



Consell Jurídic Consultiu  
de la Comunitat Valenciana

**MEMORIA DE 2010**





Consell Jurídic Consultiu  
de la Comunitat Valenciana

**MEMORIA DE 2010**

Que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana eleva al Gobierno Valenciano, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 77 de su Reglamento, aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio.

VALENCIA, 2010

Edita: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Producció gràfica: Guada Impresores, S. L.

Maquetació: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

---

---

# ÍNDICE

Presentación

Introducción

## Primera parte

### EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DURANTE EL AÑO 2010

I – Composición del Consell Jurídic Consultiu.....	19
II – Organigrama del Consell Jurídic Consultiu .....	21
III – Función consultiva .....	23
A) Estadística de asuntos dictaminados (1 de enero de 2010 a 31 de diciembre de 2010) .....	23
B) Estadística de asuntos sometidos a consulta (1 de enero de 2010 a 31 de diciembre de 2010) .....	50
C) Cuantía reclamada en los expedientes de responsabilidad patrimonial que han sido dictaminados durante el ejercicio 2010 .....	54
IV – Funcionamiento del Consell Jurídic Consultiu	
A) Introducción	
a) Jornadas sobre los aspectos jurídicos de las subvenciones. A propósito de la presentación del libro " <i>Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento (Incidencia en la Generalitat Valenciana)</i> ", de Pablo J. Collado Beneyto .....	55
b) Firma del convenio de colaboración entre el Consell Jurídic Consultiu y el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia .....	56
c) Reunión del Pleno del Consell Jurídic en Gandia.....	57
d) Visita de representantes empresariales y de colegios profesionales.....	57
e) Presentación de la Memoria 2009 al President de la Generalitat .....	58

f)	Presentación de la Memoria 2009 a Les Corts .....	58
g)	Reunión del Pleno del Consell Jurídic Consultiu en Segorbe .....	58
h)	Despedida del trabajador Daniel Calzada Caba- llero .....	59
i)	Visita de las falleras mayores de Valencia 2011 .....	59
j)	Visita del Rector de la Universitat de València y de representantes empresariales .....	59
k)	Presentación del libro " <i>Estudios de Derecho del     Mercado Financiero en homenaje al profesor     Vicente Cuñat Edo</i> " .....	60
l)	Revista Española de la Función Consultiva .....	60
B)	Relaciones institucionales y protocolo .....	63
C)	Convenio marco de cooperación entre el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, la Univer- sitat de València y la Fundación Universidad Empresa de Valencia, para la formación de prácticas forma- tivas por parte de los estudiantes universitarios .....	69
V –	Personal e infraestructura	
A)	Biblioteca .....	71
B)	Informática y Bases de datos .....	72
C)	Gestión económico-financiera .....	74
D)	Personal	
a)	Personal del Consell Jurídic Consultiu .....	74
E)	Contratación .....	75
F)	Registros	
a)	Registro de Entrada y Salida .....	76
b)	Registro de expedientes sometidos a consulta .....	77
c)	Registro de resoluciones y disposiciones recaídas en asuntos dictaminados por el Consell .....	77

## Segunda parte

### OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

I -	Introducción .....	81
II -	La exigencia de incluir el informe sobre " <i>Impacto de Género</i> " en el procedimiento de elaboración de normas .....	83
	- La situación en España .....	85
	- Ámbito autonómico .....	87
III -	La utilización de soportes documentales distintos al papel en la remisión de documentos o expedientes administrativos entre órganos administrativos o administraciones públicas: el principio de equivalencia de soportes y sus límites .....	93
	- El acto jurídico, el documento, el soporte del documento y el formato .....	93
	- El principio de equivalencia de soportes .....	98
	- Documentos en soporte electrónico .....	99
	- Documentos en soporte óptico .....	114
	- Los límites al principio de equivalencia de soportes .....	116
	- Requisitos fijados por este Consell .....	122
IV -	El derecho comunitario de la competencia y las encomiendas o encargos de prestaciones por las administraciones públicas a favor de entes de su sector público o de terceros .....	125
	- Introducción. El Derecho Comunitario de la competencia .....	125
	- El concepto de empresa en el Derecho Comunitario .....	128
	- Distinta aplicación del Derecho comunitario de la competencia en función de la naturaleza de la actividad o servicio a prestar .....	129
	- Los SIEG y los servicios públicos .....	133
	- Las distorsiones a la libre competencia .....	136
	- La contratación pública y la encomienda de gestión .....	137

- Los medios propios y servicios técnicos.....	139
- Los medios propios personificados.....	144
- Naturaleza de la relación jurídica entre el medio propio y los terceros a los que se encargue la ejecución de prestaciones.....	159
- Límites a la contratación con terceros por los medios propios .....	159
- La Encomienda de gestión prevista en la Ley 30/1992 y el encargo de gestión a medios propios y servicios técnicos previsto en la LCSP .....	161
- Los Convenios de Colaboración .....	162
- Conclusión .....	167



---

---

## PRESENTACIÓN



## PRESENTACIÓN

---

La presentación de la Memoria de las actividades que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha llevado a cabo durante el ejercicio 2010 coincide con el cumplimiento del décimo-quinto aniversario de su creación, motivo que creo es oportuno para hacer una brevísima reflexión sobre lo que ha representado esta Institución en el seno de la Generalitat.

Aquel Órgano consultivo que nació al amparo de las facultades autoorganizativas reconocidas constitucionalmente a nuestra Comunitat forma ahora parte de las Instituciones de la Generalitat, merced a la última reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. Esta inclusión no puede sino entenderse como un reconocimiento a la importante labor –dicho sea con orgullo, no con petulancia– desarrollada por este Consell, cuya función ha trascendido no sólo en todos los ámbitos de la Administración autonómica, sino también en la Local.

Consecuencia de ello es el elevado número de consultas formuladas y de dictámenes emitidos -1229- que ha más que cuadruplicado las peticiones de pronunciamiento que se produjeron durante el primer ejercicio, 1997. Este hecho, además de suponer causa de satisfacción es a la vez una oportunidad para expresar mi sincero agradecimiento a todos los integrantes de este Órgano que me honra presidir, a quienes se debe el poder presentar con satisfacción las actividades que resumidamente ahora se incluyen en esta Memoria.

*Vicente Garrido Mayol*  
*Presidente*

---



---

---

## INTRODUCCIÓN



## INTRODUCCIÓN

---

La presente Memoria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, correspondiente al año 2010, fue aprobada por el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en sesión pública y extraordinaria celebrada el día 2 de junio de 2011.

Se ha elaborado para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 77 de su Reglamento (aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio), que preceptúa lo siguiente:

*“Anualmente, el Consell Jurídic Consultiu elevará al Gobierno Valenciano una memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consell en el periodo anterior, podrá recoger las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados, y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la administración”.*

---





---

---

**Primera parte**

**EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD  
DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA COMUNITAT VALEN-  
CIANA DURANTE EL AÑO 2010**



## I

### COMPOSICIÓN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

---

#### ***Presidente***

Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol

#### ***Consejero-Vicepresidente***

Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera

#### ***Consejeros***

Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo

Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella

Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo Calatayud

Ilma. Sra. D<sup>a</sup> Ana Castellano Vilar

#### ***Secretario General***

Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán

### SECCIONES DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU a 31 de diciembre de 2010

---

El artículo 63 del Reglamento del Consell Jurídic prevé la existencia de cinco Secciones permanentes, presidida cada una de ellas por un consejero electivo e integradas por uno o más letrados. Su cometido es la elaboración de los proyectos de dictamen, sin perjuicio de las ponencias asumidas por el Presidente.

**Sección 1<sup>a</sup>** - Presidida por el Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera

**Sección 2<sup>a</sup>** - Presidida por el Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo

**Sección 3<sup>a</sup>** - Presidida por el Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella

**Sección 4<sup>a</sup>** - Presidida por el Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo Calatayud

**Sección 5<sup>a</sup>** - Presidida por la Ilma. Sra. D<sup>a</sup> Ana Castellano Vilar

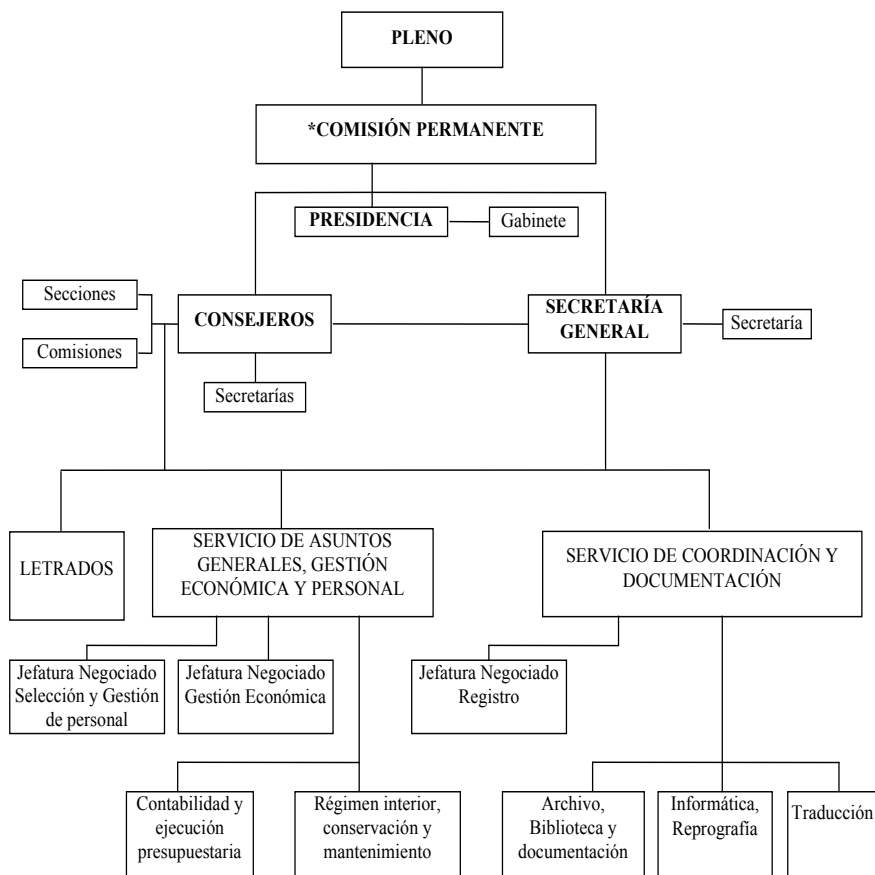
### LETRADOS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Sra. D<sup>a</sup> Patricia Boix Mañó  
Sra. D<sup>a</sup> Bárbara Aranda Carles (excedente)  
Sra. D<sup>a</sup> Pau Monzó Bágüena  
Sra. D<sup>a</sup> Constanza Sánchez Henares  
Sra. D<sup>a</sup> Teresa Vidal Martín  
Sra. D<sup>a</sup> Dolores Giner Durán  
Sr. D. Artur Fontana Puig  
Sr. D. José Hoyo Rodrigo  
Sr. D. José Carlos Navarro Ruiz

---

## II

### ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU



\* Tras la nueva redacción dada al artículo 54 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu, operada por el Decreto 161/2005, de 4 de noviembre, del Consell de la Generalitat, el Consell Jurídic actúa en Pleno, pudiéndose constituir una Comisión Permanente, de la que formarían parte el Presidente y los Consejeros electivos, y que estaría asistida por el Secretario General.



### III

#### FUNCIÓN CONSULTIVA

A continuación se refleja la evolución de la producción consultiva en cada uno de los catorce ejercicios cerrados del Consell Jurídic Consultiu:

<b>Año</b>	<b>Consultas recibidas</b>	<b>Dictámenes aprobados</b>
<i>2010</i>	<i>1358</i>	<i>1229</i>
<i>2009</i>	<i>1034</i>	<i>1009</i>
<i>2008</i>	<i>831</i>	<i>872</i>
<i>2007</i>	<i>911</i>	<i>1119</i>
<i>2006</i>	<i>1187</i>	<i>843</i>
<i>2005</i>	<i>620</i>	<i>621</i>
<i>2004</i>	<i>533</i>	<i>545</i>
<i>2003</i>	<i>702</i>	<i>664</i>
<i>2002</i>	<i>583</i>	<i>591</i>
<i>2001</i>	<i>564</i>	<i>563</i>
<i>2000</i>	<i>571</i>	<i>527</i>
<i>1999</i>	<i>457</i>	<i>419</i>
<i>1998</i>	<i>681</i>	<i>711</i>
<i>1997</i>	<i>402</i>	<i>304</i>

### A

#### ESTADÍSTICA DE ASUNTOS DICTAMINADOS (1 DE ENERO DE 2010 A 31 DE DICIEMBRE DE 2010)

**I. Dictámenes aprobados en Pleno** **1229<sup>1</sup>**

<sup>1</sup> De los 1229 dictámenes emitidos, 145 corresponden a expedientes de los ejercicios 2007 al 2009.

## II. Plenos celebrados 39

## III. Clasificación de los asuntos por Autoridad Consultante

Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación	9
Conselleria de Bienestar Social	15
Conselleria de Cultura y Deporte	5
Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo	9
Conselleria de Educación	40
Conselleria de Gobernación	13
Conselleria de Industria, Comercio e Innovación	10
Conselleria de Infraestructuras y Transporte	40
Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas	9
Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda	61
Conselleria de Sanidad	300
Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía	15
Conselleria de Turismo	8
Ayuntamiento de Agullent	1
Ayuntamiento de Alaquàs	4
Ayuntamiento de Albal	2
Ayuntamiento de Albalat dels Sorells	1
Ayuntamiento de Alboraya	1
Ayuntamiento de Alcoi	1
Ayuntamiento de Alfafar	4
Ayuntamiento de Algemesí	1
Ayuntamiento de Alginet	4
Ayuntamiento de Alicante	41
Ayuntamiento de Almàssera	1
Ayuntamiento de Almassora	3



Ayuntamiento de Almenara	1
Ayuntamiento de Almoradí	2
Ayuntamiento de Alpuente	1
Ayuntamiento de Alzira	12
Ayuntamiento de Anna	1
Ayuntamiento de Antella	2
Ayuntamiento de Aspe	8
Ayuntamiento de Ayora	1
Ayuntamiento de Bellreguard	1
Ayuntamiento de Benaguasil	1
Ayuntamiento de Benetússer	3
Ayuntamiento de Benferri	1
Ayuntamiento de Benicarló	4
Ayuntamiento de Benicassim	1
Ayuntamiento de Benidorm	1
Ayuntamiento de Benifaió	5
Ayuntamiento de Benifairó de les Valls	2
Ayuntamiento de Benijófar	1
Ayuntamiento de Benimodo	1
Ayuntamiento de Benissa	5
Ayuntamiento de Bétera	3
Ayuntamiento de Bigastro	1
Ayuntamiento de Buñol	1
Ayuntamiento de Burjassot	1
Ayuntamiento de Burriana	2
Ayuntamiento de Cabanes	3
Ayuntamiento de Callosa de Segura	1
Ayuntamiento de Calpe	13

## FUNCIÓN CONSULTIVA

---

---

Ayuntamiento de Canals	1
Ayuntamiento de Càrcer	1
Ayuntamiento de Carlet	3
Ayuntamiento de Castalla	4
Ayuntamiento de Castellón	32
Ayuntamiento de Catral	1
Ayuntamiento de Chilches	2
Ayuntamiento de Cocentaina	6
Ayuntamiento de Cox	1
Ayuntamiento de Crevillent	5
Ayuntamiento de Cuatretondeta	1
Ayuntamiento de Cullera	9
Ayuntamiento de Denia	10
Ayuntamiento de Dos Aguas	2
Ayuntamiento de El Campello	10
Ayuntamiento de Elche	20
Ayuntamiento de Elda	11
Ayuntamiento de Els Poblets	2
Ayuntamiento de Fanzara	1
Ayuntamiento de Foios	1
Ayuntamiento de Gandia	28
Ayuntamiento de Genovés	1
Ayuntamiento de Godella	2
Ayuntamiento de Godelleta	1
Ayuntamiento de Guardamar del Segura	4
Ayuntamiento de Ibi	14
Ayuntamiento de Jalance	1
Ayuntamiento de Jávea	9

Ayuntamiento de L'Alcora	1
Ayuntamiento de L'Alcudia de Crespins	1
Ayuntamiento de L'Elia	4
Ayuntamiento de L'Olleria	2
Ayuntamiento de La Font d'En Carrós	1
Ayuntamiento de La Pobla de Vallbona	5
Ayuntamiento de La Romana	2
Ayuntamiento de La Torre d'en Besora	1
Ayuntamiento de La Vall d'Uixó	1
Ayuntamiento de La Vall de Laguar	1
Ayuntamiento de La Vila Joiosa	9
Ayuntamiento de Las Cuevas de Vinromà	1
Ayuntamiento de Liria	1
Ayuntamiento de Llosa de Camacho	1
Ayuntamiento de Llutxent	2
Ayuntamiento de Loroguilla	1
Ayuntamiento de Los Montesinos	1
Ayuntamiento de Massamagrell	2
Ayuntamiento de Massanassa	1
Ayuntamiento de Mislata	9
Ayuntamiento de Monòver	1
Ayuntamiento de Montesa	2
Ayuntamiento de Montserrat	2
Ayuntamiento de Muro de Alcoy	2
Ayuntamiento de Mutxamel	9
Ayuntamiento de Novelda	14
Ayuntamiento de Oliva	6
Ayuntamiento de Onda	3

## FUNCIÓN CONSULTIVA

---

---

Ayuntamiento de Oropesa del Mar	7
Ayuntamiento de Paiporta	6
Ayuntamiento de Pedreguer	1
Ayuntamiento de Pego	1
Ayuntamiento de Peñíscola	2
Ayuntamiento de Petrer	4
Ayuntamiento de Picassent	1
Ayuntamiento de Pilar de la Horadada	2
Ayuntamiento de Pinoso	1
Ayuntamiento de Puçol	4
Ayuntamiento de Quart de Poblet	5
Ayuntamiento de Requena	4
Ayuntamiento de Ribarroja del Turia	5
Ayuntamiento de Rotglà i Corberà	2
Ayuntamiento de Rótova	1
Ayuntamiento de Sagunto	1
Ayuntamiento de Salem	1
Ayuntamiento de San Fulgencio	4
Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig	5
Ayuntamiento de Santa Pola	8
Ayuntamiento de Sax	2
Ayuntamiento de Silla	2
Ayuntamiento de Sueca	1
Ayuntamiento de Tàrbena	1
Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna	10
Ayuntamiento de Teulada	5
Ayuntamiento de Tibi	1
Ayuntamiento de Todolella	1

Ayuntamiento de Torres Torres	1
Ayuntamiento de Torreveja	37
Ayuntamiento de Turís	2
Ayuntamiento de Valencia	94
Ayuntamiento de Vila Real	9
Ayuntamiento de Vilamarxant	1
Ayuntamiento de Villalonga	1
Ayuntamiento de Villanueva de Castellón	1
Ayuntamiento de Villena	12
Ayuntamiento de Vinalesa	1
Ayuntamiento de Vinarós	3
Ayuntamiento de Xeraco	4
Ayuntamiento de Xeresa	1
Ayuntamiento de Xert	1
Ayuntamiento de Xirivella	9
Ayuntamiento de Xixona	2
Ayuntamiento de Zarra	1
Ayuntamiento de Zorita del Maestrazgo	1
Consortio Plan Zonal de Residuos Zonas X, XI y XII, Área de Gestión I	1
Consortio Provincial de Bomberos de Castellón	1
Diputación Provincial de Alicante	1
Diputación Provincial de Castellón	5
Diputación Provincial de Valencia	1
Universitat de València	4
Universidad Miguel Hernández	1
Universidad Politécnica de Valencia	1
<b>TOTAL</b>	<b>1229</b>

## IV. Clasificación de los dictámenes por materias

### Consultas preceptivas

*(artículo 10 Ley 10/1994, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana)*

Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía (artículo 10.1)	1
Anteproyectos de Leyes (artículo 10.2)	20
Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de carácter general (artículo 10.4)	100
Recursos de Inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional (artículo 10.5)	1
Indemnizaciones de daños y perjuicios y responsabilidad patrimonial (artículo 10.8.a)	979
Revisión de oficio de actos administrativos (artículo 10.8.b)	31
Contratos administrativos (artículo 10.8.c)	55
Modificación de los planes de urbanismo, las normas complementarias y subsidiarias y los programas de actuación que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos (artículo 10.8.e)	26
Recursos extraordinarios de revisión (artículo 10.8.g)	8

### Consultas facultativas

*(artículo 9 Ley 10/1994, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana)*

8

Expte. 294/2010 del Ayuntamiento de Javea en relación con diferentes cuestiones derivadas de la adjudicación de un contrato para la concesión de una obra pública para la proyección, construcción y explotación de tres aparcamientos públicos.

