# CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
# DE LA
# COMUNITAT VALENCIANA

## *MEMÒRIA DE 2001*

***Que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana eleva al Govern Valencià, en compliment del que disposa l'article 77 del seu Reglament, aprovat pel Decret 138/1996, de 16 de juliol.***

# ÍNDEX

## PRIMERA PART:

### *EXPOSICIÓ DE L'ACTIVITAT DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DURANT L'ANY 2001.*


I. COMPOSICIÓ DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU ..... 11

II. ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU ..... 15

III. FUNCIÓ CONSULTIVA ..... 17

A) Estadística d'assumptes dictaminats ..... 17

B) Estadística d'assumptes sotmesos a consulta ..... 26

C) Quantia reclamada en els expedients de responsabilitat patrimonial que han sigut dictaminats durant l'exercici 2001 ..... 27

IV. FUNCIONAMENT DEL CONSELL ..... 29

A) Introducció ..... 29

B) Protocol ..... 29

C) Conveni Marc de Cooperació entre el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, la Universitat de València i la Fundació Universitat Empresa de València per a la formació de pràctiques formatives per part dels estudiants universitaris ..... 34

V. PERSONAL I INFRAESTRUCTURA ..... 35

A) Biblioteca ..... 35

B) Servicis d'informatització, vigilància i neteja ..... 36

C) Informàtica i bases de dades ..... 37

D) Registres ..... 38

E) Pressupost i personal ..... 39

**SEGONA PART:**

***OBSERVACIONS I SUGGERIMENTS.***


I. INTRODUCCIÓ ..... 43

II. LA GARANTIA ESTATUTÀRIA ..... 47

III. ORGANITZACIÓ ..... 51

A) L'estatut dels membres de la Institució consultiva ..... 51

*1.- Introducció* ..... 51

*2.- Elements que no incidixen directament en l'objectivitat i neutralitat* ..... 52

*a) El nombre de membres de la Institució consultiva* ..... *52*

*b) Requisits personals de caràcter objectiu exigits als membres de la Institució consultiva* ..... *55*

*c) Abast de la compatibilitat amb les funcions docents i investigadores* ..... *55*

*3.- Elements que incidixen directament en l'objectivitat i neutralitat* ..... 55

*a) Requisits personals de caràcter subjectiu exigits als membres de la Institució consultiva* ..... *55*

*b) Duració del mandat* ..... *56*

*c) Règim de renovació dels membres de la Institució consultiva* ..... *57*

B) El Cos de Lletrats ..... 58

C) La Secció d'Estudis: la funció d'assessorament i la seua institucionalització ..... 61

*1. La funció d'assessorament i la consultiva.* ..... 61

*2. La institucionalització de la funció d'assessorament* ..... 63

*3. L'experiència francesa* ..... 64

*4. L'experiència espanyola* ..... 65

*a) Les funcions d'estudi i assessorament en l'àmbit estatal* ..... *65*

*b) Les funcions d'estudi i assessorament en l'àmbit de la Comunitat Valenciana* ..... *67*

*c) Les funcions d'estudi i assessorament en les superiors institucions consultives* ..... *68*

IV. FUNCIONAMENT ..... 71

A) Legitimació per a consultar ..... 71

*1. La legitimació en altres institucions consultives* ..... 71

*2. La legitimació en el cas del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana* ..... 74

B) L'Administració Local ..... 77

*1. Introducció* ..... 77

*2. La preceptivitat de la consulta per l'Administració Local: normes, contractes i actes* ..... 79

*a) Normes de l'Estat i de les comunitats autònomes* ..... *79*

*b) Normes dictades per les entitats integrants de l'Administració Local* ..... *80*

*c) Contractes* ..... *81*

*d) Actes administratius* ..... *82*

*3. La preceptivitat de la consulta en matèria de revisió d'ofici* ..... 83

*4. La preceptivitat de la consulta en matèria de responsabilitat patrimonial* ..... 84

*a) La interpretació de la Llei 30/1992 a la llum del Reglament de 26 de març de 1993* ..... *84*

*b) L'origen històric de la preceptivitat del dictamen en matèria de responsabilitat patrimonial; la seua funció de garantia* ..... *88*

*c) La preceptivitat del dictamen inferida del "sistema" de responsabilitat; la interpretació ordinamental* ..... *92*

*d) L'experiència de les comunitats autònomes* ..... *97*

C) La responsabilitat patrimonial de l'Administració docent i els seus límits ..... 100

D) La responsabilitat patrimonial i la indemnització dels danys sofrits amb ocasió o com a conseqüència de l'exercici de funcions públiques. ..... 103

E) Termini per a emetre dictamen ..... 108

*1. El "tempo" de la funció consultiva* ..... 108

*2. Els terminis ordinaris* ..... 109

*3. El termini d'urgència* ..... 112

*a) Plantejament general* ..... *112*

*b) La urgència i la producció de normes* ..... 113

*c) La motivació de les circumstàncies que justifiquen la urgència* ..... *115*

# INTRODUCCIÓ

La present Memòria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, corresponent a l'any 2001, va ser aprovada pel Ple en sessió pública celebrada el dia 4 de juliol de 2002.

S'ha elaborat per acomplir el que disposa l'article 77 del seu Reglament (aprovat pel Decret 138/1996, de 16 de juliol), segons el qual:

> "Anualment, el Consell Jurídic Consultiu elevarà al Govern Valencià una memòria en què, amb ocasió d'exposar l'activitat del Consell en el període anterior, podrà arreplegar les observacions sobre el funcionament dels servicis públics que resulten dels assumptes consultats, i els suggeriments de disposicions generals i mesures a adoptar per al millor funcionament de l'administració".

Esta Memòria consta de dos parts: en la primera s'exposa l'activitat del Consell; en la segona es formulen algunes observacions i suggeriments que resulten de l'experiència consultiva.

# PRIMERA PART

*EXPOSICIÓ DE L'ACTIVITAT DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA DURANT L'ANY 2001*

# I

# COMPOSICIÓ DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

## President

Hble. Sr. Carlos Climent González

## Vicepresident

Il·lm. Sr. Miguel Pastor López

## Consellers

Il·lm. Sr. Miguel Mira Ribera
Il·lm. Sr. Vicente Cuñat Edo
Il·lm. Sr. Vicente Garrido Mayol

## Secretari General

Il·lm. Sr. José Carlos Navarro Ruiz

## SECCIONS DEL
## CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

| | | |
|---|---|---|
| Secció 1ª | Presidència | Il·lm. Sr. Miguel Pastor López |
| Secció 2ª | Presidència | Il·lm. Sr. Miguel Mira Ribera |
| Secció 3ª | Presidència | Il·lm. Sr. Vicente Cuñat Edo |
| Secció 4ª | Presidència | Il·lm. Sr. Vicente Garrido Mayol |

## LLETRATS DEL
## CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Sra. Patricia Boix Mañó

Sr. Artur Fontana Puig

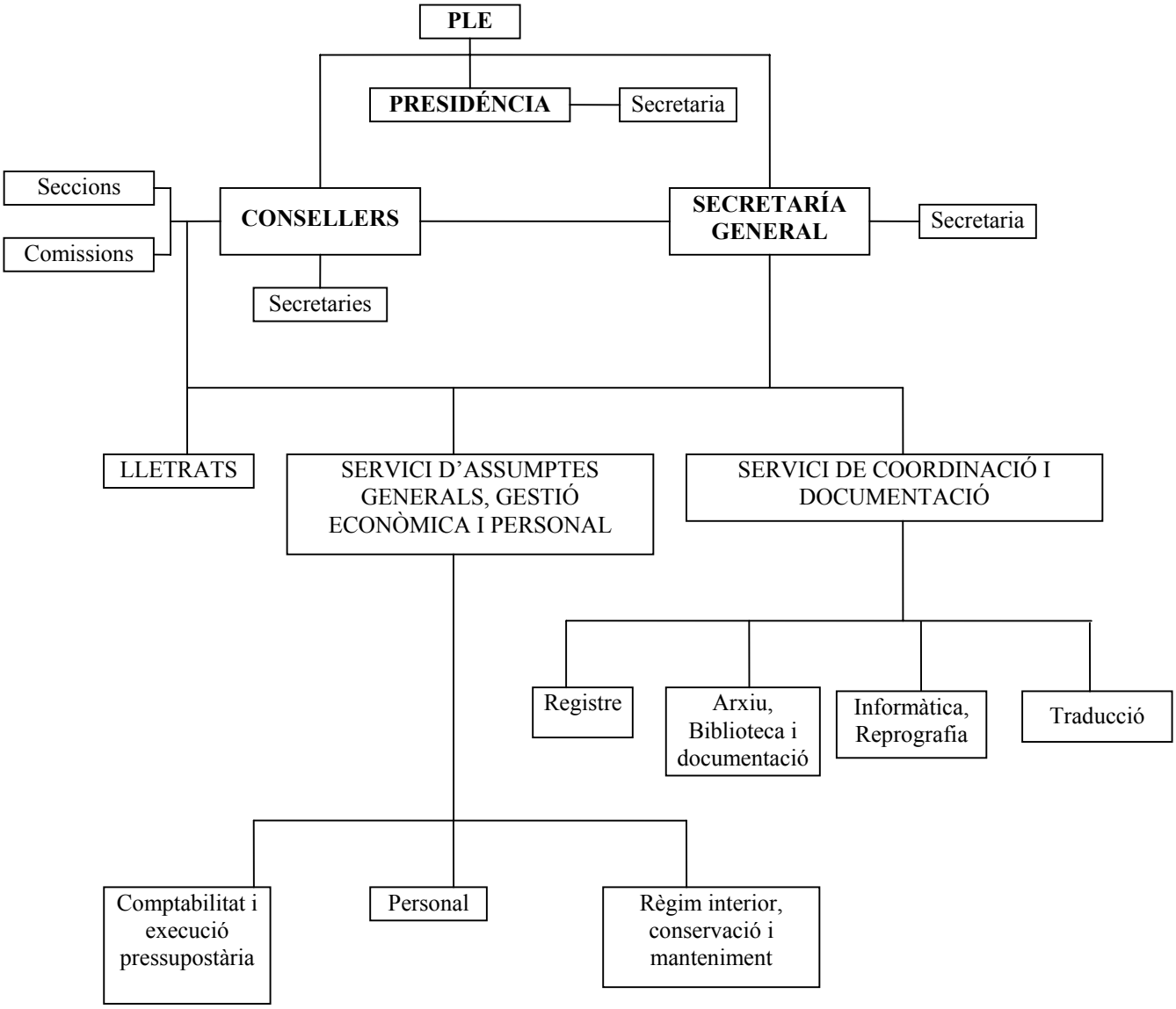
Sra. Dolores Giner Durán

Sr. José Hoyo Rodrigo

Sr. Julián Talens Escartí

# II

# ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU



# III

# FUNCIÓ CONSULTIVA

La demanda i l'oferta estan satisfactòriament compensades en el funcionament del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. L'any 2001 la demanda ha sigut de 564 consultes formulades i l'oferta de 563 dictàmens emesos.

Eixes xifres situen el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en un lloc destacat en el conjunt de les superiors institucions consultives creades per les comunitats autònomes. Amb uns resultats estadístics molt semblants als de la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya i tan sols superats pel Consell Consultiu de Galícia (segons resulta dels quadres comparatius que s'inserixen en la segona part d'esta Memòria). La raó que explica la situació de Galícia és que les reclamacions de responsabilitat patrimonial de l'Administració local es remeten de forma sistemàtica al Consell Consultiu de Galícia, mentres que en este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana només són formulades per les administracions locals en comptades ocasions.

Avançada la valoració de conjunt, resulta il·lustratiu descendir al detall estadístic.

## A) ESTADÍSTICA ASSUMPTES DICTAMINATS (1 DE GENER DE 2001 A 31 DE DESEMBRE DE 2001)

**I. Dictàmens aprovats 563**[1]

**II. Plens celebrats 49**

[1] Tots els dictàmens han sigut aprovats per unanimitat a excepció dels dictàmens 28/2001, 37/2001, 56/2001, 127/2001, 171/2001, 272/2001, 300/2001, 301/2001, 334/2001, 375/2001, 434/2001, 484/2001 i 491/2001 que ho han sigut per majoria.
Dels 563 dictàmens emesos, 99 corresponen a expedients de 2000.

# III. Classificació dels assumptes per autoritat consultant

| | |
|---|---|
| President de la Generalitat Valenciana | 2 |
| Vicepresident Segon del Govern Valencià | 1 |
| Consellera d'Agricultura, Pesca i Alimentació | 4 |
| Conseller de Benestar Social | 12 |
| Conseller de Cultura i Educació | 209 |
| Conseller d'Economia, Hisenda i Ocupació | 8 |
| Conseller d'Indústria i Comerç | 3 |
| Conseller d'Innovació i Competitivitat | 1 |
| Conseller de Justícia i Administracions Públiques | 15 |
| Conseller de Medi Ambient | 15 |
| Conseller d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports | 42 |
| Consellera de Portaveu del Govern | 1 |
| Conseller de Sanitat | 222 |
| Ajuntament de Benigànim | 1 |
| Ajuntament de Burjassot | 1 |
| Ajuntament de Cullera | 1 |
| Ajuntament de Moixent | 1 |
| Ajuntament de Mutxamel | 1 |
| Ajuntament de Novelda | 1 |
| Ajuntament de Nules | 1 |
| Ajuntament de Petrer | 1 |
| Ajuntament de Real de Montroi | 1 |
| Ajuntament de Sant Vicent del Raspeig | 1 |
| Ajuntament de Silla | 1 |
| Ajuntament de Tavernes de la Valldigna | 1 |
| Ajuntament de Vallada | 1 |
| Ajuntament de Vall d'Alba | 1 |
| Ajuntament de la Vila Joiosa | 1 |
| Comissió Assistència Jurídica Gratuïta d'Alacant | 7 |
| Comissió Assistència Jurídica Gratuïta de València | 2 |
| Consorci Provincial de Bombers de València | 1 |
| Entitat Sanejament Aigües | 1 |
| Universitat de València | 2 |
| ***TOTAL*** | ***563*** |

# IV. Classificació de les consultes per matèries

| | |
|---|---|
| **Consultes preceptives**<br>***(art. 10 Llei 10/1994)*** | |
| Avantprojectes de lleis (art. 10.2) | 8 |
| Projectes de decrets-legislatius (art. 10.3) | 0 |
| Projectes de reglaments o disposicions de caràcter general (art. 10.4) | 45 |
| Convenis de cooperació entre la Generalitat Valenciana i altres comunitats autònomes (art. 10.6) | 0 |
| Indemnització de danys i perjuís (art. 10.8.a) | 452 |
| Revisió d'ofici d'actes administratius (art. 10.8.b) | 28 |
| Contractes administratius (art. 10.8.c) | 13 |
| Declaració caducitat concessió administrativa (art. 10.8.d) | 0 |
| Modificació dels plans d'urbanisme, les normes complementàries i subsidiàries i els programes d'actuació que tinguen per objecte una diferent zonificació o ús urbanístic de les zones verdes o dels espais lliures previstos (art.10.8.e) | 4 |
| Recursos extraordinaris de revisió (art. 10.8.g) | 10 |
| Qualsevol altra matèria, competència de la Generalitat Valenciana o de les administracions locals radicades a la Comunitat Valenciana, respecte a què les lleis establixen l'obligació de demanar el dictamen (art. 10.10) | 1 |
| **Consultes facultatives**<br>**(art. 9 Llei 10/1994)** | |
| Exp. 350/2001, consulta facultativa de l'Ajuntament de Mutxamel. | 1 |
| Exp. 403/2001, consulta facultativa de l'Ajyntament de l'Alcúdia de Crespins. | 1 |

## V. Percentatge de consultes per matèries

| | |
|---|---|
| Avantprojectes de lleis | 1'42% |
| Projectes de decrets-legislatius | 0% |
| Projectes de reglaments | 7'99% |
| Convenis de cooperació amb altres CC AA | 0% |
| Indemnització de danys i perjuís | 80'28% |
| Revisió d'ofici d'actes administratius | 4'97% |
| Contractes administratius | 2'31% |
| Declaració de caducitat de concessió administrativa | 0% |
| Modificació del planejament urbanístic | 0'71% |
| Recursos extraordinaris de revisió | 1'78% |
| Qualsevol altra matèria, respecte a la qual les lleis establixen l'obligació de demanar el dictamen | 0'18% |
| Consultes facultatives | 0'36% |

## VI. Dictàmens sol·licitats urgents: 23

## VII. Assumptes deixats sobre la Mesa (art. 60 Reglament) 20

## VIII. Assumptes retirats de l'ordre del dia de la sessió (art. 22, c) del Reglament 1

## IX. Vots particulars emesos 0

## X. Sentit de les resolucions recaigudes en assumptes dictaminats[2]

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| Conforme amb el Consell | 248 | 620 | 353 | 450 | 374 |
| Oït el Consell | 42 | 75 | 41 | 40 | 17 |

[2] De conformitat amb el que disposa l'article 7 del Reglament, l'autoritat consultant comunicarà al Consell Jurídic Consultiu, en el termini de quinze dies següents a la seua adopció, les resolucions o disposicions generals aprovades després de la consulta. Fins al 31.12.01 s'havien comunicat un total de 2.260 resolucions.

## XI. Projectes normatius dictaminats.

Per la seua transcendència per al conjunt de l'ordenament jurídic valencià, s'acompanya a continuació una relació completa dels avantprojectes de llei i dels projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que han sigut dictaminats en el curs de l'any 2001

A) Avantprojectes de llei (art. 10.2, Llei 10/1994).

- *Avantprojecte de Llei de creació de l'Agència Valenciana de l'Energia.*
- *Avantprojecte de Llei de Consells Socials de les Universitats Públiques Valencianes.*
- *Avantprojecte de Llei de la Generalitat Valenciana del Llibre.*
- *Avantprojecte de Llei de la Generalitat Valenciana d'Ordenació del Territori i del Sòl No Urbanitzable.*
- *Avantprojecte de Llei de la Generalitat Valenciana, pel qual es modifica la Llei 3/1997, de 16 de juny, sobre Drogodependències i altres Trastorns Addictius.*
- *Avantprojecte de Llei de Mesures Fiscals, de Gestió Administrativa i Financera, i d'Organització de la Generalitat Valenciana.*
- *Avantprojecte de Llei de Protecció de la colombicultura i del colom esportiu.*
- *Avantprojecte de Llei de Reforma de la Llei 5/1983, de 30 de desembre, de Govern Valencià.*

B) Projectes de disposicions de caràcter general (art. 10.4, Llei 10/1994).

- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es crea la Inspecció Mèdica Docent.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià de desplegament parcial de la Llei 30/1999 de selecció i provisió de places de personal estatutari.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es regulen les Mesures de Protecció de Menors en Situació de Desemparament.*
- *Projecte de l'Orde per la qual s'establix el procediment d'utilització i control de medicaments estupefaents en els centres hospitalaris.*

- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es modifica el Decret 100/1991, de 10 de juny del Consell de la Generalitat Valenciana, pel qual es regula l'estructura, el funcionament i la composició de la Comissió d'Espectacles i Activitats Recreatives de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'aprova el Reglament d'Organització i Règim Jurídic del Servici Valencià d'Ocupació i Formació.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establixen els requisits i condicions bàsiques d'autorització i funcionament per a consultes de professionals sanitaris.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'aprova el Reglament dels Servicis de Prevenció de Riscos Laborals en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'aprova la modificació dels Estatuts de la Universitat de València-Estudi General. (modificació arts. 99.2; 116; 119bis.5; 120; 121 i 235, així com introducció d'una nova disposició addicional setena i una altra disposició transitòria trenta-setena).*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'establixen les bases i criteris generals uniformes per a la selecció, formació, promoció i mobilitat de totes les escales i categoria de les policies locals i auxiliars de Policia Local de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Orde per la qual es crea una unitat de Farmacologia Clínica, dins del Programa d'Ús Racional del Medicament.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es desplega la disposició transitòria quarta de la Llei 6/1999, de 19 d'abril, de la Generalitat Valenciana, de Policies Locals, sobre "consolidació d'ocupació temporal del personal inclòs en l'àmbit d'aplicació de la dita Llei".*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es regula l'Observatori del Comerç Valencià.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es disposa la incorporació dels municipis de Sagunt, Loriguilla i Sant Antoni de Benagéber a l'Àrea de transport metropolità de València.*

- *Projecte de Decret del Govern Valencià sobre registre i acreditació de centres i servicis d'atenció i prevenció de les drogodependències i altres trastorns addictius, a la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià que modifica el Decret 238/1997, de 9 de setembre, pel qual es constituïxen els òrgans consultius i d'assessorament en matèria de drogodependències i altres trastorns addictius.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es modifica parcialment el Decret 27/1998, de 10 de març, pel qual es regula l'admissió de l'alumnat en els centres docents no universitaris de la Comunitat Valenciana sostinguts amb fons públics.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'aprova el Reglament de Fundacions de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'establix el Procediment d'Autorització de Noves Oficines de Farmàcia a la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'establix el currículum del Grau Superior dels ensenyaments de Música.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'establix el currículum dels ensenyaments superiors de Disseny i es regula l'accés als ensenyaments mencionats.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'aprova la modificació dels Estatuts de la Universitat de València-Estudi General. (modificació arts. 181 apartat e); 182; 183; 184 i disposició addicional primera, punt u, apartat d), així com introducció d'una nova disposició transitòria trenta-huitena).*
- *Projecte d'Orde per la qual es regula el Procediment d'alertes farmacèutiques a la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià de creació de l'Entitat de Dret Públic, Institut Valencià d'Atenció als Discapacitats.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es desplega la Llei 6/1997, de 4 de desembre, de la Generalitat Valenciana, de Consells i Col·legis Professionals de la Comunitat Valenciana.*

- *Projecte d'Orde de Creació d'Unitats d'Atenció Farmacèutica a Pacients Externs.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es modifica el Reglament sobre el règim economicofinancer i tributari del cànon de sanejament aprovat mitjançant Decret 266/1994, de 30 de desembre, del Govern Valencià.*
- *Projecte d'Orde per la qual es modifica l'Orde de 9 d'abril de 1990, de la Conselleria de Treball i Seguretat Social, per la qual es desplega el Decret 40/1990, de 26 de febrer, del Consell de la Generalitat Valenciana, sobre registre, Autorització i Acreditació dels Servicis Socials de la Comunitat Valenciana, a fi de regular les condicions i requisits de funcionament dels Centres d'Estimulació Precoç.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es regula el dret d'admissió als establiments públics on es realitzen espectacles i activitats recreatives.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es determina la competència sancionadora en les infraccions en matèria d'ordenació del sector pesquer de la Llei 3/2001, de 26 de març, de pesca marítima de l'Estat.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'establix el procediment d'autorització dels centres de distribució i dispensació de medicaments d'ús veterinari a la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià mitjançant el qual es regula l'Establiment, el Trasllat i la Transmissió de les Oficines de Farmàcia.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es regula el procediment per a la concessió de les llicències per a la celebració d'espectacles o activitats recreatives en instal·lacions eventuals, portàtils o desmuntables.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'aprova el sistema d'acreditació d'entitats de control de qualitat de l'edificació i de laboratoris d'assajos per al control de qualitat de l'edificació a la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'aprova el Reglament de Festejos Taurins Tradicionals a la Comunitat Valenciana (Bous al Carrer).*

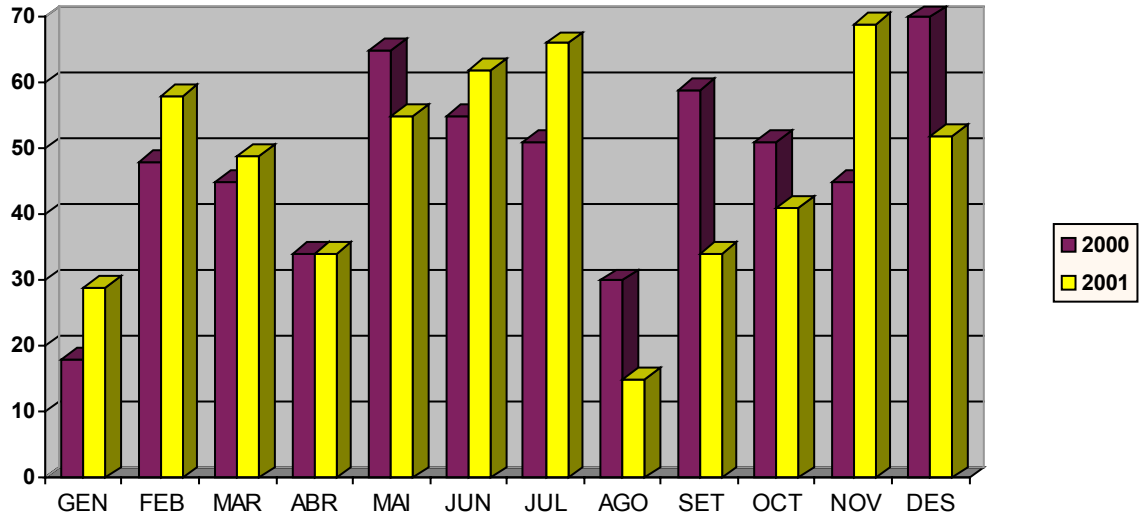
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix el procediment per al reconeixement, declaració i qualificació del grau de minusvalidesa en l'àmbit de la Comunitat Valenciana i es determina la composició, organització i funcions dels equips de valoració i orientació.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'aprova el Reglament de les Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació i del Consell.*
- *Projecte d'Orde sobre les normes per a la gestió d'amarraments de titularitat pública per a embarcacions esportives en els ports de gestió directa de la Generalitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'aprova el sistema recaptador de tributs, preus públics, sancions i altres ingressos de la Generalitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià de Declaració del Parc Natural de la Serra Calderona.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià de Declaració del Parc Natural de la Serra d'Irta.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià de Declaració del Parc Natural de la Serra de Mariola.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'establixen els criteris de selecció aplicables en els procediments d'autorització de noves oficines de farmàcia.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual es modifica el Decret 155/1998, de 29 de setembre, del Govern Valencià, pel qual s'aprova el Reglament de Màquines Recreatives i d'Atzar.*
- *Projecte de Decret del Govern Valencià pel qual s'aprova el Reglament de funcionament de l'Agència Valenciana de l'Energia.*

## B) ESTADÍSTICA ASSUMPTES SOTMESOS A CONSULTA (1 DE GENER DE 2001 A 31 DE DESEMBRE DE 2001)

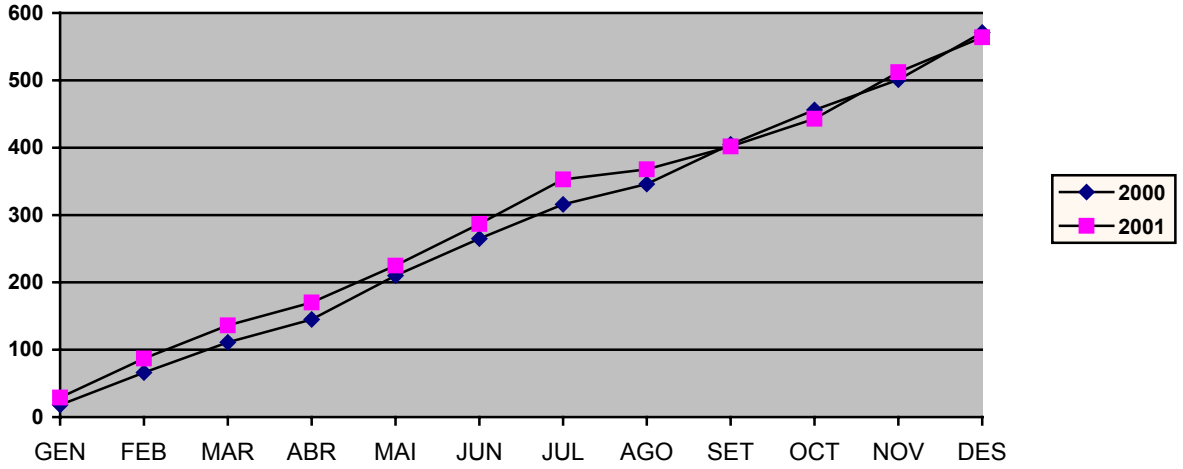
### I. Peticions de dictamen (564)[3]

Durant l'any 2001 s'han sol·licitat al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana un total e **564** dictàmens.

