrativos interpuestos, y sentido de los pronunciamientos

En el año 2021 han sido 9 las resoluciones de la Comisión Jurídica de Extremadura frente a las que se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, habiendo recaído sentencia en todos los procedimientos judiciales sustanciados al efecto, y cuyos fallos, desestimatorios de los 9 recursos contenciosos interpuestos, confirman el acierto de las resoluciones dictadas por esta Comisión Jurídica durante el periodo al que se refiere la presente Memoria.

5 EXTRACTO DOCTRINAL

El extracto doctrinal que aquí se traslada contiene aquellos dictámenes y resoluciones, citados de forma resumida y extractada, que bien por las dificultades que para su elaboración ha supuesto, bien porque han versado sobre asuntos que subjetivamente se estiman relevantes, son merecedores de especial atención.

5.1 Función consultiva

Dictamen nº 29/2021, de 8 de abril, emitido en relación con la consulta nº 42/2021 relativa al expediente de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Badajoz por daños y perjuicios ocasionados por la mala prestación de un servicio público.

En este expediente, se presentó solicitud de indemnización por los daños personales sufridos por el reclamante, presuntamente a consecuencia de una caída ocurrida en un autobús urbano.

La Comisión Jurídica dictaminó de forma desfavorable sobre la consulta, dado que la propuesta de resolución determinaba, sin pronunciarse sobre los hechos acaecidos, la ausencia de responsabilidad de la Administración y la responsabilidad de la empresa contratista, y se pronunció acerca del procedimiento a seguir en caso de reclamación por daños y perjuicios causados en caso de servicios prestados por empresas contratistas de la Administración Pública:

«Como indicaba a este respecto la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 32/2018, de 25 de enero, “La postura mayoritaria tanto del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid como de esta Comisión Jurídica Asesora estriba en considerar que la Administración, como titular del servicio público, es responsable hacia los ciudadanos de los daños causados en la prestación de servicios públicos sin perjuicio de su derecho a repetir frente a sus contratistas, así dictámenes 168/11, de 13 de abril, 642/11, de 16 de noviembre y 151/14, de 9 de abril, entre otros”.

O como dijo el Consejo de Estado en su Dictamen nº 205/2020, de 18 de junio, la obligación del contratista de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato, “no obsta para que el mecanismo de pago, en los casos en que la responsabilidad sea del contratista, por no haber sido el daño consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración (...), eluda la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración contratante, de tal suerte que lo que procede es que primero pague la Administración, y luego ésta repita frente al contratista, en los términos de la doctrina legal de este Consejo de Estado” (dictamen número 996/2007, de 30 de mayo, y los que cita).

En definitiva, la obligación legal que pesa sobre el contratista de hacer frente a las consecuencias indemnizatorias que se deriven de su actuación por daños a terceros no priva a los particulares del derecho de exigir directamente a la Administración titular de la obra o del servicio causante del daño la indemnización correspondiente, aunque haya un contratista interpuesto, ni dispensa a la Administración contratante de su obligación de tramitar y resolver las reclamaciones que los particulares le presenten. Y ello sin perjuicio de ejercer la acción de regreso contra el contratista causante de los daños, toda vez que la indemnización pagada, por aplicación del mencionado precepto legal, correrá a cuenta de este».

[...]

Por consiguiente, no encontrándonos como parece entender la instructora del expediente, dado que fundamenta la propuesta de resolución en el contenido del artículo 196.3 de la LCSP, ante el requerimiento previo previsto en este apartado al órgano de contratación para que este, oído el contratista, informe sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños, sino ante el ejercicio de una acción de responsabilidad patrimonial, los acontecimientos descritos por el reclamante derivarán o no en un supuesto de responsabilidad patrimonial tras el análisis de la concurrencia o no de los presupuestos determinantes de esta indicados en el fundamento jurídico segundo, tanto si el servicio se presta directamente por el Ayuntamiento o a través de un tercero.

Lo anterior debe entenderse sin perjuicio de que, en caso de que se llegara a considerar tras el oportuno y adecuado expediente tramitado la existencia de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Badajoz pudiera este, en su caso, ejercitar la acción de regreso frente al concesionario del servicio en virtud de lo dispuesto en la normativa aplicable de contratación o del propio contenido de los pliegos que rigieron la licitación, máxime teniendo en cuenta que nadie ha planteado ni se desprende lo más mínimo del expediente recibido, que los acontecimientos pudieran haberse producido como consecuencia de una orden directa o inmediata del propio Ayuntamiento, hecho que podría exonerar la hipotética responsabilidad del concesionario a tenor de la normativa de contratación aplicable al caso concreto, o que no se hubieran cumplido las obligaciones de policía en la ejecución del contrato de concesión o hubiera habido algún tipo de actuación negligente por parte de la Administración».

Dictamen nº 64/2021, de 22 de julio, sobre la consulta nº 113/2021 relativa al expediente de revisión de oficio del Acuerdo de 3 de marzo de 2017 del Pleno del Ayuntamiento de Valverde del Fresno por el que se aprueba la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por depuración y/o vertido de aguas negras, residuales y pluviales.

Se trata de un supuesto la revisión de oficio por causa de nulidad de una disposición general, en concreto, una Ordenanza fiscal reguladora de una tasa por depuración y/o vertido de aguas negras, residuales y pluviales por una entidad local.

El interés del asunto radica en que es poco frecuente el sometimiento de disposiciones generales a revisión, y máxime de ordenanzas fiscales –los pronunciamientos en otros órganos consultivos sobre estas son prácticamente inexistentes-; y se pone de manifiesto la importancia del informe técnico justificativo de los costes como trámite singularizado y esencial en la configuración de estas.

En este caso se concluye dictaminando favorablemente la revisión de oficio planteada al apreciarse la omisión del informe técnico-económico previsto en el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales y en el artículo 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, informe en el que deben ponerse de manifiesto el valor de mercado o la posible cobertura del coste del servicio en la configuración de la tasa.

Este informe preceptivo es considerado esencial en la configuración del tributo y, por tanto, su omisión es equiparable a la ausencia absoluta de procedimiento.

Así se indica que:

«[...] es notoria y manifiesta la vulneración del referido artículo al haberse omitido un informe técnico que es preceptivo y esencial en la configuración del tributo, ya que la omisión de este supone un quebrantamiento del procedimiento de elaboración como cauce formal de garantía en la expresión de aquella que vicia de nulidad la ordenanza fiscal, procedimiento que, como viene poniendo de manifiesto la doctrina y la jurisprudencia, constituye un límite al ejercicio de la potestad normativa con la finalidad de garantizar la legalidad, acierto y oportunidad de una disposición que pasa a integrar el ordenamiento jurídico.

Además de ello, la ausencia del referido informe vicia la voluntad del órgano que aprueba la tasa e impide controlar a los sujetos pasivos a través de recursos indirectos contra las mismas si todos los elementos que la configuran han sido establecidos respetando los principios de legalidad, equivalencia, igualdad, proporcionalidad y capacidad económica, según los casos.

[...]

En atención a todo lo expuesto hemos de concluir que la ausencia de estudio económico-financiero en el expediente de aprobación de la Ordenanza fiscal reguladora de la tasa por depuración y/o vertido de aguas negras, residuales y pluviales, comporta la omisión de un aspecto esencial del procedimiento exigido por el artículo 25 del TRLRHL y, también, por el artículo 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, que establece que:

«1. Toda propuesta de establecimiento de una nueva tasa o de modificación específica de las cuantías de una preexistente deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos para su elaboración, una memoria económico-financiera sobre el coste o valor del recurso o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta.

La falta de este requisito determinará la nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias que determinen las cuantías de las tasas».

Por tanto, procede apreciar la concurrencia del supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el apartado 2 del artículo 47 de la LPACAP “También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren [...] las leyes [...]” al haberse aprobado la ordenanza fiscal contraviniendo notoria y manifiestamente el artículo 25 del TRLRHL y, por ende, el artículo 20 de la Ley 8/1989, de 13 de abril, al haberse omitido un trámite esencial contenido en las normas reguladoras del procedimiento de elaboración de tasas, [...]».

Dictamen nº 87/2021, de 21 de octubre, relativo al expediente de responsabilidad patrimonial tramitado por el Ayuntamiento de Fuente de Cantos con motivo de la reclamación formulada por doña XXX por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Se trata de un expediente en el que se reclama una indemnización por fracturas de tobillo y vértebra con ocasión de la caída de una vecina en la plaza, en las proximidades de la entrada del Ayuntamiento, supuestamente, al resbalarse por los excrementos existentes en aquella procedentes de una plaga de estorninos que había en la localidad.

En el expediente queda acreditado que la presencia de numerosos excrementos pudo ocasionar, con alto grado de probabilidad y certeza, la caída, teniendo en cuenta además que el suelo se encontraba mojado como consecuencia de la lluvia y, por tanto, el riesgo de caída también se habría incrementado con ocasión de esta. De esta forma se concluye afirmando que el acúmulo de excrementos existente como consecuencia de la plaga de estorninos es una causa relevante y adecuada para incrementar el riesgo de una caída que, finalmente, se produjo, pero, la cuestión a dilucidar era si podía atribuirse al Ayuntamiento responsabilidad por un déficit en el funcionamiento deficiente del servicio público a consecuencia del incumplimiento del deber de mantener la vía de la que se es titular, en las debidas condiciones de conservación y seguridad, en un supuesto extraordinario de plaga que dificultaba enormemente el desarrollo de las tareas de limpieza. La Comisión concluye que, en efecto, se aprecia dicha responsabilidad, pero en concurrencia con la culpa de la propia víctima, reconociendo una indemnización, sobre las lesiones probadas, del 50 %, como criterio modulador derivado de dicha concurrencia de culpas. Así, se expresa la Comisión en los siguientes términos:

«En estos supuestos es determinante establecer cuál sería el estándar de calidad exigible en la prestación del servicio para determinar si este se ha desarrollado adecuadamente, y para ello hay que tener en cuenta los medios que pueden ponerse a disposición con arreglo a las posibilidades de gestión y económicas existentes, la zona en la que se producen los hechos, esto es, si existe un mayor o menor tránsito de personas y si el riesgo –presencia de excrementos- se produce con un carácter esporádico o continuado.