Expte. 559/2010 del Ayuntamiento de Villanueva de Castellón en relación al establecimiento de un plan de pensiones y diferentes medidas de acción social respecto de los empleados públicos del Ayuntamiento.

Expte. 609/2010 de la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación acerca de distintas cuestiones referentes al Molt Hble. Sr. President de la Generalitat con arreglo a la normativa vigente.

Expte. 665/2010 del Ayuntamiento de Ayora en relación con las dudas jurídicas sobre la adhesión del Ayuntamiento al Acuerdo marco suscrito el 11 de noviembre de 2004 entre la Federación Valenciana de Municipios y Provincias y los Sindicatos.

Expte. 876/2010 del Ayuntamiento de Valencia sobre la aplicación del artículo 15, apartado 1, de la Ley 52/2007 de Memoria Histórica.

Expte. 916/2010 del Ayuntamiento de Oliva sobre el régimen de aplicabilidad de la Declaración de Interés Comunitario para determinados usos y actividades, complementarias de la extractiva, en zonas calificadas como Suelo No Urbanizable de Especial Protección Extractiva del vigente Plan General de Ordenación Urbana del Municipio.

Expte. 908/2010 del Ayuntamiento de Javea sobre la revocación de oficio del Acuerdo de aprobación del Plan Parcial Capsades-10.

Expte. 1174/2010 de la Conselleria de Industria, Comercio e Innovación sobre la cuestión acerca de la encomienda de gestión planteada por el Presidente de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.

## V. Porcentaje de los dictámenes por materias

Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía	0,08%
Anteproyectos de Leyes	1,63%
Proyectos de Reglamentos	8,14%
Recursos de Inconstitucionalidad	0,08%
Indemnización de daños y perjuicios	80,45%
Revisión de oficio de actos administrativos	2,52%
Contratos administrativos	4,47%
Modificación del planeamiento urbanístico	2,11%
Recursos extraordinarios de revisión	0,65%
Consultas facultativas	0,65%

**VI. Dictámenes emitidos con carácter de urgencia** 47

**VII. Asuntos dejados sobre la Mesa (art. 60 Reglamento)** 17

**VIII. Asuntos desechados por el Pleno (art. 58 Reglamento) 27**

**IX. Asuntos retirados del orden del día de la sesión 10**

**X. Votos particulares emitidos 47**

- Dictamen 002/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 042/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 044/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 045/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 053/2010, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D<sup>a</sup> Ana Castellano.
- Dictamen 073/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 083/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 120/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 128/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 209/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 275/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 306/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 332/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.



- Dictamen 356/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 361/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 392/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 420/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 422/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 448/2010, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente de la Consejera Ilma. Sra. D<sup>a</sup> Ana Castellano.
- Dictamen 451/2010, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 545/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 548/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 568/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 615/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 621/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 700/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 730/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 782/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 835/2010, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 903/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.

- Dictamen 904/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 935/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 958/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat y voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D<sup>a</sup> Ana Castellano.
- Dictamen 986/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 995/2010, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 1009/2010, aprobado por mayoría con voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 1018/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Presidente Hble. Sr. D. Vicente Garrido.
- Dictamen 1035/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 1043/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 1068/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 1073/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 1176/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 1182/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 1187/2010, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 1222/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 1229/2010, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.

**XI. Sentido de las resoluciones recaídas en asuntos dictaminados<sup>2</sup>**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Conforme con el Consell	248	620	353	463	507	522	564	473	514	635	782	543	605	722
Oído el Consell	41	75	41	41	24	39	62	55	70	102	139	67	72	61

Los datos referidos a 2010 sólo incluyen las comunicaciones recibidas hasta el 31 de diciembre de 2010, faltando recibir a esa fecha 446 resoluciones de asuntos dictaminados en 2010.

En el siguiente cuadro se reflejan las materias en que se ha producido discrepancia de la autoridad consultante con el criterio del Consell Jurídic Consultiu:

<b>MATERIA</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>DICTAMEN</b>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.J.L. por retraso en la asistencia médica.</i>	<i>025/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.M.C. por deficiente asistencia sanitaria.</i>	<i>032/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.L.F. por caída en vía pública.</i>	<i>063/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por G.S.Al por inadecuada asistencia sanitaria.</i>	<i>071/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.M.G. por deficiente asistencia sanitaria.</i>	<i>077/2010</i>

<sup>2</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento, la autoridad consultante comunicará al Consell Jurídic Consultiu, en el plazo de quince días siguientes a su adopción, las resoluciones o disposiciones generales aprobadas tras la consulta. Hasta el 31-12-2010 se habían comunicado un total de 8.380 resoluciones.

## FUNCIÓN CONSULTIVA

<b>MATERIA</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>DICTAMEN</b>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.A.P. por la asistencia sanitaria prestada.</i>	<i>098/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M.I.G.C. y otros por la infección contraída en un Centro hospitalario.</i>	<i>131/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por S.L.A. por caída en vía pública.</i>	<i>154/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.M.F. por las lesiones sufridas en vía pública.</i>	<i>160/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.Q.P. por caída en vía pública.</i>	<i>180/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.J.L. por los daños sufridos en un accidente.</i>	<i>232/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por F.F.M. por caída sufrida en vía pública.</i>	<i>237/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.M.M. por caída en vía pública.</i>	<i>268/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por D.A.G. por caída en vía pública.</i>	<i>300/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.M.L. y otros por deficiente asistencia sanitaria.</i>	<i>319/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.B.O. por deficiente asistencia sanitaria.</i>	<i>325/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada J.A.A. por daños sufridos en una intervención quirúrgica.</i>	<i>344/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada J.E.S. por caída en vía pública.</i>	<i>402/2010</i>

<b>MATERIA</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>DICTAMEN</b>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por I.B.C. por caída en vía pública.</i>	<i>407/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.C.C. por la deficiente asistencia sanitaria prestada en un Centro hospitalario.</i>	<i>411/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por B.P.G. por los daños sufridos en unos festejos populares.</i>	<i>415/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M.M.B.R. por retraso en un diagnóstico.</i>	<i>420/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por E.S.M. por los daños sufridos por una inundación.</i>	<i>453/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada J.O.L. por una caída cuando circulaba en bicicleta.</i>	<i>492/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por una Agrupación por los daños materiales sufridos como consecuencia de un accidente de circulación.</i>	<i>501/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.P.G. por la deficiente asistencia sanitaria prestada.</i>	<i>507/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por V.Q.C. por los daños sufridos en unas parcelas de su propiedad.</i>	<i>516/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada M.G.H. por los daños sufridos en un accidente de circulación.</i>	<i>519/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M.D.L.G. por lso daños sufridos en una propiedad.</i>	<i>526/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.H.A. por retraso en un diagnóstico.</i>	<i>539/2010</i>

## FUNCIÓN CONSULTIVA

<b>MATERIA</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>DICTAMEN</b>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por E.G.V. por accidente sufrido en vía pública.</i>	<i>580/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.T.J. por deficiente asistencia sanitaria.</i>	<i>603/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.A.C.R. por molestias ocasionadas por ruidos en sus viviendas.</i>	<i>643/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por E.H.G. por retraso en diagnóstico.</i>	<i>646/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por T.H.M. por caída en vía pública.</i>	<i>655/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por E.A.C. funcionario de un Ayuntamiento.</i>	<i>670/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.M.B.F. por los daños sufridos en una caída en vía pública.</i>	<i>695/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.S.P. por los gastos derivados de una intervención quirúrgica.</i>	<i>731/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.P.D. por los perjuicios derivados de unas obras públicas.</i>	<i>778/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.C.R. por caída en vía pública.</i>	<i>808/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.P.LL. por caída en vía pública</i>	<i>817/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M.J.E.E. por deficiente asistencia sanitaria</i>	<i>832/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por F.L.O. por contagio de hepatitis C.</i>	<i>848/2010</i>

<b>MATERIA</b>	<b>ASUNTO</b>	<b>DICTAMEN</b>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.L.V. por retraso en el diagnóstico.</i>	<i>849/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.G.P. por caída en vía pública.</i>	<i>867/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M.R.M.R. por los daños sufridos en su propiedad.</i>	<i>869/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.V.L.P. por los daños sufridos en su propiedad.</i>	<i>902/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.Q.A. por deficiente asistencia sanitaria.</i>	<i>945/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por S.M.S. por accidente de circulación.</i>	<i>984/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.V.C.M. y otros por deficiente asistencia sanitaria.</i>	<i>1005/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por E.G.H por los daños ocasionados como consecuencia de un accidente de circulación.</i>	<i>1009/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por D.M.G. por caída en vía pública.</i>	<i>1028/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por la A.R.B. por caída en vía pública.</i>	<i>1049/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por T.G.B. por caída en vía pública.</i>	<i>1108/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.B.M. por caída en vía pública.</i>	<i>1116/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por S. L.M. por los gastos ocasionados en la sanidad privada.</i>	<i>1125/2010</i>

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.C.G. por retraso en el diagnostico.</i>	<i>1139/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por P.S.Q. por retraso en el diagnostico.</i>	<i>1160/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por S.C. por deficiente asistencia sanitaria.</i>	<i>1183/2010</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.V.L. por los daños sufridos en su propiedad por una inundación.</i>	<i>1198/2010</i>
<i>Contratos administrativos</i>	<i>Resolución de un contrato de obras consistente en "Construcción del nuevo pabellón Cubierto en el Polideportivo Municipal".</i>	<i>1221/2010</i>

## XII. Proyectos normativos dictaminados

En este apartado se relacionan los anteproyectos de Ley y los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que han sido dictaminados durante el año 2010:

### a) Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía (artículo 10.1, Ley 10/1994)

- *Anteproyecto de Ley para la reforma de la Disposición Adicional primera de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana.*

### b) Anteproyectos de Ley (artículo 10.2, Ley 10/1994)

- *Anteproyecto de Ley por la que se establece la aplicación al municipio de Torrent del régimen de organización de los municipios de gran población.*

- *Anteproyecto de Ley por la que se establece la aplicación al municipio de Gandia del régimen de organización de los municipios de gran población.*



- *Anteproyecto de Ley de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana,*
- *Anteproyecto de Ley reguladora del Estatuto de las Personas Cooperantes Valencianas.*
- *Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley de la Generalitat 3/1988, de 23 de mayo, de designación de Senadores en representación de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de modificación del Texto Refundido de la Ley de Consejos Escolares de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 16 de enero de 1989.*
- *Anteproyecto de Ley por la que se establece la aplicación al municipio de Orihuela del régimen de organización de los municipios de gran población.*
- *Anteproyecto de Ley de Protección Civil y Gestión de Emergencias.*
- *Anteproyecto de Ley de la Juventud de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.*
- *Anteproyecto de Ley de Autoridad del profesorado.*
- *Anteproyecto de Ley de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven.*
- *Anteproyecto de Ley del Deporte y la Actividad Física.*
- *Anteproyecto de Ley de Bibliotecas de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.*
- *Anteproyecto de Ley por la que se aprueba la Ley de Comercio en la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Movilidad de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana.*

### **c) Proyectos de disposiciones de carácter general (artículo 10.4, Ley 10/1994)**

- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los cursos de formación en bienestar animal.*
- *Proyecto de Orden por la que se crean, modifican y suprimen diversos ficheros de datos de carácter personal de la Conselleria de Bienestar Social.*
- *Proyecto de Decreto sobre la comunicación de la celebración de mercados, ferias, concursos, subastas y exposiciones temporales de animales de compañía en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 182/2006, de 1 de diciembre, por el que se establecen las condiciones y los requisitos específicos para la autorización de las Viviendas Tuteladas para personas con discapacidad física o con enfermedad mental crónica.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos públicos.*
- *Proyecto de modificación del Decreto 91/2002 del Gobierno Valenciano sobre Registro de los Titulares de Actividades de Acción Social, y de Registro y Autorización de funcionamiento de los Servicios y Centros de Acción Social en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la organización y funcionamiento de la Central de Compras de Bienes y Servicios.*
- *Proyecto de Orden de la Conselleria de Bienestar Social de modificación de la Orden de 9 de abril de 1990, de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla el Decreto 40/1990, de 26 de febrero, sobre Registro, Autorización y Acreditación de los Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 222/2007, de 9 de noviembre, por el que se establecen normas relativas a los Consejos Reguladores u Órganos de Gestión de las denominaciones de calidad de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se fijan los periodos hábiles y las normas generales relacionadas con la pesca deportiva y de entretenimiento en aguas continentales de la Comunitat Valenciana.*

- *Proyecto de Orden por la que se crea un fichero con datos de carácter personal del Instituto de la Pequeña y Mediana Industria de la Generalitat (IMPIVA).*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento para reconocer el derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes.*
- *Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 88/2005, de 29 de abril, por el que se establecen los procedimientos de autorización de instalaciones de producción, transporte y distribución de energía eléctrica que son competencia de la Generalitat.*
- *Proyecto de Orden por la que se crea la Tarjeta acreditativa de la condición de persona con discapacidad.*
- *Proyecto de Decreto modificativo del Decreto 7/2009, de 9 de enero, regulador de los establecimientos de restauración de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto modificativo del Decreto 20/1997, de 11 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Agencias de Viajes de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan las enseñanzas deportivas de régimen especial en la Comunitat Valenciana conforme a lo previsto en el Real Decreto 1363/2007, de 24 de octubre, se implantan las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos oficiales de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior en las especialidades de Atletismo, Baloncesto y Balonmano y de Técnico deportivo en media Montaña y Barrancos y se adaptan las enseñanzas conducentes a la obtención de los títulos oficiales de Técnico Deportivo y Técnico Deportivo Superior en las especialidades de Fútbol y Fútbol Sala.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen las condiciones técnicas y normativas para la expedición de facturas electrónicas cuyos destinatarios sean la administración de la Generalitat y las entidades públicas vinculadas o dependientes de las mismas.*
- *Proyecto de Decreto del Presidente por el que se aprueba la creación, modificación y supresión de ficheros de datos de carácter personal de la Presidencia y de la entidad pública Radio Televisión Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto modificativo del Decreto 62/1996, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento que regula la profesión de guía turístico en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.*

- *Proyecto de Decreto por el que se regula el ejercicio del derecho a acceso a la información ambiental y de participación pública en materia de medio ambiente de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la prestación ortoprotésica en el marco de la Sanidad Pública en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto sobre comunicación de la celebración de mercados, ferias, concursos, subastas y exposiciones temporales de animales procedentes de explotaciones ganaderas en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen los distintivos correspondientes a las empresas y los establecimientos turísticos de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se crea el fichero informatizado "Registro de Casas Regionales de la Comunitat Valenciana".*
- *Proyecto de Orden por la que se crea el fichero informatizado "Registro de CEVEX".*
- *Proyecto de Orden por la que se crea el fichero informatizado "Alerta ProgramasUe.info".*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la obligatoriedad de mantener la trazabilidad en los productos agrícolas de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 53/2008, de 18 de abril por el que se aprobó el Reglamento de Desarrollo de la Ley 11/2007, de 20 de marzo, de Comunidades de Valencianos en el Exterior.*
- *Proyecto de modificación de Estatutos de la Universidad Jaume I de Castellón, aprobados por el Decreto 252/2003, de 19 de diciembre.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Especial ante el Riesgo de Inundaciones en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se crean, modifican y suprimen diversos ficheros de datos de carácter personal.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal al enclave denominado "Sierra de Chiva" en el término municipal de Chiva.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 250/2004, de ordenación de las actividades de fabricación "a medida", distribución y venta al público de productos sanitarios.*

- *Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para la obtención de las licencias de actividad, licencias de funcionamiento y autorizaciones de espectáculos públicos, actividades recreativas establecimientos públicos instalados, que se instalen o celebren en el recinto de la Marina Real Juan Carlos I del Puerto de Valencia.*
- *Proyecto de Decreto sobre laboratorios de Salud Pública en el ámbito de la Seguridad Alimentaria y Ambiental.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifican los Decretos del Consell 90/2009, de 26 de junio, 189/2009, de 23 de octubre y 66/2009, de 15 de mayo (urbanismo).*
- *Proyecto de Orden por la que se crea y regula la Red Alquiler.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado "La Colaita" en el término municipal de Llombai.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueba la creación y modificación de ficheros de datos de carácter personal.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado "Barranco de la Fosch" en el término municipal de Montesa.*
- *Proyecto de Orden para la creación del fichero del Centro Superior de Investigación en Salud Pública de creación y regulación del fichero con datos de carácter personal denominado Red Valenciana de Biobancos.*
- *Proyecto de Orden para la creación del fichero del Centro Superior de Investigación en Salud Pública de creación y regulación del fichero con datos de carácter personal denominado Gestión.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades de ordenación, control y asistencia farmacéutica en los centros sociosanitarios y en los servicios de ayuda a domicilio.*
- *Proyecto de Decreto por el que se procede a la adecuación terminológica en el ámbito de las personas con discapacidad.*
- *Proyecto de Orden por la que se regulan los requisitos y el procedimiento para la homologación de acciones formativas dirigidas al personal de las Administraciones e Instituciones de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la elaboración y preparación individualizada de determinados medicamentos que requieren una*