**Nombre de sol·licituds registrades en el Consell Jurídic Consultiu per mesos**




**Nombre global de sol·licituds registrades en el Consell Jurídic Consultiu**




[3] Els expedients 207/2001 i 303/2001 queden anul·lats, i es mantenen els expedients 350/2001 i 141/2001 que, respectivament, tenen per objecte el mateix assumpte.

**II. Dictàmens sol·licitats urgents: 22**

**III. Assuptes retornats: 1**

| | |
|---|---|
| Per defecte de forma en la petició[4] | 0 |
| A petició de l'autoritat consultant | 0 |
| Per trobar-se l'expedient en fase de tramitació[5] | 1 |
| No procedix dictaminar | 0 |

**VI. Assumptes en els quals s'ha demanat antecedents, amb suspensió de termini per a emetre dictamen i devolució de l'expedient 50**

Antecedents omplits 28

## C) Quantia reclamada en els expedients de responsabilitat patrimonial que han sigut dictaminats durant l'exercici 2001

Igual que en anys anteriors, s'ha fet un seguiment de la quantia econòmica sol·licitada pels qui han formulat una reclamació de danys i perjuís. D'eixes dades resulta que en moltes reclamacions es demana un rescabalament econòmic de menor quantia. Amb freqüència, i a causa de l'escassa entitat econòmica d'allò que s'ha demanat, la intervenció d'este Consell és l'única garantia real i efectiva dels drets i interessos patrimonials dels ciutadans. Tenint en compte les despeses processals meritades per la prestació dels servicis professionals d'advocat i procurador, perd el seu sentit econòmic la reclamació davant dels tribunals de gran part de les sol·licituds de rescabalament que coneix este Consell. D'esta forma, quan el dictamen i la posterior resolució són favorables a la reclamació, se li dóna una resposta àgil i eficaç, i s'evita la judicialització d'esta matèria, que amb freqüència desemboca en la dilació de la corresponent solució fundada en Dret.

[4] El Consell no admet peticions de dictamen que no estiguen subscrites pel President de la Generalitat o per un Conseller. Quan la petició no complix el mencionat requisit, es torna al sol·licitant, i s'admet l'assumpte una vegada reparat el defecte.

[5] Exp. 202/2001 de l'Ajuntament de la Vall d'Uixó, relatiu a la Modificació del Pla General d'Ordenació Urbana.

Les dades posen de manifest un ampli i variat ventall de situacions. Hi ha matèries en què la quantia sol ser reduïda (danys d'escolars en centres docents) i altres en què és freqüent que la xifra siga elevada (danys i perjuís sofrits com a conseqüència de l'assistència sanitària). La quantitat mínima reclamada ha sigut de 2.100 pessetes **(**Dictamen 195/2001, Exp. 111/2001) i la màxima d'1.500.000 pessetes **(**Dictamen 332/2001, Exp. 255/2001).

# IV

# FUNCIONAMENT DEL CONSELL

## A) INTRODUCCIÓ

Durant l'any 2001 s'han celebrat 49 plens, figurant en l'orde del dia de quasi totes les sessions plenàries un avantprojecte de llei o de reglament.

## B) PROTOCOL

Entre els actes a què han assistit els membres d'este Consell, cal destacar els següents:

**15.01.01**

L'acte d'entrega del IX Premi de convivència que atorga la Fundació Broseta, al Palau de la Generalitat, va ser presidit pel Molt. Hble. Sr. Eduardo Zaplana. A este acte van assistir el President, els consellers i el Secretari General.

**18.01.01**

A l'Ajuntament de València es va celebrar un acte solemne de nomenament com a Fill Adoptiu de la Ciutat a títol pòstum, al senyor Manuel Broseta i Pont. A l'acte va assistir el President d'este Consell i tots els consellers.

**26.02.01**

El President d'este Consell va assistir a la presentació del número extraordinari que sobre "Grups parlamentaris" va publicar la revista "Corts. Anuari de Dret Parlamentari".

En eixa mateixa data, el Conseller el senyor Vicente Cuñat va assistir a la conferència inaugural del seminari "La imatge parlamentària en la societat contemporània", organitzat per l'Institut d'Estudis Superiors Sant Pau CEU.

**02.03.01**

En eixa data es va celebrar la presentació del llibre "Ciutats i corts: del Regne de València a la Comunitat Valenciana", presentació que va ser realitzada per la Presidenta de les Corts i pel President de la Fundació Broseta. Van assistir a l'acte el President del Consell Jurídic, els consellers el senyor Miguel Mira, el senyor Vicente Cuñat i el senyor Vicente Garrido, i el Secretari General, el senyor José Carlos Navarro.

**27.03.01**

En la seu de l'IVAM es va procedir a l'entrega del Premi de les Arts "Julio González", acte a què van assistir els consellers, el senyor Miguel Pastor, el senyor Miguel Mira, el senyor Vicente Cuñat i el senyor Vicente Garrido.

**06.04.01**

El Conseller el senyor Vicente Cuñat va assistir al solemne acte d'investidura com a Doctor Honoris Causa per la Universitat de València del professor el senyor Luis Díez-Picazo, que es va celebrar en el Paranimf de la Universitat.

**09.04.01**

A la presa de possessió del Síndic de Greuges, Excm. Sr. Bernardo del Roser, al Palau de les Corts Valencianes, van assistir el President, tots els consellers i el Secretari General.

**25.04.01**

Amb ocasió de la celebració del dia de les Corts Valencianes, es va procedir a l'entrega de l'Alta Distinció "Francesc de Vinatea", que a proposta unànime de tots els grups parlamentaris, es va atorgar al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. A l'acte d'entrega de l'Alta Distinció van assistir el President, tots els consellers i el Secretari General.

**18.05.01**

Després de la seua aprovació en sessió plenària celebrada en públic, el President i els consellers, acompanyats pel Secretari General, van presentar al Palau de la Generalitat, al Molt Honorable President de la Generalitat, la Memòria que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana eleva al Govern, corresponent a l'activitat de l'any 2000.

**22.05.01**

El Consell va oferir un esmorzar a la Mesa de les Corts Valencianes.

**24.05.01**

En eixa data el President va assistir a l'acte de firma del Conveni celebrat entre la Generalitat Valenciana i la Companyia de Jesús, que va ser respectivament firmat pel Molt Honorable President de la Generalitat i pel Provincial de la Companyia de Jesús.

Eixe mateix dia, els Consellers el senyor Miguel Mira i el senyor Vicente Garrido van assistir a Barcelona, als actes commemoratius del XX Aniversari del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya.

**31.05.01**

El Conseller el senyor Vicente Cuñat va assistir al solemne acte d'investidura com a doctors Honoris Causa per la Universitat de València dels professors la senyora Natasa Kandic i el senyor Manuel Castells Oliván, que es va celebrar al Paranimf de la Universitat.

**10.06.01**

El President, els consellers i el Secretari General van assistir al sopar d'inauguració de la Biennal de les Arts, que es va celebrar al Palau de les Ciències Príncep Felip.

**15.06.01**

El President va assistir a la conferència impartida per l'Excm. Sr. José Sanroma Aldea, President del Consell Consultiu de Castella-La Manxa, que va versar sobre "Autonomies en la cultura política dels espanyols". La conferència es va pronunciar en el marc del "1er Cicle de Conferències" organitzat per la Federació de Cases Regionals d'Espanya a la Comunitat Valenciana.

**18.06.01**

Els consellers el senyor Miguel Mira, el senyor Vicente Cuñat i el senyor Vicente Garrido, acompanyats pel Secretari General, el senyor José Carlos Navarro, van assistir a l'entrega de la I Edició dels Premis Justícia, concedits per la Conselleria de Justícia i Administracions Públiques. L'acte va tindre lloc al Monestir de Sant Miquel dels Reis.

**02.07.01**

El President d'este Consell, El senyor Carlos Climent, va assistir a la inauguració del Museu Valencià de la Il·lustració i la Modernitat, acte que va ser presidit pel Molt Honorable President de la Generalitat Valenciana.

**14.07.01**

El President va assistir a la recepció oferida pel Cònsol General de França i pel Cònsol Honorari a València, amb motiu de la celebració de la festa nacional de França.

**23.07.01**

El President va assistir a la constitució de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, i la conseqüent presa de possessió dels membres de la dita Institució.

**24.07.01**

El Conseller el senyor Vicente Garrido va assistir a la reunió del Fòrum sobre Dret Civil Valencià, organitzat per la Direcció General de Justícia de la Generalitat Valenciana.

**25.09.01**

El Conseller el senyor Vicente Cuñat va assistir a la Universitat de València al solemne acte d'obertura del curs 2001-2002.

**27.09.01**

Es va celebrar l'entrega dels Premis Jaume I, a la Llotja de València, davall la presidència de SAR la Infanta la senyoa Cristina de Borbó. A l'acte organitzat per la Fundació Valenciana d'Estudis Avançats, van assistir el President i els consellers el senyor Miguel Mira i el senyor Vicente Garrido.

**01.10.01**

A l'obertura del curs acadèmic 2001-02 de la Universitat Miguel Hernández d'Elx, va assistir el Conseller el senyor Vicente Garrido.

**05.10.01**

A l'obertura del curs acadèmic 2001-02 de la Universitat Cardenal Herrera-CEU, va assistir el Conseller el senyor Vicente Garrido.

**08.10.01**

El President del Consell va assistir a la recepció organitzada amb motiu del XXII Festival Internacional de Pirotècnia "València", organitzat per la Diputació Provincial de València.

**09.10.01**

Tots els membres del Consell van assistir a l'acte institucional en el Palau de la Generalitat i posterior recepció al Monestir de Sant Miquel dels Reis, amb motiu del 9 d'Octubre.

**15.10.01**

A la presentació del Repertori de Legislació de la Generalitat Valenciana, al Palau de Justícia, per l'Hble. Sr. Vicepresident Segon del Govern Valencià, el Sr. José Joaquín Ripoll, van assistir els consellers El senyor Miguel Mira, el senyor Vicente Cuñat i el senyor Vicente Garrido.

**05.11.01**

En esta data es va produir l'entrega del Premi d'Estudis Jurídics concedit per la Fundació Broseta, davall la Presidència del Molt Hble. Sr. President de la Generalitat Valenciana i del Ministre de Justícia, l'Excm. Sr. Ángel Acebes,

en l'il·lustre Col·legi d'Advocats de València. Van assistir a l'acte tots els membres del Consell Jurídic Consultiu.

**12.11.01**

En presència del Molt Honorable President de la Generalitat es va celebrar la inauguració del Centre de dia d'adults paralítics cerebrals, organitzat per AVAPACE. Va assistir al dit acte el Secretari General, el senyor José Carlos Navarro.

**15.11.01**

A la inauguració a les Corts Valencianes de l'exposició "Arquitectures per al diàleg, els espais del Parlament", amb motiu del XX aniversari de l'Estatut d'autonomia, van assistir el President, el Conseller el senyor Vicente Garrido i el Secretari General, el senyor José Carlos Navarro.

**21.11.01**

El President va assistir a l'acte acadèmic organitzat per la Universitat de València en memòria del professor Ernest Lluch.

**22 i 23.11.01**

Amb assistència dels consellers el senyor Miguel Mira, el senyor Vicente Cuñat i el senyor Vicente Garrido, es va celebrar a Barcelona el seminari sobre "Autonomia i Justícia a Catalunya", organitzat pel Consell Consultiu de Catalunya i el Consell General del Poder Judicial.

**10.12.01**

El President del Consell va assistir a l'acte de presentació del "Pla d'Actuació del Govern Valencià per a la igualtat d'oportunitats entre hòmens i dones (PIO) 2001-2004", presidit pel Molt Honorable President de la Generalitat Valenciana.

**20.12.01**

A la presentació realitzada pel Sr. José Flors Matíes (Magistrat del Tribunal Superior de Justícia), de la Revista Jurídica de la Comunitat Valenciana, va assistir el President del Consell Jurídic. L'acte es va celebrar al Col·legi d'Advocats.

## C) CONVENI MARC DE COOPERACIÓ ENTRE EL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA, LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA I LA FUNDACIÓ UNIVERSITAT EMPRESA DE VALÈNCIA, PER A LA FORMACIÓ DE PRÀCTIQUES FORMATIVES PER PART DELS ESTUDIANTS UNIVERSITARIS

Per cinqué any consecutiu el Consell ha acollit els alumnes universitaris que han sol·licitat completar els seus estudis realitzant el seu "practicum" en la Institució. Han sigut set els estudiants que han exercit les seues pràctiques portant a terme, a plena satisfacció, labors de suport en les tasques de documentació, recerques normatives i jurisprudencials i catalogació de fons bibliogràfics, col·laborant així mateix amb els lletrats del Consell en el seu treball.

D'una altra part, el fet que en l'actualitat únicament existisca un conveni amb eixa Universitat respon a raons circumstancials, no existint cap obstacle que impedisca concertar en el futur convenis amb altres universitats de la Comunitat Valenciana.

# V

# PERSONAL I INFRAESTRUCTURA

## A) BIBLIOTECA

Al tancament de l'exercici 2001 la Biblioteca del Consell tenia empadronades 3.590 monografies en la seua base de dades de gestió, presentant un increment de 308 registres sobre l'any anterior.

Les adquisicions es van centrar en les classificacions de Dret Administratiu (118 títols), Dret Constitucional i Autonòmic (71 obres) i textos normatius (53).

Constituïts ja uns fons bibliogràfics suficients, s'ha mantingut el criteri iniciat l'any anterior de primar les adquisicions puntuals, a més d'efectuar la necessària actualització de textos normatius. Quant a la catalogació de les existències, es manté la classificació decimal.

La Biblioteca ha renovat o iniciat la subscripció de les següents revistes jurídiques:

- Actualitat Administrativa.
- Actualitat Aranzadi.
- Actualitat de Dret Sanitari.
- Corts. Anuari de Dret Parlamentari.
- Quaderns Constitucionals de la Càtedra Fadrique Furió Ceriol.
- Documentació Administrativa.
- Justícia Administrativa.
- Revista Valenciana d'Economia i Hisenda.
- Revista d'Administració Pública.
- Revista de Dret Polític.
- Revista de Dret Urbanístic i Medi Ambient.
- Revista d'Estudis de l'Administració Local.
- Revista d'Estudis de l'Administració Autonòmica.
- Revista d'Estudis Polítics.
- Revista de les Corts Generals.

- Revista de Llengua i Dret.
- Revista de Treball, Economia i Societat.
- Revista Espanyola de Control Extern.
- Revista Espanyola de Dret Administratiu.
- Revista Espanyola de Dret Constitucional.
- Revista General de Dret.
- Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics.
- Revista Jurídica de la Comunitat Valenciana.
- Teoria i Realitat Constitucional.

Relatiu a les bases informàtiques, s'ha procedit a l'adquisició de la nova versió d'Editorial Aranzadi en format DVD, que inclou la legislació general i autonòmica i la jurisprudència constitucional, del Tribunal Suprem i menor. Finalment s'ha mantingut la subscripció de la base de l'Editorial El Derecho.

Com a novetat documental, el propi personal del Consell ha realitzat la maquetació de la Doctrina Legal de l'exercici, adquirint l'adequat programa informàtic. Esta actuació ha suposat un notable estalvi de cost en la contractació de l'edició de l'obra, així com un major control de la qualitat del seu contingut i presentació.

## B) **SERVICIS D'INFORMATITZACIÓ, VIGILÀNCIA I NETEJA**

### 1) Arrendament de béns i servicis per a la informatització del Consell Jurídic Consultiu.

Una vegada exercitada l'opció de compra dels elements informàtics previstos en el contracte subscrit amb l'empresa Axo Systems, que com es ressenyava en la Memòria de l'any 2000 va finalitzar els seus servicis el 31 de desembre de 1999, el Consell Jurídic Consultiu ha cobert les seues necessitats al llarg de l'exercici 2001 utilitzant mitjans propis amb una persona especialitzada en programació i base de dades.

### 2) Contractació dels servicis de vigilància i seguretat i neteja de la Seu del Consell.

Després de celebrar-se l'oportú concurs públic va ser adjudicat el servici de neteja a l'empresa Eurolimp, SA i es va subscriure el corresponent contracte

el dia 1 de gener del 2001 prestant-se el servici al llarg de l'any.

Per resolució de l'Hble. Sr. President del Consell Jurídic Consultiu d'1 de desembre del 2000 es va autoritzar la pròrroga del contracte subscrit amb Seca Seguretat, SL per a prestar el servici de vigilància i seguretat de la seu del Consell que venia prestant-se des de l'any anterior.

## C) INFORMÀTICA I BASES DE DADES

En l'exercici 2001 el Consell ha continuat el procés de renovació del seu parc informàtic, iniciat l'any anterior, substituint nou unitats de processament (cpu's) per centrals d'última generació. Paral·lelament, s'ha mantingut l'esforç a millorar el nivell de prestacions de la xàrcia local, instal·lant un servidor d'emmagatzemament Axis CD E100 i dos lectors DVD del tipus "scsi", substituint la cinta Dat i la placa base dels dos servidors ja en funcionament.

No s'ha descuidat l'aspecte de la seguretat en l'emmagatzemament de dades i les comunicacions, instal·lant-se un nou procés de còpia de seguretat i actualitzats els programes antivirus.

Quant a bases de dades, el Servici de Coordinació i Documentació ha conclòs l'elaboració dels fitxers en format "pdf" de la Doctrina Legal i la maquetació dels exercicis que faltaven per elaborar, 1997 i 1998. També s'ha culminat la informatització dels índexs analítics de totes les anualitats de Doctrina, creant els enllaços de les veus amb els dictàmens concrets. Amb això serà possible l'edició d'un CD-ROM o DVD que englobe tota la producció consultiva del Consell des de la seua creació.

La pàgina Web de la Institució ha sofrit una actualització contínua, incorporant les següents pàgines o "banners":

- Premi "Francesc de Vinatea" atorgat per les Corts Valencianes al Consell Jurídic Consultiu.
- Estadístiques dels assumptes i dictàmens de l'any 2000.
- Doctrina Legal de l'any 2000 en format "pdf".
- Accés en format "pdf" als dictàmens des de les diverses estadístiques.
- Descàrrega dels arxius "pdf" de la Doctrina Legal del 1999 i 2000.
- Base informatitzada de la Doctrina Legal del 1999 i 2000.

Finalment, s'ha procedit a la inclusió de la pàgina web en l'elaboració estadística de visites de la Generalitat Valenciana, mantenint la direcció www.cjcv en el llistí del servidor.

## D) REGISTRES

1) Registre d'entrada i eixida

El registre general de documents, totalment informatitzat, es va obrir al públic, durant tot l'any, de dilluns a divendres de les nou hores a les catorze hores i de les dèsset hores a les dènou.

El total d'assentaments d'entrada corresponents a l'any 2001 va ser de 1159 documents, sent els d'eixida 840.

2) Registre d'expedients sotmesos a consulta

En l'exercici 2001 es van sotmetre a consulta 564 assumptes, procedint-se a l'anul·lació de dos d'ells -l'expedient 207/2001 i el 303/2001- que tenen per objecte el mateix assumpte que els expedients 350/2001 i 141/2001.

D'este total d'assumptes sotmesos a consulta han pogut ser dictaminats durant l'exercici 464 expedients, als quals cal afegir 99 consultes referides a expedients d'anys anteriors.

3) Registre de resolucions i disposicions recaigudes en assumptes dictaminats pel Consell

En compliment de l'article 7 del Reglament del Consell, -el qual disposa que l'autoritat consultant comunicarà al Consell Jurídic Consultiu, en el termini de 15 dies, la resolució recaiguda o la disposició aprovada-, han tingut entrada en el Registre de resolucions i disposicions un total de 539, de les quals 2 corresponen a assumptes sotmesos a consulta l'any 1998, 20 a assumptes sotmesos l'any 1999, 218 l'any 2000 i 299 de l'exercici contemplat.

D'estes 539 resolucions o disposicions comunicades, 513 han sigut de conformitat amb el dictamen emés, i 26 davall la fórmula d'"oït el Consell Jurídic Consultiu". Percentualment, la proporció de conformitat, per tant, ha sigut del 95'17%.

## E) PRESSUPOST I PERSONAL

### 1) Pressupost

El dia 28 de juliol del 2000 el President del Consell, després de la deliberació del Ple, va aprovar el pressupost de l'any 2001 que va ser remés a la Conselleria d'Economia i Hisenda el 31 de juliol.

En la Llei de Pressupostos de la Generalitat Valenciana per al 2001, el pressupost per al dit exercici va quedar xifrat en 300.420.000 pessetes.

### 2) Personal

El Ple del Consell Jurídic Consultiu, en sessió celebrada el 17 de gener del 2001 va acordar proposar al President del Consell Jurídic Consultiu la modificació de la relació de llocs de treball creant una plaça d'ordenança-conductor.

Per resolució del President de 19 de gener va ser ratificada esta proposta, i es va crear la plaça citada, que va ser coberta reglamentàriament.

# SEGONA PART

*OBSERVACIONS I SUGGERIMENTS*

# I
# INTRODUCCIÓ

La Valenciana va ser una de les primeres comunitats autònomes a crear i regular la seua alta funció consultiva. Quan s'aprova la Llei 10/1994, de 19 de desembre (de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana), només existia una institució anàloga a Canàries (juliol de 1984)[6], Catalunya (març de 1985)[7], les Illes Balears (juny de 1993)[8] i Andalusia (octubre de 1993)[9].

Amb posterioritat a l'experiència de la Comunitat Valenciana, la institucionalització de l'alta funció consultiva configurada a imatge o semblança del Consell d'Estat, s'ha estès a gairebé totes les comunitats autònomes; totes llevat d'Astúries, Cantàbria i la Comunitat de Madrid (al País Basc el projecte està en avançada fase d'elaboració)[10]. A la vista d'eixa experiència posterior resulta convenient i oportú reflexionar sobre el règim jurídic de l'alta funció consultiva, per a apuntar alguns suggeriments sobre la seua pervivència, organització i funcionament.

Tota institució jurídica de les administracions públiques està inseparablement lligada i nugada a les seues particulars circumstàncies històriques, cordó umbilical que fa viure a les estructures administratives els vaivens de l'esdevenir del context polític, econòmic i social en què desenvolupen la seua activitat. Manca doncs de sentit tota vana pretensió de congelar indefinidament en el temps el règim jurídic d'estes institucions.

Els canvis i mutacions en la delimitació de les funcions o en la configuració de la seua estructura organitzativa, no són necessàriament indicis

---

[6] Llei 4/1984, de 6 de juliol (Consell Consultiu de la Comunitat Autònoma de Canàries).
[7] Llei 3/1985, de 15 de març (Comissió Jurídica Assessora).
[8] Llei 5/1993, de 15 de juny (Consell Consultiu del Govern de les Illes Balears).
[9] Llei 8/1993, de 19 d'octubre (Consell Consultiu d'Andalusia).
[10] No s'ignora ací el que disposa la disposició addicional dissetena de la Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (en la redacció donada per la Llei 4/1999). En relació a esta, cal tindre en compte el Decret 187/1999, de 13 d'abril (pel qual es crea i regula la Comissió Jurídica Assessora del Govern Basc), parcialment modificat pel Decret 267/2001, de 6 de novembre.

Tampoc s'ignora la jurisprudència que s'inferix de la Sentència del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de novembre, ni la que resulta de les sentències del Tribunal Suprem de 16 de gener de 1993, 20 de gener de 1992, 19 de desembre de 1989.

reveladors d'eventuals imprevisions o d'oblits en el moment inicial de creació de la institució. Al contrari, no cal descartar que les modificacions i transformacions poden reflectir noves demandes organitzatives o avantatges funcionals nascuts de la dinàmica generada per la pròpia institució, que d'eixa manera posa de manifest la seua vitalitat i fertilitat creativa.

La sensata prevenció davant de la petrificació de l'ordenament jurídic lluïx amb claredat en una de les peces més purificades del vigent sistema legal. Com a expressió articulada del sentit comú que sempre ha d'estar present en el món del dret, el Codi Civil contempla en les seues disposicions addicionals un mecanisme de periòdica revisió i actualització, dotant-se així d'una elasticitat que mereix ser recordada.

L'experiència pràctica dels òrgans del Poder Judicial s'acumula en un òrgan consultiu dependent del que avui anomenaríem Ministeri de Justícia (la Comissió General de Codificació), a la qual s'encomana la missió de proposar al Govern les reformes que convinga introduir en el citat Codi. D'acord amb el que establix la disposició addicional 2a del Codi Civil:

> "En vista d'estes dades, dels progressos realitzats en altres països que siguen utilitzables en el nostre, i de la jurisprudència del Tribunal Suprem, la Comissió de Codificació formarà i elevarà al Govern cada deu anys les reformes que convinguen introduir".