Como señala la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997, en el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de la Administración en la prevención de situaciones de riesgo ha de dilucidarse si “dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo”. Y en la propia sentencia como pauta metodológica para resolver el caso dado se indica que “hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución española a la actuación administrativa”.

Y sobre este particular, el informe del encargado de la limpieza indica que esta se realiza de forma diaria y que el suelo, en particular, sería fregado, además, los viernes, si bien no se detalla la frecuencia de limpieza de la plaza en comparación con otras zonas de la localidad con la finalidad de verificar, por comparativa, si dentro de las disponibilidades de medios existentes se habían adoptado las medidas de limpieza exigibles.

No obstante, a pesar de no obrar la comparativa descrita, sobre este deber de la Administración de velar por la adecuada limpieza de una zona de tránsito permanente sometida a un riesgo continuo de caídas por la constante existencia de excrementos, entendemos que si bien no es exigible una presencia permanente de los servicios de limpieza, ni un sistema de aviso continuado a estos en supuestos de acúmulo ya que este es permanente y continuado en la zona, es exigible a la Administración una mayor prontitud y diligencia en el servicio público de limpieza y mantenimiento que el estándar ordinario por la magnitud del problema. Y, en este caso, teniendo en cuenta, como reconoce el propio encargado de limpieza, que la presencia de excrementos es continua, la limpieza diaria de una plaza céntrica en la que se ubica el propio Ayuntamiento y que, por tanto, es un espacio de tránsito permanente, que ya de ordinario, por sus características, debería ser objeto de dicha limpieza diaria o muy frecuente, no podemos considerarla una frecuencia suficiente para evitar o minorar el riesgo –existencia de excrementos– o, en su caso, para eliminarlo, en la medida de lo posible, en el caso de que la fuente de peligro se hubiera materializado –acúmulo notorio de excrementos–. Por tanto, ha de concluirse que no se han destinado los medios suficientes para garantizar una limpieza del lugar acorde a las circunstancias concurrentes y, por tanto, apreciamos un funcionamiento deficitario del servicio público de mantenimiento y limpieza.

Asimismo, y sin perjuicio de la insuficiencia del servicio de limpieza en los términos señalados como causa principal que determina la responsabilidad del Ayuntamiento, lo cierto es que, con independencia de las medidas de intervención que este ha intentado adoptar para acabar con la plaga, dada la imposibilidad de eliminar aquella, ante el riesgo evidente de resbalón en la entrada del Ayuntamiento por la composición del suelo –ora empedrado ora de mármol– con la mezcla de excrementos, teniendo en cuenta que, según consta en el informe policial, ya se habían recibido quejas verbales sobre la peligrosidad del suelo al volverse este especialmente resbaladizo en los casos en los que los excrementos se mezclaban con el agua de lluvia, por la situación especial ante la que nos encontramos, deberían haberse empleado u obrar en el lugar de acceso al Ayuntamiento señales de advertencia de peligro u otros instrumentos de avisos a los usuarios de que extremen sus precauciones en el acceso al Ayuntamiento en los supuestos de suelo húmedo por el riesgo de caída por la presencia continuada de excrementos. En este sentido, esta falta de elementos de advertencia de peligro cuando ya se tenía conocimiento de ello y se habían recibido quejas al respecto, también determina la apreciación de responsabilidad patrimonial. Por todas, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 3 septiembre 2007 EDJ 2007/259762 en virtud de la cual “[...] ante la ausencia o insuficiencia de prueba encaminada a acreditar que por la Administración demandada se desarrolló toda la actividad posible encaminada a advertir del peligro existente en la calzada [...] cabe emitir un pronunciamiento de responsabilidad patrimonial”.

Expuesto cuanto antecede, no es menos cierto que en el caso presente, como indica la instructora, la responsabilidad de la Administración debe modularse teniendo en cuenta la actuación de la propia reclamante. Como bien indica en la propuesta de resolución, a la hora de los hechos existía luz natural y, por tanto, a pesar de desconocerse la cantidad exacta de los excrementos existentes

–ya que no se habría aportado reportaje gráfico al respecto–, de los testimonios recabados cabe concluir que la existencia de aquellos era apreciable a simple vista, y que el suelo estaba mojado en aquel momento. Por tanto, si la Sra. XX hubiera guardado la diligencia debida a la hora de transitar por la vía pública, máxime cuando, de acuerdo con su testimonio, estaba “todo lleno de excrementos” y el suelo estaba mojado en aquel momento, y la existencia de excrementos era de sobra conocida por los vecinos de la localidad, ante un riesgo de resbalón muy probable, la reclamante debería haber extremado su precaución al circular teniendo en cuenta que la propia reclamante indica en sus declaraciones que miraba para entrar en el Ayuntamiento, no dirigiendo su atención al referido suelo. No obstante, a diferencia de lo manifestado en la propuesta en la que se concluye que la interesada podría haber variado el itinerario con el fin de evadir las zonas en las que los excrementos se acumulaban, no entendemos probado en el expediente dicha circunstancia en uno u otro sentido, es decir, si en el momento de los hechos la zona era transitable o no lo era, puesto que no se aportan pruebas de la extensión de los excrementos, y la zona donde se produjo la caída está muy próxima a la propia entrada, no resultando tan fácil eludir aquellos en una situación con el suelo mojado en la que es más que probable una mayor diseminación de aquellos por el espacio.

Por tanto, hemos de concluir, por las razones expuestas, que apreciamos un supuesto de concurrencia de culpas, tal como refiere la instructora en su propuesta, en un porcentaje de cincuenta por ciento para cada una de las partes, al no poder determinarse en qué medida ha contribuido uno u otro comportamiento al resultado lesivo. Así, tal y como se pone de manifiesto en la instrucción, en estos supuestos es consolidada la jurisprudencia que aboga por la moderación de la responsabilidad a partes iguales ante la incertidumbre causal que permita apreciar un mayor grado de culpa de uno u otro interviniente en el curso de los acontecimientos (entre otras, la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2012 o de la Sala de lo Contencioso de 1 de diciembre de 2009). De igual forma, el Consejo de Estado entiende que, ponderada la gravedad de cada una de las causas concurrentes en orden a moderar las responsabilidades, si no es posible tener en cuenta cuál es el grado de incidencia de cada una de las causas en el resultado lesivo, ha de atribuirse a cada una de ellas la misma relevancia (Dictámenes 321/1993, 145/1994 y 951/1999)».

Dictamen nº 92/2021, de 29 de octubre, emitido con ocasión de la consulta 177/2021, formulada por la Consejería de Educación y Empleo en relación con el proyecto de decreto por el que se regula la admisión del alumnado de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato en centros docentes sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

El dictamen es emitido con carácter preceptivo por la naturaleza de disposición general de la norma proyectada. En él se realizan una serie de consideraciones y observaciones, si bien por su singularidad destacamos la posición de esta Comisión en relación con el contenido de la disposición adicional primera.

El interés de este Dictamen se encuentra en el análisis de la diferencia entre el ejercicio originario y derivado de la potestad reglamentaria, sentando nuestra postura sobre la prohibición, por vulneración del principio de competencia, de que el Consejo de Gobierno faculte al titular de una Consejería para el ejercicio de la potestad reglamentaria, que le corresponde a aquel órgano colegiado en origen, sin establecer previamente una regulación sobre los aspectos básicos de la materia a regular.

En concreto, en esta disposición se establecía una previsión genérica en virtud de la cual se confería la potestad reglamentaria para el desarrollo de los procesos de admisión en otras enseñanzas no recogidas en el proyecto de decreto al titular de la consejería competente en materia de Educación mediante Orden; otras enseñanzas que estaban regulada en decretos del Consejo de Gobierno.

Se concluye informando, tras diferenciar entre el ejercicio originario y derivado de la potestad reglamentaria, que el contenido de la disposición incorporada en el proyecto de decreto vulneraría el principio de competencia, ya que la competencia reglamentaria originaria correspondería al órgano de gobierno, que puede facultar al titular de una Consejería para desarrollar aquellos aspectos que sean establecidos como presupuestos básicos en la materia, pero no efectuar un reenvío abierto a modo de delegación absoluta en favor de sus consejeros abandonando el ejercicio de su propia competencia.

Textualmente se indica que:

«[...] la potestad reglamentaria que ostentan los Consejeros es derivada, puesto que es a la Junta de Extremadura a la que le corresponde la potestad reglamentaria originaria. Sin embargo, no existe obstáculo, dentro de los límites de la materia, para que dicha potestad pueda ser diferida con posterioridad a los Consejeros, tal como refiere la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1988, de 4 de febrero, que, en relación con el artículo 97 de la Constitución en relación con la reserva a la competencia reglamentaria del Gobierno señalaría que: “[...] es de rechazar el argumento según el cual la potestad reglamentaria corresponde exclusivamente al Gobierno, sin que este pueda a su vez conferirla válidamente a otros órganos diferentes, toda vez que la potestad reglamentaria, por ser originaria, no excluya la posibilidad de delegaciones singulares [...]”. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la potestad reglamentaria originaria está atribuida expresamente a la Junta de Extremadura en el artículo 32.1 del Estatuto de Autonomía, mientras que los Consejeros, de conformidad con el artículo 36.f) de la Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y de la Comunidad Autónoma de Extremadura, la ostentan en el ámbito de las materias que le sean propias.