*adaptación individualizada y/o un ajuste de dosis específica para un paciente determinado.*

- *Proyecto de Orden por la que se fijan los periodos hábiles de caza y se establecen las vedas especializadas para la temporada 2010-2011 en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se ordenan actividades y funciones de las estructuras de soporte para un uso racional del medicamento y productos sanitarios en la Agencia Valenciana de Salud.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 1/2004, de 24 de mayo, de Ayuda a las Víctimas de Terrorismo.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueban las bases para la concesión de ayudas en materia de cooperación internacional para el desarrollo.*
- *Proyecto de Decreto por el que se adscribe a la Conselleria competente en materia de Educación la gestión del personal y de los puestos de trabajo de la inspección educativa de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto sobre registro y autorización de centros y servicios de atención y prevención de las drogodependencias y otros trastornos adictivos en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana, y se aprueba la instrucción técnica para el manejo de la vegetación en la zona de protección de las líneas eléctricas aéreas de alta tensión, con conductores desnudo, a su paso por terrenos forestales IT-MVLAT.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado "Barranco de la Hoz" en el término municipal de Enguera.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado "La Sierra" en el término municipal de Redován.*
- *Proyecto de Orden por la que se crea un fichero de datos de carácter personal denominado "Cita Previa de las Oficinas PROP".*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 7 de diciembre de 2009 por la que se aprueban las condiciones de diseño y calidad en desarrollo del Decreto 151/2009, de 2 de octubre.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueban las Normas de Organización y Funcionamiento de la Universidad Cardenal Herrera-CEU.*

- *Proyecto de Orden por la que se aprueba la supresión, creación y modificación de ficheros con datos de carácter personal gestionados por la Conselleria de Infraestructuras y Transporte.*
- *Proyecto de Decreto sobre ordenación de las explotaciones equinas no comerciales de pequeña capacidad.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen medidas de simplificación de trámites y de supresión de cargas administrativas de la Administración de la Generalitat y su sector público.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica y amplía el Decreto 24/2007, de 23 de febrero, de Festejos Taurinos Tradicionales en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 11/2009, de 20 de noviembre, de Ciudadanía Corporativa.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Administración de Sistemas Informáticos en Red.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo Formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Diseño en Fabricación Mecánica.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan el Registro de Institutos y Centros de Investigación y el Registro de Personal de Investigación y Desarrollo de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Agencias de Viajes y Gestión de Eventos.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Producción Agropecuaria.*
- *Proyecto normativo modificativo de los Decretos reguladores del alojamiento turístico en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del Ciclo Formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Gestión Administrativa.*

- *Proyecto de Decreto por el que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del Ciclo Formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Producción Agroecológica.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del Ciclo Formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Guía, Información y Asistencias Turísticas.*
- *Proyecto de Resolución de la Secretaría Autonómica de Educación por la que se modifica la Resolución de 18 de mayo de 2007, por la que se publican los criterios para la elaboración de plantillas de profesorado de formación profesional específica.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del Ciclo Formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Instalaciones de Telecomunicaciones.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan determinados aspectos de la constitución de Comisiones Gestoras y Juntas Vecinales en las Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la Farmacovigilancia de Medicamentos de Uso Humano en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden de Ordenación de los procedimientos de evaluación de medicamentos, guías y protocolos farmacoterapéuticos interactivos, medicamentos de alto impacto sanitario o económico y observatorios terapéuticos en la Agencia Valenciana de Salud.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el contenido mínimo de la documentación necesaria para la elaboración de los informes a los Estudios de Impacto Ambiental a los que se refiere el art. 11 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, de Patrimonio Cultural Valenciano.*
- *Proyecto de Orden por la que se desarrolla el Real Decreto 1015/2009, de 19 de junio, por el que se regula la disponibilidad de medicamentos en situaciones especiales.*
- *Proyecto de Orden de creación y regulación del fichero con datos de carácter personal denominado "Programa de Detección Precoz de Hipoacusias".*
- *Proyecto de Orden por la que se establece el procedimiento para la implantación de enseñanzas universitarias oficiales de Grado, Máster y Doctorado en las Universidades de la Comunitat Valenciana en el curso 2011-2012.*



- *Proyecto de Decreto por el que se regula el funcionamiento del Sistema Operativo de Alerta en el suministro de medicamentos y las comunicaciones de suministro insuficiente previstos en la Ley 1/2008, de garantías de suministro de medicamentos de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Consell Escolar de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se determinan las condiciones de los locales y las características de las urnas, papeletas, sobres y demás documentación electoral a utilizar en las elecciones a Les Corts Valencianes.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado "Penyes Albes" en los términos municipales de Montixelvo y Terrateig.*
- *Proyecto de Orden por la que se crean y modifican determinados ficheros de datos de carácter personal.*
- *Proyecto de Decreto por el que se determina la composición de los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias de Alicante, Castellón y Valencia.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado "Monte de Llaurí" en el término municipal de Llaurí.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado "Monte de Pereroles" en el término municipal de Morella.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 42/2008, de 4 de abril, por el que se regula el Consejo Valenciano de Cooperación al Desarrollo.*
- *Proyecto de Decreto sobre régimen transitorio de aplicación por las universidades públicas valencianas de las retribuciones adicionales del profesorado universitario reguladas en el Decreto 174/2002, de 15 de octubre.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la declaración de actividades y bienes de los miembros de las corporaciones locales de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Consell Tècnic de Delimitación Territorial de la Comunitat Valenciana.*

- *Proyecto de Decreto por el que se regula la participación de los beneficiarios en el coste de los servicios prestados por la Red de Servicios Sociales de la Comunitat Valenciana y por la Red de Centros y Servicios públicos y concertados del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento de la Reserva Valenciana de Caza de la Muela de Cortes.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado "Castillo de Arenós" en el término municipal de Puebla de Arenoso.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula el procedimiento para la tramitación telemática de la puesta en servicio de instalaciones térmicas sin proyecto.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen jurídico del personal emérito de las Instituciones Sanitarias de la Agencia Valenciana de Salud.*
- *Proyecto de Decreto por el que se prorroga por doce meses la suspensión de la autorización de explotación de determinadas máquinas recreativas y de azar.*

---

## B

### ESTADÍSTICA DE ASUNTOS SOMETIDOS A CONSULTA (1 DE ENERO DE 2010 A 31 DE DICIEMBRE DE 2010)

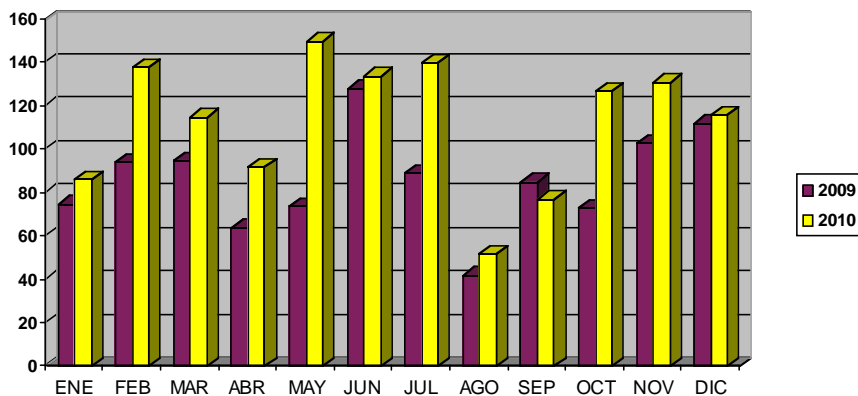
---

#### I. PETICIONES DE DICTAMEN (1358)

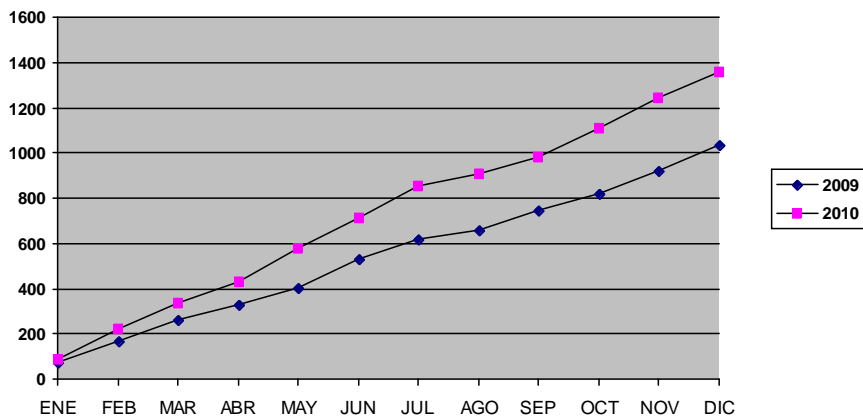
##### a) Solicitudes

Durante el año 2010 se han solicitado al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana un total de 1358 dictámenes, frente a los 1034 dictámenes demandados en el año 2009.

Número de solicitudes registradas en el  
Consell Jurídic Consultiu por meses



Número global de solicitudes registradas en el  
Consell Jurídic Consultiu



II. Dictámenes solicitados urgentes

47

**III. Asuntos devueltos** 0

**IV. Asuntos en los que se han pedido antecedentes con devolución del expediente y con suspensión de plazo para emitir dictamen** 42

De este número, en 23 casos se cumplimentó la petición de antecedentes durante el ejercicio, quedando por tanto 19 peticiones sin que por la Administración se haya contestado.

**V. Advertencias a la Generalitat por omisión de petición de dictamen preceptivo (artículo 8 Reglamento)** 11

- Orden de 8 de abril de 2010, de la Conselleria de Sanidad por la que se modifica la Orden de 27 de enero de 2004 por la que se regula la visita de los delegados de laboratorios a las instituciones sanitarias.
- Orden de 15 de abril de 2010, de la Conselleria de Educación por la que se regulan los procedimientos de acceso a la universidad de los mayores de 25, 40 y 45 años establecido en el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas en el ámbito de la Comunitat Valenciana.
- Orden de 20 de abril de 2010, de la Conselleria de Educación por la que se regula en la Comunitat Valenciana la prueba de acceso a estudios universitarios para los alumnos que estén en posesión del título de Bachiller, establecida en el Real Decreto 1892/2008, de 14 de noviembre, por el que se regulan las condiciones para el acceso a las enseñanzas universitarias oficiales de grado y los procedimientos de admisión a las universidades públicas españolas.
- Decreto 67/2010, de 23 de abril, de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte, por el que se modifica el Decreto 123/2004, de 23 de julio, por el que se establecen medidas para el desarrollo de actuaciones en materia de puertos e instalaciones náutico-deportivas.
- Orden de 15 de julio de 2010, de la Conselleria de Educación por la que se regula el procedimiento para solicitar la convalidación y exención de materias en la Educación secundaria Obligatoria y el Bachillerato por parte del alumnado que cursa simultáneamente enseñan-

- zas profesionales de música y de danza o bien que acredita la condición de deportista de alto nivel, de alto rendimiento, o de élite en la Comunitat Valenciana.*
- *Orden de 3 de agosto de 2010, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se aprueba el texto del Reglamento sobre producción y etiquetado de los productos ecológicos y del Comité de Agricultura Ecológica de la Comunitat Valenciana.*
  - *Orden de 27 de agosto de 2010, de la Conselleria de Educación por la que se regula el módulo profesional de Formación en Centros de Trabajo (FCT) de los ciclos formativos de Formación Profesional de las Enseñanzas de Artes Plásticas y Diseño de los Programas de Cualificación Profesional Inicial en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
  - *Orden de 27 de agosto de 2010, de la Conselleria de Educación por la que se regulan determinados aspectos de la ordenación y organización académica de los ciclos formativos de Formación Profesional del sistema educativo en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
  - *Orden de 27 de agosto de 2010, de la Conselleria de Educación por la que se regula la evaluación del alumnado de los ciclos formativos de Formación Profesional del sistema educativo en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
  - *Orden de 5 de octubre de 2010, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se regula el procedimiento administrativo de reconocimiento de la titularidad compartida de explotaciones agrarias en la Comunitat Valenciana y se crea un fichero de datos de carácter personal para su inscripción.*
  - *Decreto 185/2010, de 5 de noviembre, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación por el que se regula el contenido y los requisitos mínimos de los Planes de Control de las ayudas financiadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía Agraria (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).*

---

### C

#### **CUANTÍA RECLAMADA EN LOS EXPEDIENTES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL QUE HAN SIDO DICTAMINADOS DURANTE EL EJERCICIO 2010**

---

La cantidad mínima reclamada ha sido de 279,90 euros (Dictamen 112/2010, Expte. 045/2010) y la máxima de 20.179.065 euros (Dictamen 619/2010, Expte. 033/2010).

---

## IV

### FUNCIONAMIENTO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

---

#### A

#### INTRODUCCIÓN

---

A continuación se reseñan las actividades más relevantes llevadas a cabo por este Consell Jurídic Consultiu:

- a) Jornadas sobre los aspectos jurídicos de las subvenciones. A propósito de la presentación del libro «Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento (Incidencia en la Generalitat Valenciana)», de Pablo J. Collado Beneyto.**

El día 20 de enero de 2010 se celebró una jornada formativa dedicada al régimen jurídico de las subvenciones. Durante su transcurso se realizó la presentación del libro «Comentario a la Ley General de Subvenciones y a su Reglamento (Incidencia en la Generalitat Valenciana)», cuyo autor es Pablo J. Collado Beneyto.

La obra se publicó en la colección de monografías de la editorial valenciana Tirant lo Blanch, con el patrocinio del Consell Jurídic Consultiu. En la jornada se inscribieron más de 100 personas, principalmente funcionarios de las Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana. Las ponencias dictadas en el marco de esta jornada se publicaron en el número 13 de la *Revista Española de la Función Consultiva*.

El programa fue el siguiente:

#### MIÉRCOLES 20 DE ENERO

##### 10.00 h. Inauguración

---

Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol

*Presidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

**10.15 h. Aspectos diferenciales entre las subvenciones y las medidas de fomento económico**

---

Sr. D. Germán Fernández Farreres

*Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid.*

**11.45 h. El orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las subvenciones públicas**

---

Sr. D. Luis Pomed Sánchez

*Letrado del Tribunal Constitucional*

*Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Zaragoza*

**12.45 h. La gestión de las subvenciones en el ámbito de la Generalitat**

---

Mesa redonda

Sr. D. Pablo J. Collado Beneyto

*Jefe del Servicio de Documentación y Coordinación. Consell Jurídic Consultiu*

*Abogado de la Generalitat*

Sr. D. Robert Pere Cortell i Giner

*Letrado Jefe. Sindicatura de Comptes*

Sr. D. Manuel Rosalén Caparrós

*Jefe del Servicio de Política Regional y de la Competencia de la UE. Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo*

**14.15 h. Clausura**

---

**b) Firma del convenio de colaboración entre el Consell Jurídic Consultiu y el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia**

El 3 de febrero tuvo lugar en la sede del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia (ICAV) la firma del convenio de colaboración entre el Consell Jurídic Consultiu y el Colegio, por el que ambas instituciones establecen un marco de colaboración centrado en la realización de actividades formativas en relación con la alta función consultiva que tiene encomendado este Consell.

Las actividades se dirigirán principalmente a colegiados del ICAV, que con más de 250 años es el colegio decano de la Comunitat Valenciana.



El convenio fue suscrito por el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol, y el Decano del Colegio de Abogados de Valencia, Francisco Real Cuenca.

### **c) Reunión del Pleno del Consell Jurídic Consultiu en Gandia**

El día 25 de febrero se reunió en la ciudad de Gandia, en sesión ordinaria, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu. La sesión fue seguida de una recepción institucional ofrecida por el Alcalde de la ciudad ducal, José Manuel Orengo Pastor, en el salón de Plenos del consistorio gandiense.

En el transcurso de la reunión se despacharon los expedientes previstos en el orden del día, entre ellos el Proyecto de Ley por la que se establece la aplicación al municipio de Gandia del Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población.

La visita del Consell Jurídic Consultiu a la capital de la Safor se enmarcó en la celebración del V Centenario del nacimiento de San Francisco de Borja, IV duque de Gandia, cuyo Palacio Ducal fue visitado por los miembros del Consell.

### **d) Visita de representantes empresariales y de colegios profesionales**

El día 24 de mayo giraron visita a la sede del Consell Jurídic Consultiu varios representantes de instituciones empresariales y colegios profesionales jurídicos. En el transcurso de la visita los asistentes participaron en un almuerzo de trabajo ofrecido por el Presidente de este Órgano Consultivo.

Durante dicho almuerzo se hizo entrega de la distinción del Consell Jurídic Consultiu al Excmo. Sr. D. Arturo Viroque Ruiz, presidente de la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia y presidente del Consejo de Cámaras de la Comunitat Valenciana quien, tras varios años al frente de ambos organismos, dejó esta presidencia días después.

Junto con el Sr. Viroque Ruiz participaron en la visita el presidente de la Patronal autonómica –Cierval- el Excmo. Sr. D. Rafael Ferrando

Giner; el Ilmo. Sr. D. César Belda Casanova, Decano del Colegio Notarial de Valencia; la Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Emilia Adán García, Decana autonómica del Colegio de Registradores Mercantiles, de la Propiedad y de Bienes Muebles; y la Secretaria General de la Cámara de Comercio de Valencia, Sra. D.<sup>a</sup> Ana Encabo Balbín.

## **e) Presentación de la Memoria de 2009 al President de la Generalitat**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu fue recibido el 29 de junio en el Palau de la Generalitat por el President Francisco Camps Ortiz. En el transcurso de esta audiencia, el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol, hizo entrega al President de la Generalitat tanto de la Memoria del Consejo correspondiente al ejercicio 2009 como de la Doctrina Legal del Supremo Órgano Consultivo.

## **f) Presentación de la Memoria de 2009 a les Corts**

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu fue recibido el 6 de julio en el Palau dels Borja, sede de les Corts, por los miembros de la Mesa de esta Institución. Durante esta audiencia, el Presidente del Consell Jurídic Consultiu hizo entrega a la Presidenta de les Corts, María Milagrosa Martínez Navarro, tanto de la Memoria del Consejo correspondiente al ejercicio 2009 como de la Doctrina Legal de este periodo.

## **g) Reunión del Pleno del Consell Jurídic Consultiu en Segorbe**

El día 10 de septiembre se reunió en la ciudad de Segorbe, en sesión ordinaria, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu, coincidiendo con las fiestas de la capital del Alto Palancia. Tras la sesión, que se celebró en la Casa Consistorial segorbina, tuvo lugar una recepción institucional ofrecida por el Alcalde de la ciudad, Rafael Calvo Calpe.