Eixa tendència de l'ordenament jurídic orientada a la seua actualització periòdica i a la seua continuada renovació, és fàcilment constatable en l'àmbit de les superiors institucions consultives de les comunitats autònomes. En l'estructura organitzativa autonòmica, una de les institucions que en els últims anys ha experimentat més adaptacions i ajustos, és l'òrgan que té encomanada la superior funció consultiva del respectiu Govern. Un bon exemple d'eixa tendència és el que oferix Castella-La Manxa. El seu Consell Consultiu va ser regulat primer per la Llei 8/1995, de 21 de desembre, més tard, per la Llei 7/1997, de 5 de setembre, que va ser parcialment reformada per la Llei 4/2000, de 7 de juny.

Una altra mostra en eixa mateixa direcció és la del Consell Consultiu del Govern de les Illes Balears, regulat per la Llei 5/1993, de 15 de juny, parcialment reformada per la Llei 2/1995, de 22 de febrer i després per la Llei 6/2000, de 31 de maig.

La Llei 10/1994, de 19 de desembre (de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana), va ser objecte d'una primerenca i parcial reforma mitjançant la Llei 14/1997, de 25 de desembre, però no resulta ni inconvenient ni inoportú fer una reflexió serena sobre l'experiència acumulada en estos anys, no sols per la Generalitat Valenciana, sinó també per altres comunitats autònomes. Parafrasejant la transcrita disposició addicional del Codi Civil, l'objectiu és *"aprofitar els progressos realitzats en altres comunitats autònomes que siguen aprofitables en la nostra ... per a formular i elevar al Govern les reformes que convinguen introduir"*.

L'article 77 del Reglament d'este Consell estructura la Memòria en dues parts, la primera té per objecte exposar l'activitat del Consell l'any anterior, la segona faculta la formulació d'observacions i suggeriments nascuts de l'experiència consultiva. La segona part de la Memòria, denominada "observacions i suggeriments", ha sigut definida pel Consell d'Estat com "reflexió de conjunt sobre el funcionament de l'Administració"[11].

En anys anteriors eixes observacions i suggeriments s'han referit a l'organització i funcionament de l'Administració activa. En esta ocasió ha semblat convenient i oportú fer un exercici d'introspecció per a reflexionar sobre l'experiència acumulada sobre l'organització i funcionament d'esta Administració consultiva.

Tenint en compte que en el curs de l'any 2001 va vèncer el mandat dels membres del Consell Jurídic Consultiu, es complix així una primera etapa de l'existència i funcionament d'esta institució, moment propici per a fer balanç de l'experiència adquirida i traure les corresponents conclusions per a afrontar adequadament la segona etapa del Consell. Des d'una perspectiva històrica la fita és important i resulta indicat destacar-ho en la Memòria, en la qual han de plasmar-se les empremtes que jalonen l'esdevenir d'esta institució.

L'efemèride ha de ser gojosament celebrada, però cal evitar-se el risc de caure en la fàcil autocomplaença, per la qual cosa amb esperit crític i amb la mirada en el futur, cal assumir el repte de buscar millores que podrien ser introduïdes i de localitzar debilitats que haurien de ser eradicades.

[11] Memòria del Consell d'Estat de 1987, pàgina 44.

## II
## LA GARANTIA ESTATUTÀRIA

Un dels traços que qualifiquen la posició institucional del Consell d'Estat és la garantia constitucional de la seua existència. El fet que l'article 107 de la Constitució contemple expressament el Consell d'Estat té un efecte jurídic d'extraordinària rellevància: deixar fora de l'abast del legislador la pervivència i continuïtat de la institució, ja que és un òrgan constitucionalment necessari que no pot deixar d'existir. O per dir-ho en altres termes: la supressió pel legislador del Consell d'Estat constituiria una violació del text constitucional.

Eixa garantia formal de la pervivència de les institucions consultives no es reprodueix de forma anàloga en totes les comunitats autònomes. Mentre que el Consell d'Estat és un òrgan constitucionalment necessari, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana no és un òrgan estatutàriament necessari, i pels avatars de la vida política, l'absència d'eixa garantia estatutària pot arribar a comprometre la seua independència i objectivitat. Les Corts Valencianes van crear l'esmentat Consell Jurídic mitjançant la Llei 10/1994, de 19 de desembre, però en l'actualitat cap disposició de l'Estatut d'Autonomia impediria que les mateixes Corts el suprimiren. Distinta és la situació del Síndic de Greuges, institució que no pot deixar d'existir sense la prèvia reforma de l'article 24 de l'Estatut. El mateix cal dir del Consell de Cultura (article 25) o de la Sindicatura de Comptes (article 59).

Hi ha comunitats autònomes en què l'alta funció consultiva no disposa d'una garantia estatutària i altres que han reforçat la garantia formal de pervivència del seu superior òrgan consultiu mitjançant una expressa previsió en el corresponent Estatut (com succeeix, entre altres, a Canàries, Extremadura o Castella-La Manxa).

Singularment destacable és l'exemple de Castella-La Manxa, ja que, quan l'any 1982 es va aprovar el seu Estatut d'Autonomia no es contemplava l'existència de tal òrgan. Eixe silenci estatutari no impedia la seua creació[12] (fet que va tenir lloc l'any 1995), però el privava d'una capital

[12] Declara la Sentència del Tribunal Constitucional 35/1982, de 14 de juny (FJ 2), que les institucions d'autogovern són: "primordialment les que el propi Estatut crea i que estan per això constitucionalment

garantia de supervivència. En eixes circumstàncies no és d'estranyar que, en reformar-se l'Estatut de Castella-La Manxa l'any 1997, s'afegira una disposició per a donar expressa cobertura a l'alta funció consultiva: "El Consell Consultiu és el superior òrgan consultiu de la Junta de comunitats i de les corporacions locals de la Comunitat Autònoma. La seua composició i funcionament es regulen en la Llei prevista en l'apartat 2 d'este article" (article 13.4 de l'Estatut d'Autonomia, introduït per la Llei Orgànica 3/1997, de 3 de juliol).

Eixa mateixa experiència ha sigut repetida en les Illes Balears. En la seua redacció originària de l'any 1983 l'Estatut d'Autonomia no feia referència al Consell Consultiu, que no obstant això va ser creat l'any 1993. L'absència de la garantia formal que ara es comenta va ser suplida en reformar-se l'Estatut l'any 1999 (article 41 de l'Estatut introduït per la Llei Orgànica 3/1999, de 8 de gener).

No ha sigut distinta la tendència seguida a Castella i Lleó. Tampoc el seu Estatut d'Autonomia de 1983 contemplava una institució amb eixa funció consultiva. En reformar-se l'Estatut per la Llei Orgànica 4/1999, de 8 de gener, l'article 24 va passar a tenir la següent redacció:

> "1. El Consell Consultiu de Castella i Lleó és el superior òrgan consultiu de la Junta i de l'Administració de la Comunitat.
>
> 2. Una llei de les Corts de Castella i Lleó regularà la seua composició i competències".

---

garantides, però no sols estes, perquè la Comunitat en pot crear d'altres en la mesura en què ho jutge necessari per al seu propi autogovern".

L'existència d'una Institució que exercisca la suprema funció consultiva en l'àmbit de la Comunitat Autònoma és una decisió que esta és lliure d'adoptar o no fer-lo en exercici de les seues potestats d'autoorganització. O per dir-ho amb altres paraules, no hi ha una exigència constitucional que impose que l'Estatut ha de fer necessària referència a eixa Institució. A eixa conclusió s'arriba partint del que s'ha afirmat pel Tribunal Constitucional en la seua Sentència 76/1983, de 5 d'agost (FJ 38), que fa una interpretació estricta de l'expressió "institucions d'autònomes pròpies" (que segons el que disposa l'article 147.2.c) de la Constitució, és un dels continguts necessaris de l'Estatut d'Autonomia). No hi ha obstacles jurídics que impedisquen que eixa funció consultiva siga exercida pel Consell d'Estat (així ho ha declarat expressament el Tribunal Constitucional en la seua Sentència 204/1992, de 26 de novembre).

En la redacció originària dels estatuts del Principat d'Astúries i de Cantàbria tampoc existia previsió d'un Consell Consultiu, i també s'han reformat ambdós estatuts per a introduir eixa institució[13].

A la vista d'eixos precedents, en el cas que s'adoptara alguna iniciativa orientada a reformar l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, resultaria convenient reflexionar sobre l'oportunitat de reforçar el caràcter institucional d'este Consell Jurídic Consultiu dotant-lo de la indicada garantia estatutària; per això bastaria introduir un precepte que de forma expressa disposara la seua existència destacant els seus traços més assenyalats com són l'autonomia funcional i orgànica i el caràcter superior respecte als altres òrgans consultius de l'Administració.

Per les raons que després s'exposen en esta mateixa Memòria, no convindria configurar en l'Estatut una institució consultiva del Govern Valencià, sinó que hauria de ser perfilada com la superior institució consultiva de la Generalitat Valenciana al servici de les administracions públiques caigudes al seu territori. Hauria de ser una institució estatutària de la Generalitat Valenciana al servici del Consell, de les diputacions provincials, dels ajuntaments i la resta d'entitats integrants de l'Administració Local, així com de les universitats de la Comunitat Valenciana. En este punt ha de recordar-se que l'article 13.4 de l'Estatut de Castella-La Manxa disposa que "el Consell Consultiu és el superior òrgan consultiu de la Junta de comunitats i de les corporacions locals de la Comunitat Autònoma".

Més complet encara és el corresponent precepte de l'Estatut de Cantàbria, que no es limita a establir un ampli àmbit subjectiu (que abasta les corporacions locals), sinó també objectiu (a més de la funció consultiva afig la d'assessorament). D'acord amb el que establix l'article 38 de l'Estatut de Cantàbria:

> "El Consell Jurídic Consultiu és el superior òrgan de consulta i assessorament de les institucions de la Comunitat Autònoma de Cantàbria i de les seues corporacions locals. Una llei del Parlament de Cantàbria, aprovada per majoria de tres cinquenes parts dels seus membres, regularà les seues funcions, composició i règim de funcionament".

[13] Article 35.quater de l'Estatut del Principat d'Astúries (afegit per la Llei Orgànica 1/1999, de 5 de gener) i article 38 de l'Estatut de Cantàbria (en la redacció donada per la Llei Orgànica 11/1998, de 30 de desembre).

En conclusió, es tracta de perfilar una institució de rang estatutari (no legal) i d'abast autonòmic i local (no sols governamental).

# III
# ORGANITZACIÓ

Una vegada avançat eixe suggeriment sobre la garantia estatutària del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, resulta indicat fer alguna reflexió sobre la seua estructura organitzativa. Però abans d'abordar eixa matèria ha de subratllar-se que la funció de garantia que atribuïx l'ordenament jurídic a les altes institucions consultives és vicària del seu *auctoritas* i qualificació tècnica, depén dels seus traços típics i característics d'autonomia orgànica i funcional (que com diu el preàmbul de la Llei 10/1994, estan adreçats al "fi de garantir la seua objectivitat i independència"). L'estricte respecte d'eixos senyals d'identitat pròpia és de capital importància per a superar amb èxit les severes exigències que s'inferixen de la Sentència del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de novembre.

Una vegada feta eixa advertència preliminar, procedix entrar ja en l'observació de l'estatut dels membres d'este Consell Jurídic Consultiu, del règim del seu cos de lletrats, i la desitjable creació al si d'esta institució d'una Secció d'Estudis que potencie els treballs d'assessorament, desenvolupant així una activitat complementària a la funció consultiva que ve complint des de la seua creació.

## A) L'estatut dels membres de la institució consultiva.

### *1. Introducció*

El règim jurídic aplicable als qui formen part d'estes institucions consultives afecta distintes qüestions; entre altres, el nombre d'integrants de l'òrgan, els requisits exigits per a ostentar el càrrec, el règim d'incompatibilitats o el de substitució en cas de malaltia, la duració del mandat o les regles de renovació.

Eixos traços definitoris de l'estatut poden classificar-se en dues categories en atenció a la major o menor llibertat que gaudix el legislador per a configurar el règim aplicable. L'espai de discrecionalitat legislativa és més ampli i extens en aquelles matèries que no estan directament vinculades amb el traç d'objectivitat i neutralitat que ha de qualificar l'alta funció consultiva (així succeïx per exemple respecte al nombre d'integrants de l'òrgan). En canvi

la llibertat de configuració del legislador és més estreta o reduïda en altres matèries, com la duració del càrrec, ja que eixe extrem pot arribar a condicionar, fins i tot a desvirtuar, la independència i objectivitat de la institució consultiva.

*2. Elements que no incidixen directament en l'objectivitat i neutralitat*

*a) El nombre de membres de la institució consultiva.*

Respecte al nombre d'integrants del superior òrgan consultiu, la legislació vigent en les distintes comunitats autònomes ens oferix un panorama certament variat i diversificat. Unes establixen un nombre tancat i altres com Andalusia obrin un marge entre un màxim i un mínim. Hi ha exemples de composició reduïda i altres models s'orienten cap a una composició més nombrosa i diversificada.

| | **Consellers electius** | **Consellers nats** | **Comissió permanent** |
|---|---|---|---|
| **Andalusia** | 8-12 (+ President) | 5 | - |
| **Aragó** | 8 (+ President) | - | 4 (+ President) |
| **Balears** | 6 (+ President) | - | - |
| **Canàries** | 7 inclòs el President | - | - |
| **Castella-La Manxa** | 2 (+ President) | Expresidents CA, Cortes, TSJ (+ 6 anys) | - |
| **Castella i Lleó** | 5 (inclòs el President) | Expresidents CA (+ 3 anys) | - |
| **Catalunya** | - Comissió Jurídica (màxim 25)<br>- Consell Consultiu (6 + President) | - | - Comissió Jurídica (8 + President) |
| **Extremadura** | 5 (inclòs President) | Expresidents del Govern, Congrés Diputats, Senat, TS, CA, Assemblea, TSJ | - |
| **Galícia** | 5 (inclòs President) | - | - |
| **Múrcia** | 5 (inclòs President) | - | - |
| **Navarra** | 7 (inclòs President i Secretari) | - | President + 3 Consellers |
| **La Rioja** | 5 (inclòs President) | - | - |

En la composició dels òrgans col·legiats que tenen encomanades funcions consultives i d'assessorament, resulta convenient i oportú establir una raonable proporció entre el nombre d'integrants d'estos òrgans i el volum d'assumptes o expedients que han de ser despatxats. La Llei 10/1994 va

disposar en el seu article 3 que este Consell Jurídic Consultiu està constituït pel seu president i quatre consellers, assistits pel Secretari General, i la càrrega de treball que desplega amb tanta puntualitat com a agilitat suporta dignament la comparació amb la labor desenvolupada per les institucions autonòmiques anàlogues o semblants.

El volum de treball només és clarament superat pel Consell Consultiu de Galícia i a partir de l'any 2000, circumstància que s'explica perquè, com s'explica amb major detall en un altre lloc d'esta mateixa Memòria, el 22 de novembre de 1999 eixa institució va acordar fixar un criteri interpretatiu uniforme en virtut del qual és preceptiva la consulta en les reclamacions de responsabilitat patrimonial dirigides contra els ens integrants de l'Administració Local, matèria en què, de moment, este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha rebut poques consultes.

| | **1997** | **1998** | **1999** | **2000** | **2001** |
|---|---|---|---|---|---|
| ***Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*** | 304 | 711 | 419 | 527 | 563 |
| **Consell Consultiu d'Andalusia** | 165 | 128 | 192 | 179 | 261 |
| **Consell Consultiu de les Illes Balears** | 72 | 56 | 99 | 105 | 100 |
| **Consell Consultiu de Canàries** | 117 | 92 | 116 | 157 | 160 |
| **Consell Consultiu de Castella-La Manxa** | 82 | 95 | 87 | 108 | 152 |
| **Comissió Jurídica Assessora de Catalunya** | 449 | 660 | 1023 | 715 | 586 |
| **Consell Consultiu de Catalunya** | 4 | 7 | 4 | 6 | 3 |
| **Consell Consultiu de Galícia** | 168 | 266 | 332 | 566 | 814 |
| **Consell Consultiu de La Rioja** | 36 | 27 | 43 | 63 | 56 |
| **Comissió Jurídica Assessora del Govern d'Aragó** | 114 | 129 | 118 | 167 | 295 |
| **Consell Jurídic de la Regió de Múrcia** | - | 56 | 92 | 92 | 116 |
| **Consell de Navarra** | - | - | - | 58 | 69 |

Convé precisar que, a la vista de l'experiència consultiva del Consell d'Estat, l'eficàcia en el degut compliment de les missions que tenen assignades les institucions autonòmiques anàlogues o semblants, depèn no sols del nombre de consellers, sinó també i de forma fonamental del nombre de lletrats. També resulta oportú destacar aquí que el traç més característic de la funció consultiva no té abast quantitatiu sinó una dimensió qualitativa. El prestigi i reconeixement institucional dels superiors òrgans consultius i d'assessorament és aliè a qualsevol obsessió estadística. L'*auctoritas* no sorgix de l'exponencial increment numèric de les consultes. Com bé sap tot bon coneixedor de l'arquitectura institucional dels poders públics, l'ànima de la funció consultiva no està en una xifra nua. Encara que les dades complixen una útil missió purament informativa, no són la quinta essència de la labor consultiva i d'assessorament.

De l'observació d'eixes dades naix el suggeriment de dotar la composició d'este Consell Jurídic Consultiu d'un cert marge d'elasticitat. El que ací es proposa no és una ampliació directa i rígida del nombre de consellers disposat per la Llei 10/1994. L'objectiu que ací es defensa és el manteniment del mínim de consellers establit en eixa Llei, sense perjuí d'una atribució expressa al Govern de la potestat d'ampliar la composició del Consell. Eixa opció del legislador d'obrir un ganxo entre un nombre mínim i un màxim habilitaria el Govern Valencià per a modular la composició a la vista de la canviant càrrega de treball que ve experimentant este Consell Jurídic Consultiu.

Este suggeriment tanca no sols la virtut de la flexibilitat i l'elasticitat, sinó també el realisme pràctic orientat a preservar l'eficàcia i eficiència de la superior funció consultiva en l'àmbit de la Comunitat Valenciana. No pot ignorar-se la circumstància que, en el supòsit d'acceptar-se i portar-se a la pràctica alguns dels suggeriments inclosos en la present Memòria (en particular la relativa a la preceptivitat del dictamen en les reclamacions d'indemnització de danys i perjuís dirigides contra l'Administració Local, com més endavant s'exposa), l'actual composició d'este Consell Jurídic Consultiu acabaria sent excessivament exigua per a seguir mantenint la puntualitat i celeritat amb què hui en dia es despatxen les consultes.

*b) Requisits personals de caràcter objectiu exigits als membres de la institució consultiva.*

La llibertat de configuració del legislador també és extensa quan es tracta d'establir alguns requisits personals exigibles als membres de l'alta funció consultiva, com el nombre d'anys d'exercici professional exigits (en Canàries 15 anys, davant de la regla general de 10 anys seguida per les altres comunitats autònomes, amb l'excepció dels 7 anys exigits per a formar part del Consell Consultiu de Catalunya) o l'edat màxima per a romandre en el càrrec, en el cas d'establir-se ("els consellers electius i permanents tindran com a límit màxim de permanència en els seus càrrecs l'edat de setanta-dos anys", disposa l'article 5.4 de la Llei 16/2001, de 14 de desembre, del Consell Consultiu d'Extremadura).

*c) Abast de la compatibilitat amb les funcions docents i investigadores*

Conforme al que establix l'article 6.3 de la Llei 10/1994, els membres del Consell Jurídic Consultiu estan sotmesos al règim d'incompatibilitats establit amb caràcter general per als alts càrrecs de l'Administració "amb excepció de les activitats docents i investigadores".

Tenint en compte l'aprovació de la Llei Orgànica 6/2001, de 21 de desembre (d'Universitats), podria ser clarificador especificar l'abast de la compatibilitat, seguint una línia de principi semblant o similar a la disposada en l'article 6.3 de la Llei 5/2002, de 3 de juny (del Consell Consultiu de Canàries), en la qual expressament es declara la compatibilitat amb funcions universitàries docents i investigadores en règim de dedicació a temps parcial, amb els corresponents límits retributius en proporció al reduït nombre d'hores docents que s'assignen en les particulars circumstàncies que concorren en els membres del Consell.

*3. Elements que incidixen directament en l'objectivitat i neutralitat.*

*a) Requisits personals de caràcter subjectiu exigits als membres de la institució consultiva.*

Més reduït és l'espai de discrecionalitat del legislador en aquells traços que incidixen o poden arribar a incidir en l'objectivitat i neutralitat de l'alta funció consultiva. Així succeïx amb la duració del mandat o el règim de renovació dels membres que la componen. El mateix cal dir sobre la constatació del compliment o la valoració de l'efectiva concurrència dels

requisits subjectius exigits per a ser membre del Consell Jurídic Consultiu. Mentre que la comprovació dels anys d'antiguitat és una operació purament fàctica i objectiva, hi ha altres requisits la constatació dels quals exigeix una ineludible valoració discrecional (encara que mai arbitrària). D'acord amb el que establix l'article 4 de la Llei 10/1994, per a ser nomenat membre d'esta alta institució ha de tractar-se d'una persona "de reconegut prestigi per la seua experiència en assumptes d'Estat o autonòmics". Una altra alternativa és que es tracte de "professionals i científics que s'hagen distingit al camp del Dret amb més de deu anys d'exercici professional".

*b) Duració del mandat.*

Un element estatutari precís per a assegurar l'objectivitat dels membres de les superiors institucions consultives és la fixació d'un període de temps de duració del mandat que siga raonablement prolongat. Quan el mandat dels membres de l'alta funció consultiva té una duració d'1 any o qualsevol altre termini que tinga una brevetat semblant, es compromet la neutralitat i l'eficàcia indiferent de la institució administrativa (que ha de pronunciar-se amb objectivitat i arribant a les mateixes conclusions tant si beneficien com si perjudiquen els qui ostenten responsabilitats polítiques).

| | **Duració del mandat** | **Limitació de mandats** |
|---|---|---|
| **Andalusia** | 4 anys | No hi ha límit |
| **Aragó** | 3 anys | No hi ha límit |
| **Balears** | 4 anys | 2 períodes successius |
| **Canàries** | 4 anys | No hi ha límit |
| **Castella-La Manxa** | - Electius (5 anys)<br>- Nats (1/2 duració mandat) | No hi ha límit |
| **Castella i Lleó** | - Electius (6 anys)<br>- Nats (1/2 duració mandat) | No hi ha límit |
| **Catalunya** | - Comissió Jurídica (2 anys)<br>- Consell Consultiu (4 anys) | - No hi ha límit<br>- No hi ha límit |
| **Extremadura** | - Electius (5 anys)<br>- Nats (1/2 duració mandat) | - 1 renovació màxim<br>- límit d'edat 72 anys |
| **Galícia** | 6 anys | 1 renovació màxim |
| **Múrcia** | 6 anys | 1 renovació màxim |
| **Navarra** | 6 anys | No hi ha límit |
| **La Rioja** | 4 anys | - màxim 3 períodes |
| **Comunitat Valenciana** | 5 anys | - màxim 3 períodes |

No és fàcil quantificar el llindar mínim de duració del mandat dels membres d'este Consell Jurídic Consultiu, però sembla raonable argumentar que aquella objectivitat i neutralitat es reforça quan la duració no coincidix en el temps amb la del mandat del Govern de la Comunitat Autònoma a qui presta serveis i a qui correspon disposar el nomenament del president i els consellers d'esta alta institució consultiva i d'assessorament.

Si en termes generals eixe mandat governamental té una duració de 4 anys, resulta convenient establir un període més extens per als membres de la institució consultiva, que pot ser el de 5 anys establit a la Comunitat Valenciana, però també pot ser el de 6 anys vigent a Castella i Lleó, Galícia, Múrcia o Navarra.

Observant l'experiència comparada de les comunitats autònomes, cal suggerir que no seria ni inoportú ni inconvenient ampliar fins als 6 anys la duració del mandat dels membres d'este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

*c) Règim de renovació dels membres de la institució consultiva.*

Un altre extrem que pot contribuir a reforçar l'objectivitat i neutralitat és el règim de renovació dels membres de la institució consultiva. No és aventurat afirmar que hi ha fórmules que no sols reforcen eixos traços, sinó que a més contribuïxen a garantir la continuïtat i regularitat en l'eficaç funcionament d'estes institucions. Quan tots els seus membres es renoven al mateix temps es pot arribar a comprometre la regularitat i continuïtat de la labor consultiva. Des que es disposa la renovació integral del Consell Jurídic Consultiu fins que es produïx l'efectiva presa de possessió i consegüent començament d'un nou camí en l'exercici de la funció consultiva i d'assessorament, s'obri una etapa de transició que pot arribar a prolongar-se en el temps fins al punt de comprometre la continuïtat i regularitat al despatx dels assumptes consultats.

Eixe risc s'allunya en canvi quan s'establix una fórmula de renovació parcial com la disposada per algunes comunitats autònomes que van crear la seua respectiva institució amb posterioritat a la Llei 10/1994, de 19 de desembre (de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana).

En la redacció donada per la Llei 6/2000, de 31 de maig, l'article 5 de la Llei del Consell Consultiu del Govern de les Illes Balears diu així: "Els

membres del Consell Consultiu seran designats per un període de quatre anys i es renovaran cada dos per mitats".

Eixa mateixa orientació és seguida a la regió de Múrcia, on el Consell Jurídic està compost per 5 membres nomenats per un període de 6 anys. Doncs bé, d'acord amb el que establix l'article 4.4 de la Llei 2/1997, de 19 de maig, cada 3 anys es procedix a la renovació de 2 dels membres de la dita institució.

També a La Rioja es disposa la renovació parcial dels 5 membres del Consell Consultiu. Nomenats per a un període de 4 anys, cada any es procedix al nomenament d'un nou conseller (article 3.3 De la Llei 3/2001, de 31 de maig).

Existixen doncs distintes fórmules per a disposar la renovació parcial, totes estes raonables i fundades, i qualsevol d'estes preferible a la renovació integral hui en dia vigent per a este Consell Jurídic Consultiu, la modificació del qual ací se suggerix.