Esto significa que, en efecto, la Junta de Extremadura puede habilitar al titular de una Consejería para que efectúe desarrollos reglamentarios en una materia, pero no obviar su propia competencia efectuando un reenvío abierto a modo de delegación absoluta en favor de sus consejeros que supone un abandono de la propia competencia sin establecer los elementos o supuestos fundamentales de la materia a desarrollar o, en palabras de la Sala Tercera del Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, sin estipular “los elementos esenciales de la regulación ad extra” (STS de 14

de mayo de 2001). En este mismo sentido se pronuncia el Consejo de Estado, entre otros, en su dictamen 184/2006. Tal es así que en el Decreto 42/2007, de 6 de marzo, que ahora se deroga, en las disposiciones adicionales primera y segunda de este en relación con la admisión del alumnado a otros ciclos formativos y enseñanzas se establecía la aplicación directa del referido decreto aprobado por Consejo de Gobierno con determinadas particularidades, sin perjuicio de la remisión correspondiente a la normativa de desarrollo que ha venido constituida por órdenes del titular de la Consejería competente en materia educativa; [...].

En virtud de lo expuesto, con la finalidad de no entender vulnerado el principio de competencia, y por razones de seguridad jurídica, dicha disposición deberá ser suprimida o, en su caso, modificada, mediante la introducción de los presupuestos básicos que permitan el posterior desarrollo reglamentario por el titular de la Consejería competente en materia de Educación, sin perjuicio de mantener la declaración de suplencia del nuevo decreto en cuanto resulta necesario para completar el régimen jurídico de las enseñanzas o ciclos educativos no previstos en el decreto».

Dictamen nº 93/2021, de 28 de noviembre, emitido en relación con la consulta nº. 178/2021 sobre revisión de oficio de la Resolución de la Secretaria General de Arquitectura, Vivienda y Políticas de Consumo de 24 de septiembre de 2018, por la que se resuelve el procedimiento de concesión de la ayuda del programa de fomento de rehabilitación energética de la vivienda existente (PEEVE) a favor de D. XXXXX y Dª. XXXX (Expediente 06-P5619-1572/16-1-JC).

En este Dictamen, la Comisión Jurídica dictamina de manera favorable a la revisión de oficio, si bien entra a analizar, en cuanto al procedimiento tramitado, las diversas suspensiones que se han ido acordando en la tramitación del mismo, recogiendo la doctrina ya consolidada de la fecha de efectos de los acuerdos de suspensión, siendo lo determinante para el cómputo del *dies a quo* la fecha de solicitud del mismo, y no la fecha de la notificación al interesado de dicha suspensión, en cuanto dicha comunicación opera como una carga jurídica vinculada a la suspensión del procedimiento, pero no como una condición suspensiva de ésta. Además, y atendiendo a que en el presente caso la notificación al interesado de la suspensión se había efectuado con carácter previo a la petición de dictamen (la notificación se efectuó el 9 de septiembre y la petición por el órgano no se efectuó hasta el día 22 del mismo mes) se recuerda la importancia de que los momentos de inicio y término de la suspensión han de coincidir con el de la salida de la petición del órgano requirente y el de entrada en el mismo del informe en cuestión, pues no debe perjudicar al administrado la demora en su remisión.

«En el presente procedimiento se ha hecho uso de esta facultad, habiéndose dictado y notificado Acuerdos de suspensión con motivo de las solicitudes de los informes preceptivos tanto de la Abogacía General como de esta Comisión Jurídica que, habiendo sido dictados por órgano competente y obrando en el expediente debidamente acreditada la notificación a la interesada de los mismos, deben considerarse completamente válidos y eficaces a los efectos de la suspensión del

plazo para resolver y notificar la correspondiente resolución, no encontrándose, por tanto, el presente procedimiento a fecha actual incurso en caducidad, a pesar de haber transcurrido los seis meses desde su inicio. Ahora bien, con respecto a la segunda comunicación de suspensión, derivada de la solicitud de dictamen a esta Comisión Jurídica, debemos poner de manifiesto que la citada petición se formuló por la Consejería competente el 22 de septiembre de 2021, y tuvo entrada en este órgano consultivo el 5 de octubre de 2021, mientras que la notificación al interesado de la suspensión por dicha solicitud se había efectuado ya el 9 de septiembre.

En cuanto al momento en el que opera la suspensión derivada de la petición del informe preceptivo, atendiendo a lo manifestado ya por los Tribunales, entendemos que lo determinante es la fecha de solicitud del mismo, y no la fecha de la notificación al interesado de dicha suspensión. En este sentido la STS nº 748/2016, de 19 de febrero establece:

“En cuanto a la comunicación de la solicitud de informe, hay que señalar que la misma es en efecto obligada según impone el mismo artículo 42.5.c/. Otra cosa es si la suspensión pospone su eficacia hasta que se produzca la comunicación al afectado. Ciertamente la notificación es condición de eficacia de los actos administrativos y opera asimismo como un requisito de eficacia en otros supuestos como por ejemplo la perención del procedimiento o el silencio administrativo. Ahora bien, no es éste el planteamiento en el caso de la suspensión del plazo para resolver, pues el artículo 42.5.c/ prevé inequívocamente la suspensión entre la solicitud del informe y su recepción, no desde la comunicación de aquélla - in claris non fit interpretatio -. En definitiva, la comunicación opera como una carga jurídica vinculada a la suspensión del procedimiento, pero no como una condición suspensiva de ésta”.

Por tanto, y derivado de lo anterior, y como señala a este respecto la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de junio de 2008 “esos momentos (inicio y término de la suspensión) han de coincidir con el de la salida de la petición del órgano requirente -pues no debe perjudicar al administrado la demora en su remisión- y el de entrada en el mismo del informe en cuestión».

Dictamen nº 96 /2021, de 18 de noviembre, emitido en la consulta nº 171/2021, relativa al expediente de responsabilidad contractual con nº Expte. R.C. Acompañante 01/2021, correspondiente al contrato derivado del lote nº 2 de la provincia de Cáceres del expediente de contratación AM-02-2016 «Acuerdo Marco para el servicio de acompañante de transporte a centros docentes de la Comunidad Autónoma de Extremadura, durante los cursos escolares 2016/2017 y 2017/2018 (prorrogado a los cursos 2018/2019, 2019/2020 y 2020/2021)», tramitado por el Ente Público Extremeño de Servicios Educativos Complementarios, de la Consejería de Educación y Empleo.

Se dilucidaba en este expediente la reclamación presentada por la contratista de la indemnización por importe de 228.513,20 euros, en concepto de los daños y perjuicios ocasionados por la suspensión de la ejecución del contrato acordada por la Administración ante la crisis ocasionada por el COVID-19, amparándose la solicitud en el 34 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias

para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19. La indemnización solicitada se correspondía con los costes salariales y de seguridad social durante el periodo de suspensión del contrato.

La Comisión Jurídica dictaminó de forma favorable el expediente, tanto en cuanto a los aspectos procedimentales como en la procedencia de la indemnización y la cuantía de la misma, cuantificada en el informe técnico y en la propuesta de resolución en 226.167,86 euros, existiendo conformidad por la contratista a este respecto, dejando a salvo, no obstante, lo que pudiera resultar del informe de la Intervención, en el ejercicio de su preceptiva labor fiscalizadora del gasto.

En relación con la normativa aplicable al procedimiento de responsabilidad contractual, se consideró aplicable la normativa vigente a la fecha de la solicitud de indemnización, aun cuando el contrato fuera adjudicado al amparo de una norma anterior:

«[...] en lo que respecta al procedimiento de responsabilidad contractual, habida cuenta que la indemnización reclamada deviene del régimen específico regulado en el Real Decreto-ley 8/2020 antes citado, considerando que el ejercicio de la acción por el interesado para instar el mismo se encuentra sujeta a un plazo de prescripción y que se trata de un procedimiento que tiene regulado un plazo para su resolución, transcurrido el cual operan los efectos derivados del silencio administrativo, lo cual le confiere cierto régimen de procedimiento autónomo con sustantividad propia que lo aleja de su consideración como un mero trámite incidental en el procedimiento contractual, y siguiendo el criterio de otros órganos consultivos (a modo de ejemplo, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su Dictamen 292/19; el Consejo Consultivo de Castilla y León, en su Dictamen 281/2021; o el Consejo Consultivo de Andalucía, en su Dictamen 244/2021), resulta de aplicación, además del artículo 34 del Real Decreto-ley 8/2020, la normativa vigente a la fecha de la solicitud de indemnización, es decir, la LCSP y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RGLCAP), aplicándose subsidiariamente la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), según dispone la Disposición final cuarta de la LCSP».