Después del acto los miembros del Consell Jurídic Consultiu asistieron a la célebre *Entrada de toros y caballos* que se celebra en la ciudad.

Fue ésta la tercera vez que el Consell se reunió en la provincia de Castellón, después de hacerlo en Castellón (2005) y Morella (2006).

## **h) Despedida del trabajador Daniel Calzada Caballero**

El día 8 de octubre cesó en sus funciones, al alcanzar la edad legal de jubilación, D. Daniel Calzada Caballero, quien venía prestando sus servicios como ordenanza desde 1997.

Como recuerdo y agradecimiento por su trabajo y dedicación a la Institución se le hizo entrega de una placa conmemorativa en un sencillo acto al que asistieron los miembros del Consell y los compañeros del Sr. Calzada.

## **i) Visita de las falleras mayores de Valencia 2011**

El 16 de noviembre giraron visita oficial al Consell Jurídic Consultiu las Falleras Mayores de Valencia de 2011, Laura Caballero Molina y Carmen Monzonís Valero, Fallera Mayor y Fallera Mayor Infantil, respectivamente. Ambas, junto con una representación de la Junta Central Fallera y el Concejal de Fiestas, Félix Crespo Hellín, fueron recibidas por los miembros del Consell Jurídic Consultiu en el salón de Plenos, y tras una breve explicación a cargo del Presidente de la Institución sobre las funciones y organización de ésta firmaron en el Libro de Honor del Consell.

Como es tradicional en este acto, el Consell Jurídic Consultiu entregó a las Falleras un recordatorio de su visita a la Institución.

## **j) Visita del Rector de la Universitat de València y de representantes empresariales**

El día 1 de diciembre visitó el Consell Jurídic Consultiu el Rector de la Universitat de València, Magfco. Sr. D. Esteban J. Morcillo Sánchez. En su visita le acompañaron el Excmo. Sr. D. Carlos Pascual de Miguel, Presidente del Consejo Social de la Universidad, y la Vicerrectora de Comunicación y Relaciones Institucionales, D.<sup>a</sup> Silvia Barona Vilar.

La visita incluyó un almuerzo institucional ofrecido por el Presidente del Consell Jurídic Consultiu. En él participaron, además de los representantes de la Universitat de València, el Presidente de la Autoridad Portuaria de Valencia, Sr. D. Rafael Aznar Garrigues, y el Presidente

de la Cámara de Comercio de Valencia, Sr. D. José Vicente Morata Estragués.

Este almuerzo se enmarca en la serie de encuentros de trabajo que el Consell Jurídic Consultiu viene manteniendo con representantes de las distintas Instituciones valencianas.

### **k) Presentación del libro «*Estudios de Derecho del Mercado Financiero en homenaje al profesor Vicente Cuñat Edo*»**

El 22 de diciembre se celebró en la sede del Consell Jurídic Consultiu el acto de presentación de la obra colectiva «*Estudios de Derecho del Mercado Financiero en homenaje al profesor Vicente Cuñat*», coeditado por Tirant lo Blanch y la Universitat de València, con el patrocinio de este Consell Jurídic Consultiu.

La obra constituye un homenaje académico al Consejero Vicente Cuñat Edo con motivo de su jubilación como catedrático de Derecho Mercantil en la Universitat de València. Por ello, el libro aglutina más de 50 artículos sobre Derecho del Mercado Financiero, obra de otros tantos especialistas nacionales.

En el transcurso de la presentación intervinieron, además del Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol, el Rector de la Universitat de València, Esteban Morcillo, la directora del Departamento de Derecho Mercantil «Manuel Broseta Pont» de la Universitat de València, Josefina Boquera, y el catedrático de Derecho Mercantil de la Universitat de València, José Ignacio Ruiz Peris, así como el homenajeado, Vicente Cuñat Edo.

Al acto asistió un numeroso público, entre el que se contaban una gran parte de los autores de la obra, así como discípulos y compañeros del profesor Cuñat.

### **l) Revista Española de la Función Consultiva**

Durante 2010 se han publicado tres números ordinarios de la *Revista Española de la Función Consultiva*. Los números ordinarios 11, 12 y 13 de la Revista se corresponden con el año 2009 y con el primer semestre de 2010 respectivamente.

De estos ejemplares, el número 11 tuvo un carácter monográfico dedicado a la técnica y calidad normativa, incluyendo además de estudios sobre la cuestión una recopilación de doctrina comparada de los Consejos Consultivos, así como una selección de normas sobre técnica y calidad normativa a nivel europeo, nacional y autonómico.

El número 12 supuso la publicación de las ponencias y comunicaciones presentadas en las XI Jornadas de la Función Consultiva celebradas en Murcia. Y el apartado de doctrina comparada versó sobre la caducidad de los procedimientos de resolución de los contratos administrativos por el transcurso del plazo de 3 meses. Asimismo, en este número se publicaron dictámenes de diferentes Consejos sobre el estatuto del concejal no adscrito.

Por último, en el número 13 se publicaron, entre otros estudios, las conferencias pronunciadas en las Jornadas sobre el régimen jurídico de las Subvenciones que se celebraron en enero en el Consell Jurídic Consultiu. También se publicó íntegramente el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de Extremadura sobre la Propuesta de Ley de Reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, con lo que la REFC publicaba todos los dictámenes recaídos sobre propuestas de reforma estatutaria tramitadas en las distintas Comunidades a lo largo de las Legislaturas VIII y IX de las Cortes Generales.

### Estudios publicados en la REFC durante 2010.

#### Número 11

JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA. El procedimiento de elaboración de los reglamentos.

JUAN ANTONIO MARTÍNEZ CORRAL. Los errores en la redacción y la publicación de las Leyes: formas de corregirlos y su incidencia sobre la entrada en vigor de aquéllas.

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ. La técnica normativa en la Unión Europea.

ROSARIO TUR AUSINA. Técnica normativa, formas de gobierno y sistemas jurídicos.

TOMÀS FONT I LLOVET. Los órganos consultivos y la calidad normativa.

SALVATORE PENSABENE LIONTI. Procesos de autonomía normativa entre perfiles de independencia e interdependencia funcional.

PATRICIA BOIX MAÑÓ. Examen del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre forma, estructura y procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

JOSÉ HOYO RODRIGO. El procedimiento de elaboración de los proyectos normativos en la Generalitat Valenciana.

JOSÉ CARLOS NAVARRO RUIZ. Las Directrices de técnica legislativa de la Comunitat Valenciana.

## Número 12

JOAQUÍN TORNOS MAS. La posición institucional de los Consejos Consultivos.

LUIS MARTÍN REBOLLO. La modificación de los contratos (régimen, regulación y consecuencias de una práctica generalizada que supone un riesgo al principio licitatorio y a la idea de transparencia).

ORIOR MIR PUIGPELAT. Contratación administrativa en tiempos de crisis.

TOMÁS BAÑO RIQUELME y RAFAEL MORALES ILLÁN. La incautación de la garantía definitiva en la resolución del contrato administrativo por culpa del contratista. Cuestiones derivadas de la nueva Ley de Contratos del Sector Público.

CARMEN CATURLA CARRATALÁ y MARÍA CONCEPCIÓN COBACHO GÓMEZ. Informe de impacto por razón de género en los procedimientos de elaboración de las Disposiciones Normativas: su regulación y doctrina de los órganos consultivos.

MARÍA TERESA CONDE-PUMPIDO TURÓN, MANUEL CUTRÍN DOMÍNGUEZ y JOSÉ CARLOS LÓPEZ CORRAL. Igualdad de género y contratación administrativa.

M.<sup>a</sup> ÁNGELES ARRÓNIZ MORERA DE LA VALL. El estatuto del concejal no adscrito y el derecho fundamental del artículo 23.2 CE.

## Número 13

PABLO J. COLLADO BENEYTO. Las subvenciones públicas: algunos aspectos interesantes

GERMÁN FERNÁNDEZ FARRERES. Aspectos diferenciales entre las subvenciones y las medidas de fomento económico.

LUIS POMED SÁNCHEZ. El orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las Subvenciones Públicas.

ROBERT P. CORTELL GINER. Notas para un debate sobre algunas cuestiones problemáticas que plantea la Ley General de Subvenciones.

MANUEL ROSALÉN CAPARRÓS. La compatibilidad de las subvenciones con el Derecho Comunitario

JUDIT FLORENSA MIGUEL. La responsabilidad patrimonial derivada del adelanto de la edad de jubilación del personal estatutario de los Servicios de Salud. Análisis del caso en Cataluña.

ENRIQUE BELDA PÉREZ-PEDRERO. Constitución de 1812 y función consultiva: evolución del Consejo de Estado en España.

---

## B

### RELACIONES INSTITUCIONALES Y PROTOCOLO

---

Entre los actos más relevantes de la actividad institucional de este Consell cabe destacar los siguientes:

#### **04-02-10**

El Presidente, Consejeros y Secretario General asistieron a la entrega de los premios Jaume I en la Lonja de Valencia, que contó con la asistencia de SS.AA.RR los Príncipes de Asturias.

#### **12-02-10**

El Consejero D. Vicente Cuñat y la Consejera D<sup>a</sup> Ana Castellano asistieron a la entrega del XIII Premio de Estudios Jurídicos Universitarios.

#### **16-02-10**

El Presidente asistió en el Palau de la Generalitat de Barcelona a la toma de posesión del Presidente y de los miembros de la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya.

## **16-02-10**

Asistió el Presidente a la presentación del Plan de Innovación y Modernización de la Administración Autonómica, en acto celebrado en el Palau de la Generalitat.

## **02-03-10**

El Presidente asistió en la sede del Consell Valencià de Cultura a la entrega de la medalla de Plata a la Fundación Esther Koplowitz.

## **06-03-10**

El Presidente asistió en Castellón de la Plana a la Cena del Día de la Provincia.

## **08-03-10**

El Consejero D. Vicente Cuñat asiste en representación de este Consell a la reunión de la Comisión del Protectorado de Fundaciones de la Generalitat, asistencia que se repitió a lo largo del ejercicio los días 11 de mayo, 28 de junio, 19 de julio, 12 de noviembre y 20 de diciembre.

## **12-03-10**

Asistió el Presidente a la toma de posesión de la Ilma. Sra. D<sup>a</sup> Carmen Llobart como Presidenta de la Audiencia Provincial de Valencia.

## **29-03-10**

El Presidente asistió a la Clausura del Año de la Solidaridad en el Centro de la Beneficencia de Valencia.

## **30-03-10**

Asistió el Presidente al acto conmemorativo del XXV Aniversario de la creación de la Biblioteca Valencia en el Monasterio de San Miguel de los Reyes.

## **08-04-10**

Asistió el Presidente a la inauguración de la exposición del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia.

## **20-04-10**

La Consejera D<sup>a</sup> Ana Castellano asistió a la Comisión de Trabajo Foro de la Comunitat Valenciana contra la Violencia de Género y Personas Dependientes en el ámbito de la Familia.



### **21-04-10**

El Presidente asistió a la toma de posesión del Excmo. Sr. D. Esteban Morcillo como Rector Magnífico de la Universitat de València.

### **23-04-10**

El Presidente, los Consejeros y el Secretario General asistieron en el Palacio de Benicarló a la celebración del día de Les Corts Valencianes.

### **05-05-10**

Asisten los Consejeros y el Secretario General a la presentación de un libro en Les Corts Valencianes a cargo del Presidente D. Vicente Garrido.

### **07-05-10**

El Presidente asistió en Santiago de Compostela a las Jornadas de estudio organizadas por el Consejo Consultivo de Galicia.

### **11-05-10**

El Presidente asistió al acto conmemorativo del XXV Aniversario de la Sindicatura de Cuentas, celebrado en Les Corts Valencianes.

### **21-05-10**

El Presidente asistió a la inauguración de la Escuela de Negocios de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia, celebrada en el Parque Tecnológico.

### **26-05-10**

El Presidente asistió en el Palacio de Justicia de Valencia al acto de imposición de la Cruz de Honor de San Raimundo de Peñafort al Fiscal Superior de la Comunidad Valenciana Excmo. Sr. D. Ricard Cabedo.

### **10 y 11-06-10**

El Presidente, los Consejeros y el Secretario General asistieron en Pamplona a las XII Jornadas sobre Función Consultiva organizadas por el Consejo de Navarra.

### **15-06-10**

Asistió el Presidente en Les Corts Valencianes a la toma de posesión de los Síndicos de Cuentas.

## **17-06-10**

El Presidente y los Consejeros asistieron en el Palau de la Generalitat a la entrega del Premio de Convivencia de la Fundación Profesor Manuel Broseta a Míjail Gorbachov.

## **22-06-10**

Asistió el Presidente a la inauguración del Conservatorio Superior de Música en acto presidido por S.M. La Reina.

## **23-06-10**

Asistió el Presidente al almuerzo homenaje al Ilmo. Sr. D. Vicente Carbonell, Decano que fue del Colegio de Registradores de la Propiedad.

## **01-07-10**

El Presidente asistió en Granada a la inauguración de la nueva sede del Consejo Consultivo de Andalucía.

## **02-07-10**

El Presidente asistió en la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia al acto celebrado por la Corte de Arbitraje.

## **05-07-10**

La Consejera D<sup>a</sup> Ana Castellano asistió a la reunión de Trabajo Foro de la Comunitat Valenciana contra la Violencia de Género y Personas Dependientes en el ámbito de la Familia.

## **19-07-10**

El Presidente asistió a la constitución del Comité de Expertos para el Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, del cual forma parte.

## **3 y 4-09-10**

El Presidente asistió en Cartagena de Indias a las Jornadas con motivo de la presentación del Anuario Internacional sobre la Función Consultiva, organizadas por el Consejo de Estado de Colombia con la colaboración del Consejo de Estado de Francia y la Agencia de Cooperación Internacional de España. En dicho acto presentó una Ponencia sobre las competencias de los Consejos Consultivos autonómicos de España.

### **20-09-10**

El Presidente asistió en la Ciudad de la Justicia a la entrega de los Premios Justicia concedidos por la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas de la Generalitat.

### **24-09-10**

El Presidente, los Consejeros y el Secretario General asistieron a la apertura del Año Académico de la Universitat de València, siendo el Consejero D. Vicente Cuñat el encargado de dictar la Lección Magistral en este solemne acto con el título “*Competencia desleal y protección de los consumidores*”.

### **27-09-10**

Asistió el Presidente en Les Corts Valencianes al Debate de Política General.

### **01-10-10**

El Presidente asistió a la apertura del Año Judicial en la Ciudad de la Justicia.

### **09-10-10**

El Presidente y los Consejeros D. Miguel Mira y D. Vicente Cuñat asistieron en el Palau de la Generalitat al acto institucional y a la recepción con motivo del Día de la Comunitat Valenciana.

### **18-10-10**

El Presidente asistió en el Hotel Westin al almuerzo-coloquio organizado por el periódico Las Provincias con el Presidente de la Generalitat, Molt Hble. Sr. D. Francisco Camps.

### **25-10-10**

El Presidente asistió a la inauguración de la Ciudad de la Justicia de Elche.

### **25-26- y 27-10-10**

El Consejero D. Vicente Cuñat asistió al Seminario sobre aspectos relevantes del Anteproyecto de Ley de Contrato de Seguros conmemorativo de los 30 años de la Ley 50/1980.

### **26-10-10**

Asistió el Presidente al acto de entrega de la Medalla de Oro de la Universitat de València a quien fue su Rector, Excmo. Sr. D. Francisco Tomás.

## **29-10-10**

El Presidente asistió en el Colegio de Notarios a la constitución de la Academia Notarial Europea de la Unión Internacional del Notariado Latino.

## **03-11-10**

Asistió el Presidente a la Cena de la Economía Valenciana organizada por la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.

## **04-11-10**

El Presidente asistió a la entrega de los Premios que anualmente concede el periódico Las Provincias.

## **12-11-10**

El Presidente asistió al acto de constitución de la Comisión de Honor para la Conmemoración del Bicentenario de la Constitución de 1812 en el Palau de la Generalitat, presidido por el Presidente de la Generalitat.

## **23-11-10**

El Consejero D. Vicente Cuñat asistió a la recepción a las autoridades de Valencia ofrecida por el Cuerpo Consular de Valencia.

## **24-11-10**

El Presidente coordinó la Mesa Redonda en la Jornada sobre el Futuro de las Administraciones Públicas y su desarrollo normativo organizado por la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas.

## **25-11-10**

El Presidente, los Consejeros y el Secretario General asistieron en la Lonja de Valencia a la entrega de los Premios Jaume I con asistencia de S.A.R. la Infanta D<sup>a</sup> Margarita de Borbón.

## **25-11-010**

El Presidente asistió a la inauguración del nuevo despacho de la firma Gómez-Acebo y Pombo.

## **30-11-10**

El Presidente clausuró el Congreso sobre la Constitución de 1812 en la Facultad de Derecho de la Universitat de València organizado por el Departamento de Derecho Constitucional.

### **09-12-10**

El Presidente asistió al acto de investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad Católica de Valencia del Cardenal Emmo. y Rvdmo. Sr. D. Antonio Cañizares.

### **13-12-10**

El Presidente asistió en el Palacio de Justicia a la toma de posesión de la Excm. Sra. D<sup>a</sup> Pilar de la Oliva como Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana.

### **18-12-10**

El Presidente asistió al acto de llegada del AVE a Valencia presidido por SS.MM. Los Reyes.

---

## C

### **CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE EL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA, LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA Y LA FUNDACIÓN UNIVERSIDAD EMPRESA DE VALENCIA, PARA LA FORMACIÓN DE PRÁCTICAS FORMATIVAS POR PARTE DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS**


---

Durante el año 2010 han realizado su “*practicum*” en el Consell Jurídic Consultiu estos alumnos de la Facultad de Derecho de la Universitat de València:

- Jessica Tapias Derch
- Rubén Monteagudo Robles
- Marta Beltrán Torres
- Eduardo García Montoliu
- Luis Miguel Araque Lapuente
- Javier Alejandro Olmos Lázaro
- Raquel Valle Escolano

Y también lo ha hecho el alumno de la Universidad de Alicante Ernesto José Caparrós Ródenas.

El programa desarrollado tuvo este contenido:

- Colaboración con los Letrados del Consell, facilitándoles la búsqueda de jurisprudencia y legislación aplicable a los asuntos sometidos a consulta del Consell, cuya preparación tengan encomendada.
  - Participación, junto con el Servicio de Coordinación y Documentación, en tareas relacionadas con la biblioteca del Consell.
  - Manejo de Bases de datos informáticas de jurisprudencia y legislación de Aranzadi, BOE y Lex-Data, así como las bases de datos del propio Consell Jurídic.
  - Seguimiento y actualización de la Base de datos sobre las cuantías de las indemnizaciones propuestas por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Generalitat.
- 

### V

## PERSONAL E INFRAESTRUCTURA

---

### A

## BIBLIOTECA

---

Para ejercer con rigor y eficacia su función jurídico-consultiva el Consell Jurídic precisa de una permanente actualización de sus fondos bibliográficos, incorporando todas aquellas novedades que puedan ser de utilidad para el ejercicio de su labor asesora en general y, en especial, para lograr la mejor fundamentación jurídica en sus dictámenes, razón por la que, como viene siendo habitual, también en el año 2010 se ha producido un incremento de su patrimonio documental, tanto a través de adquisiciones onerosas como gratuitas.