**B) El Cos de Lletrats.**

En la seua redacció originària, la Llei 10/1994 establia el següent en l'article 17: "Els llocs de treball administratius i de lletrats es classificaran i es proveiran d'acord amb les normes de la Llei de la Funció Pública Valenciana".

Ja en la primera Memòria elaborada per este Consell Jurídic Consultiu l'any 1996 es va destacar la necessitat de comptar amb un específic cos de Lletrats i es va precisar que l'oposició era el sistema d'ingrés que resulta indicat per a accedir a eixe cos (pàgines 24 i 25). Es va posar llavors de manifest respecte al citat art. 17 que:

> "Això impedix que el Consell puga comptar amb un cos de Lletrats, - no són possibles els "cossos" a la llum de la normativa sobre funció pública valenciana-, ni convocar unes oposicions per a accedir a tal condició, perquè l'única possibilitat que la citada norma brinda per a l'accés, amb caràcter definitiu, a les places de Lletrat, és tan sols el concurs entre funcionaris (…).
>
> Per tot això, la voluntat del Consell ha sigut la d'arbitrar un procediment en virtut del qual pogueren seleccionar-se lletrats amb caràcter provisional -tenint en compte la necessitat d'estos per a

l'exercici de la funció consultiva-, fins que reformada la Llei puguen celebrar-se oposicions semblants a les que han de superar els lletrats del Consell d'Estat".

En eixe context es va suggerir reformar els articles 17 i 18 de la Llei 10/1994, ja que segons afirma eixa mateixa Memòria, "d'esta forma s'acompliria la jurisprudència del Tribunal Constitucional que exigix que els òrgans consultius autonòmics siguen equiparables i homologables al Consell d'Estat, -a què substituïxen en l'exercici de la funció consultiva-, per al que és necessari que reunisquen les mateixes característiques, una de les quals la constituïx el singular Cos de Lletrats amb què compta" (pàgina 25).

És doncs clar el criteri d'este Consell de separar parcialment de la Llei de Funció Pública Valenciana l'estatut dels seus lletrats, i és igualment diàfana la pretensió d'aproximar-se en tot el possible al model de selecció dels lletrats del Consell d'Estat.

Arran d'eixos suggeriments es va aprovar la Llei 14/1997, de 26 de desembre (d'acompanyament als Pressupostos de la Generalitat Valenciana per a 1998). El títol IV d'eixa Llei 14/1997 modifica alguns preceptes de la Llei de Funció Pública Valenciana i introduïx la nova redacció dels articles 17 i 18 de la Llei 10/1994 d'este Consell, destacant-se així la diferència entre el règim general de la funció pública i el particular del Cos de Lletrats que es crea per mitjà de la Llei 14/1997, que en el seu preàmbul explica el següent:

> "Les mesures adoptades en matèria d'organització s'arrepleguen en el títol I de la llei, i del contingut d'estes cal destacar que (…) la transcendència jurídica de les modificacions introduïdes és limitada, en la mesura que se circumscriuen a introduir modificacions puntuals en el règim jurídic bàsic de l'Institut Valencià de la Joventut, de la Sindicatura de Comptes, de l'Institut Valencià de Finances i del Consell Jurídic Consultiu, a fi de donar solució a llacunes o disfuncions concretes que s'havien posat de manifest en l'exercici diari de les competències assignades a cada un d'ells".

Cal precisar que no queden absolutament al marge del règim general de funcionaris, que continua sent aplicable als lletrats d'este Consell, ja que només s'exclouen del règim general en els dos extrems específicament mencionats (la classificació i la provisió), als quals cal afegir un altre que s'inferix de l'article 18.1 (la selecció mitjançant proves específiques). A eixe respecte, després de la reforma de l'any 1997, l'article 18.1 passa a tenir el següent contingut:

> "Es crea el Cos de Lletrats del Consell Jurídic Consultiu, corresponent al grup A de titulació, per a ingressar en el qual és imprescindible la possessió del títol de Llicenciat en Dret i la superació de les proves selectives i específiques corresponents".

Ocorre que la reforma realitzada per la Llei 14/1997 no va arribar a precisar de forma expressa el concret sistema de selecció, però el Ple d'este Consell Jurídic Consultiu en la sessió celebrada el dia 1 d'octubre de 1998, per unanimitat, va aprovar elevar al Govern Valencià la proposta de reforma de l'article 41 del Reglament del Consell, perquè passara a tenir la següent redacció:

> "L' ingrés en el Cos de Lletrats del Consell Jurídic Consultiu, només tindrà efecte mitjançant oposició, de conformitat amb les bases i programa que aprovarà el Ple per a cada convocatòria.
>
> La data de començament dels exercicis haurà d'estar compresa en temps no inferior a un any ni superior a catorze mesos.
>
> La composició del Tribunal, que serà presidit pel President del Consell o Conseller en qui delegue, es determinarà en les bases de l'oposició".

Esta elecció del sistema d'ingrés mitjançant oposició no prejutja altres qüestions, com el contingut del programa, el règim dels exercicis i, si és procedent, dels mèrits valorables, etc., que serà determinat pel Ple del Consell en establir les bases de la convocatòria, a qui igualment correspondrà fixar el calendari a seguir en el desenrotllament dels exercicis, ateses les exigències de la Institució i la necessitat de permetre una concurrència suficient d'aspirants amb la formació exigible.

## C) La Secció d'Estudis: la funció d'assessorament i la seua institucionalització.

### *1. La funció d'assessorament i la consultiva.*

En línia general de principi cal distingir dues funcions de suport a l'Administració activa (la d'assessorament i la consultiva), que tenen com a traç comú la comanda de tasques de reflexió i anàlisi que contribuïsquen a l'adopció de les decisions més convenients, oportunes i ajustades a l'ordenament jurídic. El traç fonamental per a distingir una i altra funció és el caràcter espontani (assessorament) o pregat (consulta) de la labor de suport.

Caldria afegir altres característiques que diferencien una i altra activitat: en el marc de la funció consultiva l'activitat se centra en la garantia jurídica i el control de la legalitat de l'actuació de què es tracte (per exemple, la deguda aplicació dels preceptes reguladors de la responsabilitat patrimonial, matèria que absorbix el 80% de l'activitat d'este Consell Jurídic Consultiu). Les missions encomanades a l'activitat consultiva resulten amb claredat del que establix la disposició addicional dessetena de la Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú: "Per a l'exercici de la funció consultiva quant a garantia de l'interès general i de la legalitat objectiva, les comunitats autònomes i els ens forals s'organitzaran conforme al que establix esta disposició" (redacció donada per la Llei 4/1999, de 13 de gener).

En canvi, la funció d'assessorament no consistix tant en l'aplicació de l'ordenament jurídic com en la recerca de solucions alternatives ajustades a Dret, que amb freqüència no estan expressament previstes en les normes aplicables ni són inferibles per via interpretativa, per la qual cosa es fa necessari dictar una nova disposició (per exemple i des de la perspectiva de la utilització racional dels recursos naturals, quins canvis podrien introduir-se en la normativa de la Comunitat Valenciana per a ordenar adequadament els camps de golf?).

La dinàmica accelerada i en continu canvi en què es veuen immerses totes les institucions públiques, els força a concentrar la seua activitat en allò més imminent i pròxim en el temps *(la consulta)*, relegant per la força de les coses una contemplació més distanciada, panoràmica i conjunta de l'escenari en què desenrotllen la seua activitat *(l'assessorament)*. Tal ritme conduïx a concentrar més treball en la *funció consultiva* sobre concrets expedients

administratius (els arbres), vorellant-se la *funció d'assessorament* sobre qüestions generals de l'ordenament jurídic (el bosc).

El risc és que la voràgine estadística de consultes preceptives sobre matèries concretes com l'eventual reparació dels danys sofrits durant la recreació per un escolar d'un centre públic, impedisca o deixe al marge l'assessorament sobre qüestions que tenen un calat i abast molt distint, com podria ser la reforma de les administracions locals en el marc d'un nou pacte local o la presència de les comunitats autònomes en la Unió Europea, sense oblidar les propostes o suggeriments que podrien fer-se sobre les fórmules jurídiques més indicades per a reforçar la cooperació horitzontal entre les distintes comunitats autònomes.

Segons resulta de les dades que es reproduïxen en la primera part d'esta Memòria, el 80,28 per cent dels dictàmens emesos l'any 2001 per este Consell es referixen a reclamacions d'indemnització de danys i perjuís, xifra que contrasta de forma notable amb la de les consultes facultatives, tan sols el 0,36 per cent. Davant dels dos dictàmens emesos per consultes facultatives (que a més van ser instades, respectivament, pels ajuntaments de Mutxamel i l´Alcúdia de Crespins), s'erigixen els 452 dictàmens emesos en expedients d'indemnització de danys i perjuís.

En la configuració del treball encomanat a estes institucions es planteja una opció d'indubtable significat juridicopolític: bé limitar-se a tramitar les consultes preceptives sobre *assumptes administratius*; bé obrir-se a l'assessorament sobre *assumptes de Govern*; cenyir-se al control de la legalitat o estendre's a l'assessorament sobre la conveniència i oportunitat jurídica; reduir-se a la reflexió retrospectiva o introduir-se en l'anàlisi de la prospectiva en el món del Dret.

Eixa capacitat de mirar el futur per a anticipar-se a l'immediat present és un traç consubstancial de la funció d'assessorament. No està de més recordar ací el que establix l'article 91 del Reglament Orgànic del Consell d'Estat (Reial Decret 1674/1980, de 18 de juliol):

> "El Consell tindrà com a emblema, a més de l'escut d'Espanya, l'"ull" de l'Administració, amb el lema *Praevidet Providet* i la Corona Reial".

Eixe lema o fórmula ("Prevore per a Proveir") lluïx ja a l'obra de Diego de Saavedra Fajardo, *Empresas políticas. Idea de un principe político cristiano en cien empresas*)[14] , publicada l'any 1740. L'empresa 55, s'encapçala amb el lema *"His Praevide et Provide"*, i comença dient el següent:

> "Per a mostrar Aristòtil a Alexandre El Gran les qualitats dels consellers, els compara als ulls. Esta comparació va traslladar a les seues Partides el rei savi el senyor Alonso, fent un paral·lel entre ells. No va ser nou este pensament, perquè els reis de Pèrsia i Babilònia els anomenaven els seus ulls, com a altres ministres les seues orelles i les seues mans, segons el ministeri que exercitaven (…) Esta comparació dels ulls definix les bones qualitats que ha de tenir el conseller; perquè, com la vista s'estén en llarga distància per totes parts, així en l'enginy pràctic del conseller s'ha de representar allò que s'ha passat, el present i el futur, perquè faça un bon juí de les coses i done encertats parers".

*2. La institucionalització de la funció d'assessorament.*

El que es vol destacar en esta Memòria no és tant la diferència funcional entre la consulta pregada i l'assessorament lliure, com la conveniència i oportunitat d'institucionalitzar esta última activitat.

Sense necessitat d'una habilitació normativa formal, expressa i específica, és possible tant el desenvolupament sistemàtic com esporàdic de tasques d'assessorament i suport. Quan la funció d'assessorament s'exercix amb eixe caràcter informal, és freqüent que es realitze oralment, però també és possible que tinga una plasmació documental i es materialitze en un informe escrit.

D'altra banda, amb una cobertura normativa més o menys expressa, no hi ha obstacles insalvables que impedisquen que una gran part dels d'òrgans administratius realitzen circumstancialment activitats de reflexió. En l'actual marc normatiu hi ha ja cobertura perquè de forma aïllada o ocasional es desenvolupen estudis des d'este Consell Jurídic Consultiu. Conforme al que establix l'article 33 del seu Reglament:

[14] Diego de Saavedra Fajardo, *Empresas políticas. Idea de un Príncipe político cristiano en cien empresas*, Editorial Planeta, Barcelona 1988, pàgines 370 i 371.

"El president del Consell podrà designar individualment, amb el dictamen favorable previ del ple, consellers per a l'acompliment de comeses especials i participació en comissions d'estudi per a qüestions de singular rellevància o interès públic. En estos casos, les seues opinions o informes no seran atribuïbles al Consell Jurídic Consultiu".

Conforme al que seguidament es raona, el que ací se suggerix és l'addició d'una cobertura normativa expressa que habilite la prestació sistemàtica, regular i continuada de servicis d'assessorament. L'establiment de l'organització i funcionament de l'exercici de la labor d'assessorament contribuïx a enrobustir el seu normal desenvolupament i ressalta la importància d'eixa activitat en sistemes jurídics que cada vegada presenten dificultats i problemes més complexos, circumstància inevitable en la dinàmica pròpia d'un Estat social i democràtic de Dret com el disposat per la nostra Constitució.

### *3. L'experiència francesa*

El Consell d'Estat francés és un bon exemple per a posar de manifest la institucionalització de l'espontània activitat d'assessorament, labor de suport que arranca de l'article 24 de l'Ordenança de 31 de juliol de 1945: "*Le Conseil d´État peut, de sa propre initiative, appeler l´attention des pouvoirs publics sur les réformes d´ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l´intérêt général"*.

Partint d'eixa habilitació normativa expressa, les tasques d'assessorament van anar ampliant-se amb el transcurs del temps fins al punt d'arribar a justificar la creació l'any 1963 d'una Comissió, que en incrementar la seua importància es va transformar en una nova Secció del Consell d'Estat l'any 1985. Per a valorar adequadament l'abast de l'existència d'una Secció d'Estudis ("*Rapport et Études"*), ha de recordar-se que el Consell d'Estat francés està estructurat en 6 seccions. Hi ha una Secció Jurisdiccional i altres cinc Seccions Administratives (Interior, Finances, Obres Públiques, Social i Estudis).

Al marge de la Memòria anual (el "*Rapport"*), la dita Secció elabora periòdicament estudis sobre matèries d'interés general que després són objecte de publicació. Convé precisar que la dita Secció no té una vocació acadèmica o teòrica, sinó que complix una missió instrumental per al millor

assessorament del Govern, per la qual cosa els seus treballs desemboquen en suggeriments concrets que en ocasions acaben originant l'aparició de noves normes jurídiques. Per exemple, la Llei d'Urbanisme de 31 de desembre de 1976, va sorgir a partir dels treballs realitzats en els anys 1972 i 1973 per la llavors Comissió d'Estudis.

L'activitat realitzada per l'esmentada Secció del Consell d'Estat francés en els últims anys s'ha materialitzat, entre altres, en els següents estudis:

| **Any** | **Informe** |
|---|---|
| 2001 | *-Administracions Públiques i concurrència*<br>*- La publicació i l'entrada en vigor de les lleis i de certs actes administratius*<br>*- La influència internacional del Dret francés* |
| 2000 | *- Les autoritats administratives independents*<br>*- La norma internacional en Dret francés* |
| 1999 | *- La Llei d'associacions.*<br>*- Les lleis de la bioètica: cinc anys després*<br>*- La utilitat pública hui*<br>*- Les incompatibilitats dels funcionaris públics*<br>*- Ajuda social, obligació alimentària i patrimoni* |
| 1998 | *- L'interés general.*<br>*- Internet i les xarxes numèriques* |
| 1997 | *- Reflexions sobre el dret a la salut.*<br>*- Per a una millor transparència de l'Administració. Estudi sobre l'accés dels ciutadans als arxius i registres públics.*<br>*- Com fer més atractiu el dret a crear fundacions.*<br>*- Els grups d'interés públic.* |
| 1996 | *- El principi d'igualtat.*<br>*- La responsabilitat penal dels agents públics en cas d'infraccions no intencionals.* |
| 1995 | *- La transparència i el secret.*<br>*- El poder sancionador de l'Administració.*<br>*- Europa: l'adaptació del Dret francés al Dret comunitari.* |
| 1994 | *- Servici públic, servicis públics: declivi o renovació.* |
| 1993 | *- Ordenar els conflictes d'una altra manera: conciliació, transacció, arbitratge en matèria administrativa.*<br>*- Descentralització i ordre jurídic.* |
| 1992 | *- L'urbanisme: per un Dret més eficaç.* |
| 1991 | *- Esports: poder i disciplina.* |

## *4. L'experiència espanyola*

### *a) Les funcions d'estudi i assessorament en l'àmbit estatal.*

Resulta convenient començar recordant algun exemple de creació d'una estructura organitzativa a la qual específicament s'encomanen tasques

d'assessorament i estudi amb la finalitat que de l'anàlisi i la reflexió nasquen suggeriments i observacions de conveniència i oportunitat que contribuïsquen a la recta satisfacció dels interessos generals. Hi ha algunes institucions públiques que tenen una Secció o Servei d'Estudis com el Consell General del Poder Judicial o el Banc d'Espanya. A pesar que la funció essencial i característica d'eixes institucions és d'una naturalesa distinta a l'encomanada a este Consell Jurídic Consultiu, creen un òrgan de suport a què s'atribuïxen tasques d'estudi per al degut assessorament de la pròpia institució a què pertanyen.

Els articles 79 a 84 del Reglament 1/1986 (d'organització i funcionament del Consell General del Poder Judicial)[15], regulen la Comissió d'Estudis i informes. Entre altres activitats, li correspon la de "realitzar els estudis jurídics que es consideren procedents o que s'encarreguen pel Ple o pel president sobre temes relacionats amb l'Administració de Justícia" (article 81.5 del citat Reglament). Cal advertir com la seua activitat pot ser pregada ("que s'encarreguen") però també espontània ("que es consideren procedents").

El Reglament Intern del Banc d'Espanya[16] disposa el següent en el seu article 81.4: "La Direcció General del Servei d'Estudis té al seu càrrec: portar a terme els estudis i investigacions necessaris per a assessorar els òrgans rectors i de direcció en matèria econòmica i financera i per al seguiment continuat de la formulació i instrumentació de la política monetària del Sistema Europeu de Bancs centrals; elaborar, analitzar i difondre estadístiques encomanades al Banc d'Espanya; elaborar l'informe anual i els altres informes i publicacions necessaris per a difondre l'anàlisi de la situació econòmica i de la política monetària, i gestionar la biblioteca del Banc d'Espanya".

Si algunes institucions que tenen essencialment funcions normatives i executives pròpies d'una administració activa, es doten d'una estructura organitzativa interna a què s'encomanen tasques d'estudi, anàlisi i reflexió, es pot argumentar que amb major raó han de seguir eixa mateixa orientació aquelles altres institucions que precisament tenen com a missió pròpia i típica l'estudi, l'anàlisi i la reflexió (com ocorre amb este Consell Jurídic Consultiu).

[15] Aprovat per Acord del Consell General del Poder Judicial de 22 d'abril de 1986.
[16] Aprovat per Resolució del Consell de Govern del Banc d'Espanya de 28 de març de 2000.

*b) Les funcions d'estudi i assessorament en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*

A la Comunitat Valenciana hi ha òrgans consultius que en la seua estructura interna disposen d'una secció o servei d'estudi i assessorament. En l'organització del Consell Valencià de Cultura cal esmentar, als efectes que ací interessen, la Comissió de Llegat Històric i Artístic, que té per missió "l'estudi del patrimoni cultural valencià en les seues diverses facetes, moments i manifestacions" (article 38 del seu Reglament, aprovat pel Decret 55/1993, de 20 d'abril).

Directament dependent de la Conselleria de Benestar Social, el Consell de la Joventut de la Comunitat Valenciana, és un òrgan de participació i assessorament regulat per la Llei 8/1989, de 26 de desembre (de participació juvenil), l'article 11 de la qual diu així: "Comissions Especialitzades són òrgans del Consell de la Joventut de la Comunitat Valenciana amb funcions d'estudi i assessorament, sense perjuí de les competències pròpies de l'Assemblea General i de la Comissió Permanent".

Entre altres molts, cal també recordar ací el Consell Científic de l'Institut Valencià d'Investigacions Agràries (article 7 de la Llei 4/1991, de 13 de març), l'Observatori del Comerç (article 43 de la Llei 8/1986, de 29 de desembre, d'ordenació del comerç i superfícies comercials), o l'Observatori Valencià sobre drogodependències i altres trastorns addictius (Decret 110/2001, de 12 de juny). També pot citar-se el Servici d'Estudis de l'Institut Valencià d'Administració Pública (Decret 77/1992, d'11 de maig), entre les funcions del qual cal esmentar ací la de "realitzar estudis i investigar en matèries relacionades amb les administracions públiques" (article 10).

Seria paradoxal afirmar que eixe institut pot fer estudis sobre les administracions públiques i no fer també un reconeixement normatiu exprés que este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana també té eixa mateixa facultat. No seria lògic que un conseller del Consell Consultiu Valencià, que per imperatiu legal forma part de l'Observatori de Dret Civil Valencià (Decret 30/2002, de 26 de febrer), tinga una habilitació expressa per a portar a terme estudis en el dit Observatori, i que en canvi eixe mateix conseller no tinga un reconeixement legal exprés que li atorgue cobertura per a portar a terme de forma sistemàtica i continuada estos estudis des d'este Consell Jurídic Consultiu.

*c) Les funcions d'estudi i assessorament en les superiors institucions consultives.*

La Llei 10/1994, de 19 de desembre (del Consell Consultiu de la Comunitat Valenciana), únicament contempla les tasques de suport a requeriment de l'Administració activa, amb la consulta prèvia de les autoritats legitimades per a demanar l'emissió d'un dictamen. És més, fins i tot quan l'actuació consultiva és pregada, la Llei limita i condiciona l'exteriorització de consideracions de conveniència i oportunitat; excepcionalment i quan així ho sol·licite de forma expressa l'autoritat consultant, diu l'article 2.1.

Eixa configuració reduïda a la labor purament consultiva és ampliada pel Reglament que introduïx la possibilitat de desenvolupar funcions d'assessorament a través de la formulació de mocions. Disposa l'article 76 del Reglament del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (aprovat pel Decret 138/1996, de 16 de juliol):

> "El Consell Jurídic Consultiu podrà formular mocions, que s'elevaran al Govern Valencià a iniciativa del ple.
>
> Estes mocions tindran per objecte elevar les propostes que el Consell jutge oportunes sobre qualsevol assumpte que la pràctica i experiència de les seues funcions li suggerisca. Per a la seua elaboració, el president podrà constituir una comissió".

Una previsió anàloga o semblant conté l'article 20 de la Llei Orgànica 3/1980, de 22 d'abril (del Consell d'Estat), que distingix 3 classes de documents generats amb ocasió o com a conseqüència de l'exercici de la funció consultiva: dictàmens, mocions i la Memòria. El primer és un acte pregat i l'últim és un acte degut, diferenciant-se ambdós de les mocions per ser estes espontànies i pròpies de la funció d'assessorament. Disposa l'article 20.2:

> "Així mateix, en Ple o en Comissió Permanent, podran elevar al Govern les propostes que jutgen oportunes sobre qualsevol assumpte que la pràctica i l'experiència de les seues funcions els suggerisca".

Al marge d'eixa previsió legal relativa a les mocions, la pròpia Llei Orgànica contempla la constitució de ponències especials: "El president,

sentida la Comissió Permanent, podrà constituir ponències especials en els supòsits i forma que determine el Reglament i quan, al seu parer, així ho requerisca l'índole de les consultes" (article 13.4 de la Llei Orgànica 3/1980).

El Reglament Orgànic del Consell d'Estat (aprovat pel Reial Decret 1674/1980, de 18 de juliol), regula esta matèria en els seus articles 119 a 122, en els quals es distingixen 2 classes de ponències especials: les permanents i les singulars. En el marc del que disposen els articles 119 i 120 del Reglament Orgànic[17], en data 21 de novembre de 1996 es va disposar la creació d'una Ponència Especial Permanent d'Estudis, presidida per un conseller, que ha realitzat alguns estudis d'indubtable interés[18].

A la vista de l'experiència ja desenvolupada pel nostre Consell d'Estat i tenint en compte l'acumulada també pel Consell d'Estat francés, podria ser convenient o oportú considerar l'eventual creació d'una Secció d'Estudis al si d'este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, al front de la qual hi hauria un conseller.

---

[17] "Art. 119.- *Ponències Especials*. 1. El President del Consell d'Estat, oïda la Comissió Permanent, podrà constituir ponències especials.

2. En cada cas, designarà el Conseller que haja de presidir-la".

"Art. 120. *Ponències especials permanents*. Hi haurà les següents ponències permanents:

1ª De Doctrina Legal.
2ª De Biblioteca.
3ª De Memòria.
4ª De Pressupostos i Gestió Econòmica.
5ª Qualsevol altra que es constituïsca pel President, oïda la Comissió Permanent".

[18] L'estudi titulat, *Sobre la reforma de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú*, publicat en el diari "La Ley" número 4396, de data 16 d'octubre de 1997, és un important i inqüestionable precedent que en gran mesura va donar lloc a la Llei 4/1999. Entre altres, també mereix ser destacat l'estudi sobre, *La responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques*, Institut Nacional d'Administracions Públiques, Madrid 1997.

# IV
# FUNCIONAMENT

Una vegada expressades les observacions i suggeriments relatius a l'organització del superior òrgan consultiu de la Comunitat Valenciana, resulta indicat reflexionar ara sobre el seu funcionament per a buscar la justificació racional i el fonament jurídic d'algunes propostes que poden contribuir a millorar la funció de garantia que té encomanada este Consell Jurídic Consultiu.

Procedix doncs entrar ara en l'anàlisi de qui estan legitimats per a formular consultes (dedicant una atenció especial a l'Administració Local), delimitar els confins de la responsabilitat patrimonial de l'Administració docent, proposar una precisió per a distingir la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques d'altres supòsits indemnitzatoris, per a acabar amb algunes observacions i suggeriments sobre el termini legalment establit per a emetre el corresponent dictamen.

## A) Legitimació per a consultar.

### *1. La legitimació en altres institucions consultives*

Tant en l'experiència del Consell d'Estat com de les institucions consultives anàlogues creades per les comunitats autònomes, s'ha advertit amb alguna freqüència l'existència de dificultats interpretatives per a delimitar adequadament qui podia formular directament una consulta (quines administracions territorials?, també les administracions institucionals? i les corporatives?).