En el procedimiento tramitado, no obstante, se advirtió en el Dictamen que no constaba en el expediente el levantamiento del preceptivo Acta de suspensión, en virtud de lo dispuesto en el artículo 208.1.b LCSP, aunque la Comisión Jurídica indicó que dicha carencia no conlleva ningún efecto invalidatorio del procedimiento de indemnización «[...] por cuanto, siguiendo la doctrina sentada por el Consejo de Estado (Dictamen 552/2008, en el que cita otros dictámenes con la misma doctrina), el derecho no decae por el hecho de que la Administración contratante no levante acta de suspensión temporal: «No es óbice para ello, de conformidad con reiterada doctrina, el hecho de que la Administración contratante no levante acta de suspensión temporal, pues el derecho a la indemnización nace de la suspensión misma, siendo el acta únicamente un medio privilegiado de prueba».

Por otra parte, en relación con el fondo del asunto, la Comisión Jurídica determinó que, aun cuando el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo no lo refiere expresamente, en este tipo de procedimientos debe acreditarse que no concurre mala fe o concurrencia de culpa por parte de la empresa reclamante:

«Junto a ello, debe quedar acreditado que no concurre mala fe por parte del contratista. El Consejo de Estado ha analizado en numerosos asuntos las consecuencias resarcitorias que puede eventualmente llevar aparejada la suspensión temporal de un contrato (en su mayoría se trata de contratos de obra, pero esta doctrina debe entenderse extensiva al resto de contratos públicos), llegando a la conclusión de que la indemnización de los daños y perjuicios experimentados por tal motivo "tiene como presupuesto que tal suspensión haya tenido lugar por causa imputable a la Administración" (Dictamen n.º 504/2006, de 22 de junio) o, en otros términos, "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 n.º 548/2006, de 18 de mayo). En el mismo sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo, (entre Sentencia de su Sala Tercera, de 18 de junio de 2012), ha establecido que "el legislador ha querido establecer el derecho del contratista al abono por parte de la Administración de los daños y perjuicios sufridos por aquél cuando la Administración acuerde la suspensión del contrato por causa no imputable al contratista. El análisis sistemático del párrafo 1 del artículo 103 [equivalente al artículo 208 de la LCSP] citado, nos lleva a la conclusión de que para que la Administración sea responsable de indemnizar los daños y perjuicios, no solo ha de acordar formalmente la suspensión del contrato, sino que dicha suspensión no debe ser imputable al contratista"».

Dictamen nº 99/2021, de 9 de diciembre de 2021, emitido en relación con la consulta nº 186/2021 relativa a la «Modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal, consistente en permutar la calificación de Zona Verde a Residencial de terrenos sitos en C/ Dehesa y C/ Rosalía de Castro, del Término Municipal de Alburquerque».

La cuestión sometida a consulta se refería a la procedencia o no de la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal del Ayuntamiento de Alburquerque, consistente en la permuta de la calificación asignada a dos parcelas de terreno, afectando a zonas verdes previstas en el planeamiento aprobado, con el fin último de contar con suelo para ceder a la Comunidad Autónoma de Extremadura, para poder construir viviendas de protección oficial en una de ellas.

La Comisión Jurídica dictaminó de forma favorable el referido expediente, al considerar que concurrían los requisitos de competencia y procedimiento, que la modificación proyectada respondía a una exigencia de interés público y que la dotación resultante de la modificación en relación con las zonas cumplía los criterios de equilibrio, proporcionalidad y proximidad.

En el análisis del procedimiento tramitado, no obstante, se advirtió en el dictamen la ausencia en el expediente, con carácter previo al Acuerdo de aprobación provisional de

la modificación proyectada, del informe preceptivo de la Secretaría del Ayuntamiento, al tratarse de un acuerdo cuya aprobación requiere una mayoría especial, en virtud de lo establecido en el artículo 54.1.b) del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, calificándose, no obstante, como irregularidad no invalidante en los siguientes términos:

«Así se pronunció la Sentencia 890/2017, de 23 de mayo, de la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. 853/2016), y así nos hemos manifestado en diversos dictámenes (por todos, el nº 1/2021, de 21 de enero), «En relación a esta cuestión, es decir la relativa a la trascendencia de la falta de informes preceptivos de los Secretarios de las Corporaciones locales puede entenderse como criterio jurisprudencial (por todas Sentencia del Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 4ª, 7-2-2000) el que considera que la consecuencia del incumplimiento del requisito no puede dar lugar a una nulidad de pleno derecho o absoluta, sino que su consecuencia no puede ser otra que la nulidad relativa o anulabilidad, y ello, claro está, siempre que hubiere privado al acto de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o hubiere producido indefensión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Pues bien, en el presente caso, constando el Informe del Secretario previo al acuerdo de aprobación inicial, en el que se relata el procedimiento a seguir, ante la inexistencia de alegaciones formuladas durante el trámite de información pública sustanciado tras la aprobación inicial, por lo que no procedía analizar alegación o consideración alguna presentada por los posibles interesados, el carácter favorable de los informes técnicos emitidos, y habida cuenta que la modificación sólo afecta al Ayuntamiento como único titular del terreno; este órgano consultivo, no encuentra, en este caso, motivos para entender que la omisión indicada haya privado al acto de aprobación provisional, de los requisitos indispensables para alcanzar su fin, o haya producido indefensión».

5.2 Función como órgano administrativo encargado de la resolución de recursos especiales en materia de contratación

Resolución nº 21/2021, de 18 de marzo. Recurso especial en materia de contratación nº RC035/2021, interpuesto por XXXXXX frente a los pliegos que rigen la licitación relativa al expediente CSE/03/1120063746/20/PA, «Servicio de limpieza, gestión interna de residuos, jardinería, desinfección, desinsectación, desratización, transporte interno, recogida y distribución de ropa en los centros de atención primaria dependientes del Área de Salud Don Benito-Villanueva de la Serena (Badajoz) con mejora de las condiciones medioambientales».

El recurso versa sobre el incumplimiento de la obligación de reflejar en los pliegos un desglose del presupuesto base de licitación adecuado a los costes del contrato, lo que implicaría la vulneración de los principios de transparencia, igualdad, concurrencia y onerosidad de los contratos del sector público y de las normas reguladoras de la fijación

y establecimiento del presupuesto base de licitación, del precio y del valor estimado de los contratos, así como del mandato de facilitar a los licitadores la información necesaria para realizar una exacta evaluación de los costes laborales, infringiendo lo dispuesto en los artículos 1, 100, 101, 102 y 132 de la LCSP. La recurrente alega que el presupuesto base de la presente licitación no cubre adecuadamente los costes del servicio. El recurso resulto estimado por la Comisión Jurídica

«Asiste la razón a la recurrente por cuanto efectivamente la asignación económica correspondiente al trabajador/a que se incorporaría al personal a subrogar no llega al importe de 13.000 euros anuales establecido por Real Decreto 231/2020, de 4 de febrero, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2020, actualmente prorrogado, lo que supone una falta de presupuesto de 3.252,8€. El órgano de contratación alega ahora, con ocasión de su informe al REMC, que la jornada del trabajador/a a incorporar sería de 24,44 horas semanales, pero lo cierto es que el PCAP establece 35,75.

- Igualmente se puede comprobar que la dotación para hacer frente a la cuota patronal es insuficiente ya que se aplica un porcentaje total del 32.5%, cuando según Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, el resultado mínimo aplicable es el 33.5% por la suma de los conceptos correspondientes a la empresa; trasladado al presupuesto del contrato objeto de recurso significa una carencia de 11.424,14€

- Así mismo habría que considerar la necesidad puesta de manifiesto por ASPEL de contemplar dotación económica para hacer frente a las exigencias del PPT al disponer que “La empresa adjudicataria está obligada a mantener una plantilla de presencia física con el número de horas establecido en el listado de personal a subrogar”, lo cual supone un montante de 1.223,26 horas a la semana o 63.609,52 anuales, ya que siendo la jornada anual según convenio de aplicación de 1.685 horas de trabajo efectivo el cumplimiento de dicha exigencia requeriría una plantilla de personal equivalente a 37.75 personas, cubriendo así vacaciones y demás permisos, por encima de las 32.40 personas a las que equivaldría según pliego, lo que es cuantificado económicamente por la recurrente en 94 924,78€/año o lo que es igual, 189.849,56€ para el total del servicio, cuantía no rechazada con una mínima contundencia por el órgano de contratación.

Es evidente que la dotación para costes salariales es muy inferior a la necesaria para cubrir los costes reales de personal que habría de soportar el adjudicatario, 1 573 842,08€ sobre un PBL de 1.577.689,69€, lo cual dejaría muy poco margen para el resto de costes; vulnerando el precitado artículo 102 de la LCSP que exige que “el precio sea adecuado para el efectivo cumplimiento del contrato mediante la correcta estimación de su importe”.

En esta línea el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales en Resolución nº 422/2016, de 27 de mayo:

“Por lo tanto, y considerando correctos los cálculos realizados por la entidad recurrente – cálculos que, insistimos, no han sido rebatidos por el órgano de contratación, que nada ha alegado acerca de su corrección, el método empleado para efectuar los mismos, los conceptos

tenidos en cuenta, o los importes manejados-, hemos de concluir que, en el supuesto analizado, la estimación del precio ha sido incorrecta, no siendo la misma adecuada “para el efectivo cumplimiento del contrato”, como prescribe el artículo 87 del TRLCSP, ni “salvaguarda la libre competencia”, principio fundamental de la contratación pública recogido en el artículo 1 del TRLCSP”.