Igualmente, como todos los años se ha procedido al recuento y actualización del inventario de los fondos bibliográficos, y como novedad se ha procedido a la reubicación de las secciones más consultadas para facilitar su acceso a sus usuarios.

Con la finalidad de mejorar las herramientas informáticas de consulta jurídica se ha suscrito la base de datos “La Ley Digital”, mientras que, por el contrario, se ha dado de baja de la base de datos sobre responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales, de DAPP, debido a su escasa utilización. Respecto al resto de bases de datos anteriormente existentes (Westlaw -Legislación consolidada estatal y de las comunidades autónomas, legislación europea y práctico de Urbanismo- de Editorial Aranzadi; el Derecho Sanitario Práctico, de Lex Nova; y Tirant on line, de Tirant lo Blanch) se ha procedido a su renovación, y en el caso de Westlaw se ha ampliado su ámbito a la “Doctrina Generalista”, “Diccionario Jurídico”, y “Sistema de Alertas”.

El intercambio regular de publicaciones se ha ampliado a la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas del Gobierno de Castilla-La Mancha.

La Biblioteca también ha continuado con la gestión de los proyectos editoriales del Consell Jurídic (*Memoria y Doctrina Legal* del año 2009 y números 11 y 12 de la *Revista Española de la Función Consultiva*), así como de los nuevos suscriptores.

Del mismo modo, a través del correo electrónico se han continuado desplegando el servicio de difusión selectiva de información jurídica, la distribución mensual del boletín de novedades bibliográficas y el servicio de alerta informativa de los sumarios del DOCV y del BOE, así como los envíos semanales de las Disposiciones Generales de interés publicadas en ellos.

Por último, debe destacarse en el ámbito docente la realización de labores de coordinación de las prácticas formativas de estudiantes de Derecho de la Universitat de València, la Universidad de Alicante y la Universidad Jaume I de Castellón, a través del respectivo programa de Cooperación Educativa.

---

## B

### INFORMÁTICA Y BASES DE DATOS

---

Respecto al *hardware*, como consecuencia del deterioro del parque informático, así como por la necesidad de proceder a su actualización, en el año 2010 este Consell Jurídic Consultiu ha adquirido 4 ordenadores DELL Optiplex 380 DT, 3 monitores, 3 impresoras (una láser color, otra láser y otra de inyección de tinta). Por otro lado, dentro del plazo de garantía se ha procedido a la sustitución del disco duro de red IOMEGA StorCenter ix2.

En cuanto al *software* el Consell Jurídic ha sustituido el anterior sistema antivirus (Panda AdminSecure) por un nuevo sistema (Panda Cloud Office Protection) que presenta como principal ventaja la de agilizar la actualización de la lista de virus existentes permitiendo localizar rápidamente los virus más novedosos.

Igualmente se ha reemplazado el gestor de base de datos del software de contabilidad anterior (Anywhere) por uno más actual (SQL Server).



Asimismo se ha instalado el programa Alternatiff para poder imprimir las imágenes de los documentos remitidos por la Autoridades consultantes en soporte óptico (CD) y formato TIFF.

En cuanto a *Internet* se ha completado la base de datos de la Doctrina Legal correspondiente a los dictámenes del año 2009 (en la versión castellana en su totalidad y sólo los seleccionados en la versión valenciana). Del mismo se han elaborado las ‘Estadísticas’ (sobre asuntos dictaminados del año 2009), y se ha incluido en la página Web la ‘Memoria 2009’ y diversas informaciones relativas a acontecimientos o sucesos de interés (“Jornada sobre Aspectos Jurídicos Subvenciones”).

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que exige que se difunda a través de Internet el Perfil de Contratante del órgano de contratación, con la finalidad de incluir cualesquiera datos e informaciones referentes a su actividad contractual, se ha creado un enlace en la página web del Consell Jurídic Consultiu que permite acceder a su Perfil de Contratante, así como al de los organismos e instituciones de la Generalitat. A tal efecto se instaló un lector de tarjeta con firma electrónica para restringir el acceso de un usuario de esta Institución a tal aplicación informática, y garantizar de este modo la autenticidad, integridad, inalterabilidad y fecho de la información publicada.

Para lograr una rápida conexión con Internet de los equipos informáticos del Consell Jurídic se ha procedido a la ampliación del ancho de banda de la línea telefónica que pasa de 2 a 4 MB, así como a la sustitución del router por otro más actualizado. La conexión a través de Internet del Consell Jurídic con la Generalitat ha variado, dejando de usarse por su obsolescencia el sistema GigaADSL pasándose a utilizar el sistema VPN-IP.

En el apartado de *Publicaciones*, para difundir la Revista Española de la Función Consultiva, editada por nuestra Institución, se han incluido en la página web los números 10 y 11 de esta revista, así como el sumario de los números 12 y 13.

También se ha elaborado un CDROM recopilatorio de toda la Doctrina Legal, así como de la totalidad de los Estudios y Sugerencias del Consell Jurídic Consultiu desde su creación hasta el año 2009. Así mismo, se han efectuado los trabajos previos de maquetación de nuestras publicaciones editadas en el año 2010, y de los trípticos e invita-

ciones correspondientes a las Jornadas formativas celebradas durante el año.

Por último, como es habitual, se han realizado las tareas ordinarias de mantenimiento y reparaciones menores en los equipos y sistemas del Consell Jurídic.

---

### C

#### GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

---

El día 30 de julio de 2010 el Presidente de este Consell, previa deliberación del Pleno, aprobó el Anteproyecto de Presupuesto para el año 2010, remitiéndose posteriormente a la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.

En la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el año 2010 el Presupuesto del Consell Jurídic Consultiu para dicho periodo quedó cifrado en 3.019.831,09 euros.

---

### D

#### PERSONAL

---

El día 30 de agosto de 2010 causó baja por jubilación anticipada a petición propia el subalterno D. Daniel Calzada Caballero.

Ha pasado a prestar sus servicios en este Consell D<sup>a</sup> Juliana Alarcón García, formalizándose contrato laboral el día 1 de septiembre de 2010 al amparo de lo establecido por el Real Decreto 2720/1998, ocupando el puesto de trabajo n<sup>o</sup> 32, subalterno-conductor de la Relación de Puestos de Trabajo de la Institución.

---

### E

#### CONTRATACIÓN

---

En febrero de 2010 se encargó la impresión de los ejemplares en soporte papel y en soporte CD de la “Doctrina Legal del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Año 2009”.

Mediante Resolución de 27 de abril de 2010 del Presidente del Consell Jurídic Consultiu se acordó la adhesión a la Resolución de 30 de marzo de ese año de la Consellera de Justicia y Administraciones Públicas, sobre declaración de emergencia de la contratación de los servicios de telecomunicaciones de la Generalitat y encomienda transitoria de la prestación de los citados servicios a las empresas que venían prestándolos, hasta que se instruyese y formalizase el correspondiente contrato por la Conselleria. Una vez adjudicados y formalizados por la Conselleria los lotes correspondientes a la Adquisición Centralizada de los Bienes y Servicios de Telecomunicaciones de Uso Común, así como el Soporte, Desarrollo, Racionalización y Seguridad de aquéllos y la Homologación de Servicios TIC, el Presidente del Consell Jurídic ha suscrito los oportunos contratos con Telefónica, empresa adjudicataria, de los lotes correspondientes a servicios de móviles y a los servicios de voz y de datos.

También en el año 2010 se contrató la impresión de los ejemplares correspondientes a los números 11 y 12 de la “Revista Española de la Función Consultiva”. El nº 11 contenía estudios sobre el procedimiento de elaboración de los reglamentos y la técnica normativa, y el nº 12 sobre la posición institucional de los Consejos Consultivos, contratación del sector público, el impacto por razón de género en la elaboración de las normas y en la contratación administrativa, y el estatuto del concejal no adscrito y el derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución.

En mayo de 2010 se contrató la impresión de ejemplares de la “Memoria 2009”, publicación periódica en la que se describe la composición y las tareas desarrolladas por nuestra Institución, así como las observaciones y sugerencias relacionadas con los asuntos dictaminados por el Consell Jurídic.

Mediante Resolución de 14 de junio de 2010 del Presidente del Consell Jurídic Consultiu se procedió a revisar el precio para los años 2009 y 2010 del contrato administrativo para la prestación del servicio de limpieza de la sede del Consell Jurídic, suscrito con Limpiezas Ecológicas del Mediterráneo S.A. (ECOMED) el 15 de diciembre de 2006.

El 21 de julio de 2010 el Pleno del Consell Jurídic Consultiu adoptó el acuerdo de aprobar el Pliego Tipo de Cláusulas Administrativas para contratar servicios mediante procedimiento abierto o restringido. Posteriormente, el 23 de septiembre el Pleno de esta Institución introdujo determinadas modificaciones en el Pliego Tipo citado para adecuarlo a las variaciones producidas por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, en la Ley de Contratos del Sector Público, y por la Ley 15/2010, en la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales.

Tras la tramitación del oportuno procedimiento de contratación con licitación pública, el 14 de diciembre de 2010 se suscribió por el Presidente del Consell Jurídic Consultiu con el representante de la empresa LIMPIEZAS ECOLÓGICAS DEL MEDITERRÁNEO S.A. (ECOMED) el contrato administrativo para la prestación del servicio de limpieza de la sede del Consell Jurídic para los años 2011 y 2012, ambos inclusive, prorrogable hasta el 31 de diciembre de 2014.

Asimismo, durante el año 2010 se renovaron los dominios de internet de la Institución, y continuaron los contratos de telefonía fija y móvil.

---

## F

### REGISTROS

---

#### a) Registro General de Entrada y Salida

El Registro General de documentos, totalmente informatizado, se abrió al público durante todo el año, de lunes a jueves desde las nueve horas hasta las catorce horas y de las diecisiete horas a las diecinueve, y el viernes desde las nueve horas hasta las catorce.

El total de asientos de entrada correspondientes al año 2010 fue de 2342 documentos, siendo los de salida 1469.

### **b) Registro de expedientes sometidos a consulta**

En el ejercicio 2010 se sometieron a consulta 1358 asuntos, de los cuales han podido ser dictaminados durante el ejercicio 1084 expedientes.

### **c) Registro de resoluciones y disposiciones recaídas en asuntos dictaminados por el Consell**

En cumplimiento del artículo 7 del Reglamento del Consell -el cual dispone que la autoridad consultante comunicará al Consell Jurídic Consultiu, en el plazo de 15 días, la resolución recaída o la disposición aprobada- han tenido entrada en el Registro de resoluciones y disposiciones un total de 788, de las cuales 1 corresponde a asuntos sometidos a consulta en el año 2007, 2 a asuntos sometidos en el año 2008, 248 a asuntos sometidos en el año 2009 y 537 del ejercicio contemplado.

De estas 788 resoluciones o disposiciones comunicadas, 718 han sido de conformidad con el dictamen emitido, y 70 bajo la fórmula de “oído el Consell Jurídic Consultiu”. Porcentualmente, la proporción de conformidad, por tanto, ha sido del 91'12 %.

---



---

---

**Segunda parte**

**OBSERVACIONES Y  
SUGERENCIAS**





## I

### INTRODUCCIÓN

---

Como señala el artículo 77 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu, a continuación se recogen las observaciones y sugerencias que el Pleno ha considerado oportuno recoger en esta ocasión, buscando la mejora del funcionamiento de la Administración en la Comunitat Valenciana a partir de la experiencia adquirida en el ejercicio de su función consultiva.

En esta ocasión se incluye una recomendación al Gobierno Valenciano para que en todos los Anteproyectos de Leyes, Proyectos de Decretos Legislativos y de Reglamentos se incluya el informe sobre “*impacto de género*” a que hace referencia la Directiva 2002/73/ de la Comunidad Europea. También se realiza un estudio sobre la utilización de soportes documentales distintos al papel en la remisión de documentos o expedientes entre órganos o administraciones, partiendo de la propia experiencia de este Consell, y haciendo una especial referencia al principio de equivalencia de soportes y sus límites. Por último, en este capítulo se realiza una aproximación al Derecho Comunitario de la competencia y a las encomiendas o encargos de prestaciones por parte de las Administraciones en favor de entes de su sector público o de terceros, como glosa de los dictámenes 301/2010 -sobre un supuesto de modificación sobrevenida de la composición del capital de una empresa inicialmente de capital íntegramente público a la que la Diputación de Valencia le encomendó la gestión de los residuos sólidos de la zona y que, posteriormente, pasó a ser de capital mixto- y del Dictamen 1078/2010, respuesta a la consulta facultativa formulada por las Cámaras de Comercio sobre la posibilidad de que la Generalitat pueda celebrar convenios con dichos entes para encargarles facultades de encomienda de gestión y delegación de funciones.

---



## II

### LA EXIGENCIA DE INCLUIR EL INFORME SOBRE “IMPACTO DE GÉNERO” EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE NORMAS

---

La igualdad entre hombres y mujeres es un principio básico que comparten todas las sociedades avanzadas, razón por la que en los últimos tiempos aparece recogido en nuestra Constitución y en las normas internacionales sobre derechos humanos. Ejemplo de ello es la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en el mes de diciembre de 1979, así como la importancia dada a este principio en las Conferencias Mundiales de Nairobi (1985) y Pekín (1995).

Del mismo modo, la normativa de la Unión Europea contiene diversas referencias a la igualdad entre hombres y mujeres desde el Tratado de Funcionamiento firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, en el que se decía textualmente que *“en todas sus acciones, la Unión se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad”*, así como que *“el Consejo, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo... u orientación sexual”* (artículo 19.1), y que *“la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos: i) la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y al trato en el trabajo”* (artículo 153.i)).

Por su parte, el Tratado de la Unión Europea en la versión consolidada publicada en el DOUE de 9 de mayo de 2008, contiene diversos preceptos sobre esta materia, tales como:

- Artículo 2, en el que después de destacar que la Unión Europea se fundamenta, entre otros valores, en los de *“respeto a la dignidad”* e *“igualdad”*, añade que tales valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por *“la no discriminación”* o *“la igualdad entre mujeres y hombres”*.

- Artículo 3.3, que precisa que la Unión *“fomentará... la igualdad entre mujeres y hombres”*.
- Artículo 7, según el cual *“el Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones”* (apartado 2); y que, tras esa constatación, *“el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo...”*.
- Artículo 13.1, que establece que *“el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo...u orientación sexual”*.

Por Decisión del Consejo de la Unión Europea de 20 de diciembre de 2000, como complemento a los objetivos de la acción comunitaria prevista para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, se estableció un programa de acción comunitaria sobre la estrategia a seguir en materia de igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005), incidiendo en la evaluación del impacto en función del sexo en distintos ámbitos de intervención de la estrategia marco comunitaria (vida económica, social, vida civil...).

La Directiva 2002/73/CE, de 23/12, del Parlamento Europeo y del Consejo, modificó el artículo 1 de la Directiva 76/207/CEE, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales y a las condiciones de trabajo, disponiendo que *“los Estados miembros tendrán en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres al elaborar y aplicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas...”*. También el Consejo de la Unión Europea aprobó la Directiva 2004/113/CE, de 13/12, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y a su suministro.

Asimismo, ante la constatación de que las decisiones políticas pueden tener diferente impacto en las mujeres y en los hombres, la Comisión de la Unión Europea aprobó una comunicación sobre la transversalidad (“mainstreaming”) como primer paso para realizar el compromiso de la Unión Europea de integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias, elaborando también una “Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género”.

Por su parte, el Plan de trabajo de la Comisión para la igualdad entre las mujeres y los hombres 2006-2010 tiene como objetivo mejorar la gobernanza a favor de la igualdad, poniendo en práctica las metodologías de la igualdad de género, como son la evaluación del impacto de género y la elaboración de su Presupuesto teniendo en cuenta esta dimensión.

### **La situación en España**

El artículo 14 de la Constitución proclama que los españoles son iguales ante la ley, sin que puede prevalecer discriminación alguna por razón de sexo; y el artículo 9.2 ordena a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

En el ámbito estatal, la Ley 30/2003, de 13 de octubre, de Medidas, modificó el artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno), indicando que el procedimiento de elaboración de proyectos de ley se iniciará en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, y que irá acompañado, entre otros documentos, por *“un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen”*. Asimismo se añadió un segundo párrafo al artículo 24.1.b) de dicha Ley del Gobierno, con la siguiente redacción: *“En todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo”*.

Posteriormente se ha aprobado la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva entre Hombres y Mujeres, en cuya Exposición de Motivos se indica que la Ley *“incorpora al ordenamiento español dos directivas en materia de igualdad de trato, la 2002/73/CE, de reforma de la Directiva 76/207/CEE...; y la Directiva 2004/113/CE...”*.

Concretamente, el artículo 19 de esta Ley Orgánica exige que *“los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género”*, precepto que conforme a la Disposición Final Primera de la citada Ley Orgánica constituye *“regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el artículo 149.1.1º de la Constitución”*.

Por otra parte, por Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, como documento que debe redactar el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de aquél. Este documento es de carácter único, incluyendo no sólo el “impacto por razón de género” (en el que *“se analizarán y valorarán los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica a que se refiere la disposición adicional primera<sup>3</sup>”*), sino también un pronunciamiento sobre estos aspectos (artículo 2 del Real Decreto):

- a) Oportunidad de la propuesta.
- b) Contenido y análisis jurídico, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas.

---

<sup>3</sup> Indica esta Disposición Adicional que *“a propuesta de los Ministerios de Presidencia, Economía y Hacienda, Política Territorial e Igualdad, se elevará al Consejo de Ministros para su aprobación antes de 31 de diciembre de 2009, una Guía Metodológica que deberá seguirse en la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo”*.

### Ámbito autonómico

La situación existente respecto de la petición del informe sobre impacto de género en las Comunidades Autónomas ha sido descrita con detalle por Caturla Carratalá y Cobacho Gómez<sup>4</sup>.

En este momento, las situaciones posibles pueden recogerse en 3 grandes grupos:

- a) Comunidades Autónomas que disponen de normativa propia que exige el informe sobre impacto por razón de género en la elaboración de las disposiciones normativas (por ejemplo Andalucía, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, Navarra, País Vasco o Murcia).
- b) Comunidades Autónomas que no disponen de normativa específica que exija este informe, pero que de facto lo vienen exigiendo o recomendando amparándose en la previsión de la normativa comunitaria o estatal (por ejemplo Madrid).
- c) Comunidades Autónomas que ni disponen de normativa específica que exija este informe, ni lo exigen de manera sistemática (ejemplo Comunitat Valenciana...).