Bon exemple d'això és el dictamen del Consell Consultiu de les Illes Balears de 17 de març del 2000 (número 15/00), en el qual la reclamació de responsabilitat patrimonial es dirigia contra l'Institut Balear d'Assumptes Socials. Igualment ho és la consulta directament formulada pel rector de la Universitat de les Illes Balears, també respecte a una reclamació de responsabilitat patrimonial (dictamen de 5 de juliol del 2000, número 48/00).

| | **Autoritat consultant** |
|---|---|
| **Andalusia** | + President CA<br>+ Govern<br>+ Consellers<br>+ President CCLL (per conducte) |
| **Aragó** | + President CA<br>+ Consellers |
| **Balears** | + Preceptiu<br>- President CA<br>- Mesa Parlament<br>- Síndic de Greuges<br>- Presidents Consells Insulars i Alcaldes<br>+ Facultatiu (President Consell Insular) |
| **Canàries** | + President CA<br>+ President Corts<br>+ President CCLL (sense necesitat de conducte)<br>+ Rector de la Universitat |
| **Castella-La Manxa** | + Preceptiu<br>- President CA<br>- President Corts<br>- Conseller<br>+ Facultatiu<br>- CCLL per acord Ple |
| **Castella i Lleó** | + Preceptiu<br>- President CA<br>- Conseller<br>- CC LL (a través de Conseller)<br>+ Facultatiu<br>- President CA<br>- President Corts<br>- CCLL (acord previ del Ple) |
| **Catalunya**<br>**(Comissió Jurídica Assessora)** | + President CA<br>+ Govern<br>+ Consellers |
| **Extremadura** | + President CA<br>+ Govern<br>+ Consellers |
| **Galícia** | + Preceptius<br>- President CA<br>- CCLL (sense conducte)<br>+ Facultatius<br>- President<br>- Govern<br>- Consellers<br>- Presidents d'Organismes i Ens Públics |
| **Múrcia** | + Preceptiu<br>+ Facultatiu<br>- President CA<br>- Govern<br>- Consellers<br>- Assemblea<br>- Ajuntaments a través dels seus alcaldes |

| | |
|---|---|
| **Navarra** | + Preceptius<br>- Govern<br>- en determinades matèries consellers<br>- Parlament<br>+ Facultatius<br>- Govern<br>- Parlament |
| **La Rioja** | + President CA<br>+ Govern<br>+ Consellers |
| **Comunitat Valenciana** | + President CA<br>+ Govern<br>+ Consellers<br>+ Corts |

En la seua estricta literalitat, l'article 107 de la Constitució configura el Consell d'Estat com "el suprem òrgan consultiu del Govern", d'on podria inferir-se que únicament el Govern pot formular consultes. No obstant això, en la pràctica s'ha vingut a admetre que també altres institucions poden requerir directament el corresponent dictamen sense exigir-los que la consulta es formule a través d'un ministre. En ocasions eixa extensió dels subjectes legitimats resulta del propi tenor de la Llei Orgànica 3/1980 (com succeïx amb les comunitats autònomes), altres vegades segons s'inferix per via interpretativa del conjunt de l'ordenament jurídic (així succeïx en el cas del Banc d'Espanya)[19].

En eixe context no és d'estranyar que les comunitats autònomes hagen traçat un cercle de legitimació per a demanar la consulta més ampli que el que resulta de la Llei Orgànica del Consell d'Estat, ja que en la legislació autonòmica la legitimació no es reduïx en la seua literalitat al corresponent govern autonòmic, sinó que a més s'estén de forma expressa a altres institucions. En eixa línia cal posar l'exemple que resulta de l'article 12.3 de la Llei 5/2002, de 3 de juny (del Consell Consultiu de Canàries):

> "El dictamen sobre els assumptes compresos en l'apartat D) de l'article 11, serà demanat, segons els casos, pel conseller competent, el president del capítol, l'alcalde o el rector de la Universitat".

[19] Sobre la preceptivitat de la consulta en el procediment d'elaboració de les circulars vore el dictamen del Consell d'Estat de 3 d'octubre de 1996 (expedient número 3175/96), que reconeix al Governador del Banc d'Espanya legitimació per a recaptar directament el preceptiu dictamen.

*2. La legitimació en el cas del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

Cal preguntar-se ací si este Consell només pot ser consultat pel Govern Valencià, o si a més està obert a altres institucions per a les quals també complix una important funció de garantia. Per a aproximar-se al paper que està destinat a realitzar el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en relació a les distintes administracions públiques, sembla indicat i oportú començar recordant la significació que el Tribunal Constitucional atorga a la intervenció del Consell d'Estat i que és plenament transportable a este Consell Jurídic. Conforme a allò que s'ha declarat per la Sentència del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de novembre (FJ 4):

> "La intervenció preceptiva d'un òrgan consultiu de les característiques del Consell d'Estat, siga o no vinculant, suposa en determinats casos una importantíssima garantia de l'interès general i de la legalitat objectiva i, a conseqüència d'això, dels drets i legítims interessos dels qui són part d'un determinat procediment administratiu. En raó dels assumptes sobre els quals recau i de la naturalesa del propi òrgan, es tracta d'una funció molt qualificada que permet al legislador elevar la seua intervenció preceptiva, en determinats procediments, siguen de la competència estatal o de l'autonòmica, a la categoria de norma bàsica del règim jurídic de les Administracions Públiques o part del procediment administratiu comú (art. 149.1.18a CE)".

Eixa valoració jurídica altament positiva de la funció consultiva es projecta o hauria de projectar-se de la mateixa manera sobre totes les administracions públiques de caràcter territorial (la de l'Estat, la de les comunitats autònomes, diputacions provincials i ajuntaments), a les quals hauria d'atribuir-se igual legitimació per a demanar el corresponent dictamen.

El llindar mínim de garantia jurídica del ciutadà és (o hauria de ser) igual o comú per a totes les administracions públiques. L'estatut del ciutadà ha de ser igual de protector i tuïtiu quan es relaciona amb el seu Ajuntament que quan està subjecte o vinculat a l'Administració de la Comunitat Autònoma. No hi ha ciutadans de primera categoria que es relacionen amb l'Administració

estatal o autonòmica, i veïns de segona categoria per estar en contacte amb una Administració Local. El ciutadà ha de tenir les mateixes garanties quan la Diputació Provincial o una Universitat li causa un dany susceptible de reparació, que quan li'l produïx una Conselleria del Govern Valencià.

En la Llei 10/1994 (de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana) hi ha un exprés distanciament de la seua eventual configuració com una institució que únicament atén les necessitats del Govern Valencià. Conforme al que establix el seu article 1.1: "El Consell Jurídic Consultiu és l'òrgan consultiu suprem del Govern valencià i la seua administració i, si és procedent, de les administracions locals radicades a la Comunitat Valenciana".

De la lectura d'eixe precepte s'inferixen tres esferes d'actuació distinta: 1) Govern Valencià; 2) Administració de la Comunitat Autònoma; 3) Administracions locals. Eixe cercle de legitimació s'amplia a un quart supòsit en la disposició addicional segona de la Llei: "Excepcionalment i per al cas que les Corts Valencianes debaten la possibilitat de formular recurs d'inconstitucionalitat en conflictes competencials, podran aquelles demanar del Consell Jurídic Consultiu un dictamen urgent previ".

A pesar de l'aparent claredat d'eixos preceptes, l'experiència consultiva posa de manifest l'existència de casos en què el reconeixement de la legitimació és fosc o com a poc discutible. Com ja va advertir este Consell Jurídic en la seua Memòria de l'any 1997 (pàgines 64 a 66), així succeïx per exemple amb els ajuntaments i les universitats.

Del que s'exposa en matèria de legitimació per a demanar directament el preceptiu dictamen, cal suggerir que en una eventual reforma de la Llei 10/1994 s'atribuïsca expressament tal legitimació directa a les entitats integrants de l'Administració Local i a les universitats. L'abast d'eixa relació directa ha d'estendre's no sols a la presentació de la consulta, sinó també als tràmits que eventualment puguen ser precisos en aquells casos en què és incomplet l'expedient remés, o resulta procedent despatxar alguna actuació complementària.

En el cas de les entitats integrants de l'Administració Local, eixe reconeixement de la directa legitimació té com a fonament el criteri jurisprudencial que s'inferix de la Sentència del Tribunal Constitucional

214/1989, de 21 de desembre (FJ 17)[20]. D'eixe pronunciament resulten fonaments jurídics suficients per a dubtar raonablement de la constitucionalitat de la interposició d'una Conselleria del Govern Valencià entre l'Administració Local i este Consell Jurídic Consultiu, ja que la remissió de la consulta per eixa via incidix en l'autonomia local i debilita la configuració d'este Consell Jurídic Consultiu com a Institució de la Generalitat al servici no sols del Govern Valencià sinó també de les administracions locals que en ella radiquen (sobre esta qüestió de les relacions entre l'Administració Local i el Consell Jurídic Consultiu s'estén més endavant esta mateixa Memòria, afegint a este respecte altres observacions i suggeriments a què cal remetre's en este moment).

En el cas de les universitats la justificació consistix en el fet que són personificacions de naturalesa institucional que participen de gran part dels traços característics dels organismes autònoms, però que a diferència d'estos no tenen caràcter instrumental d'una administració territorial[21] sinó que gaudixen d'un ampli marge d'autonomia constitucionalment garantida (article 27 CE).

---

[20] El fonament jurídic 17 de la Sentència del Tribunal Constitucional 214/1989 es referix a l'article 54 de la Llei de Bases de Règim Local de 2 d'abril de 1985, que originàriament establia el següent:

> "En els assumptes en què siga preceptiu el dictamen del Consell d'Estat, la corresponent sol·licitud es cursarà per conducte del President de la Comunitat Autònoma i a través del Ministeri d'Administració Territorial".

Eixe últim incís "i a través del Ministeri d'Administració Territorial" va ser declarat inconstitucional per citada Sentència 214/1989, per les raons següents:

> "La impugnació ha de ser estimada, ja que amb l'obligació que es preveu que la sol·licitud del dictamen del Consell d'Estat siga cursada "a través del Ministeri d'Administració Territorial", es condiciona il·legítimament les potestats proposades d'autogovern de les comunitats autònomes (art. 148.1.1ª de la Constitució), a la vegada que es desconeix que el President de la Comunitat Autònoma de Galícia (art. 15.1 EAG), a l'igual que els presidents de les altres comunitats, segons preveuen els seus respectius estatuts, ostenta la representació ordinària de l'Estat en l'àmbit territorial de la pròpia Comunitat Autònoma, i que el Consell d'Estat, tal com establix l'article 20.1 de la seua Llei Orgànica 3/1980, de 2 d'abril, es configura també com a òrgan consultiu de les comunitats autònomes".

Cal destacar que la citada Llei de Bases de Règim Local de 1985 no contempla l'eventual consulta als equivalents autonòmics del Consell d'Estat, possibilitat que és introduïda per primera vegada en la legislació estatal en l'any 1986 (articles 9.4 i 75.4 del Text Refós de disposicions legals vigents en matèria de règim local, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril).

[21] Circumstància igualment predicable del Banc d'Espanya segons s'inferix de la doctrina del Consell d'Estat abans citada.

Mentre que procedix atribuir de forma expressa legitimació a les universitats, els organismes autònoms i la resta de personificacions instrumentals creades per una Administració Territorial han de fer la consulta de forma indirecta i a través de l'Administració de què depenen. Això es deu al seu caràcter instrumental del que deriva que manquen d'una autonomia comparable a la que qualifica a les universitats. En relació a tals personificacions instrumentals el criteri anunciant és clarament establit en el dictamen d'11 de gener del 2001 -número 18/2001-, relatiu a una reclamació de responsabilitat patrimonial presentada a l'Institut Valencià de la Joventut, cas en què la sol·licitud de dictamen la va formular, com procedix, el conseller de Benestar Social. El mateix es pot dir del dictamen de 26 de juliol del 2001 -número 342/2001- referent a una reclamació dirigida a l'Agència Valenciana del Turisme, remesa a este Consell pel president de la Generalitat[22].

## B) L'Administració Local.

### *1. Introducció*

En les relacions entre les administracions locals i el Consell Jurídic existixen encara alguns perfils borrosos o indefinits. A estes relacions es referix la part final del preàmbul de la Llei 10/1994, en els següents termes: "Finalment, cal assenyalar que la competència del Consell s'estén a l'administració local, que ha de consultar el Consell quan una llei impose la seua obligatorietat".

Les relacions entre l'Administració Local i el Consell Jurídic Consultiu són clarament vicàries de la configuració institucional d'este últim. Són més distants quan és qualificat com una Institució del Govern Valencià i més pròximes i estretes quan el Consell Jurídic Consultiu rep la consideració d'Institució de la Generalitat Valenciana. Respecte d'això ha de recordar-se el que establix l'article 9.2 de l'Estatut d'Autonomia: "Formen part de la

[22] A iguals conclusions ha arribat el Consell Consultiu d'Andalusia en la seua Memòria de l'any 2000 (pàgina 124): "En suma, les reclamacions de responsabilitat patrimonial que es formulen contra les empreses públiques de la Junta d'Andalusia, enquadrades en l'article 6.1.b) de la Llei d'Hisenda Pública de la Comunitat Autònoma , han d'examinar-se a la llum del règim substantiu de responsabilitat patrimonial derivat de l'article 106.2 de la Constitució, sent aplicable el procediment establit en el Reglament dels procediments de les Administracions Públiques en matèria de responsabilitat patrimonial, aprovat pel Reial Decret 429/1993, de 26 de març".

Generalitat: Les Corts Valencianes o "Corts", el president, el Govern valencià o "Consell" i les altres institucions que determine l'Estatut".

Si es pren en consideració el suggeriment abans formulat sobre la inclusió en l'Estatut d'un nou precepte que alçara el Consell Jurídic Consultiu al rang d'institució garantida expressament per l'Estatut, i es caracteritzara no com una institució consultiva del Govern Valencià, sinó com la superior institució consultiva en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, aleshores seria clara i evident la necessitat d'ampliar els subjectes legitimats per a formular consultes.

En la seua estricta literalitat, la Llei 10/1994 seguix tècniques distintes per a establir quan ha de consultar la Comunitat Autònoma i quan han de fer-ho les administracions locals. En el primer cas establix una llista enunciativa de les matèries en què és preceptiva la consulta i en el segon fa una remissió genèrica a la legislació aplicable.

En matèries vinculades a les entitats locals, la Llei 10/1994 distingix els expedients que sobre eixa matèria tramita l'Administració de la Comunitat Autònoma (article 10.8.f), i els expedients instruïts per cada Administració Local (art. 10.10). D'acord amb el que establix l'article 10.8.f) de la Llei 10/1994:

> "El Consell Jurídic Consultiu haurà de ser consultat preceptivament en els següents casos: (…)
>
> 8. Els expedients instruïts per l'Administració de la Generalitat Valenciana, que versen sobre les següents matèries: (.)
>
> f) Règim local, quan la consulta siga preceptiva segons la llei, excepte en el supòsit previst en l'article 13.1 de la Llei de Bases de Règim Local, el dictamen del qual podrà ser emès pel Consell d'Estat quan així ho acorde l'òrgan competent".

Conforme al que disposa l'article 10.10 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre:

> "El Consell Jurídic Consultiu haurà de ser consultat preceptivament en els següents casos: (…)
>
> 10. Qualsevol altra matèria, competència de la Generalitat Valenciana o de les administracions locals radicades a la Comunitat

Valenciana, respecte a què les lleis establixen l'obligació de demanar el dictamen".

Contrasta eixa sistemàtica amb la més recent disposada per la Llei 1/2002, de 9 d'abril (reguladora del Consell Consultiu de Castella i Lleó), que en certes matèries d'índole estrictament administrativa conferix el mateix tractament a l'Administració de la Comunitat Autònoma i a les entitats integrants de l'Administració Local. Conforme al que establix l'article 4 d'eixa Llei 1/2002:

> "El Consell Consultiu haurà de ser consultat per l'Administració en els següents assumptes:
>
> h) Expedients tramitats per la Junta de Castella i Lleó i per les administracions locals que versen sobre les següents matèries (…)".

És a dir, en matèries purament administratives (la responsabilitat patrimonial, la revisió d'ofici, contractes administratius…), no hi ha diferència entre les garanties procedimentals exigibles en l'Administració autonòmica i la local. En eixa mateixa línia general de principi, també cal citar l'article 11.D) de la Llei 5/2002, de 3 de juny (del Consell Consultiu de Canàries).

Una vegada destacada eixa diferent sistemàtica i exposades les disposicions aplicables a la Comunitat Valenciana, resulta oportú detenir-se ara breument en l'anàlisi del segon supòsit, és a dir, el referit als expedients tramitats per les entitats integrants de l'Administració Local.

### *2. La preceptivitat de la consulta per l'Administració Local: normes, contractes i actes.*

#### *a) Normes de l'Estat i de les comunitats autònomes.*

No són poques les matèries en què és preceptiva la consulta de les administracions locals al Consell Jurídic Consultiu. Entre altres, cal recordar la que resulta de l'article 75 ter de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional (precepte afegit per la Llei Orgànica 7/1999, de 21 d'abril, que en el marc de l'anomenat "Pacte Local" va introduir el conflicte en defensa de l'autonomia local). Conforme al que establix l'apartat 3 del citat article: "... de manera prèvia a la formalització del conflicte, haurà de sol·licitar-se dictamen, amb caràcter preceptiu però no vinculant, del Consell d'Estat o òrgan consultiu de la corresponent Comunitat Autònoma, segons que l'àmbit territorial a què

pertanguen les corporacions locals corresponga a diverses o a una comunitat autònoma"[23].

Per raó de la data en què es va disposar eixa novetat processal, a la Comunitat Valenciana la Llei 10/1994 no conté una referència expressa a eixe supòsit, que en canvi ja inclou la Llei del Consell Consultiu del Govern de les Illes Balears: "El Consell Consultiu serà consultat preceptivament en els casos següents: (...) 4. Conflictes de defensa de l'autonomia local plantejats per entitats locals de les Illes Balears davant del Tribunal Constitucional" (article 10.4, en la nova redacció donada mitjançant Llei 6/2000, de 31 de maig).

A la vista d'esta observació cal suggerir que se seguisca eixe mateix camí a la Comunitat Valenciana, i s'afija en la Llei 10/1994 una referència expressa a l'esmentada competència que resulta del que establix la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional[24].

*b) Normes dictades per les entitats integrants de l'Administració Local.*

Des d'una perspectiva panoràmica i tenint en compte el conjunt de l'ordenament jurídic, la preceptivitat de la consulta no es reduïx a normes que invadisquen l'autonomia local sinó que s'estén també a normes, actes i contractes que resulten de l'exercici de les potestats públiques de caràcter administratiu que estan investides les entitats que integren l'Administració Local.

Entre les normes dictades per l'Administració Local cal esmentar dos exemples en què hui en dia ja és preceptiu el corresponent dictamen previ a la seua aprovació: les ordenances especials d'aprofitament dels béns comunals[25] i els instruments de planejament urbanístic que tenen per objecte la modificació de l'ús o zonificació de zones verdes (quan la competència per a aprovar definitivament l'instrument de planejament correspon a l'Ajuntament)[26].

---

[23] Vegeu les consideracions realitzades respecte a l'article 75 ter de la Llei Orgànica del Tribunal Constitucional en la Memòria del Consell d'Estat de l'any 2000 (pàgines 126 a 129).
[24] Això no obstant, este Consell Jurídic Consultiu va emetre un dictamen el dia 19 d'octubre de 2000 (número 395/2000, relatiu a l'eventual inconstitucionalitat de la Llei de supressió de l'Àrea Metropolitana de l´Horta).
[25] Article 75 del Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local (aprovat pel Reial Decret Legislatiu 781/1986, de 18 d'abril).
[26] Article 10.8.e) de la Llei 10/1994, de 19 de desembre (de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana) i article 55 de la Llei Reguladora de l'Activitat Urbanística.

A la vista de l'actual *statu quo* naix immediatament l'interrogant sobre la raó que justifica que algunes normes locals no puguen ser aprovades sense el preceptiu dictamen d'este Consell Jurídic Consultiu i altres en canvi puguen ser aprovades sense necessitat de demanar tal informe. No és esta la seu idònia per a desgranar de forma acabada la resposta a eixa pregunta (entre altres baste esmentar ací la càrrega de treball que per a este Consell implicaria l'extensió uniforme de la preceptivitat de la consulta a totes les normes dictades per l'Administració Local), però amb la deguda prudència convé retenir esta reflexió i situar-la en el context general de les garanties de què gaudixen els ciutadans quan l'Administració exercix la potestat reglamentària.

*c) Contractes.*

En matèria de contractació cal destacar la preceptivitat de la consulta per l'Administració Local en els casos d'aprovació dels plecs de clàusules administratives generals (article 48.3)[27], resolució de contracte per falta de formalització (article 54.3), interpretació[28], nul·litat i resolució[29] quan es

---

Sobre esta matèria el Consell Jurídic Consultiu ha evacuat ja diverses consultes: dictamen d'11 de gener de 2001 (número 17/2001; Ajuntament de Sant Vicent del Raspeig); dictamen d'1 d'octubre de 1998 (número 606/1998; Ajuntament de Dénia); dictamen de 13 de maig de 1997 (número 51/1997; Ajuntament de la Vall d´Uixó); dictamen de 13 de maig de 1997 (número 50/1997; Ajuntament de Castelló).

[27] Vegeu el dictamen d'este Consell Jurídic Consultiu de data 16 de novembre de 2000 (número 454/2000; Ajuntament d'Algorfa), també el dictamen de 16 de novembre de 2000 (número 453/2000; Ajuntament d'Alacant).

[28] Dictamen d'1 de març de 2001 (número 124/2001; Ajuntament de Benigànim); dictamen de 19 de juny de 1997 (número 94/1997; Ajuntament de Mislata).

[29] Dictamen de 20 de setembre del 2001 (número 423/2001; Ajuntament de Vall d´Alba); dictamen de 26 d'abril del 2001 (número 201/2001; Ajuntament de Novelda); dictamen de 8 de març del 2001 (número 131/2001; Ajuntament de Petrer); dictamen de 9 d'agost del 2000 (número 290/2000; Ajuntament de Godella); dictamen de 9 d'agost del 2000 (número 278; Ajuntament de Benicarló); dictamen de 13 de juliol del 2000 (número 251/2000; Ajuntament de Bellús); dictamen de 23 de març del 2000 (número 106/2000; Ajuntament de la Vila Joiosa); dictamen de 13 de gener del 2000 (número 11/2000; Ajuntament de Tavernes de la Valldigna); dictamen de 19 de novembre de 1999 (número 358/1999; Ajuntament d'Alfara del Patriarca); dictamen d'1 de juliol de 1999 (número 222/1999; Ajuntament dels Montesinos); dictamen de 29 d'abril de 1999 (número 122/1999; Ajuntament d'Elx); dictamen de 31 de març de 1999 (número 88/1999; Ajuntament de Xixona); dictamen de 3 de desembre de 1998 (número 679/1998; Ajuntament de Godelleta); dictamen de 26 de novembre de 1998 (número 672/1998; Ajuntament d'Elx); dictamen de 31 de juliol de 1998 (número 512/1998; Mancomunitat Intermunicipal de la Vall del Vinalopó); dictamen de 23 de juliol de 1998 (número 491/1998; Ajuntament de Xixona); dictamen de 23 de juliol de 1998 (número 500/1998; Ajuntament de València); dictamen de 2 de juny de 1998 (número 389/1998; Ajuntament de Sagunt); dictamen de 13 de març de 1998 (número 115/1998; Ajuntament de València); dictamen de 21 de gener de 1998 (número 24/1998; Ajuntament d'Alacant); dictamen de 2 d'octubre de 1997 (número 182/1997; Ajuntament de Peníscola); dictamen de 22 de maig de 1997 (número 73/1997; Ajuntament de València).

formule oposició per part del contractista (article 59.3.a), modificacions del contracte, quan la seua quantia, aïlladament o conjuntament, siga superior a un 20 per 100 del preu primitiu del contracte i este siga igual o superior a 6.010.121,04 euros (article 59.3.b)[30], declaració de nul·litat dels contractes (article 64), preceptes tots ells del Text Refós de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2000, de 16 de juny.

*d) Actes administratius.*

En relació al que disposa l'article 10.10 de la Llei 10/1994, és clara i evident la seua concordança amb algunes disposicions de la Llei 30/1992 (de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú). Així succeïx en matèria de revisió d'ofici d'actes nuls de ple dret (article 102) o respecte al recurs extraordinari de revisió (article 119)[31].

En la literalitat de cap d'eixos preceptes es fa una referència expressa a l'Administració Local; en delimitar l'àmbit subjectiu de la revisió d'ofici o del recurs extraordinari de revisió, s'al·ludix de forma genèrica a les administracions públiques, i en el context d'eixa Llei 30/1992 és clar el significat d'eixa expressió: "S'entén als efectes d'esta llei per administracions públiques: a) L'Administració General de l'Estat. b) Les administracions de les comunitats autònomes. c) Les entitats que integren l'Administració Local" (article 2.1).

A més de les consultes preceptives remeses pels ens de l'Administració Local, també existix hui la possibilitat que el Conseller de Justícia i Administracions Públiques formule una consulta facultativa a petició d'una Administració Local[32].

---

[30] Dictamen de 28 de setembre de 2000 (número 367; contracte celebrat per la Diputació Provincial d'Alacant); dictamen de 22 d'octubre de 1997 (número 198/1997; Ajuntament d'Alacant).

[31] Dictamen de 13 de setembre de 2001 (número 411/2001; Ajuntament de Tavernes de la Valldigna).

[32] Dictamen de 20 de desembre del 2001 (número 545/2001; Ajuntament de l'Alcúdia de Crespins); dictamen de 8 de novembre del 2001 (número 479/2001, Ajuntament de Mutxamel); dictamen de 2 de març del 2000 (número 73/2000; Ajuntament de Beniferri); dictamen de 5 de gener del 2000 (número 6/2000; Ajuntament de Torreblanca); dictamen de 2 de desembre de 1999 (número 371/1999; Ajuntament d'Elx); dictamen de 23 de febrer de 1999 (número 52/1999; Ajuntament de València); dictamen de 14 d'abril de 1998 (número 181/1998; Ajuntament de Vinaròs); dictamen de 5 de març de 1998 (número 106/1998; Diputació Provincial de València); dictamen de 26 de febrer de 1998 (número 89/1998; Ajuntament de Llíria); dictamen de 5 de febrer de 1998 (número 63/1998; Ajuntament de València).