Pero a mayor abundamiento, tal y como refleja XXXX haciéndose eco de nuestra Resolución nº 60/2020, de 12 de noviembre, destacar a título indiciario, en cuanto a la insuficiencia del presupuesto para atender las horas laborales exigidas en el pliego, que el PPT establece, en relación con el criterio de adjudicación de valoración automática «Bolsa de horas anuales», que «Si antes de finalizar la ejecución del contrato el órgano de contratación no hubiera dispuesto de la totalidad o parte de las horas ofertadas en este concepto, se procederá a descontar su importe de la facturación mensual, a razón de 20 € por hora»; si se aplica este precio, que pudiera considerarse el importe en que el órgano de contratación valora cada hora exigida, el resultado que obtendríamos sería el siguiente:

- 63.609,52 horas/año x 20€/h=1 272 190,4€. Importe 2 anualidades= 2.544.380,8€. Cantidades que distan mucho de las establecidas en el PBL.

Por lo señalado, entendiendo correctos los argumentos expuestos en el REMC, y por tanto insuficiente el presupuesto base de licitación aprobado, se produce un incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 100.2 y 102.3 de la LCSP y en consecuencia hemos de estimar este motivo de impugnación, declarando nulo el apartado 3 del anexo I (CRC) del PCAP y por ende el propio pliego».

Resolución nº 27/2021, de 29 de abril, dictada sobre el recurso especial en materia de contratación registrado con el número RC 64/2021, interpuesto frente a los pliegos que han de regir la contratación de la prestación del servicio de teleasistencia en los municipios de la provincia de Cáceres menores de 20.000 habitantes, expediente 1/2021 SV PA RE, licitado por la Diputación Provincial de Cáceres.

En el escrito de recurso se incluían diversos motivos de impugnación, siendo objeto de estimación parcial por parte de la Comisión Jurídica los referidos a la impugnación de dos cláusulas del pliego de cláusulas administrativas particulares, lo que determinó la nulidad de estas.

Resulta de especial interés, en esta Resolución, el pronunciamiento emitido por la Comisión Jurídica sobre la posibilidad de admitir, aunque no esté contemplado en los pliegos, la presentación de otros certificados de conformidad del sistema de gestión de calidad equivalentes, plenamente válidos y existentes en el mercado, al certificado exigido en los pliegos como medio de acreditación de la solvencia técnica y profesional:

«En esta materia conviene traer a colación la Resolución nº 65/2015, de 20 de enero del TACRC, que aunque referido al artículo 80 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público entendemos aplicable

al caso que nos ocupa por cuanto la redacción del vigente artículo 93.2 de la LCSP es idéntica, que en su fundamento de derecho octavo decía así:

“[...] Ahora bien, en el caso que exija a los licitadores para participar en el concurso ese certificado, debe permitir acreditar esa solvencia, además de por el certificado aquí exigido, por otros certificados y otros medios de prueba que los licitadores puedan aportar para justificar su solvencia técnica, tal y como se contempla en el artículo 80 del TRLCSP. Lo que no debe ni puede hacer la empresa contratante, es exigir como requisito “sine qua non”, la posesión del Certificado del Sistema de Gestión de Calidad según la Norma ISO 9001, para poder participar en la licitación, pues a esa conclusión se llega a la vista que, la posesión y presentación del Certificado, se exige como mínimo, luego si no se presentara por un licitador, quedaría automáticamente excluido del procedimiento de licitación. La conclusión a la que llega este Tribunal resulta igualmente concorde con varios pronunciamientos de este Tribunal. Entre otros, Resolución 140/2011: “Deben ser reconocidos todos los certificados de calidad expedidos conforme a las normas europeas, aceptando incluso otras pruebas equivalentes de garantía de la calidad que presenten los empresarios.”

Como dispone la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional nº 4222/2016, de 2 de noviembre, que precisamente desestima un recurso interpuesto frente a la Resolución cuyo fundamento de derecho octavo ha sido transcrito, «(...) la exigencia de certificados de determinadas normas de calidad, sin contemplar a la vez la posibilidad de aportar otros certificados o pruebas de medidas equivalentes de garantía, resulta una condición desproporcionada que vulnera el principio de libre concurrencia”.

En consecuencia, el contenido transcrito de la actual cláusula 18ª, estableciendo la exigencia de aportar determinados certificados sobre normas de calidad sin permitir la presentación de medios acreditativos equivalentes, resulta desproporcionada y afecta a la libre concurrencia, máxime teniendo en cuenta que el órgano de contratación ni siquiera en su informe se pronuncia sobre tal posibilidad alternativa ni es posible deducir este hecho, sino más bien lo contrario, tras el análisis de otras cláusulas del PCAP también referidas a las citadas normas UNE (cláusula 1ª, 4ª, último párrafo, 14ª, apartado 3.2 y 15ª)».

Resolución nº 48/2021, de 29 de julio, dictada sobre el recurso especial en materia de contratación registrado como RC 114/2021, interpuesto frente a la resolución de adjudicación del contrato de «servicios de implantación, instalación, parametrización, migración, formación y apoyo a la puesta en marcha de aplicaciones informáticas de gestión municipal, para un gobierno accesible e inteligente del Ayuntamiento de Don Benito».

El recurso incluía varios motivos de impugnación que determinaban, a juicio de la recurrente, la nulidad del acuerdo de adjudicación, y que fueron desestimados en su totalidad por la Comisión Jurídica.

Merece especial atención el pronunciamiento de este órgano acerca de la adjudicación del contrato tras la aceptación de la justificación otorgada por la empresa cuya oferta

estaba incurso en presunción de anormalidad, que constituía una de las cuestiones impugnadas, al estimar la recurrente que no estaba garantizada la viabilidad de la oferta seleccionada para ejecutar el contrato con plenas garantías. La Comisión Jurídica confirmó el criterio del órgano de contratación al concluir que el adjudicatario estaba en condiciones de asumir, al precio ofertado, las obligaciones contractuales que ha de ejecutar, aplicando la doctrina sobre la discrecionalidad técnica de la Administración en relación con la valoración técnica de las ofertas, pues no se advertía en la valoración y análisis llevados a cabo por el informe técnico errores o incumplimientos tanto legales como derivados de las exigencias que contienen los Pliegos para la ejecución de la prestación del contrato, y sin que el recurrente hubiera aportado argumentos que permitieran desvirtuarlo. Considerando, asimismo, la Comisión Jurídica, que los medios de acreditación de la solvencia pueden ser considerados para justificar la viabilidad de la oferta:

«Es doctrina reiterada entre los distintos órganos administrativos de resolución de recursos especiales en materia de contratación del sector público (a modo de ejemplo, Resolución del TACRC nº 212/2018, de 2 de marzo), que la apreciación de que la oferta tiene valores anormalmente bajos no es un fin en sí misma, sino un indicio para establecer que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ello, y que, por tanto, no debe hacerse la adjudicación a quien la hubiere presentado. [...] De acuerdo con ello, la apreciación de si es posible el cumplimiento de la proposición o no, debe ser la consecuencia de una valoración de los diferentes elementos que concurren en la oferta y de las características de la propia empresa licitadora, no siendo posible su aplicación automática, correspondiéndole a la licitadora incurso en la presunción de baja anormal aportar los elementos determinantes del cálculo de su oferta para convencer al órgano de contratación que con su oferta garantiza la correcta ejecución [...].

Debe traerse a colación, que como señala el TACRC, “en relación a la discrecionalidad técnica de la Administración, pues este Tribunal carece de los conocimientos técnicos como para enjuiciar las decisiones de índole técnica de los órganos de contratación, correspondiéndole el enjuiciamiento de los aspectos jurídicos de dichas decisiones que, en relación a las cuestiones técnicas, debe limitarse, por dicho motivo, al carácter motivado de la decisión y no a su acierto técnico. [...] Los informes técnicos están dotados de una presunción de acierto y veracidad, precisamente por la cualificación técnica de quienes los emiten y sólo cabe frente a ellos una prueba suficiente de que son manifiestamente erróneos o se han dictado en clara discriminación de los licitadores, en consecuencia este Tribunal ha de limitarse a comprobar si se han seguido los trámites procedimentales y de competencia, analizar si se ha incurrido en error material y si se han aplicado formulaciones arbitrarias o discriminatorias” (Resolución nº 525/2021, de 7 de mayo).

Destaca especialmente la diversidad de contratos análogos suscritos en los últimos años adjuntados por la empresa adjudicataria, con precios similar e incluso inferior a su oferta en el presente, así como certificados de buena ejecución de algunos de ellos, incorporados como

acreditación de su solvencia. [...] Esta Comisión Jurídica entiende completamente aplicable el artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, al que se refiere expresamente la Cláusula 14 del PCAP, cuyo apartado 6 establece que “para la valoración de la ofertas como desproporcionadas, la mesa de contratación podrá considerar la relación entre la solvencia de la empresa y la oferta presentada”. Por tanto, entendemos que la documentación relativa a la solvencia presentada por la empresa debe considerarse un elemento relevante de acreditación de la justificación aportada».

Finalmente, sobre el incumplimiento del deber de confidencialidad por parte del Ayuntamiento, también aducido por la recurrente, la Comisión Jurídica determinó lo siguiente:

«Por tanto, es claro que la pretensión de ATM de que toda la documentación incluida en el Sobre 3, y que incluye la solución técnica ofertada por la misma, fuera objeto de salvaguarda a los efectos del artículo 133 LCSP resulta inadmisibile, y que corresponde al órgano de contratación dilucidar qué partes de esa documentación efectivamente deben mantenerse confidenciales por afectar a secretos técnicos o comerciales. Este órgano entiende que el órgano de contratación debería haber solicitado a ATM, en la apertura y calificación de la documentación administrativa (Sobre 1), la subsanación de la citada declaración en, lo que respecta a indicar el número concreto de página de los documentos afectados por la confidencialidad, como exige el DEUC; o al menos podría, con carácter previo a permitir acceso a su oferta por otros licitadores, solicitar a la empresa aclaración relativa a las partes susceptibles de confidencialidad, para posteriormente tomar la decisión correspondiente. Y, en todo caso, dejar constancia motivada en el expediente de que se permitía el acceso a toda la documentación por no existir partes susceptibles de confidencialidad».