En todo caso, las autoras citadas consideran como opción más adecuada para garantizar la eficacia del informe que su confección corresponda al órgano que elabore el texto del proyecto normativo, sometiéndolo posteriormente a informe de los órganos competentes en materia de igualdad de género, cuando la disposición tenga repercusiones desde la perspectiva de género. Igualmente advierten que, con carácter general, los Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas se limitan a constatar el cumplimiento formal de este trámite, sin entrar en el análisis de su contenido, salvo en lo relativo al requerimiento al autor del proyecto de norma para la utilización de un lenguaje no sexista.

---

<sup>4</sup> En el estudio “Informe de impacto por razón de género en los procedimientos de elaboración de las disposiciones normativas: su regulación y doctrina de los órganos consultivos”, de CATURLA CARRATALÁ, Carmen, y COBACHO GÓMEZ, María Concepción, recogido en la Revista Española de la Función Consultiva nº 12, Julio/Diciembre 2009, editada por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

En la Comunitat Valenciana, la Generalitat ha promulgado la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (en adelante, Ley 9/2003), que tiene por objeto *“regular y hacer efectivo el principio de igualdad de mujeres y hombres en la Comunidad Valenciana, establecer los principios generales que deben orientar dicha igualdad, determinar las acciones básicas que deben ser implementadas, así como establecer la organización administrativa para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en la Comunidad Valenciana”*.

Pero ni la Ley 9/2003, ni los artículos 42 (sobre elaboración de los Anteproyectos de Leyes y de Proyectos de Decretos Legislativos) y 43 (sobre elaboración de Reglamentos) de la Ley 5/1983, del Consell, de 30 de diciembre, ni el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, ni ninguna otra norma específica de la Generalitat exigen expresamente la elaboración de un informe sobre impacto de género con carácter previo o simultáneo a la redacción del correspondiente proyecto normativo.

Ante el silencio de la norma valenciana sobre esta cuestión se ha suscitado en la práctica la polémica sobre la necesidad u oportunidad de la exigencia de tal informe y las consecuencias jurídicas que, en su caso, puede producir la omisión de su elaboración previa o simultánea a la redacción de la correspondiente norma.

Al parecer, la pretendida exigencia jurídica del informe de impacto de género se apoyaría tanto en una interpretación finalista de la normativa de la Unión Europea sobre el principio de igualdad de género como en la normativa estatal que, al transponer la Directiva 2002/73/CE, viene a exigir el informe. El planteamiento teórico sería el siguiente: si bien los preceptos de la Ley estatal 30/2003 no tienen carácter básico, por el contrario se le reconoce al artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007 el carácter de *“regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales”* y, en consecuencia, aunque este último precepto únicamente exija el informe de impacto de género de proyectos de disposiciones generales que *“se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros”*, por su carácter de condición básica de igualdad y como transposición de la citada Directiva 2002/73/CE cabría interpretarlo extensivamente como aplicable también a los órganos colegiados superiores ejecutivos de las Comunidades Autónomas con funciones normativas en su respectivo ámbito competencial similares a



las del Consejo de Ministros (aprobación de Anteproyectos de Ley, de Proyectos de Decreto-Legislativo, de Proyectos de Decreto-Ley o de Proyectos de Decreto).

En este momento, la cuestión no es meramente teórica, pues ya ha recaído alguna Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana que ha declarado la nulidad de una disposición general por la omisión de tal informe.

Concretamente, la Sentencia 1637/2009, de 15 de diciembre, de la Sala Tercera del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, declara nulo el Decreto del Consell de la Generalitat 56/2006, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Funcionamiento de la Inspección de Servicios Sanitarios de la Conselleria de Sanidad (DOCV de 15/5/2006), por haberse *“producido la omisión en la emisión del informe sobre impacto de género”*, previsto en el artículo 24.1.b) segundo párrafo, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Y ello a pesar, como se ha dicho, de que el referido precepto no ha sido calificado expresamente por el legislador estatal como básico.

El fundamento principal del fallo radica en el planteamiento teórico expuesto más atrás: la aplicación supletoria del procedimiento de elaboración de los reglamentos estatales contenido en la Ley del Gobierno para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo. Así, el Fundamento Jurídico Tercero de la citada Sentencia señala que *“a falta de la consiguiente actividad legislativa de las Comunidades Autónomas, esa normativa estatal puede ser necesaria para garantizar el cumplimiento del Derecho derivado europeo, función que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos..., porque de lo contrario podría llegarse a la absurda conclusión de que, ante la pasividad normativa de todas o algunas Comunidades Autónomas, se vedara la aplicación de la normativa comunitaria, resultado éste que nunca puede quedar justificado en virtud de una rígida interpretación del orden constitucional de competencias y que, precisamente, una cláusula de cierre como la del art. 149.3 CE contribuye a evitar...”*.

La indicada Sentencia ha sido objeto del Recurso de Casación 8/611/2010, interpuesto por la Abogacía de la Generalitat Valenciana, ante la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, recurso que se apoya, en síntesis, en los siguientes argumentos:

- a) La no aplicación directa del artículo 24.1.b) de la Ley de Gobierno, porque no constituye norma de procedimiento administrativo común dictada al amparo del artículo 149.1.18ª CE.
- b) La inaplicación supletoria del artículo mencionado de la Ley estatal, en atención a que conforme a la STCo 61/1997, de 20 de marzo, *“el presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del Derecho”*, considerando que en esta materia no existe laguna al haber sido regulada exhaustivamente por el artículo 43 de la Ley del Consell en el que se establece el procedimiento de elaboración de los reglamentos de la Generalitat.
- c) Inexistencia de norma de Derecho Comunitario Europeo que imponga con carácter imperativo la exigencia de un informe sobre impacto de género en la elaboración de los proyectos normativos de los Estados miembros.
- d) Aunque el artículo 1 de la Directiva 76/207/CEE dispone que *“los Estados miembros tendrán en cuenta de manera activa el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres al elaborar y aplicar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas”*, por su naturaleza jurídica de Directiva comunitaria queda en manos de las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para lograr los objetivos previstos en ésta, correspondiendo a la Generalitat la decisión sobre cómo alcanzar el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres habida cuenta de las competencias exclusivas de ésta para *“el desarrollo y ejecución de la legislación de la Unión Europea en la Comunidad Valenciana en aquellas materias que sean de su competencia”* y para la *“promoción de la mujer”* (artículos 49.4 y 49.1.26 del Estatuto de Autonomía).
- e) La nulidad derivada del procedimiento de aplicación de las disposiciones de carácter general debe ser aplicada con criterios de prudencia y moderación, lo que hace entrar en juego el criterio de la proporcionalidad entre la infracción cometida, la influencia de la misma en el acto o la disposición respectiva y las consecuencias derivadas de la nulidad (STS 26/10/1999).

En todo caso, estando en este momento pendiente de resolución por el Tribunal Supremo el recurso de casación planteado, y aunque no se

haya pedido la ejecución provisional de la sentencia impugnada, este Consell Jurídic estima que cautelarmente, por razones prácticas y de prudencia, con el objetivo de evitar otro eventual pronunciamiento judicial desfavorable para la Administración por el citado defecto de forma y como consecuencia la nulidad de futuras normas valencianas, se recomienda que en todos los Anteproyectos de Leyes, Proyectos de Decreto Legislativo, Proyectos de Decreto-Ley y Proyectos de Reglamento se practique este trámite, como en ocasiones se viene haciendo, a expensas del pronunciamiento del TS al respecto al resolver el recurso de casación planteado.

—



### III

#### LA UTILIZACIÓN DE SOPORTES DOCUMENTALES DISTINTOS AL PAPEL EN LA REMISIÓN DE DOCUMENTOS O EXPEDIENTES ADMINISTRATIVOS ENTRE ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS O ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: EL PRINCIPIO DE EQUIVALENCIA DE SOPORTES Y SUS LÍMITES

---

##### El acto jurídico, el documento, el soporte del documento y el formato

Con carácter preliminar puede afirmarse que los actos jurídicos -entendida esta expresión en su sentido más amplio, es decir, como comprensiva tanto de los actos jurídicos en sentido estricto como de los negocios jurídicos o de los contratos- con independencia de que provengan de entidades públicas o privadas o, incluso de particulares, se caracterizan porque sus consecuencias jurídicas son fruto de una voluntad consciente y deliberada.

Esta aseveración debe matizarse respecto a cierto tipo de actos o negocios jurídicos para los que el ordenamiento jurídico puede exigir su plasmación en un determinado tipo de documento o, incluso, la observancia de ciertas formalidades como requisito *ad solemnitatem* para que desplieguen su eficacia jurídica (por ejemplo para que la hipoteca quede válidamente constituida hace falta su constitución en escritura pública y su inscripción en el Registro de la Propiedad, conforme a lo previsto en el artículo 1875 en relación con el 1280.1º del Código Civil).

Conviene advertir que en la actuación de las Administraciones Públicas y de los interesados han de diferenciarse los siguientes conceptos:

- a) Los ACTOS JURÍDICOS propiamente dichos, sean administrativos o privados, sean escritos, orales, acústicos o por signos.
- b) Los DOCUMENTOS que reflejan aquéllos actos, públicos o (siendo una de sus especies los documentos administrativos) privados.

- c) El SOPORTE DOCUMENTAL, como elemento esencial para el reflejo de la información del documento (soporte papel, soporte magnético –discos duros y disquetes-, soporte óptico –CD,s y DVD,s-...).
- d) El FORMATO DEL FICHERO en el que se contiene la información que se incorpora al soporte documental, y que puede ser de texto (ejemplo TXT, RTF, HTML, XML...), de imagen (ejemplo BMP, TIFF, JPG, GIF...), de sonido (ejemplo MP3, WAV, WMA...).

En este sentido, resulta muy clarificadora la afirmación de Gamero Casado<sup>5</sup> de que *“una cosa es el acto administrativo, otra el documento administrativo y otra el soporte de cualquiera de ellos”,* pues *“el documento que contenga un acto administrativo puede encontrarse en diferentes soportes: hasta ahora el tradicional era el papel, pero existen otros distintos, de muy diverso tipo”*.

Una de las acepciones mas utilizadas de los actos administrativos es la que los considera como declaraciones jurídicas (de voluntad, de deseo, de conocimiento o de juicio) de una Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la potestad reglamentaria. Excepcionalmente también se consideran actos administrativos los procedentes de otros sujetos de Derecho distintos cuando materialmente ejercitan funciones administrativas de naturaleza no reglamentaria (por ejemplo acto de adjudicación de un contrato de obras por los órganos competentes de Les Corts, sanción disciplinaria impuesta a un Juez por el Consejo General del Poder Judicial, autorización de apertura de una farmacia otorgada por el Colegio de Farmacéuticos cuando se le hubiera atribuido o delegado esta función pública...), y su fiscalización corresponde igualmente a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (artículos 1.3 y 2 apartados c) y d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

Normalmente los actos administrativos se exteriorizan expresamente, principalmente por escrito, pero también son admisibles bajo ciertas

---

<sup>5</sup> “Objeto, ámbito de aplicación y principios generales de la Ley de Administración Electrónica: su posición en el sistema de fuentes”, de GAMERO CASADO, Eduardo contenido en el libro “La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos”, Editorial Aranzadi S.A., Navarra 2008, página 100, obra coordinada por el citado autor y por Valero Torrijos, Julián.

circunstancias actos verbales, acústicos, por signos o por cualquier otra forma de comunicación (por ejemplo el agente de tráfico que regula la circulación por la posición de los brazos, utilizando el silbato, o con la utilización de postes o señales...), sin perjuicio de que a veces sea necesario que posteriormente se deje constancia documental de los actos administrativos ya producidos (por ejemplo para poder constatar el incumplimiento por un conductor de un vehículo de la orden verbal o acústica dada por un agente de tráfico y así iniciar e instruir un procedimiento sancionador...). Como señala el artículo 55 de la Ley 30/1992, la regla general es que *“los actos administrativos se producirán por escrito”*, pero admite la excepción al indicar que así es *“a menos que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia”* (apartado 1), si bien matiza que cuando se ejerza la competencia de forma verbal *“la constancia escrita del acto, cuando sea necesaria, se efectuará y firmará por el titular del órgano inferior o funcionario que la recibe oralmente, expresando en la comunicación del mismo la autoridad de la que proceda”*; y que en el caso de resoluciones *“el titular de la competencia deberá autorizar una relación de las que haya dictado de forma verbal, con expresión de su contenido”* (apartado 2).

Incluso el Derecho Administrativo admite los actos administrativos presuntos, es decir, aquellos que no requieren de una manifestación expresa (ni escrita ni oral), sino que se producen en ciertos supuestos por el transcurso del plazo fijado sin que la Administración haya cumplido con su obligación de resolver expresamente y notificar su resolución a los interesados. El artículo 43.1 de la Ley 30/1992 dispone que *“en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado,... el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o a los interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo”*, exceptuando sólo la producción del acto presunto positivo: *“en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho Comunitario establezcan lo contrario”*, *“en los procedimientos relativos al derecho de petición a que se refiere el artículo 29 de la Constitución”*, *“aquellos cuya estimación tuviera como consecuencia que se transfirieran al solicitante o a terceros facultades relativas al dominio público o al servicio público”*, o en *“los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones”* salvo en el caso de que se trate de un recurso de alzada interpuesto contra la desestimación por silencio de una solicitud, supuesto éste en que transcurrido el plazo para resolver y notificar la resolución dada al recurso sin que ello se hubiera producido se entenderá estimado este recurso.

Así pues, dicho de otra forma, aunque la mayoría de los actos administrativos suelen reproducirse de forma expresa, normalmente escrita, y se materializan en un documento, existen muchos actos administrativos válidos que sin embargo no llegan a tener reflejo documental.

Igualmente, los actos de las personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho Privado que intervienen en los procedimientos administrativos se suelen emitir por escrito, pero pueden producirse de forma verbal, sin perjuicio de que para su constancia el funcionario correspondiente proceda posteriormente a reflejar su contenido en un documento administrativo (por ejemplo en una diligencia de comparecencia, en un acta de manifestaciones, etc.).

De forma habitual se viene entendiendo por “*documento del expediente*” cualquier soporte<sup>6</sup> (en papel, en soporte tecnológico<sup>7</sup> -electrónico, informático o telemático-) que contenga información *apta para ser incorporada a un expediente*, por reunir determinados requisitos o garantías mínimas que más adelante analizaremos.

A su vez, los documentos pueden ser públicos, que, a tenor del artículo 1216 del Código Civil serían “*los autorizados por un Notario o empleado público competente, con las solemnidades requeridas por la ley*” o documentos privados (artículos 1225 Cc).

Dentro de los documentos públicos se incluyen los documentos administrativos, que serían “*los documentos válidamente emitidos por los órganos de las Administraciones Públicas*” (artículo 46.4 Ley 30/1992), como por ejemplo un certificado expedido por un Secretario de un Ayuntamiento, o un acta del Secretario de un órgano administrativo colegiado, o una resolución administrativa, etc.

---

6 CERVELLÓ GRANDE y FERNÁNDEZ definen el “soporte” como el “*objeto sobre el cual es posible grabar o recuperar datos*” (“La prueba y el documento electrónico”, en “Derecho de Internet, contratación electrónica y firma digital”, pág 39, coordinado por Mateu de Ros, R, y Cendoya Méndez de Vigo, J, Aranzadi, Elcano).

7 DAVARA RODRÍGUEZ distingue entre los “documentos generados o transmitidos por medios electrónicos”, los “documentos generados por medios informáticos” y los “documentos generados por medios telemáticos” (“El documento electrónico en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”, RAP, n° 131, págs 456-459), pero PUNZÓN MORALEDA ante la rápida evolución de las TIC propone usar el término “documentos tecnológicos” (“El documento tecnológico en el ámbito jurídico administrativo”, en Administraciones Públicas y Nuevas Tecnologías, Lex Nova, Valladolid, págs 54-57).



Señalan Cruz Mundet y Mikelarena Peña que cualquier documento se compone de 3 elementos: el soporte que le confiere corporeidad física, la información y la fijación de la información en el soporte<sup>8</sup>.

Este soporte la mayoría de las veces se hace necesario para dejar constancia de los actos administrativos, de los actos jurídicos de los interesados y de las actuaciones de quiénes les asesoran o de los hechos sobre los que debe resolver la Administración correspondiente. Ejemplo de ello son los informes, recursos administrativos, croquis, planos, imágenes, dibujos, fotografías, sonidos, etc. acreditativos de los hechos sobre los que debe resolver la Administración, mientras que el texto total o parcial de un libro o de una norma por sí mismo no tendría la consideración de documento del expediente porque obviamente su finalidad no es su incorporación a éste, sin perjuicio de que pueda servir para fundamentar un acto administrativo o unas alegaciones de un particular en un asunto concreto y que por esta vía se incorporan a un documento.

Conforme a la normativa estatal, el “documento electrónico” (sea administrativo o privado) ha de reunir los siguientes requisitos para su validez (apartado j) del Anexo de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos –en adelante, LAE- y artículo 41.1 del Real Decreto 167/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la LAE, en adelante RD 167/2009):

- a) Contener información de cualquier naturaleza.
- b) Estar archivada la información en un soporte electrónico según un formato determinado y susceptible de información y tratamiento diferenciado. Ahora bien, ello no obsta que el documento original esté archivado en soporte electrónico y posteriormente se emitan copias en otros soportes (por ejemplo en papel o en soportes ópticos).
- c) Identidad e individualización de la información<sup>9</sup>, sin perjuicio de su posible incorporación a un expediente electrónico.

---

<sup>8</sup> “Información y documentación administrativa”, 2ª Edición, Tecnos, Madrid, 2006, pág. 220.

<sup>9</sup> Señala SANZ LARRUGA que *“la necesidad de asegurar de la determinación e individualización –y la permanencia y conservación- de los documentos electrónicos deriva de los mayores riesgos de modificación, transformación o manipulación a que se encuentran sometidos, lo cual obliga, a su vez, a extremar las garantías de su titularidad,*

Por otra parte, conforme a los artículos 29 de la LAE y 41.2 RD 167/2009 el “documento administrativo electrónico”, además de los requisitos señalados, ha de reunir los siguientes elementos para su validez:

- a) Ser expedido y firmado electrónicamente mediante firma electrónica del personal al servicio de las AAPP (artículo 18 LAE) o a través del sistema de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada (artículo 19 de la LAE).
- b) Ajustarse a los requisitos de validez de la Ley 30/1992.
- c) Referencia temporal por medios electrónicos, cuando la naturaleza del documento lo exija.