*3. La preceptivitat de la consulta en matèria de revisió d'ofici.*

Hui no hi ha dubtes ni discrepàncies sobre la preceptivitat de dictamen quan es tracta de revisar d'ofici els actes nuls de ple dret dictats per l'Administració Local. No obstant això, convé recordar que eixa preceptivitat es va negar durant diverses dècades d'aplicació de la Llei de Procediment Administratiu de 17 de juliol de 1958 (l'article 109 del qual tenia un contingut semblant al de l'article 102 de la Llei 30/1992). Vigent la Llei de Procediment Administratiu de 1958, el Consell d'Estat va ser pioner a l'hora d'afirmar l'obligatorietat d'eixa consulta (dictàmens de 9 de juliol de 1964 –expedient número 35.516-, 5 de maig de 1966 –expedient número 34.691- i de 26 de maig de 1966 –expedient número 34.786-). Eixe criteri va ser assumit més tard pel Tribunal Suprem a partir de la Sentència de 3 d'octubre de 1973.

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana té ja una àmplia experiència en l'emissió de dictàmens sobre revisió d'ofici d'actes dictats per l'Administració Local[33], situació que contrasta amb les consultes

---

[33] Entre altres, cal recordar ací els següents casos: Ajuntament de Vallada (dictamen de 20 de desembre del 2001; número 536/2001); Ajuntament de Burjassot (dictamen de 15 de novembre del 2001; número 483/2001); Ajuntament de Nules (dictamen de 27 de setembre del 2001; número 427/2001); Ajuntament de la Vila Joiosa (dictamen de 10 de maig del 2001; número 236/2001); Consorci Provincial de Bombers de València (dictamen d'11 d'abril del 2001; número 191/2001); Ajuntament de Moixent (dictamen d'1 de febrer del 2001; número 114/2001); Ajuntament de Cullera (dictamen de 31 de gener del 2001; número 59/2001); Ajuntament de Real de Montroy (dictamen de 4 de gener del 2001; número 13/2001); Ajuntament de Sollana (dictamen de 19 d'octubre del 2000; número 398/2000); Ajuntament dels Montesinos (dictamen de 28 de setembre del 2000; número 359/2000); Ajuntament de Serra (dictamen de 30 d'agost del 2000; número 292/2000); Ajuntament de Moixent (dictamen de 27 de juliol del 2000; número 273/2000); Ajuntament de Godella (dictamen de 20 de juliol del 2000; número 260/2000); Ajuntament de Benimodo (dictamen de 6 de juliol del 2000; número 245/2000); Ajuntament d'Ontinyent (dictamen d'11 de maig del 2000; número 146/2000); Ajuntament de Real de Montroy (dictamen de 4 de maig del 2000; número 141/2000); Ajuntament de Salinas (dictamen de 16 de març del 2000; número 94/2000); Ajuntament de Vinaròs (dictamen de 16 de març del 2000; número 96/2000); Ajuntament de Benigánim (dictamen de 13 de gener del 2000; número 13/2000); Ajuntament d'Algemesí (dictamen de 25 de novembre de 1999; número 370/1999); Ajuntament de Godella (dictamen de 9 de setembre de 1999; número 269/1999); Ajuntament de Calp (dictamen de 22 de juliol de 1999; número 238/1999); Ajuntament dels Montesinos (dictamen de 22 de juliol de 1999; número 237/1999); Patronat Municipal d'Esports d'Alacant (dictamen de 8 de juliol de 1999; número 231/1999); Ajuntament d'Orxa (dictamen de 8 de juliol de 1999; número 230/1999); Ajuntament de Torrevieja (dictamen de 24 de juny de 1999; número 206/1999); Ajuntament de Castelló (dictamen de 8 d'abril de 1999; número 96/1999); Ajuntament de Torrevieja (dictamen de 4 de març de 1999; número 58/1999); Ajuntament de Xixona (dictamen de 18 de febrer de 1999; número 49/1999); Ajuntament de Xixona (dictamen de 18 de febrer de 1999; número 48/1999); Ajuntament de Marines (dictamen de 21 de gener de 1999; número 24/1999); Ajuntament de Riola (dictamen de 14 de gener de 1999; número 18/1999); Ajuntament de Moncofa (dictamen de 26 de novembre de 1998; número 678/1998); Ajuntament de Benissa (dictamen de 28 d'octubre de 1998; número 641/1998); Ajuntament de Sagunt (dictamen de 10 de setembre de 1998; número 562/1998); Ajuntament de Torrevieja (dictamen de 9 de juliol de 1998; número 480/1998); Ajuntament de Buñol

remeses en matèria de responsabilitat patrimonial de les entitats integrants de l'Administració Local: es pot recordar el dictamen de 12 de novembre de 1998 (número 657/1998), relatiu a la responsabilitat patrimonial de l'Ajuntament de Chella pels danys causats per l'anul·lació d'un acte administratiu en exercici de la potestat de revisió d'ofici; més recentment, el dictamen de 20 de setembre del 2001 (número 415/2001), es referix a una reclamació de rescabalament de danys presentats a l'Ajuntament de Paterna.

Es planteja així de nou l'interrogant sobre les raons que expliquen o justifiquen que s'afirme el caràcter preceptiu del dictamen quan el dany és causat per l'Administració de l'Estat o la de la Comunitat Autònoma, i en canvi es negue la preceptivitat quan el dany ha sigut causat per una entitat integrant de l'Administració Local.

### *4. La preceptivitat de la consulta en matèria de responsabilitat patrimonial.*

#### *a) La interpretació de la Llei 30/1992 a la llum del Reglament de 26 de març de 1993.*

Si la Llei 30/1992 és plenament aplicable a les entitats que integren l'Administració Local, és evident que el seu àmbit objectiu inclou també la regulació que sobre responsabilitat patrimonial contenen els articles 139 i següents d'eixa Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.

---

(dictamen de 31 de juliol de 1998; número 519/1998); Ajuntament d'Alfafar (dictamen de 2 de juliol de 1998; número 446/1998); Ajuntament de Castelló (dictamen de 28 de maig de 1998; número 377/1998); Ajuntament de Sagunt (dictamen de 30 d'abril de 1998; número 231/1998); Ajuntament de Tibi (dictamen de 19 de febrer de 1998; número 80/1998); Ajuntament de Tibi (dictamen de 21 de gener de 1998; número 29/1998); Ajuntament de Benicarló (dictamen de 20 de novembre de 1997; número 244/1997); Ajuntament d'Anna (dictamen de 7 d'agost de 1997; número 142/1997); Ajuntament de Chiva (dictamen de 7 d'agost de 1997; número 144/1997).

En eixos preceptes no s'establix una regulació completa i detallada del procediment a seguir quan un ciutadà demana que l'Administració li indemnitze els danys causats pel seu funcionament, limitant-se la Llei a algun extrem particular com la competència per a dictar la resolució que posa fi al procediment administratiu: "Els procediments de responsabilitat patrimonial es resoldran, pel Ministre respectiu, el Consell de Ministres si una llei així ho disposa o pels corresponents de les comunitats autònomes o de les entitats que integren l'Administració Local" (article 142.2 Llei 30/1992).

De la literalitat d'eixa disposició s'inferix amb claredat que en matèria del procediment que ha de seguir-se per a examinar les reclamacions de responsabilitat, les diferències entre les administracions territorials només poden respondre a les singularitats organitzatives de cada una d'estes, sense que existisquen en la pròpia Llei particularitats formals, adjectives o procedimentals que afegisquen alguns tràmits o en suprimisquen d'altres, en atenció a les peculiaritats subjectives de qui té la legitimació passiva.

Quan la Llei es remet al Reglament perquè siga este el que establisca el desplegament del procediment, la Llei no establix cap distinguo entre unes i altres administracions territorials: "Per a la determinació de la responsabilitat patrimonial s'establirà reglamentàriament un procediment general amb inclusió d'un procediment abreviat per als supòsits en què concórreguen les condicions previstes en l'article 143" (article 142.3 Llei 30/1992).

A pesar que eixa Llei es remet al procediment establit reglamentàriament, hi ha quelcom en el subconscient dels qui van elaborar i van aprovar la Llei 30/1992 que posa de manifest la seua errònia creença en què eixa norma conté ja una regulació procedimental. Així s'inferix de la disposició addicional dotzena de la Llei 30/1992, que regula la responsabilitat patrimonial de les entitats gestores i servicis comuns de la Seguretat Social (siguen estatals o autonòmics), i establix que "les corresponents reclamacions seguiran la tramitació administrativa prevista en esta llei".

Tenint en compte els principis generals que informen la relació entre una llei i el reglament executiu que la desplega, i partint de la premissa ja destacada de l'aplicació uniforme de la Llei 30/1992 a totes les administracions territorials, el desplegament reglamentari del procediment de responsabilitat no pot introduir "*ex novo*" modificacions que alteren l'àmbit subjectiu d'aplicació de la Llei i excloguen les entitats de l'Administració

Local de l'àmbit d'aplicació del Reglament. En cas contrari s'estaria admetent que el Reglament pot reduir, modular o matisar l'àmbit subjectiu de la Llei. Respecte d'això cal recordar el que disposa l'article 1.2 del Reglament dels procediments en matèria de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques (aprovat pel Reial Decret 429/1993, de 26 de març):

> "Les disposicions d'este Reglament són d'aplicació als procediments que inicien, instruïsquen i resolguen totes les administracions públiques en matèria de responsabilitat patrimonial per la seua actuació en relacions de dret públic o de dret privat. Això sense perjuí de les especialitats procedimentals que, respecte a la Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú i a este Reglament, establisquen les comunitats autònomes que tinguen assumides competències normatives en matèria de responsabilitat patrimonial".

En la seua estricta literalitat, eixa disposició establix amb diàfana claredat la plena aplicació uniforme dels mateixos tràmits procedimentals per a totes les administracions públiques. La foscor normativa sorgix de la redacció donada al precepte que regula el tràmit d'informe o dictamen. Conforme al que establix l'article 12.1 del citat Reglament:

> "Conclòs el tràmit d'audiència, en el termini de deu dies, l'òrgan instructor proposarà que es demane, quan siga preceptiu segons el que establix la Llei Orgànica del Consell d'Estat, el dictamen d'este òrgan consultiu o, si és procedent, de l'òrgan consultiu de la Comunitat Autònoma".

És a dir, eixe dictamen no es demana sempre (únicament "*quan siga preceptiu segons el que establix la Llei Orgànica del Consell d'Estat"*), d'on sorgix l'interrogant sobre l'exigibilitat d'este en el cas de l'Administració Local. De la literalitat del que establix eixa Llei Orgànica 3/1980 resulta que la consulta és preceptiva quan la reclamació es dirigix contra l'Administració General de l'Estat (article 22.13) o contra l'Administració de les Comunitats Autònomes (article 23). En canvi, quan la reclamació es dirigix contra una Administració Local no és preceptiva la intervenció de l'Administració Consultiva de caràcter Superior, ja que la citada Llei Orgànica del Consell

d'Estat guarda silenci sobre les entitats integrants de l'Administració Local, entitats que no es mencionen en cap precepte de la mencionada Llei Orgànica.

Així ho va entendre el Consell d'Estat quan va informar sobre el que hui és el Reglament dels procediments de les Administracions Públiques en matèria de responsabilitat. Abans que s'aprovara eixe Reglament, el Consell d'Estat va posar de manifest el següent (dictamen d'11 de febrer de 1993, expedient número 3/93):

> "Des de la indicada intel·ligència dels al·ludits incisos, que és la que inferix el Consell d'Estat de l'anàlisi dels mencionats articles, en concordança amb els preceptes citats de la Llei Orgànica del Consell d'Estat i de la Llei del Procés Autonòmic, no estarien subjectes al dictamen preceptiu estudiat, l'Administració Local (i a més altres supòsits que no és menester recordar ara), encara que no desconeix el Consell d'Estat que, a tenor de l'article 134.2 del Reglament d'Expropiació Forçosa, existirien arguments de pura literalitat a favor de la tesi de la consulta també preceptiva per a les administracions locals. Encara podria afegir-se, des d'una perspectiva de major abast, que el propòsit constitucionalment plasmat en l'article 149.1.18 d'un sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques, així com també, en una altra seu distinta de la constitucional, l'article 54 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local, i la funció de garantia que els òrgans consultius complixen, podria recolzar la tesi de l'extensió de l'Administració Local de la preceptivitat del dictamen de l'òrgan consultiu. Cert és que l'article 54 citat remet, en matèria de responsabilitat patrimonial, a la legislació general. No obstant això, ni la Llei Orgànica del Consell d'Estat (en els termes abans estudiats) ni la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en la qual es regula el règim de responsabilitat patrimonial, pot inferir-se la preceptivitat de tal dictamen per a l'Administració Local, per la qual cosa la seua introducció per via reglamentària podria afectar la delimitació de competències del Consell d'Estat".

No obstant això cal fer ací una precisió sobre la recta interpretació de l'article 23 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat (del qual deriva la preceptivitat de la consulta quan la reclamació indemnitzatòria es dirigix contra l'Administració d'una Comunitat Autònoma). Tal preceptivitat no figurava originàriament en el projecte de Llei Orgànica remés pel Govern al Congrés dels Diputats (que únicament disposava la consulta facultativa o voluntària). La preceptivitat resulta d'una esmena introduïda en el Senat pel Grup parlamentari d'UCD amb la següent justificació:

> "... si les comunitats poden consultar, és lògic que hagen de consultar, així mateix, quan ho fa l'Administració Central. D'una altra forma es produirien buits en l'ordenament (verbigràcia, articles 109 i 110 de la Llei de Procediment Administratiu) i, eventualment, disminució de les garanties ciutadanes"[34].

Singular triangle el que resulta de la Llei procedimental i el seu Reglament de desplegament, que conté una remissió normativa que desemboca en el sorprenent vèrtex de la Llei Orgànica del Consell d'Estat. En cas d'existir, no és fàcil la confiscació de la raó última que preste un fonament acceptable a la pretensió que els tràmits que ha de despatxar una Administració Local no són els disposats en la Llei procedimental de les Administracions Públiques, sinó els establits en una Llei Orgànica que, per imperatiu constitucional, està cridada a regular la composició i competència del suprem òrgan consultiu del Govern de la Nació. La sorpresa que infon eixe estrany joc de remissions normatives, pot tenir la seua explicació, que no justificació, en l'origen històric de la preceptivitat del dictamen del Consell d'Estat en els expedients de responsabilitat patrimonial.

*b) L'origen històric de la preceptivitat del dictamen en matèria de responsabilitat patrimonial; la seua funció de garantia.*

No està de més recordar les particulars circumstàncies històriques (la dècada de 1950) i el context de qualificació professional (l'Institut d'Estudis Polítics) en què nàixer esta novetat procedimental d'exigir el dictamen del Consell d'Estat en la tramitació dels expedients incoats arran d'una reclamació

[34] Enmienda número 10 (Butlletí Oficial de les Corts Generals, Senat, 13 de febrer de 1980, Sèrie II, núm. 61-b).

d'indemnització de danys i perjuís en concepte de responsabilitat patrimonial de l'Administració.

Per a interpretar correctament l'article 22.13 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat resulta indicat tenir en compte els antecedents històrics i legislatius (article 3 del Codi Civil). Des del projecte de Llei Orgànica publicat en el Butlletí Oficial de les Corts Generals el 10 d'octubre de 1979, fins al text definitiu publicat en el Boletín Oficial del Estado el 25 d'abril de 1980, l'article 22.13 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat va conservar la mateixa redacció, sense que res no s'afegira ni es llevara (és més, ni tan sols es van presentar esmenes al llarg del debat legislatiu). Davant d'eixe silenci de la tramitació parlamentària de la vigent Llei Orgànica, resulta indicat interpretar el precepte de referència a la llum de la legislació vigent quan es va aprovar la Llei Orgànica de 22 d'abril de 1980.

En introduir en el nostre ordenament la responsabilitat objectiva i directa de les administracions públiques, la Llei d'Expropiació Forçosa de 16 de desembre de 1954 va oblidar regular el procediment a seguir en l'examen de les reclamacions de reparació de danys i perjuís. Eixa llacuna va ser suplida pel Reglament de 26 d'abril de 1957 pel qual es va desplegar eixa Llei, que en el seu article 134.3 va disposar la intervenció del Consell d'Estat en eixe procediment:

> "La Secció que tramite l'assumpte demanarà els informes i acordarà la pràctica de totes les proves que estime necessàries per a la deguda ponderació del que es reclame, i emetrà proposta en un termini màxim de dos mesos, admetent, modificant o rebutjant la reclamació del particular o la seua valoració, remetent-se a continuació l'expedient al Consell d'Estat, que dictaminarà en el termini d'un mes, tenint en compte, en la mesura que es puga, els criteris de valoració previstos en la Llei d'Expropiació Forçosa i este Reglament. Emés el dictamen resoldrà el Ministre davant del qual la reclamació s'haja formulat".

Tenint en compte l'activa participació d'alguns il·lustres lletrats del Consell d'Estat en l'elaboració de la Llei d'Expropiació Forçosa i el seu Reglament (impulsada pel llavors Ministre de Justícia el senyor Antonio

Iturmendi i desplegada al si de l'Institut d'Estudis Polítics)[35], no és d'estranyar que pels promotors d'eixos projectes normatius es pensara en la seua seu habitual de treball, per a introduir el seu preceptiu dictamen per tractar-se d'una Institució que, per la independència de criteri i qualificació jurídica, podia complir un paper que no podien exercir altres institucions públiques existents en aquells moments històrics de la dècada de 1950.

No és aventurat afirmar que els que des de l'Institut d'Estudis Polítics van advocar per la introducció del tràmit del preceptiu dictamen del Consell d'Estat, no van imaginar l'exponencial multiplicació dels expedients que en el futur haurien de despatxar eixe informe. Amb l'avantatge econòmic evident per al ciutadà que reclama que la personació en l'expedient que se sotmet a consulta no requerix ni assistència lletrada ni postulació a través de procurador, sense necessitat d'incórrer en eixes despeses el ciutadà obté una prompta decisió administrativa en la qual, amb caràcter previ, ha dictaminat una Institució neutral, qualificada per la seua independència i objectivitat. És a dir, es tracta d'una tècnica de garantia prèvia al control judicial, més àgil que els tribunals per la celeritat administrativa en la tramitació del procediment i el seu caràcter gratuït. Hi ha reclamacions de rescabalament de danys i perjuís que, per l'escassa quantia, tenen en el dictamen preceptiu la única via efectiu i raonable de protecció. En un altre cas, de ser residenciades davant dels tribunals de Justícia, la despesa en advocat i procurador faria perdre el sentit econòmic de la indemnització, en el cas de percebre's.

Sobre la base de l'article 134.3 del Reglament d'Expropiació Forçosa, l'article 22.13 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat va atribuir a la Comissió Permanent la competència per a dictaminar les "reclamacions que, en concepte d'indemnització de danys i perjuís, es formulen davant de l'Administració de l'Estat". Quan el Consell d'Estat va informar sobre el que hui és el Reglament d'Expropiació Forçosa va destacar que des d'una perspectiva material hi ha unitat de règim de responsabilitat entre l'Administració de l'Estat i les entitats integrants de l'Administració Local. El dictamen de 21 de febrer de 1957 (expedient número 20.813, relatiu al projecte de Reglament de la Llei

[35] Els treballs es van desarrotllar al si de la Secció d'Administració Pública de l'Institut d'Estudis Polítics. Presidida eixa Secció pel Sr. Luis Jordana de Pozas, en formaven part els lletrats del Consell d'Estat, el Sr. José Luis Villar Palasí, el Sr. Eduardo García de Enterría, el Sr. Jesús Fueyo, el Sr. Manuel Alonso Olea i el Sr. Ricardo Gómez-Acebo. En fase d'elaboració del Reglament es va incorporar a la mencionada Secció el també Lletrat del Consell d'Estat el Sr. José Antonio García-Trevijano.

d'Expropiació Forçosa), va posar de manifest el següent:

> "L' article 133, núm. 2n, en regular la responsabilitat per danys a particulars en els supòsits dels articles 120 i 121 de la Llei, disposa que "les corporacions locals i entitats institucionals queden subjectes a la responsabilitat que regula este capítol". Sembla que expressen millor el sentit del paràgraf en relació amb l'anterior especificar que les dites entitats "queden subjectes <u>també</u> a la responsabilitat" que s'assenyala".

Ara bé, la veritat és que eixa unitat en el material no es va traslladar també al procedimental. La preceptivitat del dictamen del Consell d'Estat únicament es contempla en l'apartat 3 de l'article 134 del Reglament, és a dir, en l'apartat específicament reservat a la tramitació dels expedients tramitats per l'Administració de l'Estat. La via formal a seguir per l'Administració Local és la que disposa l'apartat 4 del mateix article 134, que diu així:

> "Quan la responsabilitat s'exigira a una corporació local o entitat institucional, seran els seus propis òrgans els que tramiten, informen i resolguen la reclamació, i podran interposar-se els recursos que determine la legislació vigent".

En conseqüència, com són els propis òrgans de l'Administració Local els que informen sobre la reclamació indemnitzatòria en concepte de responsabilitat patrimonial, no és el Consell d'Estat qui ha de dictaminar en la tramitació de l'expedient. Ara bé, eixa conclusió parcial ha de situar-se en el concret context històric de l'ordenament jurídic llavors en vigor. Cal cridar l'atenció sobre la circumstància que, no molt de temps després d'aprovar-se la Llei d'Expropiació Forçosa de 1954 i el seu Reglament de 1957, es va aprovar la Llei de Procediment Administratiu de 1958 que va donar una nova dimensió ordinamental a les relacions entre el Consell d'Estat i l'Administració Local (en establir la preceptivitat del dictamen en els expedients de revisió d'ofici, qüestió que ja ha sigut examinada).

El propi Consell d'Estat ha acceptat en algunes ocasions la línia de buscar una interpretació ajustada al canviant ordenament jurídic. Tenint en compte que el transcrit article 134.4 del Reglament d'Expropiació Forçosa es

referix no sols a l'Administració Local sinó també a l'Administració Institucional (personificacions ambdues subjectes a les mateixes regles procedimentals del citat Reglament), té interés recordar ací algun cas en què el propi Consell d'Estat ha reconegut la preceptivitat del dictamen a pesar de tractar-se d'una Administració Institucional, és a dir, un persona jurídica distinta a la de l'Administració General de l'Estat. Així succeïx, per exemple, amb l'Agència Estatal d'Administració Tributària, Administració Institucional de la qual el dictamen del Consell d'Estat de 21 de setembre de 1994 (expedient número 1.118/94), afirma el següent:

> "Sembla, en efecte, poc fundada i en excés forçada la interpretació segons la qual, a falta de precepte exprés amb rang suficient, caldria considerar que la possible lesió, en casos com el present, no es produïx en virtut d'actuació de l'Administració de l'Estat a pesar que l'Agència és "estatal" i actua "en nom i per compte de l'Estat" (art. 103.1 i 2 de la Llei 31/1990, de 27 de desembre). Al contrari, entén el Consell que el precepte que regula la seua audiència preceptiva, aprovat el 1980 -quan no existia l'Agència-, la seua inclusió en una Llei Orgànica, la seua funció garant, tant per als particulars com per al compliment del principi de legalitat, l'absència de mandat exprés en contrari i el caràcter intrínsecament estatal de la potestat tributària, han de portar a considerar vigent la necessitat d'informe preceptiu en casos com el present".

Només alabances mereix tan encertat criteri, únicament resta ja aplicar-lo també a l'Administració Local, que des de la perspectiva procedimental està indissolublement unida a l'Administració Institucional per l'article 134.4 del Reglament d'Expropiació Forçosa (no obstant això, ha de recordar-se una vegada més que eixe precepte ja no està en vigor, segons resulta de la disposició derogatòria única del Reial Decret 429/1993, de 26 de març, pel qual s'aprova el Reglament dels procediments en matèria de responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques).

*c) La preceptivitat del dictamen inferida del "sistema" de responsabilitat; la interpretació ordinamental.*

Una vegada entra en vigor la Constitució, s'assenten les bases conceptuals per a eliminar tota diferència procedimental entre l'Administració

Local i altres administracions territorials. Les diferències substantives o materials ja havien sigut vorellades pel Reglament d'Expropiació Forçosa (que va afegir l'adverbi "*també*" suggerit pel citat dictamen del Consell d'Estat de l'any 1957). Ara l'article 149.1.18a de la Constitució imposa a l'Estat la construcció d'un "*sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques*".

Partint d'eixa premissa constitucional es va disposar l'extensió a les recentment creades comunitats autònomes, de la regulació de la responsabilitat patrimonial disposada per a l'Administració de l'Estat. Encara que eixe efecte ja s'inferia del que disposa l'article 23 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat, ha de recordar-se ara que, conforme al que establix l'article 12.2 de la Llei 12/1983, de 14 d'octubre (del Procés Autònomic): "També serà d'aplicació a l'Administració de les Comunitats Autònomes la legislació sobre expropiació forçosa i sobre el sistema de responsabilitat patrimonial de l'Administració".

Eixa extensió del sistema en tots els seus aspectes (tant materials com procedimentals) no ha d'entendre's reduïda a l'Administració de les comunitats autònomes sinó que també ha d'arribar a les entitats integrants de l'Administració Local. En eixe sentit ha d'interpretar-se el que establix l'article 54 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril (reguladora de les Bases de Règim Local):

> "Les entitats locals respondran directament dels danys i perjuís causats als particulars en els seus béns i drets com a conseqüència del funcionament dels servicis públics o de l'actuació de les seues autoritats, funcionaris o agents, en els termes establits en la legislació general sobre responsabilitat administrativa".

Si el legislador haguera volgut establir alguna particularitat procedimental referida a la responsabilitat patrimonial de les entitats integrants de l'Administració Local l'hauria inclosa de forma expressa en la pròpia Llei de Bases de Règim Local. Esta no s'hauria remés *in toto* a la legislació general sobre responsabilitat patrimonial, sinó que expressament hauria disposat les singularitats procedimentals que haguera estimat pertinents.

Així ho fa la pròpia Llei 7/1985 en l'article anterior. L'article 53 regula la revisió dels actes administratius dictats per les entitats integrants de l'Administració Local, i per això utilitza una doble tècnica. D'una banda fa el mateix que l'article 54 en matèria de responsabilitat, és a dir, una remissió expressa a la legislació general *("en els termes i amb l'abast que, per a l'Administració de l'Estat, s'establix en la legislació de l'Estat reguladora del procediment administratiu comú"*). D'altra banda introduïx de forma expressa algunes excepcions a eixa regla general ("*sense perjuí de les previsions específiques contingudes en els articles 65, 67 i 110 d'esta Llei"*).