Resolución nº 52/2021, de 26 de agosto, emitida en relación con el recurso especial en materia de contratación registrado como RC 135/2021 interpuesto frente a la resolución de adjudicación del contrato «Mantenimiento de instalaciones y equipos de los centros dependientes del Área de Salud de Badajoz con mejora de las condiciones laborales y sociales al personal adscrito a la prestación y mejora en las condiciones medioambientales», Expediente CSE/01/1121013827/21/PA

El recurso se interpone contra la resolución de adjudicación. La recurrente considera que la oferta de la entidad que resultó adjudicataria incumple claramente lo establecido en los pliegos, en lo referido al presupuesto base de licitación, y ello fundamentado en que no sólo no alcanza el importe mínimo del beneficio industrial (cifrado en un 3%), sino que ni tan siquiera llega a resultar positivo. Según sus datos, que indica son los que se «desprenden» de la oferta presentada que la empresa obtendría un porcentaje negativo del 2,49%, lo que resulta anormalmente bajo. La Comisión Jurídica desestima el recurso. Entiende que:

«Cumplido los requisitos anteriores, establecidos en el PCAP, la Administración contratante debe considerarse ajena a las cuestiones relativas a los componentes que los licitadores han tomado en

consideración para llegar a un resultado concreto en cuanto a la cuantía de su proposición económica, en particular, en el caso analizado, si los licitadores en su proposición económica han tenido en cuenta su beneficio industrial, y si éste resulta más elevado que el previsto en el pliego (en este caso que nos ocupa del 3%) o inferior al mismo. Y ello es así porque, de analizarse este aspecto, por idénticas razones, debería extenderse a otros elementos o componentes con influencia en la proposición económica, como pudiera serlo, por ejemplo, el pago de impuestos, el disfrute de exenciones y bonificaciones, posibles subvenciones, etc.... (en este sentido, puede consultarse el Informe 34/2001, de 13 de noviembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado)».

Sigue, por tanto, en este sentido, la línea de otros órganos de resolución de recursos contractuales, que han admitido la reducción por parte del licitador de las partidas correspondientes a gastos generales y a beneficio industrial, y en casos extremos, inclusive, la supresión.

Resolución nº 64/2021, de 18 de noviembre, emitida con relación al Recurso registrado como RC 180/2021, interpuesto contra el acuerdo de adjudicación adoptado en el expediente de licitación PSS/2021/0000041150, referido al «Contrato reservado de servicio de atención telefónica (Call Center) de información y orientación en materia de dependencia, mayores, deterioro cognitivo, discapacidad y salud mental, citación y seguimiento a las personas en situación de dependencia».

El recurso se interpone contra el acuerdo de adjudicación, alegando la recurrente que la propuesta económica del licitador que ha resultado adjudicatario se encuentra incurso en presunción de anormalidad, por su bajo precio, al no ser viable económicamente para asumir los costes laborales de los despidos que pretende acometer. Por otro lado, según la misma, existe la obligación de subrogación de todo el personal, al tener la prestadora del servicio la cualidad de Centro Especial de Empleo, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 130.2 LCSP. En la presente resolución se analizan dos cuestiones de gran trascendencia en la contratación: por un lado, el presupuesto base de licitación, valor estimado, y precio y, por otro, la interpretación del citado artículo 130.2 LCSP.

Respecto a la primera, se indica que las novedades introducidas por la LCSP a la hora de confeccionar el presupuesto base de licitación, valor estimado y precio del contrato están encaminadas a tutelar y proteger el cumplimiento de las normas sociales y laborales. Ahora bien, el cálculo de las personas trabajadoras necesarias para la prestación de los servicios objeto del contrato no deriva de la subrogación o no del personal que actualmente lo presta, si no de los requisitos de la prestación establecidos en el PPT. Los costes indemnizatorios de los despidos que en su caso se produjeran (puesto que el adjudicatario podría asignarles a otras funciones) corresponden al adjudicatario, sin que proceda contemplarlos como parte del precio, a tenor de lo dispuesto en el actual artículo 102.1 LCSP, porque no se está remunerando prestación alguna. La previsión del artículo 102.3 párrafo 2º obliga a tener en cuenta los convenios

respecto del coste salarial de los trabajadores que sean necesarios para la ejecución del contrato y no otro tipo de costes que en nada van a repercutir en el cumplimiento del contrato. Por otro lado, lo más importante a la hora de cuestionar la partida destinada a sufragar los costes laborales del presupuesto base de licitación es que los mismos sean suficientes para cubrir los costes establecidos por convenio y pese a que subsista una obligación de subrogación es el número de horas estimado por el órgano de contratación como necesario para prestar el servicio el que condiciona las ofertas de los licitadores, de tal forma que deberán ser adecuadas a dicho número. Un posible incumplimiento o insuficiencia deberá justificarse y probarse por aquel que la invoque, que es lo que realmente permitirá apreciar una infracción legal, algo que en el presente caso no se realizó por el recurrente, que fundamenta la deficiencia en un futuro (en cuanto se desconoce si dichos despidos se acabarán materializando).

«Pues bien, sobre si es necesario o no haber incluido los costes correspondientes a los despidos que pretende acometer XXXXXX por su negativa a la incorporación de todo el personal que actualmente presta el servicio (que afirma la recurrente está obligada a subrogar de conformidad con el art. 130.2 LCSP), o, en todo caso, el despido ante la negativa de los propios trabajadores ante la imposibilidad de aceptar su traslado desde Cáceres al Call Center de Málaga desde donde se prestará el servicio, podemos traer a colación lo indicado por el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (TACPCM), Resolución nº 357/2020, de 28 de diciembre, donde decía que “(...) son las prestaciones exigidas por el PPT las que van a determinar la mano de obra necesaria y por consiguiente el precio a ofertar (...), o, con cita en su propia Resolución 104/2018 de 11 de abril, que “Cuestión distinta de la subrogación es el cálculo de los trabajadores necesarios para la prestación de los servicios objeto del contrato. Ese cálculo no deriva de la subrogación o no de los trabajadores actuales, sino de los requisitos de la prestación establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas. Evidentemente, ese cálculo se debe trasladar a la oferta económica correspondiente”, o que “El Tribunal comprueba que efectivamente el PPT establece el número de horas que el Órgano de contratación ha tenido en cuenta en su informe por lo que debe concluirse que, aunque debe asumirse la totalidad de los trabajadores a subrogar, no es necesario que su coste se traslade a la oferta si como es el caso, para la realización de la prestación exigida es suficiente un número menor. Es la prestación la que determina la oferta y no la obligación de subrogación”. (el subrayado es nuestro). Y en su Resolución nº 358/2017, de 29 de noviembre, en un supuesto en el que concurre la subrogación de trabajadores y no se ha contemplado en la oferta ni en el estudio económico presentado por la licitadora el coste económico de alguno de ellos por no ser necesarios para efectuar la prestación exigida por el PPT, el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, indica “Por tanto, el hecho de que la oferta de Ferrovial y el correspondiente estudio económico de la misma no contemple un determinado número de trabajadores que deben ser subrogados, en concreto 2 auxiliares jardineros y 2 peones, no significa que no vaya a realizarse la subrogación ni que se haya producido incumplimiento del Pliego como indica la empresa en sus alegaciones, pudiendo adscribirlos a otros contratos o actividades de su empresa sin que deba justificarlo en la oferta, tampoco cabe

considerar que la oferta es inviable por dicha circunstancia, al no encontrarse incurso en presunción de temeridad”.

(...)

Por lo tanto, de la doctrina expuesta se desprende que serán los costes del personal necesarios para la realización de la prestación, y no la de todo el personal que actualmente presta el servicio, como parece entender la recurrente, los que deberán aparecer contemplados en la justificación dada por el licitador, a fin de acreditar, respecto de aquellos, el cumplimiento de las obligaciones aplicables en materia social o laboral establecidas en el derecho de la Unión Europea, el derecho nacional, los convenios colectivos o por las disposiciones de derecho internacional, tal y como exige el artículo 149 de la LCSP en relación con su artículo 201. Con lo que la alegación de la recurrente relativa a que el adjudicatario ha presentado una oferta en la que sólo contempla un total de 9 trabajadores y no los 10 trabajadores actuales tampoco puede ser admitida, en cuanto la oferta se ha ajustado a lo exigido en el PPT (según el cual serían 8 los trabajadores que habría que adscribir al servicio, tres gestores telefónicos y cinco teleoperadores, a los que la empresa adjudicataria ha añadido uno más en su oferta en concepto de mejora)».

Por otro lado, con respecto a la interpretación del artículo 130.2 LCSP, siguiendo la doctrina del TACRC pero en la que difieren algunos otros tribunales encargados de la resolución de recursos contractuales, entiende la Comisión Jurídica que la norma en él contenida debe ser interpretada conjuntamente con la regla general prevista en el artículo 130.1, de tal manera que sólo en los casos en los que en el sector en que se presten los servicios se prevea la subrogación en caso de sucesión de empresas procederá la subrogación de los trabajadores con discapacidad por el nuevo empresario. Puesto que el ámbito de actividad del contrato resultaba de aplicación el artículo 18 del Convenio Colectivo Estatal del Contact Center, en el que no se impone la obligación de subrogar, si no que sólo contempla la necesidad de que los trabajadores del anterior contratista participen en el proceso de selección de personal de la nueva empresa, se determinó que la subrogación no era aplicable en los términos indicados por el recurrente.