En concreto, el artículo 47.1 del Real Decreto 167/2009, para acreditar la referencia temporal de los documentos administrativos electrónicos que lo precisen admite 2 mecanismos:

- 1º) La “marca de tiempo”: la asignación por medios electrónicos de la fecha y, en su caso, la hora a un documento electrónico, que será utilizada en los casos en que las normas reguladoras no exijan el sello de tiempo.
- 2º) El “sello de tiempo”: la asignación por medios electrónicos de una fecha y una hora a un documento electrónico con la intervención de un prestador de servicios de certificación<sup>10</sup> que asegure la exactitud e integridad de la marca de tiempo del documento.

### **El principio de equivalencia de soportes**

En la actualidad se puede afirmar, como indica Gamero Casado<sup>11</sup>, que en el Derecho Administrativo rige el “*principio de equivalencia de*

---

*originalidad y autenticidad*” (Estudio sobre “Documentos y archivos electrónicos”, contenido en el libro “La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos”, Editorial Aranzadi S.A., Navarra 2008, página 463, obra coordinada por Gamero Casado, Eduardo, y por Valero Torrijos, Julián).

<sup>10</sup> La autoridad de sellado de tiempo en el ámbito del sector público de la Generalitat es la Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica (art 23.3 LAEG).

<sup>11</sup> Ver GAMERO CASADO, en obra citada en su página 100 y sigs.

*sportes*”, lo que significaría según este autor el reconocimiento del mismo valor y eficacia (equivalencia) a los documentos administrativos en soporte papel que a los contenidos en soporte electrónico o magnético (o, entendemos nosotros, en otros soportes distintos como el soporte óptico), siempre que reúnan determinados requisitos y garantías.

Ya adelantó la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de noviembre de 1997 que *“estamos asistiendo... en algunas facetas de la vida, incluso jurídica, al ocaso de la civilización del papel, de la firma manuscrita y del monopolio de la escritura sobre la realidad documental. El documento como objeto corporal que refleja una realidad fáctica con trascendencia jurídica, no puede identificarse, ya, en exclusiva, con el papel, como soporte, ni con la escritura, como unidad de significación. El ordenador y los ficheros que en él se almacenan constituyen, hoy día, una nueva forma de entender la materialidad de los títulos valores y, en especial, de los documentos mercantiles”*.

### **Documentos en soporte electrónico**

El principio de equivalencia de soportes aplicado a los documentos en soporte electrónico es lógica consecuencia de la voluntad del legislador de impulsar el uso de las nuevas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones (TIC) por las Administraciones Públicas, habida cuenta de las ventajas que presenta la Administración electrónica: facilita las gestiones de los ciudadanos ante la Administración, pues está abierta las 24 horas del día durante todos los días del año; agiliza la tramitación de los expedientes administrativos porque el intercambio de documentos es instantáneo; a pesar de las fuertes inversiones iniciales a la larga supone un ahorro de costes en medios materiales, humanos....

Ilustra esta afirmación la Exposición de Motivos de la LAE que, en su apartado I, indica que entre las principales barreras con las que se encuentra el ciudadano en sus relaciones con la Administración Pública están *“el tiempo y el espacio: el tiempo que hay que dedicar a la relación con aquélla para la realización de muchos trámites de la vida diaria que empiezan a veces por la necesidad de una primera información que exige de un desplazamiento inicial, más los sucesivos desplazamientos y tiempo que se dedican a posteriores trámites a hacer con la Administración para las actividades más elementales”*, encontrando la solución a estas barreras en las TIC que *“hacen posible acercar la Administración hasta la sala de estar de los ciudadanos o hasta las ofi-*

*cinas y despachos de las empresas y profesionales”, lo que les permite relacionarse con ellas “sin colas ni esperas”, variando la percepción por los ciudadanos de su Administración que pasa a ser vista como “una entidad a su servicio y no como una burocracia pesada que empieza por exigir, siempre y para empezar, el sacrificio del tiempo y del desplazamiento que impone el espacio que separa el domicilio de los ciudadanos y empresas de las oficinas públicas”.*

Por otra parte, este principio de equivalencia entre el documento en papel y en soporte electrónico encuentra manifestaciones concretas en la LAE. También en la Ley 3/2010, de 5 de mayo, de la Generalitat, de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana (en adelante, LAEG) como serían, entre otras, las siguientes:

a) La admisión de la validez de emitir directamente por medios electrónicos, sin necesidad de impresión en papel, documentos administrativos, siempre que incorporen una o varias firmas electrónicas<sup>12</sup> e

---

<sup>12</sup> La “firma electrónica” es, simplemente, el “conjunto de datos en forma electrónica, consignados junto a otros asociados con ellos, que pueden ser utilizados como medio de identificación del firmante”, pero no vinculada a ningún documento concreto (apartado l) del Anexo de la LAE), pudiendo consistir tales datos en cifras, signos, códigos, barras, claves, etc (STS 3/11/1997), es decir, puede comprender otro tipo de firmas distintas a la firma con dígitos o números. Afirma LINARES GIL que un concepto tan genérico de firma electrónica incluye todo tipo de métodos técnicos, ya sean de carácter no criptográfico (password, firmas digitalizadas, lectura biométrica de las huellas de la mano con aparato de infrarrojos, método este último que la STS 2/7/2007 ya admitió para el control de presencia de los empleados públicos durante el horario de trabajo) como criptográfico (con cifras simétricas o asimétricas) (“Identificación y autenticación de las administraciones públicas”, de LINARES GIL, Maximinio, contenido en el libro “La Ley de Administración Electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos”, Editorial Aranzadi S.A., Navarra 2008, página 288, obra coordinada por el citado autor y por Valero Torrijos, Julián).

Sin embargo, la “firma electrónica avanzada” está vinculada subjetiva y objetivamente a un documento firmado, porque es “creada por medios que el firmante puede mantener bajo su exclusivo control” y permite “detectar cualquier cambio ulterior de los datos firmados” (apartado m) del Anexo de la LAE). La firma electrónica avanzada suele utilizarse con sistemas de “doble clave”, ya fue admitida por STS de 3/11/1997 como sustitutiva de la firma autógrafa (es decir, del “trazado gráfico, conteniendo habitualmente el nombre, los apellidos y la rúbrica de una persona”) en cuanto permitiera asegurar la procedencia y veracidad de su autoría y la autenticidad del documento al que se incorpora.

La “firma electrónica reconocida” es la “firma electrónica avanzada basada en un certificado reconocido y generada mediante un dispositivo seguro de creación de firma” (apartado n) del Anexo de la LAE).

incluyan una referencia temporal garantizada por medios electrónicos cuando la naturaleza del documento lo exija (artículo 29 la LAE).

b) El reconocimiento del carácter de copia auténtica a las copias obtenidas electrónicamente:

- Respecto de documentos electrónicos emitidos por el propio interesado o por las Administraciones Públicas, cuando quede constancia de que sean auténticas, si se trata de documentos públicos, o cuando su autenticidad haya sido comprobada, si se trata de documentos privados, y además el documento electrónico original se encuentre en poder de la Administración y que la información de firma electrónica y, en su caso, de sellado de tiempo permitan comprobar la coincidencia con dicho documento (artículos 30.1 de la LAE y 46 de la Ley 30/1992).
  
- Respecto de documentos emitidos originalmente por las Administraciones Públicas en soporte papel cuando se cumplan los requisitos del artículo 46 de la Ley 30/1992 (artículo 30.2 de la LAE). En el ámbito de la Comunitat Valenciana, se reconoce expresamente la posibilidad de destrucción de documentos administrativos que constasen originariamente en soporte papel, siempre que se hayan realizado copias electrónicas que cumplan las debidas garantías (calidad, contenido, accesibilidad y perdurabilidad), con la exigencia de que los procesos de digitalización que comporten destrucción del soporte original en papel incorporen el informe de la Conselleria con competencias en materia de administración electrónica (artículo 27.3 LAEG).

c) La admisibilidad de la tramitación del expediente por medios electrónicos (“el expediente electrónico”)<sup>13</sup>, llevándose el foliado mediante un índice electrónico firmado por la Administración, órgano o entidad actuante, que garantizará la integridad del expediente electrónico (todos los documentos de este expediente deben estar en soporte electrónico, sin perjuicio de que puedan existir copias de algunos de ellos que puedan expedirse en otros soportes) y permitirá su recuperación (artículo 32 apartados 1º y 2º LAE).

---

<sup>13</sup> El “expediente electrónico” (o virtual) sería el “conjunto de documentos electrónicos (administrativos o privados) correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan” (art 32.1 LAE).

En la Comunitat Valenciana se exige que los expedientes tramitados íntegramente en soporte electrónico se conserven, a todos los efectos, en dicho soporte, sin perjuicio de su migración digital o conversión a otros formatos o soportes que puedan surgir en el futuro como consecuencia de la evolución tecnológica y que reúnan las debidas garantías (conservación, perdurabilidad, autenticidad, integridad...), con la exigencia de usar sistemas de *firma longeva* que garanticen la referencia temporal de los documentos y expedientes administrativos para la verificación de las firmas electrónicas a largo plazo de los documentos firmados electrónicamente en un momento dado, y remitiendo al desarrollo reglamentario el establecimiento de las correspondientes medidas de seguridad (artículo 27 apartados 1º y 2º LAEG).

El expediente electrónico conlleva la posibilidad de que tanto los actos de los interesados (solicitudes, alegaciones, desistimiento del procedimiento, renuncia, recursos administrativos, reclamaciones...) como los de la Administración (petición y evacuación de informes, práctica de pruebas, resolución...) que forman parte del expediente se realicen por medios electrónicos, lo que puede suponer indudables ventajas (por ejemplo la práctica de la prueba utilizando medios tecnológicos y audiovisuales evita desplazamientos innecesarios) (artículos 44 a 49 LAEG).

d) La aportación de certificados administrativos electrónicos sustituirá con plena validez y eficacia a los certificados que se prevea que deban ser aportados en las normas reguladoras de los procedimientos (artículo 42.1 LAEG). Igualmente, las transmisiones de datos remitidas por las Administraciones Públicas tendrán naturaleza jurídica de certificados cuando sean firmados electrónicamente por el titular del órgano responsable de los datos transmitidos y conste expresamente tal naturaleza (artículo 42.2 LAEG).

e) La admisibilidad de sustituir la remisión de los expedientes en soporte papel por la remisión de los documentos o expedientes electrónicos por cualquiera de los siguientes medios (artículos 26.2 LAEG y 32.2 LAE):

- Traslado físico de los soportes electrónicos que contengan las copias auténticas de los documentos y expedientes.
- Remisión telemática mediante cualquiera de los sistema de firma electrónica avanzada.

- Puesta a disposición electrónica mediante la inserción directa, vínculo electrónico u otro sistema de depósito virtual en un espacio específico dentro de la *sede electrónica*<sup>14</sup> de la Administración remitente o de la persona destinataria, en la carpeta personal electrónica de ésta, o en otro espacio que se prevea en la normativa reguladora

f) Los órganos colegiados de las Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana deben usar preferentemente medios electrónicos para su funcionamiento, conforme con lo dispuesto para el intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación, debiendo reglamentariamente regularse este régimen de funcionamiento electrónico con arreglo a ciertos principios señalados en la LAEG (respeto a las garantías de participación de sus miembros, la igualdad de sus miembros en el acceso a la documentación, como a la constitución y celebración de las sesiones, participación en las mismas y adopción de acuerdos....) (artículo 53 LAEG).

g) La posibilidad de almacenar por medios electrónicos los documentos y expedientes administrativos, *“con independencia del soporte que tuvieran originariamente”*, siempre que cuenten con las medidas de seguridad que reglamentariamente se establezcan y que garanticen *“la integridad, autenticidad, confidencialidad, calidad, protección y conservación de los documentos y expedientes almacenados”* (artículo 31.1 LAE y 26.1 LAEG).

---

<sup>14</sup> La “sede electrónica” es *“aquella dirección de correo electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias”*, cuyo establecimiento se somete a determinados principios (publicidad oficial, responsabilidad, calidad, seguridad, disponibilidad, accesibilidad, neutralidad, interoperabilidad...) y supone la responsabilidad de su titular respecto de la *“integridad, veracidad y actualización de la información y los servicios a los que pueda accederse a través de la misma”* (art 10 LAE).

Las sedes electrónicas de las AAPP de la Comunidad Valenciana deben incluir de manera inteligible, clara, sencilla y actualizada determinada información (por ej. estructura, organización y mapa de la sede electrónica; estructura organizativa y funcional de la administración titular, información de interés general sobre el ámbito en que presta servicios la Administración respectiva; directorio del personal; relación de servicios y procedimientos administrativos disponibles y de documentos normalizados y de los derechos electrónicos; sistemas de firma electrónica avanzada admitidos; registro electrónico; perfil de contratante, enlaces a otras sedes electrónicas, etc) (artículo 15.1 LAEG).

h) La *intermodalidad* o derecho de los ciudadanos a elegir en cualquier momento el medio o canal de comunicación<sup>15</sup> para relacionarse con las Administraciones Públicas, de entre los que se hallen disponibles, e intercambiarlo a lo largo de la relación jurídico-administrativa de que se trate (artículos 6.2.s) LAE y 29 LAEG), sin perjuicio de que para la validez y eficacia jurídica de la comunicación se exijan determinados requisitos.

Concretamente, para la validez de las comunicaciones electrónicas entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas, hace falta que quede constancia de la transmisión y recepción, de sus fechas, del contenido íntegro de la comunicación y se identifique fidedignamente al remitente y al destinatario de las mismas (artículo 27.3 Ley 11/2010).

En este sentido, se permite que los ciudadanos puedan utilizar en sus relaciones con las Administraciones Públicas:

- Los sistemas de firma electrónica previstos en la LAE<sup>16</sup>.
- Los certificados electrónicos reconocidos<sup>17</sup> emitidos o admitidos por la Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica o por las Administraciones Públicas.

---

**15** Se consideran “canales” las “estructuras o medios de difusión de los contenidos y servicios; incluyendo el canal presencial, el telefónico y el electrónico, así como otros que existan en la actualidad o que puedan existir en el futuro (dispositivos móviles, TDT, etc)” (apartado e) del Anexo de la LAE).

**16** El artículo 13.1 de la LAE dispone que las AAPP “admitirán en sus relaciones por medios electrónicos, sistemas de firma electrónica que sean conformes a lo establecido en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de Firma Electrónica y resulten adecuados para garantizar la identificación de los participantes y, en su caso, la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos”.

Concretamente, en la Ley estatal se reconoce a los ciudadanos la posibilidad de utilizar los siguientes sistemas de firma electrónica para relacionarse con las AAPP: la firma electrónica incorporada al DNI, la firma electrónica avanzada (incluyendo los basados en certificado electrónico reconocido) admitida por las AAPP, o las claves concertadas en un registro previo, la aportación de información conocida por ambas partes u otros sistemas no criptográficos en los términos que se determinen (art 13.2 LAE)

**17** Por “certificado electrónico” se entiende “el documento firmado electrónicamente por un prestador de servicios de certificación que vincula unos datos de verificación de firma de un firmante y confirma su identidad”, y por “certificados electrónicos reconocidos” hay que entender “los certificados electrónicos expedidos por un prestador de servicios de certificación que cumpla los requisitos establecidos en esta Ley en cuanto



- Con autorización expresa de la Administración pública correspondiente al regular el procedimiento administrativo, y previo informe de la Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica, en el caso del sector público valenciano, o del órgano competente de la Administración actuante, en el resto de casos, otros sistemas de identificación como por ejemplo claves concertadas en un registro previo, aportación de información conocida por ambas partes, u otros sistemas criptográficos. En la Comunitat Valenciana se prevé que en caso de consultas telefónicas, la Administración podrá facilitar una contraseña personal o utilizar otros sistemas de acreditación que permitan la identificación de la persona interesada (artículo 31.2 LAEG).

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, además de lo expuesto, la LAEG propugna que las comunicaciones entre órganos de una misma Administración o entre varias Administraciones Públicas se realicen *“preferentemente por medios electrónicos”*, que gozarán de *“plena validez y eficacia”* si reúnen el resto de requisitos establecidos en la legislación básica sobre régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (artículo 30 LAEG).

Por otra parte, se permite que las Administraciones Públicas puedan utilizar los siguientes sistemas para su identificación electrónica y para la autenticación<sup>18</sup> de documentos electrónicos que produzcan (artículo 13.3 LAE):

---

*a la comprobación de la identidad y demás circunstancias de los solicitantes y a la fiabilidad y a las garantías de los servicios de certificación que presten”* (Apartados f) y g) del Anexo de la LAE).

- 18 La “autenticación”, a los efectos de la LAE, se define como la *“acreditación por medios electrónicos de la identidad de una persona o ente, del contenido de la voluntad expresada en sus operaciones, transacciones y documentos, y de la integridad y autoría de éstos últimos”* (apartado d) del Anexo de la LAE).

Señala LINARES GIL que la autenticidad o certeza del documento público se entiende *“desde un punto de vista formal, no respecto del contenido”*, pues *“puede haber un documento ‘auténtico’ que contenga una falsedad ideológica o de contenido”*, como ocurre por ejemplo con *“una escritura notarial auténtica que recoja una declaración de voluntad simulada”* (en Estudio citado, página 285).

Como indica el artículo 1218 Cc frente a terceros, los documentos públicos sólo dan fe de la fecha de su otorgamiento y del hecho que lo motiva, razón por la cual la jurisprudencia civil considera que *“la fe pública notarial lo único que acredita... es el hecho que motiva el otorgamiento de la escritura pública y su fecha, así como que los otorgantes han hecho ante notario determinadas declaraciones, pero no la verdad intrínseca*

1º.- Sistemas de firma electrónica basados en la utilización de certificados de dispositivo seguro o medio equivalente que permita identificar la sede electrónica y el establecimiento con ella de comunicaciones seguras; 2º.- Sistemas de firma electrónica para la actuación administrativa automatizada;<sup>19</sup> 3º.- Firma

---

*de éstas, que pueden ser desvirtuadas por prueba en contrario...*”(entre otras, STS 26/2/1990).

19 LINARES GIL diferencia entre “actuación administrativa automatizada” y “actuación administrativa automática”. La primera constituiría una manifestación de la informática decisional y, por tanto, consistiría, a tenor de lo previsto en el apartado a) del Anexo de la LAE, en la producción de actos administrativos (resolutorios, de trámite, o de mera comunicación) mediante sistemas de información adecuadamente programados y sin la intervención directa en el acto concreto de una persona humana (por ej. la expedición de certificaciones administrativas de estar al corriente de obligaciones tributarias), a diferencia de la “actuación administrativa automática” como actuación reglada sin margen de discrecionalidad administrativa. Así mismo, el citado autor advierte que caben situaciones mixtas en que la automatización no es total sino que se establecen ciertos filtros o controles humanos o se reservan ciertos actos a la intervención humana (en Estudio citado, pág 306).