D'una interpretació sistemàtica i conjunta dels articles 53 i 54 de la Llei reguladora de les Bases de Règim Local de 1985, s'inferix amb claredat que eixa Llei no establix cap singularitat procedimental en matèria de rescabalament econòmic a títol de responsabilitat patrimonial. Com ja s'ha argumentat tampoc ho establix la Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques de 1992.

Per quina raó ha d'admetre's aleshores que l'especialitat consistent en què no és preceptiu el dictamen és imposada per un simple Reglament que sense cobertura legal expressa es remet a una Llei Orgànica que té per objecte regular la composició i competències del suprem òrgan consultiu del Govern de la Nació?

No és doncs d'estranyar allò que ha afirmat el propi Consell d'Estat en el seu dictamen d'11 de febrer de 1993 (expedient número 3/93, relatiu al projecte de Reial Decret pel qual s'aprova el Reglament de procediments de les Administracions Públiques en matèria de responsabilitat patrimonial):

> "… el procediment és una peça substancial d'este sistema i que, per tant, la regulació del procediment que es conté en la indicada Llei, és també part integrant del sistema comú, vinculant per tant per a totes les Administracions Públiques".

Una cosa és que el Consell d'Estat interprete la seua Llei Orgànica en el sentit que no contempla expressament la preceptivitat del seu dictamen quan la reclamació es dirigix contra una Administració Local, i una altra distinta és que el propi Consell d'Estat considere que la intervenció d'un Òrgan Consultiu Superior no siga desitjable per a garantir adequadament als ciutadans els seus

drets i interessos legítims en les seues relacions amb l'Administració Local. La valoració positiva d'eixa garantia ha sigut expressament destacada pel mateix Consell d'Estat en el seu dictamen de 16 de juny de 1995 (expedient número 1158/95):

> "Mentre la jurisprudència va reconéixer fa ja temps que els expedients de revisió d'ofici d'actes declaratius de drets tramitats per les corporacions locals han de ser dictaminats pel Consell d'Estat, no s'ha donat eixe mateix pas en relació als expedients de responsabilitat patrimonial. No deixa de ser paradoxal que, a pesar que la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques es començara a reconéixer en relació a les corporacions locals, estes ocupen ara una posició més retardada en relació al procediment administratiu encaminat a examinar eixa responsabilitat. Ja que l'article 54 de la Llei de Bases de Règim Local es remet a la legislació general de responsabilitat administrativa, de *lege ferenda* no hi ha cap raó de fons que justifique l'omissió de la preceptiva consulta en els expedients en què es reclama una indemnització a les corporacions locals. L'article 149.1.18 de la Constitució atribuïx a l'Estat la competència per a establir el "sistema" de responsabilitat de les administracions públiques; eixa mateixa idea de "sistema" demana una regulació completa i acabada, però també un règim dotat de coherència interna, coherència que pareix aconsellar l'establiment d'una regulació uniforme en punt al procediment administratiu encaminat a examinar la responsabilitat de les administracions públiques. A pesar de les anteriors observacions de conveniència i oportunitat, la veritat és que *de lege data*, en el marc de la vigent Llei Orgànica del Consell d'Estat no és preceptiva la consulta en expedients de responsabilitat patrimonial de les corporacions locals. Tampoc es pot pensar en la sol·licitud d'una consulta facultativa, perquè les corporacions locals no estan habilitades per a formular este tipus de consultes. Sense perjuí de tot l'anterior, i havent remés l'expedient per eixa Presidència de la Comunitat Autònoma d'Aragó, no hi ha cap obstacle insalvable que impedisca considerar que es tracta d'una consulta facultativa sol·licitada directament per eixa Comunitat Autònoma i, per tant, entrar en l'examen de fons de la qüestió deduïda".

Finalment, hi ha bones raons que abonen la conclusió que la preceptivitat del dictamen en els expedients de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques és un tràmit que s'inferix del conjunt de l'ordenament jurídic. Així succeïx, per exemple, en la regulació de la responsabilitat dels col·legis d'advocats i procuradors amb ocasió o com a conseqüència de la prestació d'assistència jurídica gratuïta. La Llei 1/1996, de 10 de gener, subjecta eixa regulació "als mateixos principis de responsabilitat patrimonial establits per a les administracions públiques per la Llei 30/1992" (article 26).

La vinculació entre eixe règim material i l'establiment de la preceptivitat del dictamen resulta del Reglament executiu d'eixa Llei: "la resolució final, acordant o desestimant la indemnització reclamada, serà adoptada amb el dictamen previ del Consell d'Estat, per la Junta de Govern del Col·legi respectiu" (article 24.3.b) del Reglament aprovat pel Reial Decret 2103/1996, de 20 de setembre).

Resultaria paradoxal admetre la preceptivitat del dictamen quan el dany és causat per un Col·legi Professional i negar-la quan ha sigut produït pel funcionament d'una Administració Local. És evident que el nombre de col·legis professionals és menor que el d'entitats integrants de l'Administració Local, però eixa circumstància fàctica no justifica per si sola la distinta tramitació de les reclamacions d'indemnització de danys i perjuís. En eixe punt cal recordar una vegada més la important funció de garantia que complix el dictamen (expressament destacada per la Sentència del Tribunal Constitucional 204/1992).

La interpretació ordinamental de l'exigència de dictamen preceptiu emés per una superior Institució consultiva es reforça quan es repara en la regulació de la responsabilitat patrimonial per mal funcionament de l'Administració de Justícia. L'article 293.2 de la Llei Orgànica del Poder Judicial de 1985 es remet a la legislació general sobre responsabilitat patrimonial, i a pesar que la Llei 30/1992 no disposa de forma expressa la preceptivitat del dictamen en eixos casos concrets del mal funcionament de l'Administració de Justícia, no es qüestiona l'exigència del Consell d'Estat. És més, eixa pràctica es manté inclús tenint en compte que, el mateix Reglament de 26 de març de 1993 que s'invoca per a negar la preceptivitat de la consulta quan es tracta de responsabilitat patrimonial de l'Administració Local, no fa cap referència a la preceptivitat del dictamen del Consell d'Estat i en canvi establix de forma

expressa l'emissió d'un altre informe distint: “En les reclamacions en matèria de responsabilitat patrimonial de l'Estat pel funcionament de l'Administració de Justícia, serà preceptiu l'informe del Consell General del Poder Judicial”.

En conclusió, des d'una perspectiva panoràmica del conjunt de l'ordenament jurídic es planteja una paradoxa que per la suma d'argumentacions ací esgrimides pot ser fàcilment aclarida: si es nega la preceptivitat del dictamen quan es tracta de la responsabilitat de l'Administració Local ... per què s'afirma eixa mateixa preceptivitat per a l'Administració Institucional?; per què es reconeix quan es tracta d'una Administració Corporativa com són els col·legis d'advocats i procuradors?; per què s'arriba inclús a reconéixer l'exigència d'eixe dictamen respecte a una “*Administració·”* amb una naturalesa tan peculiar com és l'Administració de Justícia?

Un ordenament jurídic que incorpora expressament el principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, no és compatible ni amb eixes paradoxes ni amb interpretacions que conduïsquen a solucions absurdes, per la qual cosa cal concloure que en els expedients tramitats per reclamacions de responsabilitat patrimonial de les entitats integrants de l'Administració Local, és preceptiu el dictamen d'este Consell Jurídic Consultiu.

*d) L‘experiència de les comunitats autònomes.*

Com ja s'ha justificat en l'apartat anterior, quan es fa una interpretació sistemàtica de l'ordenament jurídic regulador de la institució de la responsabilitat patrimonial, s'arriba a la clara conclusió de la preceptivitat del dictamen quan la reclamació es dirigix contra les entitats integrants de l'Administració Local.

Per això és grat comprovar com el Consell Consultiu d'Andalusia dictamina reclamacions de responsabilitat patrimonial deduïdes contra alguna Administració Local; així, el dictamen de 26 de juny de 1997 (número 87/1997), relatiu a la reclamació dirigida contra l'Ajuntament de Còrdova pels danys sofrits com a conseqüència d'un accident de circulació ocorregut en xocar un ciclomotor contra un cotxe en haver perdut el conductor d'aquell el control de la moto a causa, segons els reclamants, d'un baden per a pas de vianants existent en la calçada. Semblant és el dictamen de 9 d'abril de 1997 (expedient número 45/1997), relatiu a la reclamació de rescabalament econòmic dirigida a l'Ajuntament de Sevilla pels danys sofrits com a conseqüència d'un accident de circulació a causa d'un clot existent en la calçada. Cal mencionar també el dictamen de 12 de juny de 1997 (número 77/1997), en el qual, en relació a les filtracions i pèrdues d'aigua d'una

canonada de subministrament d'aigües, es planteja un problema de responsabilitat concurrent entre l'Ajuntament, la Confederació Hidrogràfica i l'Administració de la Junta d'Andalusia.

La Comissió Permanent del citat Consell Consultiu d'Andalusia, en la sessió celebrada el 9 d'abril de 1997, va adoptar un acord sobre la interpretació a seguir en l'aplicació de l'article 16.9 de la Llei 8/1993, en què després d'un extens estudi sobre la matèria, s'arriba a la següent conclusió: "ha de concloure's que, en els expedients de responsabilitat patrimonial tramitats per les corporacions locals de la Comunitat Autònoma d'Andalusia, és preceptiu el dictamen del Consell Consultiu d'Andalusia"[36].

A eixa mateixa conclusió arriba igualment el Ple del Consell Consultiu de Galícia en la sessió celebrada el 22 de novembre de 1999, i també el Consell Jurídic de la Regió de Múrcia en la seua Memòria de l'any 2000 (pàgines 39 i 40).

També es troben altres pronunciaments repassant la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora del Govern d'Aragó (on s'afirma que el dictamen és facultatiu)[37]. Menció especial mereix el Consell Consultiu de les Illes Balears. Abans de la reforma introduïda per la Llei 6/2000, es posava de manifest que el dictamen era facultatiu[38]. En virtut d'eixa Llei es disposa expressament la preceptivitat de tal informe quan la reclamació indemnitzatòria es dirigix contra una Administració Local (article 10.10.a):

> "El Consell Consultiu serà consultat preceptivament en els casos següents: (...)
>
> 10. Procediments tramitats per les administracions públiques de les Illes Balears en els quals s'exigisca preceptivament el dictamen d'un òrgan consultiu, referits, entre altres, a les següents matèries:
>
> a) Reclamacions d'indemnització per danys i perjuís formulades davant de l'Administració de la Comunitat Autònoma, els Consells Insulars i les corporacions locals, sempre que la quantitat reclamada siga superior a 499.159 pessetes o a 3.000 euros".

[36] El text íntegre d'eixe Acord es reproduïx en la Memòria del mencionat Consell de l'any 1998. També en la Memòria de l'any 1997.
[37] Dictamen de 18 de març de 1997 (número 20/1997), 9 de desembre de 1997 (número 86/1997), 9 de desembre de 1997 (número 112/1997), 12 de maig de 1998 (número 58/1998).
[38] Dictamen d'11 de setembre de 1997 (número (55/97), i de 25 de novembre de 1997 (número 71/97).

Com a garantia de l'interés general i de la legalitat objectiva i, a conseqüència d'això, dels drets i legítims interessos dels quals són part d'un determinat procediment administratiu, tan important és la garantia quan el ciutadà es relaciona amb l'Administració de la Comunitat Autònoma com quan eixa vinculació es produïx entre ciutadà i Ajuntament, o ciutadà i Diputació Provincial. No hi ha raons jurídiques que institucionalment justifiquen la consagració de dos escalons diferenciats de forma que en una mateixa matèria el ciutadà tinga més o menys garanties en funció de quina és l'Administració Pública Territorial amb què en cada moment es relaciona.

Així ho ha entés recentment la Llei 1/2002, de 9 d'abril (reguladora del Consell Consultiu de Castella i Lleó), que expressament disposa la preceptivitat del dictamen en els expedients que tramiten les administracions locals sobre reclamacions de responsabilitat patrimonial (article 4.1.h.1). En eixa mateixa línia s'orienta el que disposa l'article 11.1.De) de la Llei 5/2002, de 3 de juny (del Consell Consultiu de Canàries).

Per tot allò que s'ha exposat, i per a dissipar els dubtes o eventuals discrepàncies interpretatives, o la falta de claredat normativa ja destacada per este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en la seua Memòria de l'any 1997, cal concloure que hi ha bones i fundades raons per a seguir la senda ja abordada per algunes comunitats autònomes (Illes Balears, Canàries, Castella i Lleó), i incorporar en la Llei reguladora d'este Consell Jurídic Consultiu una disposició que expressament establisca la preceptivitat de la consulta quan la reclamació indemnitzatòria es dirigix contra una entitat integrant de l'Administració Local.

Hi ha sectors concrets de la realitat social de la Comunitat Valenciana en els quals eixa novetat legislativa seria especialment beneficiosa tant per a la recta satisfacció dels interessos generals com per a l'adequada garantia i protecció dels drets i interessos legítims dels ciutadans. Per exemple, seria un mitjà pràctic i eficaç per a seguir avançant per la via del reforçament de les garanties pròpies del món del Dret, en tradicions populars de la Comunitat Valenciana com la pirotècnica o la dels "*bous al carrer*"[39], en les quals els riscos inherents de l'activitat aconsellen enrobustir totes les tècniques de tutela dels drets i interessos legítims dels ciutadans.

[39] Dictàmens de 14 d'agost de 2001 (número 443/2001), de 20 de maig de 1999 (número 155/1999), de 18 d'agost de 1998 (número 530/1998).

**C) La responsabilitat patrimonial de l'Administració docent i els seus límits.**

Una part no menor de les consultes remeses a este Consell Jurídic Consultiu en matèria de responsabilitat patrimonial, es referix a reclamacions d'indemnització de danys i perjuís presentades per pares d'alumnes de centres de titularitat pública. En els últims anys s'han produït avanços en la correcta tramitació procedimental d'eixes reclamacions, en particular des de l'entrada en vigor de la Circular 5/95, de 23 de juliol, de la Secretaria General de la Conselleria de Cultura, Educació i Ciència.

Sense perjuí d'això, no ha d'ocultar-se que al costat d'eixes llums procedimentals hi ha ombres substantives que no han de ser ignorades. No obstant això els ja assenyalats avantatges des de la perspectiva de la garantia dels drets i interessos dels ciutadans, un dels efectes de la detallada regulació dels tràmits a seguir és l'existència d'una instància normalitzada que és posada a disposició de la direcció del centre educatiu, que la facilita als reclamants en el moment inicial d'incoació de l'expedient. Ocorre que hi ha indicis raonables que fan pensar que en eixe moment el Centre no es limita a informar els pares de l'alumne sobre les garanties procedimentals o dels tràmits a seguir en la substanciació de l'expedient, sinó que en ocasions formula vaticinis substantius o pronòstics sobre quin serà el criteri material que finalment se seguirà en el moment de dictar la resolució amb què s'acaba l'expedient. En eixes circumstàncies es genera en els reclamants la legítima expectativa que la seua pretensió serà atesa, resultat estimatori que amb freqüència no es produïx, defraudant-se llavors la bona fe dels interessats.

És humanament comprensible que en eixe moment la direcció del centre docent vulga evitar tota discrepància directa amb els pares del lesionat, i a pesar de mancar de coneixements jurídics s'incline per transmetre'ls una valoració positiva sobre la viabilitat de la reclamació i emeta un juí sobre les probabilitats que la reclamació prospere i es declare la responsabilitat de l'Administració. El resultat d'eixa tendència és l'increment exponencial del nombre de sol·licituds que manifestament manquen de fonament en Dret. Tenint en compte la gratuïtat del procediment de reclamació, i animats per la confiança en el criteri favorable avançat per la direcció, els pares presenten sistemàticament reclamacions inclús quan són manifestament infundades per a qualsevol jurista mínimament experimentat en la matèria.

En eixes circumstàncies l'estímul del Centre al qual els pares presenten la reclamació no pot ser interpretat com un acurat compliment de les garanties que tutelen els ciutadans en les seues relacions amb l'Administració. Sense vorellar ni un àpex les garanties del ciutadà tampoc ha d'oblidar-se la finalitat que la Constitució encomana a les administracions públiques. Convé recordar que l'Administració està per a servir l'interés general (article 103.1 de la Constitució), i la recta satisfacció d'eixe interés general es perjudica quan injustificadament s'incrementa el treball burocràtic en la tramitació de reclamacions d'indemnització sense un paral·lel augment de les garanties dels ciutadans.

En eixe escenari de la pràctica quotidiana, convé potenciar alguna iniciativa orientada a buscar un punt d'equilibri entre interessos generals i garanties dels ciutadans. Sense eliminar ni minorar cap garantia, seria oportú i convenient dictar una Circular informativa que incloguera criteris substantius que permeteren orientar a la direcció dels centres educatius sobre quines són les reclamacions manifestament infundades. Amb una finalitat informativa i no prescriptiva dels criteris que imperativament vinculen a l'Administració, es tractaria d'objectivar i uniformar les pautes orientatives que la direcció dels centres hauria de facilitar als pares dels alumnes quan presenten una reclamació.

Hi haurà responsabilitat quan es genere un risc inherent a l'activitat docent i es produïsca un resultat lesiu. També quan el dany tinga el seu origen causal en una negligència del servici públic o en una defectuosa conservació de les instal·lacions, o el funcionament siga anormal o no satisfaça els estàndards exigibles (en cas d'estar fixats per la corresponent carta de servici).

En canvi, no hi haurà tal responsabilitat quan el resultat lesiu es produïsca durant l'estada de l'alumne en el centre però sense que existisca relació de causalitat amb el servici. O per dir-ho amb altres paraules, procedix desestimar la reclamació quan es referix a danys sofrits *amb ocasió* de l'estada en el centre docent però no *com a conseqüència* del funcionament del mateix. La simple coincidència en l'espai o en el temps entre el resultat lesiu i la ubicació o estada de l'alumne en l'Institut públic *(dany amb ocasió)* no ha d'assimilar-se ni identificar-se amb la concurrència d'una relació de causalitat *(dany com a conseqüència*). En absència de tal relació de causalitat procedix desestimar la reclamació.

Un altre criteri que hauria de destacar-se en la Circular Informativa l'aprovació de la qual ací se suggerix, és el que distingix els riscos generals de la vida dels riscos inherents al funcionament d'un servici públic. Sofrir un esvaró i caure's en el sòl trencant-se una dent no és un risc inherent al servici públic docent. És un risc general de la vida que d'igual manera pot succeir al col·legi com a la casa dels pares de l'alumne. En canvi, esvarar-se i caure's des de l'alt d'una espatlera és un risc inherent a les activitats esportives desenrotllades com a conseqüència de la prestació del servici públic docent. L'alumne no és lliure d'acceptar o rebutjar la pràctica d'exercicis d'educació física, i en conseqüència no assumix lliurement el risc d'eixa activitat esportiva, que en ser imposat per l'Administració es convertix en títol d'imputació del resultat lesiu al servici públic.

També caldria perfilar en eixa Circular els límits de les obligacions de vigilància i custòdia dels alumnes menors d'edat que pesen sobre el titular del centre docent. És possible que durant la recreació dos alumnes s'enfaden i un colpege l'altre i li trenque la patilla de les ulleres, però el grau de diligència racionalment exigible en el compliment de l'obligació de vigilància no ha de desorbitar-se fins a extrems que desemboquen en una pretensió d'ubíqua i permanent presència dels servidors públics docents darrere de tots i cada un dels alumnes. Com encertadament assenyala el Consell d'Estat en la seua Memòria de l'any 1994, "el servici que l'Administració pública presta en els seus centres docents no és el d'una guarderia" (pàgina 140).

No està de més recordar que l'educació de l'alumne no és una tasca monopolitzada per l'Administració Pública, i que moltes de les dificultats de convivència social tenen el seu origen en la llar familiar o en els que ostenten la pàtria potestat. Si dos alumnes es barallen en la recreació no és infundat pensar que una part de la violència que els invadix no és imputable de forma directa, immediata i exclusiva a l'Administració Pública.

En les tasques de vigilància i custòdia no seria raonable exigir als professors un grau de diligència major que el que s'imposa a qui ostenta la pàtria potestat d'un menor d'edat. El marge de diligència exigible és el normativament disposat en l'article 1903 del Codi Civil: la responsabilitat cessa quan els que treballen en el centre públic docent proven que van emprar tota la diligència d'un bon pare de família per a prevenir el dany.

La de vigilància dels menors d'edat és una obligació d'activitat i no de resultat. Si els encarregats de custodiar els menors desenrotllen amb la deguda

diligència les tasques de control i supervisió del normal desenrotllament de l'estudi i jocs dels alumnes *(obligació d'activitat)* no hi ha responsabilitat administrativa si succeïx la desgràcia que es produïsca un dany *(obligació de resultat)*. El puntual i estricte compliment pels servidors públics d'eixos estàndards de qualitat voreja i desplaça la imputabilitat del dany, que no podrà ser atribuït a l'Administració Pública i haurà de ser suportat pel lesionat.

En conclusió, de l'observació de l'experiència consultiva en la matèria, naix el suggeriment de dictar una Circular Informativa que establisca els estàndards de qualitat en la prestació dels servicis de vigilància dels alumnes i de conservació de les instal·lacions docents. Una disposició que fixe criteris orientatius en matèria de responsabilitat patrimonial de l'Administració docent, Circular que compliria una funció similar o semblant a la de les cartes de servicis previstes en el Decret 191/2001, de 18 de desembre (pel qual s'aprova la Carta del ciutadà de la Comunitat Valenciana i es regulen les cartes de servicis en la Generalitat Valenciana).

**D) La responsabilitat patrimonial i la indemnització dels danys sofrits amb ocasió o com a conseqüència de l'exercici de funcions públiques.**

En eixa mateixa línia orientada a enrobustir la seguretat jurídica, es proposa aclarir dubtes interpretatius i omplir llacunes en aquells expedients en què no es tracta pròpiament d'un supòsit de responsabilitat patrimonial, sinó de l'obligació que pesa sobre les administracions públiques de dispensar als servidors públics de la protecció que requerisquen en l'exercici dels seus càrrecs, protecció que entre altres vies es canalitza a través de les indemnitzacions per raó del servici.

Sobre la base de l'article 134.3 del Reglament d'Expropiació Forçosa, l'article 22.13 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat va atribuir a la Comissió Permanent la competència per a dictaminar les "reclamacions que, en concepte d'indemnització de danys i perjuís, es formulen davant de l'Administració de l'Estat". Sent això així, no resulta aventurat interpretar eixe precepte de la Llei Orgànica des de la perspectiva dels supòsits de reclamació d'indemnització de danys i perjuís previstos en l'article 121 de la Llei d'Expropiació Forçosa de 1954 i l'article 40 de la Llei de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat de 1957, és a dir, referida a les reclamacions a títol de responsabilitat patrimonial quedant fora i al marge les reclamacions que no són pròpiament de

responsabilitat, sinó que responen a un títol jurídic distint com és la protecció que l'Administració ha de prestar als servidors públics.

Igual conclusió seria extensible a les indemnitzacions a les víctimes de terrorisme, ajudes a víctimes de delictes violents i contra la llibertat sexual, indemnitzacions per raó de transports internacionals, dietes a membres d'una Taula Electoral o d'un Jurat. És a dir, i en relació a les normes hui en dia vigents, hi ha fundats arguments per a interpretar que l'article 22.13 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat únicament fa referència als expedients que es tramiten a l'empara del que preveu l'article 139 i següents de la Llei 30/1992, de 26 de novembre (de Règim Jurídic de l'Administració de l'Estat i del Procediment Administratiu Comú)[40].

[40] La competència del Consell d'Estat resulta de l'article 22.13 de la seua Llei Orgànica, al tenor de la qual és preceptiva la consulta en relació a les "reclamacions que, en concepte d'indemnització de danys i perjuís, es formulen davant de l'Administració de l'Estat". Així doncs, no tota reparació de danys exigix el preceptiu dictamen, sinó únicament les que es formulen a títol de responsabilitat patrimonial. A eixe respecte és de gran importància el dictamen del Consell d'Estat de 26 de juny de 1997 (expedient número 3311/97):

"El problema que es planteja és el del procediment a seguir en relació amb l'obligació d'atendre els seus servidors que pesa sobre les administracions públiques a través de les indemnitzacions per raó del servici (article 63.1 de la Llei de Funcionaris Civils de l'Estat de 1964, i article 23.4 de la Llei de mesures per a la reforma de la funció pública de 1984), l'aplicació de la qual als que presten servicis en l'Administració Penitenciària va ser ja establida per este Consell d'Estat en el dictamen de 9 d'abril de 1987 (expedient número 49.810) i reiterada entre altres, en els dictàmens de 21 de juliol de 1988 (expedient número 50.753), 8 de juny de 1990 (expedient número 54.613), 18 de març de 1993 (expedient número 25/93) i 3 de novembre de 1994 (expedient número 1917/94). Per a atendre eixa obligació el nostre ordenament jurídic utilitza distints règims regits per principis propis, entre els quals cal destacar el d'indemnitzacions per raó del servici, regulats pel Reial Decret 236/1988, de 4 de març. Si un funcionari és traslladat de destinació i el nou lloc de treball està ubicat en un altre terme municipal, tindrà dret a una indemnització i en l'expedient encaminat a examinar la seua procedència i quantia no és preceptiva la consulta al Consell d'Estat. Tampoc ho és quan es tramita un expedient per a examinar l'eventual indemnització dels danys materials sofrits per un funcionari policial en acte de servici (article 179 del Decret 2038/1975, de 17 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de Policia Governativa).

Hi ha altres règims indemnitzatoris orientats a reparar als que no són en sentit estricte funcionaris públics, però que circumstancialment desenrotllen o complixen funcions públiques. Així succeïx amb els ciutadans que participen en l'Administració de Justícia en formar part d'un jurat, o els ciutadans que formen part de l'Administració Electoral. En relació a l'article 22.13 de la Llei Orgànica de 22 d'abril de 1980, en eixos supòsits indemnitzatoris tampoc és peceptiu el dictamen del Consell d'Estat.

Igual conclusió s'estén a les indemnitzacions a les víctimes del terrorisme i a les indemnitzacions en matèria de transport internacional, reparacions de danys estes últimes que no són en rigor imputables a l'Administració Pública, sinó a tercers aliens a ella (bandes terroristes o elements incontrolats).