«En cuanto a la aplicación al caso, alegada por la recurrente, del artículo 130.2 de la LCSP conviene hacer constar que no se trata de una cuestión pacífica, correspondiendo su determinación en último término a los órganos del orden jurisdiccional social. Así, puede traerse a colación lo expuesto por el TACRC en su Resolución nº 101/2020, de 23 de enero, donde quien recurría, y que era la prestadora del servicio, manifestaba también en su recurso que tenía la cualidad de Centro Especial de Empleo, y consideraba obligatoria la subrogación en los términos del citado artículo 130 de la LCSP, y ante lo que el citado Tribunal venía a poner de manifiesto, en su fundamento de derecho octavo, lo siguiente:

“Determina el artículo 130.1 de la LCSP que:

«cuando una norma legal un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general, imponga al adjudicatario la obligación de subrogarse como empleador en determinadas

relaciones laborales, los servicios dependientes del órgano de contratación deberán facilitar a los licitadores, en el propio pliego, la información sobre las condiciones de los contratos de los trabajadores a los que afecte la subrogación que resulte necesaria para permitir una exacta evaluación de los costes laborales que implicará tal medida, debiendo hacer constar igualmente que tal información se facilita en cumplimiento de lo previsto en el presente artículo». Y, según el Artículo 130.2.II LCSP, «cuando la empresa que viniese efectuando la prestación objeto del contrato a adjudicar fuese un Centro Especial de Empleo, la empresa que resulte adjudicataria tendrá la obligación de subrogarse como empleador de todas las personas con discapacidad que vinieran desarrollando su actividad en la ejecución del referido contrato».

A juicio de este Tribunal, la norma contenida en el artículo 130.2 de la LCSP debe ser interpretada conjuntamente con la regla general prevista en el artículo 130.1 de la LCSP. Así, entiende este Tribunal que solo en los casos en que proceda la subrogación con arreglo a la Ley, convenio colectivo o acuerdo de negociación colectiva de eficacia general se aplicará la disposición del artículo 130.2 de la LCSP. (...) Por ello, atendido que no procede la subrogación, al no estar ésta prevista en norma alguna, la regla del artículo 130.2 de la LCSP no resulta de aplicación, pues no procede la subrogación de trabajador alguno, sea o no trabajador discapacitado. Por tanto, solo en los casos en los que en el sector en que se presten los servicios se prevea la subrogación en caso de sucesión de empresas procederá la subrogación de los trabajadores con discapacidad por el nuevo empresario, aunque a éstos se les aplique un convenio distinto al del sector de actividad correspondiente (Resolución de 27 de junio de 2019, de la Dirección General de Trabajo, por la que se registra y publica el XV Convenio colectivo general de centros y servicios de atención a personas con discapacidad)».

En consecuencia, en ambos casos se desestiman las pretensiones del recurrente.

Resolución nº 65/2021, de 19 de noviembre, recaída en recurso especial en materia de contratación registrado con el número RC 163/2021, interpuesto por XXXXX, S.L.U., contra los pliegos y documentos contractuales que establecen las condiciones que deban regir el expediente de contratación CSE/99/1121041472/21/PA, «Servicio de transporte sanitario terrestre en el ámbito del Servicio Extremeño de Salud 2022», tramitado por el Servicio Extremeño de Salud.

Se impugna el criterio de adjudicación automático, «Subcontratación a favor de empresas de inserción social o centros especiales de empleo», recogido en la página 19 del anexo I del PCAP, sin contenerse en el mismo ni en la documentación del expediente, motivación alguna sobre su establecimiento, sin estar recogido en las necesidades del contrato a satisfacer y sin tener relación con el objeto del contrato. La resolución estima este concreto motivo de impugnación.

«(...) entiende esta Comisión Jurídica que su inclusión infringe las exigencias de vinculación al objeto del contrato requeridas a tenor de lo establecido en los apartados 5 y 6 de la LCSP, y en el artículo 25 de la citada Ley 12/2018, de 26 de diciembre, y ello por cuanto no es posible apreciar, a la vista de la nula justificación ofrecida por el órgano de contratación, ni siquiera suplida vía

informe ex artículo 56 de la LCSP, que el criterio haga referencia directa a la prestación contratada, contribuya a la mejor calidad de las prestaciones, o una mayor y mejor eficiencia en la utilización de los fondos públicos o exista una relación directa entre dicho criterio y la mejora del servicio.

Es más, la propia Circular 2/2018, de 25 de mayo, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de Extremadura, a la que hace expresa referencia el órgano de contratación, viene literalmente a señalar, respecto a este criterio de adjudicación, lo siguiente: “Sólo utilizable en aquellos contratos vinculados que tengan por objeto principal la inserción sociolaboral, podrá incluirse el siguiente criterio de adjudicación”, circunstancia tampoco acreditada.

Por lo tanto, procede estimar este motivo del recurso y anular este criterio de adjudicación por infracción de artículo 145 LCSP, y, por ende, del PCAP, pues como viene reiterando esta Comisión Jurídica de Extremadura, conforme a la doctrina y jurisprudencia, la declaración de nulidad de un criterio supone la modificación de los criterios que van a ser tenidos en cuenta para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa, pues al desaparecer del procedimiento de licitación uno de ellos, el peso e importancia del resto queda alterado, afectando a los licitadores que elaboraron su proposición en consideración a los criterios establecidos inicialmente con una determinada ponderación que ha sido variada tras esa declaración de nulidad. Además, esa alteración en los criterios, por supresión de aquellos que no estén debidamente configurados en el pliego de cláusulas y en el anuncio de licitación, afecta a terceros operadores económicos que, si bien inicialmente no presentaron proposición a la licitación, después de la variación de los criterios destinados a determinar la oferta económicamente más ventajosa sí podrían estar interesados en la participación en ese procedimiento».

Resolución nº 72/2021, de 22 de diciembre, recaída en el recurso especial en materia de contratación registrado como RC 189/2021, interpuesto por XXX, S.L.U contra la resolución por la que se acuerda tener por retirada la oferta de dicha mercantil del contrato 00121PD2MA04, “Contrato de servicio de catering para el centro ocupacional de Miajadas, centro adscrito a la Gerencia Territorial en Cáceres del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia”.

En esta resolución se desestima el recurso interpuesto por la mercantil, Y centramos nuestro análisis en la habilitación empresarial integrable por medios externos de empresas pertenecientes a un mismo grupo empresarial

Nos encontramos ante un contrato en el que la recurrente es propuesta como adjudicataria por la mesa de contratación, mas, una vez requerida en virtud del artículo 150.2 LCSP para llevar a cabo la presentación de la documentación justificativa para la adjudicación de las circunstancias a las que se refieren las letras a) a c) del apartado 1 del artículo 140, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 76.2, y de haber constituido la garantía definitiva que fuera procedente, tras la presentación incorrecta de la documentación acreditativa del alta registral exigido por la normativa sanitaria

aplicable de estar facultada para el desarrollo de la actividad, el órgano de contratación declara retirada la oferta.

La recurrente impugna su exclusión sin posibilidad de subsanación porque entiende que reúne el requisito de solvencia exigible –catalogando como tal el alta registral- por mor del artículo 75 LCSP, que permite la integración de solvencia con medios externos de terceros, en este caso, de empresas pertenecientes a un mismo grupo, y que a la hora de concurrir a la licitación y en el momento de entregar la documentación pertinente derivada del plazo previsto en el artículo 150.2 LCSP, XXX tenía acceso a la cocina industrial donde se elaboraría la comida que se encuentra dada de alta en el Registro Sanitario de Empresas y Alimentos, bajo la inscripción de YYY, empresa vinculada a XXX, al estar participada esta última en su integridad por YYY, que ostentaría la condición de socio único de aquella.

La Comisión Jurídica, si bien considera que la recurrente hubiera tenido derecho al trámite de subsanación, concluye que aquel resulta innecesario por cuanto la ausencia del requisito sanitario antedicho no puede ser integrada en los términos expuestos por la recurrente. De esta forma se aclara, en primer lugar, que el alta registral referido es una habilitación empresarial, no un elemento de solvencia, ya que sin aquel se carece de aptitud para el ejercicio de la actividad y se añade que para que opere la integración de dicho requisito con medios ajenos, en este caso, los pertenecientes a una empresa del mismo grupo empresarial, la integración deba ser parcial, es decir, debe complementar la disponible y, no total, como en el caso examinado, porque ello equivaldría a contratar sin capacidad para desarrollar la actividad legalmente. Así, se indica expresamente en la resolución reseñada que:

«[...] Del tenor literal del precepto, tal y como se ha manifestado por los tribunales de recursos contractuales y las juntas consultivas se desprende que la habilitación empresarial es un requisito de capacidad para contratar específico, distinto de la solvencia técnica o profesional. Se trataría de una capacitación legal concreta, exigida por la normativa, para poder realizar las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, diferente del requisito de solvencia, a través del cual el órgano de contratación buscaría asegurar un nivel de aptitud superior al simplemente exigido para poder ejercer legalmente una actividad determinada.