Mentres que altres normes reguladores de l'alta funció consultiva (article 4.1.h.1r de la Llei 1/2002, de 9 d'abril, del Consell Consultiu de Castella Lleó) i del procediment administratiu reduïxen i limiten la preceptivitat de la consulta als supòsits de responsabilitat patrimonial (article 143 de la Llei 30/1992, i el seu desplegament reglamentari aprovat pel Reial Decret 429/1993, de 26 de març), a la Comunitat Valenciana la Llei 10/1994 perfila un cercle més ampli de l'àmbit objectiu de la consulta.

La preceptivitat del dictamen no es reduïx als supòsits de responsabilitat en sentit propi i estricte, sinó que s'estén a més a tots els supòsits d'indemnització, entre els quals s'inclouen aquelles a què tenen dret els servidors públics pels danys i perjuís sofrits en acte de servici (entre altres molts, cal mencionar ací dos dictàmens d'este Consell de la mateixa data, 15 de febrer del 2001, números 95/2001 i 101/2001, o el de 20 de setembre del

---

**III.-** En relació a les especialitats en matèria d'indemnització a servidors públics per raó del servici, en la Memòria elevada al Govern corresponent a l'any 1982, este Consell d'Estat va destacar les disfuncionalitats i desigualtats que resulten de la regulació parcial sobre la matèria, ja que no hi ha un règim general que abrace tots els servidors públics, sinó només règims específics.

La Memòria de l'any 1983 assenyala que en molts casos d'indemnització a funcionaris el resultat lesiu no és imputable a l'Administració sinó a un tercer. En eixe sentit ha de recordar-se que el dictamen de 13 de febrer de 1997 (expedient número 4347/96), expressament invocat per V.E., es referix a la reparació de danys que en sentit estricte no són imputables a l'Administració General de l'Estat, sinó a un intern del Centre Penitenciari Sevilla II. És a dir, en eixe cas concret no es pot parlar en sentit estricte de responsabilitat patrimonial de l'Administració sinó d'un títol jurídic distint que explica i justifica la reparació en termes d'atenció de les necessitats que experimenten els agents públics amb ocasió o com a conseqüència del compliment de les seues funcions.

L'any 1986, la Memòria elevada pel Consell d'Estat al Govern va prestar especial atenció al principi d'indemnitat i la seua repercussió en l'articulació entre el règim estricte de responsabilitat patrimonial de l'Administració i els règims especials de protecció o cobertura de contingències i danys sofrits per servidors públics.

A partir del dictamen de 8 de juny de 1983 (expedient número 45.350), este Consell d'Estat va establir la doctrina interpretativa de l'article 22.13 de la Llei Orgànica de 22 d'abril de 1980, d'acord amb la qual, encara que eixe precepte no establix cap distinció, no és preceptiu el dictamen del Consell d'Estat en les reclamacions de danys formulats per subjectes units a l'Administració Pública mercé a un vincle especial de subjecció, derivat d'una relació de servici i que són a més produïts en acte de servici. Eixe criteri és reiterat pel dictamen de 17 de juny de 1983 (expedient número 45.373).

Si bé és cert que no tots els dictàmens relatius a eixes indemnitzacions fan un exprés pronunciament sobre el caràcter potestatiu de la consulta, eixe silenci no ha de ser interpretat com una fallida en la uniformitat de la doctrina; el silenci no produïx l'efecte de convertir en preceptiu el que és potestatiu. El sentit d'eixe silenci és un altre bé distint; el que es pretén és evitar que, davant de la sistemàtica reiteració de la doctrina sobre el caràcter potestatiu del dictamen, l'autoritat consultant acabe percebent una oposició o resistència del Consell d'Estat a emetre dictàmens facultatius. És evident que la consulta és potestativa, sense perjuí de tot això, i com no podia ser d'una altra manera, l'autoritat consultant pot fer totes les consultes facultatives estime pertinents que o convenients".

2001, número 416/2001). D'acord amb el que establix l'article 10.8.a) de la Llei 10/1994, el dictamen és preceptiu quan es tracte de "reclamacions que, en concepte d'indemnització de danys i perjuís, es formulen a la Generalitat Valenciana".

Des d'una perspectiva del conjunt de l'ordenament jurídic, la funció institucional de garantia que complix la preceptivitat del dictamen en l'un i l'altre supòsit no són comparables. De la *funció de garantia al ciutadà* (la responsabilitat patrimonial) es passa a la *funció de protecció de les necessitats del funcionari* (la indemnització per raó de servici). En un cas es tracta d'una relació general de subjecció entre l'Administració i un ciutadà, i en una altra una relació especial de subjecció entre l'Administració i els qui en formen part. Quan es tracta de responsabilitat patrimonial la procedència de la reclamació té com a premissa que el dany haja sigut causat per l'Administració Pública. En canvi, en els supòsits d'indemnització als funcionaris per raó del servici, el dany pot ser causat per un tercer alié a l'Administració, però esta esdevé obligada al pagament de la indemnització per a prestar així la deguda cobertura a les necessitats dels que presten servici en ella.

La legislació estatal en matèria de funció pública no exigix la preceptivitat del dictamen en els expedients d'indemnització per raó del servici, tràmit que tampoc és imposat per la Llei de la Funció Pública Valenciana. No obstant això, este Consell, en interpretació de l'article 10.8.a) de la Llei 10/1994, ha vingut dictaminant reclamacions d'eixa naturalesa, per entendre que està davant del supòsit de fet previst en el citat precepte. Per això seria convenient que la legislació de la funció pública dispose de forma expressa la preceptivitat del dictamen.

Sense perjuí d'eixe suggeriment, s'observa que no hi ha una regulació procedimental específica que done una resposta adequada i enterament satisfactòria a les reclamacions indemnitzatòries presentades pels funcionaris de la Generalitat Valenciana, pels danys sofrits amb ocasió o com a conseqüència de la prestació dels seus servicis.

El règim jurídic d'eixes reclamacions està constituït per l'article 23.4 de la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de Mesures per a la Reforma de la Funció Pública; i els articles 46 b) i 55.2) de la Llei de la Funció Pública Valenciana i normes concordants. Més particularment, el Decret 24/1997, d'11 de febrer (sobre indemnitzacions per raó del servici i gratificacions per servicis

extraordinaris), establix un elenc tancat o taxat dels supòsits que justifiquen el rescabalament (dieta, despeses de transport, indemnització especial, indemnització per residència eventual, indemnització per trasllat forçós de residència), llista en què moltes vegades no encaixen gran part de les reclamacions presentades per funcionaris que coneix este Consell Jurídic Consultiu.

El supòsit més pròxim és el de la denominada indemnització especial, que el citat Reglament definix així: "és la compensació que s'atorga per les despeses extraordinàries que impliquen determinades comissions o pels danys que sofrisquen els comissionats en els seus béns".

Moltes de les reclamacions dictaminades per este Consell encaixarien en eixe supòsit si no es reduïra a l'específica situació de comissió i s'estenguera a les despeses extraordinàries sofrides pels danys patits amb ocasió o com a conseqüència del normal acompliment dels seus servicis. D'altra banda, amb la sola excepció de les proves a aportar en el procediment, ni el citat Reglament (aprovat pel Decret 24/1997)[41], ni l'Orde de 23 de juliol de 1998 que el desplega, disposen els tràmits que cal seguir en les reclamacions d'indemnització especial[42] (absència procedimental igualment extensible a les indemnitzacions no previstes en eixa normativa i ací destacades).

A la vista d'eixes observacions cal suggerir que es modifique el citat Decret en una doble direcció; d'una banda per a ampliar l'àmbit objectiu i per un altre per a establir el corresponent procediment.

---

[41] D'acord amb el que establix l'article 6 del Decret 24/1997:

> "1.La quantia de la indemnització especial serà l'import de les despeses extraordinàries que efectivament s'hagen tingut o dels danys realment sofrits en els béns del comissionat.
> 2. L'import a percebre haurà de justificar-se amb les factures o justificants acreditatius de les despeses realitzades o dels danys sofrits".

[42] Conforme al que disposa l'article 6 de la citada Orde de 23 de juliol de 1998:

> "1. Per a l'abonament de la indemnització especial prevista en l'article 6 del Decret 24/1997, d'11 de febrer, quan es tracte de danys produïts en els béns del comissionat, s'atendran els següents requisits:
>
> a) Relació de causalitat entre l'execució del servici i els danys sofrits en els béns del comissionat.
>
> b) Que no haja mediat culpa o negligència en la conducta d'este.
>
> 2. En tot cas, ha d'entendre's que els danys indemnitzables són els produïts per accident o cas fortuït i no els derivats de l'envelliment natural, que per l'ús o el transcurs del temps, sofrisquen els béns del comissionat".

Per això bastaria ampliar l'àmbit objectiu d'aplicació del citat Decret 24/1997 perquè incloga no sols les indemnitzacions especials sol·licitades pels que estan en comissió, sinó totes les indemnitzacions especials que cobrixen necessitats no ateses per altres vies de protecció.

A més d'afegir eixos supòsits, resultaria indicat i convenient introduir en el mateix Reglament una regulació completa i acabada del corresponent procediment. Per això, i en la línia igualment proposada pel Consell d'Estat en la seua Memòria de l'any 2000[43], cal suggerir que es dicte una norma reglamentària que establisca i regule de forma adequada el procediment a seguir en la tramitació dels expedients incoats per les reclamacions indemnitzables presentades pels funcionaris per a la reparació dels danys i perjuís sofrits amb ocasió o com a conseqüència de la prestació dels seus servicis.

## E) Termini per a emetre dictamen.

### *1. El "tempo" de la funció consultiva.*

Tant la funció consultiva com la d'assessorament estan renyides amb la improvisació, les presses o l'adopció de decisions purament intuïtives o casuals. Per la seua finalitat intrínseca es tracta d'activitats d'estudi, reflexió i anàlisi que han de ser desenrotllades amb assossec i serenitat, lluny de tota precipitació (així ho va destacar este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en les seues Memòries dels anys 1996 -p. 55 i 56- i 1997 -p. 63 i 64-).

El funcionament de les institucions de consulta i assessorament ha d'estar ordenat de forma tal que existisca una vinculació lògica entre la missió que s'estan cridades a exercir i el procediment disposat per a aconseguir eixe objectiu. Ja l'any 1640 un dels nostres clàssics ens va oferir la següent fórmula

[43] Memòria del Consell d'Estat de l'any 2000 (pàgina 145): "Atenent les dificultats i discrepàncies sorgides en l'àmbit de les reclamacions de danys i perjuís articulades per funcionaris -de què el Consell d'Estat ha tingut coneixement, ric en variants, a través de la seua labor consultiva-, caldria considerar la pertinència d'introduir modificacions legislatives dirigides a regular directament i específicament les reclamacions de danys i perjuís que puguen plantejar els funcionaris pels sofrits durant l'acompliment de les seues funcions. Tal modificació hauria d'estar presidida pel principi d'indemnitat a què els funcionaris (com qualsevol ciutadà) tenen dret, sense que la seua específica condició puga deparar-los una situació de menor protecció que la que puga correspondre-li a qualsevol administrat".

(Diego de Saavedra Fajardo, *Empresas políticaes. Idea de un principe político cristiano en cien empresas*)[44]:

> "Prenga la prudència el temps convenient (com hem dit) per a la consulta; però resoldre i executar tinga entre si tal correspondència, que parega que és un mateix moviment el que els governa, sense que s'interpose la tardança en l'execució. (...) L'emperador Carlos V solia dir que la tardança era l'ànima del consell, i la celeritat de l'execució, i juntes ambdues, la cinquena essència d'un príncep prudent. Grans coses va acabar el rei el senyor Ferran el Catòlic perquè amb madur consell prevenia les empreses i amb gran celeritat les escometia. Quan ambdues virtuts es troben en un príncep, no s'aparta del seu costat la fortuna, la qual naix de l'ocasió, i esta passa prest, i mai no torna".

En gran manera la mateixa argumentació ja havia sigut desenrotllada per Aristòtil[45], qui va destacar que "no pot dir-se que una sàvia deliberació siga una feliç casualitat, una feliç troballa, perquè la troballa feliç que fa l'esperit, no admet raonament, és una cosa instantània; mentres que quan es delibera, es gasta moltes vegades llarg temps; i ordinàriament es diu que si ha d'executar-se ràpidament la resolució que s'ha pres després de la deliberació, és necessari deliberar amb calma i maduresa".

### *2. Els terminis ordinaris.*

Tot dictamen o informe és una declaració de juí, i per a formular tal opinió fundada en Dret resulta indicada i precisa una fase prèvia d'anàlisi i estudi de les premisses fàctiques i jurídiques, i un procés de reflexió assossegada del conjunt d'efectes i conseqüències que es poden derivar de la conclusió o disposició que finalment s'adopte.

La duració i extensió en el temps del període d'anàlisi de les premisses i de reflexió sobre les conseqüències depén de la complexitat de les primeres (antecedents de fet i fonaments jurídics) i de l'abast de les segones (els efectes en l'ordenament de la disposició que s'adopte).

---

[44] Diego de Saavedra Fajardo, *Empresas políticas. Idea de un Príncipe político cristiano en cien empresas*, Editorial Planeta, Barcelona 1988, pàgina 448.

[45] Aristòtil, *Moral a Nicómaco*, traducció de Patricio de Azcárate, pròleg de Luis Castro Nogueira, Espasa-Calpe, Madrid 1978, pàgina 213 (llibre VI, capítol VII).

Amb l'experiència adquirida en l'exercici de la superior funció consultiva desenrotllada al si de les comunitats autònomes, s'ha posat de manifest la conveniència i oportunitat de plasmar legislativament la falta d'uniformitat de les premisses i efectes de les matèries sotmeses a consulta. Un criteri que han adoptat ja diverses comunitats autònomes en regular els terminis d'emissió del corresponent dictamen és el d'establir una regla general i una excepció. Mentres que per regla general el termini disposat per a despatxar una consulta sobre actes o contractes administratius és d'1 mes, l'excepció s'orienta a allargar en el temps eixe termini; així succeïx quan el dictamen es referix a una norma o disposició de caràcter general.

Ja que l'aplicació i interpretació d'una norma dóna lloc a què es dicten un elevat nombre d'actes o se celebren alguns contractes, resulta indicat procedir amb major assossec i deteniment en l'estudi i anàlisi de les disposicions de caràcter general que quan es dicta un acte singular o se celebra un determinat contracte. La precipitació o la improvisació en els tràmits de redacció i estudi d'una norma poden ser la causa generadora de debilitats en la seua capacitat ordenadora de la realitat social i econòmica, pot determinar l'aparició de disfuncionalitats que perjudiquen l'eficàcia de l'actuació administrativa i pot ser el brou de cultiu perquè s'incremente el nombre de conflictes jurídics sorgits entre l'Administració i els ciutadans amb ocasió o com a conseqüència de l'aplicació i interpretació de tal norma.

No és doncs d'estranyar que l'article 24 de la Llei 8/1993, de 19 d'octubre (creació del Consell Consultiu d'Andalusia), distingisca una regla general (1 mes des de la recepció de la corresponent sol·licitud de dictamen) i una excepció (2 mesos quan es tracta l'Avantprojecte de reforma de l'Estatut d'Autonomia i d'Avantprojectes de Lleis).

Una línia de principi semblant és seguida per l'article 10 de la Llei 2/1997, de 19 de maig (Consell Consultiu de la Regió de Múrcia): la regla general també és 1 mes i l'excepció és igualment de 2 mesos (que s'aplica als projectes de decrets legislatius i avantprojectes de llei).

Un altre exemple semblant el vam trobar en la Llei 5/1993, de 15 de juny (Consell Consultiu del Govern de les Illes Balears), on l'excepció consistix en el termini de 40 dies, aplicable a les següents consultes: a) avantprojectes de reforma de l'Estatut d'Autonomia; b) projectes de legislació delegada; c) projectes de reglaments executius i les seues modificacions; d) avantprojectes de llei i projectes de disposicions administratives que afecten

substancialment l'organització, competència o funcionament del Consell Consultiu; e) avantprojectes de llei elaborats pel Govern; f) instruments de planificació sectorial aprovats pel Govern o els Consells Insulars; g) conflictes de competències entre l'Administració de la Comunitat Autònoma i altres administracions públiques de les Illes Balears. Interessa destacar que eixa diferenciació de terminis no estava originàriament disposada en la citada Llei 5/1993, sinó que va ser posteriorment introduïda a la llum de l'experiència consultiva en virtut de la Llei 6/2000, de 31 de maig.

| | **Termini d'emissió de dictamen** | **Termini d'urgència** |
|---|---|---|
| **Andalusia** | 1 mes (2 mesos avantprojectes de llei i reforma Estatut) | 15 dies |
| **Aragó** | 30 dies | - |
| **Balears** | 1 mes (40 dies normes) | 15 dies |
| **Canàries** | 30 dies | 15 dies |
| **Castella-La Manxa** | 1 mes | 15 dies |
| **Castella i Lleó** | 1 mes | 15 dies |
| **Catalunya** | - Comissió Jca (2 mesos)<br><br>- Consell (1 mes) | - |
| **Extremadura** | 1 mes | 15 dies |
| **Galícia** | 1 mes | 15 dies |
| **Múrcia** | 1 mes (2 mesos decrets legislatius i avantprojectes llei) | 15 dies |
| **Navarresa** | 45 dies naturals | 15 dies naturals |
| **La Rioja** | 30 dies hàbils | 15 dies hàbils |
| **Comunitat Valenciana** | 1 mes | 10 dies |

En el context de la funció consultiva autonòmica, el termini més extens disposat per a evacuar els dictàmens és el vigent a Catalunya. El Decret Legislatiu 1/1991, de 25 de març (pel qual s'aprova el Text Refós de les Lleis reguladores de la Comissió Jurídica Assessora), disposa el següent en el seu article 12: "Els dictàmens han de ser emesos en un termini màxim de dos mesos comptadors des de l'entrada de l'expedient. El termini es pot reduir en casos d'urgència, a petició de l'òrgan consultant. A proposta del President de la Comissió Jurídica Assessora, fonamentada en la complexitat del dictamen, pot ampliar-se el termini fins a tres mesos".

A la vista d'allò que s'ha exposat cal concloure que també a la Comunitat Valenciana seria convenient i oportú distingir entre el termini per a emetre dictamen quan la consulta es referix a un projecte de norma o disposició de caràcter general i el termini exigible en la resta de les matèries, de forma que en el primer cas este Consell Jurídic Consultiu dispose de més temps del que té hui en dia per a evacuar el seu informe.

*3. El termini d'urgència.*

*a) Plantejament general.*

Al costat de la possibilitat d'allargar el termini d'emissió del dictamen per raó de la matèria objecte de la consulta, també resulta raonable habilitar l'acurtament del termini quan les particulars circumstàncies d'urgència o necessitat aconsellen i justifiquen una major agilitat en el despatx de la consulta. Ara bé, l'ús mesurat de la qualificació de les consultes com urgents és una qüestió sobre la qual s'han ocupat de forma generalitzada les superiors institucions consultives autonòmiques. Així resulta, per exemple, de la Memòria de la Comissió Jurídica Assessora de Govern d'Aragó de l'any 1996 (pàgina 29):

> "És important elevar al Govern la preocupació de la Comissió Jurídica Assessora respecte a la conveniència que es faça un ús meditat i prudent de les sol·licituds amb caràcter urgent.
>
> Esta observació es recolza, bàsicament, en les següents raons:
>
> - Les sol·licituds urgents se solen produir en assumptes d'especial complexitat i envergadura, en els quals, pel mateix, pot patir més la qualitat que la Comissió s'esforça a mantenir en els seus dictàmens.
> - No és insòlit que la sol·licitud del dictamen amb caràcter urgent

es referisca a expedients que han experimentat notòria lentitud en el seu tramitació anterior; ni ho és que es remeta la documentació incompleta, obligant a la seua devolució en petició d'antecedents".

En este punt hi ha una coincidència generalitzada en l'establiment d'un termini d'urgència de 15 dies hàbils (Andalusia, Illes Balears, Canàries, Castella-La Manxa, Extremadura, Galícia, La Rioja, Múrcia). Distint és el criteri vigent a Navarra (15 dies naturals) i a la Comunitat Valenciana (10 dies hàbils). A la vista del que s'ha exposat, podria considerar-se la conveniència o oportunitat d'assimilar-se a la majoria de les comunitats autònomes i fixar el termini d'urgència en 15 dies hàbils.

*b) La urgència i la producció de normes*.

D'altra banda, també hauria de ponderar-se la major o menor adequació i idoneïtat del termini urgent quan es tracta de dictaminar sobre projectes de normes o disposicions de caràcter general. Hi ha bones raons per a excloure eixes consultes de respostes precipitades i no prou meditades, reflexió que és igualment aplicable a qualsevol Administració Territorial (estatal, autonòmica o local).

No és infreqüent ni inhabitual que una Administració Pública redacte "en hores vint-i-quatre" un projecte de Reglament; l'important en eixa fase d'elaboració no és estudiar conscienciosament i detingudament el problema a què s'intenta donar una resposta reglamentària; l'urgent és que la norma arribe com més prompte millor a les pàgines del corresponent Butlletí Oficial. Un d'eixos casos va ser enjudiciat per la Sentència del Tribunal Suprem de 4 de juliol de 1987 (referència Aranzadi 5504), que va declarar el següent: "L'ostensible pressa, no equivalent a la urgència, va provocar en este supòsit un vici irreparable de la disposició així aprovada i publicada, sense audiència prèvia dels afectats per ella".

És a dir, *l'urgent desplaça l'important; en realitat el normal és que hi haja pressa, no urgència*; almenys, això és el que s'inferix de la doctrina del Consell d'Estat[46], que entre altres coses ha destacat que l'Administració ha

[46] Des d'eixa perspectiva cobra tota la seua dimensió el dictamen del Consell d'Estat de 14 de juliol de 1965 (expedient número 34.282, relatiu al projecte de Decret modificatiu de l'Estatut del Montepío de Funcionaris de la Guinea Equatorial, en el qual s'havia omés l'informe de la Secretaria General Tècnica i la taula de vigències): "És cert que, en cas d'urgència, poden ometre's tals tràmits, segons preveu el número 6 del propi

d'exterioritzar les raons que justifiquen que una consulta sobre un Reglament es faça amb caràcter urgent, ja que la noció d'urgència és un concepte jurídic indeterminat susceptible de control[47]. Eixa doctrina del nostre Consell d'Estat és substancialment compartida pel seu homòleg francés. En examinar la deterioració de la producció normativa, el Consell d'Estat francés afirma el següent en el seu *Rapport Public*[48] de l'any 1991: *"... on a oublié qu'il ne suffit pas d'arriver les premiers, mais qu'il faut encore savoir où l'on va"*.

---

article 130 (que,no obstant això, exceptua el règim de personal); mes, en el cas present, l'aportació d'informes citats en el número 1 de tal article servirà de base per a l'adopció d'un Reglament per a la Mutualitat *realment eficaç, la qual cosa es pot dubtar del text que se sotmet a la consideració del Consell d'Estat*".

Dictamen del Consell d'Estat de 14 de desembre del 1995 (expedient número 2828/95, relatiu al projecte de Reial Decret pel qual s'establixen les característiques tècniques, l'equipament sanitari i la dotació de personal dels vehicles de transport sanitari per carretera): "... la consulta al Consell d'Estat s'ha sol·licitat amb caràcter urgent. No obstant això, una anàlisi de l'expedient conduïx a la conclusió que resulta escassament justificat tal caràcter, tenint en compte que el procediment d'elaboració del Reial Decret proposat es va iniciar fa més de dos anys i mig, amb llargs lapses d'inactivitat (en alguna ocasió de més de sis mesos), i en este no hi ha cap raonament sobre la pressa de la disposició. Tampoc del contingut de la norma s'inferix cap urgència".

[47] En relació a l'entrada en vigor de les Normes Subsidiàries de Planejament Urbanístic, la Sentència del Tribunal Suprem de 24 de juliol de 1989 (referència Aranzadi 6106) declara: "El d'urgència és sens dubte un concepte jurídic indeterminat, la qual cosa significa que la seua naturalesa no és discrecional, sinó reglada: no permet elegir entre diverses solucions igualment justes, és a dir, jurídicament indiferents, sinó que només admet una única solució justa, sense perjuí del marge d'apreciació que es reconeix a l'Administració en la zona d'incertesa o penombra que separa les zones de certesa positiva i negativa (...) Més concretament serà d'indicar que la urgència és un concepte d'una essencial dimensió temporal: implica que quelcom ha de ser portat a terme immediatament o almenys ràpidament. Si tota l'actuació administrativa ha de ser desenrotllada amb "celeritat" -art. 29.1 de la Llei de Procediment Administratiu-, la urgència al·ludix a un supòsit en què actuant ràpidament en el procediment ordinari, la solució, donada la duració d'aquell, hauria d'arribar tard: les circumstàncies concurrents demanen una decisió que amb la tramitació general ja seria tardana. Se sacrifiquen les garanties ordinàries perquè amb elles la solució no serviria ja per a resoldre el problema. En últim terme es tracta d'una manifestació del principi de l'eficàcia administrativa arreplegat en l'article 103.1 de la Constitució".

[48] *Conseil d'État. Rapport Public 1991*, La Documentation Française, Études & Documents n. 43, Paris 1992, pàgina 36. *Conseil d'État. Rapport Public 1988*, La Documentation Française, Études & Documents n. 40, Paris 1989, pàgina 17: "Le Conseil d'État ne peut cependant exercer convenablement sa mission que s'il dispose du temps nécessaire pour l'examen approfondi des textes qui lui sont soumis. L'étude attentive des questions de constitutionnalité des projets de loi et de légalité des projets de décret s'accommode mal de saisines précipitées. Si le Premier ministre a demandé au Gouvernement, dans sa circulaire précitée du 25 mai 1988, que, sauf urgence, la transmission des projets au Conseil d'État précède d'au moins quatre semaines leur présentation au Conseil des ministres, c'est en considération du fait qu'aucune étude juridique approfondie ne peut être faite à la hâte".

*C) Recapitulació i suggeriments.*

En conclusió, hauria de sospesar-se la conveniència i oportunitat d'establir una nova regulació dels terminis per a emetre dictamen, de forma que s'amplie en el temps la duració del termini d'urgència, i a més hauria de ponderar-se la qualificació d'urgent atenent la complexitat del seu contingut i la seua extensió, sense perjuí de l'eventual concurrència de circumstàncies d'extraordinària i urgent necessitat que justifiquen la ràpida aprovació d'una norma concreta.