A tal fin, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales en su Resolución 622/2016 señaló que la habilitación antedicha, en cuanto título habilitante, es un requisito de legalidad y no de solvencia en sentido estricto, y que lo que pretendía el legislador con su exigencia era evitar que el sector público contratase con quienes no ejercen la actividad de forma legal. Y en la misma línea pueden citarse multitud de resoluciones como la 79/2018 del Tribunal de Castilla y León, la 281/2019 del Tribunal de Madrid o la 419/2015 del Tribunal de Andalucía, entre otras.

[...]

Aclarado, por tanto, que nos encontramos ante un requisito de legalidad dada la naturaleza de este en el caso dado, habilitante para el desarrollo de la actividad contratada, y no de solvencia, en materia de integración de la capacidad específica antedicha por medios externos –en este caso, una empresa vinculada- la postura pacífica de los órganos de recursos contractuales es que se trata de un requisito personalísimo no sustituible, de tal suerte que siendo privativo del licitador, en algunos casos se ha señalado que no admitiría ningún tipo de integración ajena, ni siquiera parcial, a la del propio licitador (Resoluciones 077/2018 y 138/2018, del Órgano Administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma de Euskadi), mientras que mayoritariamente se ha avalado una posibilidad de la integración antedicha, pero sólo con carácter parcial, a título complementario.

Esta Comisión Jurídica siguiendo los postulados, entre otros, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Andalucía o el TACRC, entiende que si bien es posible integrar la habilitación empresarial con medios ajenos, en este caso, pertenecientes a una empresa del mismo grupo empresarial, esta integración deba ser parcial, es decir, debe complementar la disponible, ya que sostener una interpretación excesivamente rigorista podría conducir a una limitación de la concurrencia en contratos en los que se precisan actuaciones complementarias que admiten una ejecución autónoma de determinadas prestaciones, pero no es admisible la sustitución por completo de aquella, dado que ello sería tanto como vaciar de contenido la previsión contemplada en el artículo 65 de la LCSP que, al regular las condiciones de aptitud para contratar con el sector público indica expresamente en su apartado segundo que “Los contratistas deberán contar, asimismo, con la habilitación empresarial o profesional que, en su caso, sea exigible para la realización de las prestaciones que constituyan el objeto del contrato” con la finalidad de evitar, como se indica en el informe 1/2009, de 25 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa “que el sector público contrate con quienes no ejercen la actividad en forma legal”.

La habilitación empresarial o profesional es, por tanto, un requisito de aptitud que faculta a quien la posee para el ejercicio de una actividad que, de otra manera, no puede ser desarrollada por no reunirse la capacidad mínima técnica que la normativa ha precisado como necesaria para el desarrollo de una actividad correspondiente, puesto que interpretar que aquella pudiera ser sustituida por terceros equivaldría a contratar con un operador inexistente.

Y en este caso no nos encontramos ante un supuesto en el que se pretende complementar una habilitación de la que ya se dispone para la realización de una prestación parcial o disociada, accesoria a la principal, de ejecución independiente, en el seno del contrato, basándose para ello en la habilitación y medios de terceros, sino ante un contrato que tiene una naturaleza claramente unitaria, que no ha sido desnaturalizada por la recurrente, pretendiendo suplir la carencia de habilitación en una sustitución total de aquella para desarrollar la actividad que constituye el objeto del contrato. Por tanto, no concurren los presupuestos para entender que en el caso presente estemos ante un supuesto de complementariedad, sino de sustitución integral, por lo que no cabría entender viable en ningún caso la integración esgrimida».

Resolución nº 75/2021, de 22 de diciembre, recaída en el recurso especial en materia de contratación registrado como RC 206/2021, interpuesto por XXX, S.L.U frente al acuerdo de adjudicación del expediente de contratación CON/2021/0047 «Proyecto de intervención urbana Plaza de España», tramitado por el Ayuntamiento de Don Benito.

En esta resolución se estima parcialmente el recurso interpuesto por la mercantil. Centramos nuestro análisis en la valoración efectuada por la mesa de contratación respecto a los criterios sujetos a juicio de valor, y que según la recurrente no se ajusta a lo previsto en los pliegos que rigen la licitación. Tras analizar las alegaciones, tanto de la recurrente, como del órgano de contratación, y tras examinar la documentación que conformada el expediente de contratación, consideramos lo siguiente:

«Como es fácil comprobar, y como así manifiesta la recurrente, únicamente se ha valorado, de los aspectos que según el PCAP deberían tenerse en cuenta en este criterio, la inversión económica a realizar con respecto a los controles a realizar, sin que en ningún momento conste manifestación alguna respecto, por ejemplo, al número de controles a realizar, o a la relación directa de lo ensayado con el cumplimiento de la normativa vigente; en contra de lo manifestado por el órgano de contratación en su informe ex artículo 56.2 LCSP.

De lo expuesto, ha de concluirse que el órgano de contratación en la valoración de las ofertas respecto del criterio de adjudicación que se examina no ha seguido las reglas que el mismo dispuso. Como ya hemos recogido en anteriores resoluciones de esta Comisión Jurídica (v.gr. Resolución nº 17/2018, de 17 de mayo) excede de la capacidad y competencia del órgano encargado de emitir el informe de valoración en aplicación de los criterios sujetos a juicio de valor, modificar los criterios establecidos en los PCAP y consecuentemente aprobados por el órgano de contratación.

En el mismo sentido se manifiestan otros tribunales administrativos encargados de conocer de los recursos especiales en materia de contratación, y así, podemos citar la Resolución nº 3/2021, de 14 de enero, del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía en la que se señala lo siguiente:

“En este sentido, ha de tenerse asimismo en cuenta que cuando el órgano de contratación en los pliegos o en los documentos que rigen la licitación define las condiciones que pretende imponer a las entidades licitadoras -en este caso el contenido del citado anexo III del PCAP, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de las entidades licitadoras sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre las mismas.

Así se manifiesta el Tribunal General de la Unión Europea, Sala Segunda, en su Sentencia, de 28 de junio de 2016 (asunto T-652/14), cuando afirma en su apartado 78 que “Por otro lado, si la EUIPO [entidad contratante] no se hubiera atendido a las condiciones que ella misma había fijado en los documentos del procedimiento de licitación, habría vulnerado el principio de igualdad de trato entre los licitadores y su actuación habría afectado negativamente a una competencia sana y efectiva. En este sentido, la jurisprudencia ha

precisado que, cuando, en el marco de un procedimiento de licitación, el órgano de contratación define las condiciones que pretende imponer a los licitadores, se autolimita en el ejercicio de su facultad de apreciación y no puede ya apartarse de las condiciones que de este modo ha definido con respecto a cualquiera de los licitadores sin vulnerar el principio de igualdad de trato entre los licitadores (sentencia de 20 de marzo de 2013, Nexans France/Empresa Común Fusion for Energy, T-415/10, EU:T:2013:141, apartado 80) (...)”.

Como conclusión de cuanto antecede, siendo ya el PCAP un acto firme y consentido al no constar impugnación del mismo en los extremos particulares que se analizan, tanto las entidades licitadoras como la mesa y el órgano de contratación han de estar y pasar por su contenido.

En consecuencia y respecto de este motivo, en aplicación del principio asentado en la doctrina y la jurisprudencia del Tribunal Supremo de que los pliegos constituyen “ley entre partes”, plasmado a su vez en los artículos 122 y 139 LCSP, obligando por igual a ambas partes, siendo inadmisibile que el órgano de contratación se aparte de los pliegos que previamente ha aprobado, hemos de estimar el primer motivo de impugnación, declarando no ajustada al PCAP la valoración hecha por los servicios técnicos respecto al criterio “Control de Calidad”, valoración que la Mesa de contratación y posteriormente el órgano de contratación asumen como suya, por no ceñirse a los criterios de adjudicación previamente establecidos, concluyendo en la nulidad del acuerdo de adjudicación adoptado por la Junta de Gobierno Local de 22 de octubre de 2021; y por tanto estimar la solicitud de la recurrente en cuanto a su solicitud de anulación de la resolución de adjudicación mencionada.»

Una segunda cuestión a destacar de esta Resolución es la circunstancia de que la recurrente solicitaba retrotraer las actuaciones al momento de valoración de los criterios subjetivos. Ante esta petición, la Comisión Jurídica considero que:

« [...] hemos de decir que para poder adecuar la valoración técnica emitida a los criterios de adjudicación establecidos en el PCAP, sería necesario valorar ahora cuestiones que no han sido consideradas hasta el momento, lo que hace desconocido el resultado a obtener, actuación que atendiendo al momento procedimental en que se haya el expediente de contratación, una vez conocidas las ofertas evaluables de manera automática, conculcaría de manera flagrante la confidencialidad que ha de predicarse de las ofertas presentadas y por ende los principios de igualdad y seguridad jurídica, vulnerando lo exigido en el artículo 146.2 LCSP, respecto a que la evaluación de las ofertas conforme a los criterios cuantificables mediante la mera aplicación de fórmulas, lo que denominamos criterios automáticos, se realizará tras efectuar previamente la de aquellos otros criterios en los que no concurra esta circunstancia, es decir los criterios sujetos a juicio de valor; provisiones dirigidas a garantizar la imparcialidad del juicio técnico, evitando la posible influencia derivada del conocimiento del resultado obtenido en los llamados criterios objetivos o automáticos.

Sobre esta cuestión, incluyendo lo relativo a la declaración de nulidad íntegra del procedimiento, se pronuncian los distintos tribunales administrativos de recursos contractuales, valga por todas la Resolución nº 203/2017 de 17 de febrero, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en la que, recogiendo jurisprudencia del TJUE y del TS, [...]»