El artículo 18 de la LAE dispone que tales sistemas pueden consistir en:

- a) Sello Electrónico de Administración Pública, órgano o entidad de D. Público, basado en certificado electrónico que reúna los requisitos exigidos por la legislación de firma electrónica, y que deberá indicar la identificación fiscal y la denominación correspondiente. La relación de sellos electrónicos de cada Administración Pública deberá ser pública y accesible por medios electrónicos, debiendo permitir su verificación.
- b) Código Seguro de Verificación vinculado a la Administración Pública, órgano o entidad y, en su caso, a la persona firmante del documento, permitiéndose la comprobación de la integridad del documento mediante al acceso a la sede electrónica correspondiente

A través de estos sistemas se puede cumplir el objetivo de comprobar no sólo la vinculación subjetiva del documento al órgano o Administración del que procede, sino también la vigencia del documento.

En todo caso, como en la actuación automatizada el acto se produce sin la directa intervención humana no se exige que se incluya la identidad de la persona titular del órgano, pero si que se indique el órgano responsable del acto a efectos de impugnación, así como que se establezca previamente el órgano competente de programar el sistema de información y su fuente (arts 39 LAE y 48 LAEG).

Además, en cuanto a las resoluciones administrativas automatizadas, exige el artículo 48.2 primer inciso de la LAEG que se establezca “previamente el órgano u órganos competentes, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente”.

Con acierto apunta LINARES GIL que esta actuación automatizada supone “una disociación entre el órgano que tiene la competencia funcional, para gestionar la parcela

electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas, y<sup>20</sup>.4<sup>o</sup>.- Intercambio electrónico de datos en entornos cerrados de comunicación<sup>21</sup>, conforme a lo específicamente acordado entre las partes.

Evidentemente, en el campo de las comunicaciones por medios electrónicos entre órganos administrativos o instituciones públicas la clave se encuentra en la *interoperabilidad*<sup>22</sup> de los sistemas para garantizar el reconocimiento mutuo de los documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación, razón por la que el artículo 4 apartado e) de la LAE, destaca que la utilización de las TIC por las Administraciones Públicas debe sujetarse al principio de cooperación interadministrativa para garantizar la interoperabilidad.

i) La exigencia de que en cada Administración Pública exista, al menos, un sistema de Registros Electrónicos suficiente para recibir todo tipo de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a dicha Administración Pública, con la finalidad de garantizar el derecho de los ciudadanos a relacionarse con la Administración con medios electróni-

---

*de interés público correspondiente, del que elaborará las líneas de código (programación) conforme a las especificaciones que aquel proporcione; e incluso puede ser distinto el programador de quien supervise y controle el funcionamiento adecuado del sistema de información”, pudiendo también un órgano distinto a los citados “estar encargado de llevar a cabo auditorías informáticas” (Estudio citado, pág 311).*

**20** Prevé el artículo 19.2 de la LAE que “*cada Administración Pública podrá proveer a su personal de sistemas de firma electrónica, los cuales deberán identificar de forma conjunta al titular del puesto de trabajo o cargo y a la Administración u órgano en la que presta sus servicios*”. Aunque la Ley estatal no lo exige, parece que debería tratarse de una firma electrónica reconocida (por ej la firma digital o la lectura biométrica, actuando la propia Administración como certificadora de la autenticidad de la firma electrónica de su personal, o encargando la certificación a un organismo público como la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre).

**21** El art 20 de la LAE admite la transmisión de documentos electrónicos en entornos cerrados de comunicaciones entre órganos administrativos o entre AAPP, con las condiciones y garantías que se establezcan, respectivamente, por la Administración Pública a la que pertenezcan los órganos administrativos, o que se contemplen en el oportuno convenio de colaboración, siempre que quede garantizada la seguridad del entorno cerrado y la protección de los datos que se transmitan.

**22** La “interoperabilidad” es concebida como la “*capacidad de los sistemas de información, y por ende de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos*” (apartado o) del Anexo de la LAE).

cos (por ejemplo para formular alegaciones, presentar solicitudes, manifestar el consentimiento, interponer recursos administrativos...) (artículos 24.3 y 6 LAE).

Debe advertirse que la existencia de registros electrónicos no obliga a su utilización por los ciudadanos cuando deban o quieran relacionarse con ella, porque se trata de un derecho subjetivo del ciudadano y porque la LAE garantiza que *“en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos...”* (artículo 4.b) LAE). En este sentido, la LAEG es coherente con tal previsión básica pues dispone que la utilización del Registro Electrónico de la Administración de la Generalitat será *“voluntaria para los ciudadanos y ciudadanas”*, mientras que será *“preferente en las relaciones entre las administraciones públicas”* (artículo 24 LAEG).

En cuanto a los documentos inscribibles en el Registro Electrónico estarían todos los dirigidos a cualquier órgano o entidad del ámbito de la Administración titular del registro, tanto si se trata de documentos electrónicos normalizados correspondientes a los trámites o procedimientos que se especifique, como cualquier solicitud, escrito o comunicación distinta (artículo 24.1 LAE). En el ámbito de la Comunitat Valenciana se exige que todos los registros electrónicos dispongan de documentos normalizados correspondientes a los procedimientos cuya tramitación telemática sea de competencia de la sede electrónica.

Sin embargo, para que los Registros Electrónicos reciban solicitudes, escritos o comunicaciones dirigidos a otras Administraciones Públicas resulta necesaria la suscripción del correspondiente convenio de colaboración interadministrativo (artículo 24.3 in fine LAE). En el ámbito de la Comunitat Valenciana se prevé que *“la Generalitat, dentro de sus competencias, fomentará la suscripción de convenios en este campo con todas las administraciones públicas”* (artículo 25.1 in fine LAEG).

La peculiaridad de los Registros Electrónicos es que permiten la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones *“todos los días del año durante las veinticuatro horas”*, pero a efectos del cómputo de plazo *“la presentación en un día inhábil se entenderá realizada en la primera hora del primer día hábil siguiente, salvo que una norma permita*

*expresamente la recepción de la solicitud en día inhábil*” (artículo 26 apartados 2º y 3º LAE).

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, “*cada administración pública deberá disponer de un Registro Electrónico General o Común, de acceso libre y gratuito en la sede electrónica, sin perjuicio de la posibilidad de disponer de registros electrónicos de naturaleza auxiliar integrados en aquél, para el mejor funcionamiento de la recepción y remisión de solicitudes, escritos, comunicaciones, consultas y documentos que se transmitan telemáticamente*”. Además, se contemplan los “*cajeros electrónicos de autoadministración*”, esto es, terminales de gestión, comunicación, relación y tramitación electrónica de los ciudadanos con las Administraciones Públicas, en régimen de autoservicio, que se habilitarán en espacios físicos dentro de las oficinas administrativas de atención presencial o, incluso, en el exterior (artículos 23.1 y 34.2 LAEG).

Ya por Decreto del Consell 18/2004, de 13 de febrero, se creó el Registro Telemático de la Generalitat y se regularon las Notificaciones Telemáticas de la Generalitat. El Registro Telemático se preveía para anotar “*la remisión de escritos y comunicaciones que, por vía telemática y cumpliendo los requisitos establecidos en este Decreto, realicen los órganos de la Administración de la Generalitat, las Entidades Autónomas y Entidades de Derecho Público de la Generalitat a los interesados*”, así como para la “*presentación por los ciudadanos o por los propios órganos de la Administración, de solicitudes, escritos y comunicaciones que se realicen por vía telemática*”, pero su operatividad quedaba reducida, en ambos casos, “*a los procedimientos administrativos y trámites que se especifican en el Anexo de este Decreto o que en lo sucesivo se incorporen al mismo*”, ante la Administración de la Generalitat, las Entidades Autónomas y las Entidades de Derecho Público de la Generalitat (artículo 2 Decreto Consell 18/2004).

El Registro Telemático de la Generalitat está constituido por las “*unidades registrales telemáticas*” de las Consellerías, Entidades Autónomas o Entidades de Derecho Público dependientes, y el acceso a este Registro se lleva a cabo a través del portal institucional de la Generalitat, mediante la conexión a la dirección <http://www.gva.es> y, en su caso, a través de los portales institucionales de cada una de las consellerías, entidades autónomas y entidades de Derecho Público encargadas de la tramitación de dichos procedimientos, así como a través de

otros medios telemáticos que se habiliten al efecto (artículos 3.1 y 8 Decreto Consell 18/2004)<sup>23</sup>.

Además, en congruencia con lo dispuesto en la Ley 30/1992, el artículo 6.1 del Decreto del Consell 18/2004 indicaba que el sistema informático soporte del Registro Telemático de la Generalitat “*garantizará la autenticidad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y conservación de los asientos practicados, mediante la utilización de la firma electrónica avanzada*”.

j) La validez y eficacia de la notificación electrónica, pero condicionada a la aceptación por el interesado de tal forma de notificación.

Como regla general, la notificación electrónica se concibe como un derecho del interesado que puede optar porque la notificación se le practique por otros medios, pues la LAE dispone que durante la tramitación del

---

**23** Inicialmente, según el Anexo del Decreto, las unidades registrales eran las de:

- La Conselleria de Presidencia (por ej. inserciones en el Diario Oficial)
- La Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo (por ej. solicitudes de certificación de retenciones de IRPF, o solicitud de estancias en residencias de tiempo libre)
- La Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas (por ej. para la comunicación del cartel sobre derecho de admisión de un establecimiento, o para las autorizaciones de bous al carrer).
- La Conselleria de Infraestructuras y Transporte (por ej. para las solicitudes de admisión para determinadas titulaciones náuticas).
- La Conselleria de Cultura, Educación y Deporte (por ej. solicitud de homologación y de títulos docentes).
- La Conselleria de Sanidad (por ej. registro y autorización de determinados establecimientos)
- La Conselleria de Industria, Comercio y Turismo (por ej. solicitudes y renovaciones de determinados carnés necesarios en la actividad industrial).
- La Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación (por ej. cursos de formación en producción integrada)
- La Conselleria de Territorio y Vivienda (por ej. licencias de pesca o caza, o de acampadas).
- La Conselleria de Bienestar Social (por ej. para solicitudes de determinadas ayudas).
- El Servicio Valenciano de Empleo y Formación (por ej. respecto de determinadas ayudas).
- El Instituto Valenciano de Finanzas, de la Entidad de Transporte Metropolitano de Valencia.
- El Instituto de la Mediana y Pequeña Industria Valenciana.
- La Agencia Valenciana de Turismo (por ej. sellados de precios, comunicaciones de bajas de establecimientos hoteleros...).
- El Instituto Valenciano de la Juventud.
- El Instituto Valenciano de Atención a los Discapacitados.

procedimiento el interesado podrá requerir para que las notificaciones no se practiquen por medios electrónicos, salvo que reglamentariamente se exija que las relaciones con los ciudadanos se entablen por medios electrónicos por tratarse de personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos (artículos 28.3 y 27.6 LAE).

En este sentido la LAE admite la notificación electrónica cuando *“el interesado haya señalado dicho medio como preferente o haya consentido su utilización”* (artículo 28.1 LAE), mientras que la normativa valenciana es todavía más respetuosa con el derecho del interesado puesto que exige que el consentimiento sea *“expreso”* para la validez y eficacia de la notificación electrónica en los procedimientos administrativos electrónicos iniciados de oficio (artículo 44.3 LAEG).

En todo caso, si el interesado opta por la notificación electrónica, para que ésta surta efectos hace falta acreditar la fecha y la hora de la puesta a disposición del interesado del acto objeto de notificación, así como el acceso a su contenido (artículo 28 apartados 1º y 2º LAE), de tal modo que si se acredita la puesta a disposición y transcurren 10 días naturales sin que el interesado acceda al contenido de lo notificado, se entiende que la notificación ha sido rechazada, dejándose constancia del rechazo en el expediente y considerándose practicada la notificación, salvo que de oficio o a instancia del destinatario del acto se compruebe la imposibilidad técnica o material del acceso (artículos 28.3 LAE y 59.4 Ley 30/1992).

En concreto, en el ámbito de la Comunitat Valenciana se prevé que la notificación electrónica de cualquier acto administrativo se realizará a través del Registro Electrónico, en la forma y por los medios que se establezcan reglamentariamente, así como que si la notificación electrónica no fuera posible por problemas técnicos la Administración actuante practicará la notificación de forma convencional (artículo 31 apartados 1º y 3º LAEG).

En el artículo 13 del Decreto del Consell 18/2004 se señala que la práctica de la notificación telemática se realizara a través de la unidad registral correspondiente que enviará al interesado un aviso de notificación, así como de la dirección de la página web en la que puede obtenerla, y de las consecuencias de no acceder a la notificación en el plazo de 10 días naturales. Asimismo advierte que el interesado sólo podrá acceder a la página de notificación telemática previa su identificación

personal a través del certificado de usuario, mostrándose en el equipo del interesado la información más relevante del contenido de la notificación a realizar, a través de un documento electrónico (“Documento de Entrega de Notificación”) que tendrá formato imprimible para que el interesado pueda conservarlo a efectos informativos.

k) El otorgamiento de la misma validez y eficacia a la publicación electrónica de los diarios o boletines oficiales, que su edición impresa, con las condiciones y garantías que cada Administración determine (artículo 11 LAE).

En la Comunitat Valenciana se exige que el Diari Oficial de la Generalitat se publique en la sede electrónica de la Generalitat, en formato electrónico, como única versión que tiene la consideración de oficial y auténtica y, por otro lado, se indica que las publicación electrónica de los diarios o boletines oficiales de las Entidades de la Administración Local se realizará en las sedes electrónicas de las mismas, y que podrá sustituir a la edición impresa (artículo 17 LAEG).

Además, se prevé que en los supuestos legalmente establecidos (actualmente regulados en los artículos 59 apartados 5º y 6º y 60 de la Ley 30/1992), la publicación en los diarios y boletines oficiales y en los tabloneros de anuncios electrónicos sustituya a la notificación electrónica (artículo 32.1 LAEG).

En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación de la LAEG, hay que recordar que, conforme a su artículo 2.1, resulta aplicable a la Administración de la Generalitat, a las Instituciones Estatutarias (al Síndic de Greuges, a la Sindicatura de Comptes, al Consell Valencià de Cultura, a la Academia Valenciana de la Llengua, al Comité Econòmic i Social, y al Consell Jurídic Consultiu), a la Administración Local de la Comunidad Valenciana, así como las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de éstas, incluidos los Consorcios, y a las Corporaciones de Derecho Público representativas de intereses económicos y profesionales de la Comunitat Valenciana (por ejemplo Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, o Colegios Profesionales)<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Hay que advertir que la LAEG es de aplicación a las AAPP, no sólo internamente, en cuanto a las relaciones intradministrativas o interorgánicas, sino que también resulta aplicable “a las actividades y relaciones jurídicas que realicen o mantengan entre sí o con la ciudadanía todas las entidades (las mencionadas en el art 2.1 LAE), siempre que dichas actividades o relaciones no se hallen sometidas a derecho privado” (art 2.2 LAE).



Aunque la LAEG no mencione expresamente en su artículo 2 a las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración de la Generalitat, esa omisión parece debida a un mero olvido involuntario del legislador valenciano y, en consecuencia, también deberá de aplicárseles por las siguientes razones:

- 1ª) La LAE señala que la citada Ley estatal será de aplicación, además de a las conocidas como Administraciones Públicas territoriales o de fines generales (Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración Local) a las “*entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas*” (artículo 2.1.a) in fine LAE).
- 2ª) La propia LAEG no guarda una coherencia interna porque carece de lógica que no se prevea su aplicación a las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración de la Generalitat (por ejemplo sus Organismos Autónomos o sus Entidades de Derecho Público sujetas a Derecho Privado) y, por el contrario, se disponga su aplicación a tal tipo de entidades cuando tengan vinculación o sean dependientes de la Administración Local de la Comunitat Valenciana (artículo 2.1.c) LAE).
- 3ª) No tiene sentido que la LAE se aplique, al menos en aspectos parciales, a formas privadas de personificación del Sector Público de la Generalitat (a las Sociedades Mercantiles en las que exista participación mayoritaria de la Administración de la Generalitat y a las Fundaciones del Sector Público de la Generalitat), a las Asociaciones constituidas por la Generalitat (artículo 2.3 LAE), e incluso, reducidamente, a las personas físicas y jurídicas con domicilio en la Comunitat Valenciana que suscriban convenios de financiación con cualesquiera Administraciones Públicas por cuantía superior a 30.000 euros (artículo 2.4 LAE) o a los concesionarios o contratistas con el alcance que se determine “*reglamentariamente*” (artículo 2.5 LAE) y, sin embargo, no se incluya en su ámbito subjetivo de aplicación a otras formas públicas de personificación de la Generalitat distintas de su propia Administración territorial.

Sin embargo, para la plena operatividad de la Administración electrónica deben cumplirse algunas exigencias técnicas y jurídicas<sup>25</sup> (por ejemplo se han de respetar la integridad de las garantías jurídicas que tienen los ciudadanos cuando se relacionan con la Administración con otros soportes, se ha de conseguir la interoperabilidad la calidad, la igualdad de trato a los ciudadanos, la neutralidad tecnológica garantizando la independencia en la elección de las alternativas tecnológicas por los ciudadanos o las Administraciones Públicas, etc.).

### Documentos en soporte óptico

El hecho de que el principio de equivalencia de soportes haya tenido un gran desarrollo normativo en el ámbito de los soportes electrónicos no impide que también pueda operar respecto de otro tipo de soportes si cumplen ciertos requisitos y garantías mínimas siempre que, además, contribuyan a la eficiencia en la actuación de las Administraciones Públicas.

Así lo acredita el artículo 45.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, Ley 30/1992), que se refiere a los documentos emitidos *“cualquiera que sea su soporte”*. En concreto, este precepto dispone que *“los documentos emitidos, cualquiera que sea su soporte, por medios electrónicos, informáticos o telemáticos por las Administraciones Públicas, o los que éstas emitan como copias de originales almacenados por estos mismos medios, gozarán de la validez y eficacia de documento original, siempre que quede garantizada su autenticidad, integridad y conservación y, en su caso, recepción por el interesado, así como el cumplimiento de las garantías o requisitos exigidos por ésta u otras Leyes”*. En materia tributaria, el artículo 96.5 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, prácticamente contiene la misma redacción pero ampliando la validez y eficacia a las *“imágenes electrónicas de los documentos originales”*.

---

<sup>25</sup> Como dice PALOMAR OLMEDA *“el tránsito de una Administración burocrática (en sentido tradicional y centrada en la utilización de papel como último reflejo de la existencia y acumulación de trámites) a una Administración esencialmente tecnológica no es nada sencillo ya que exige adaptar algunos de los conceptos tradicionales del Derecho Administrativo, en general, y del acto administrativo, en particular”* (“La Actividad Administrativa Efectuada por Medios Electrónicos”, de PALOMAR OLMEDA, Alberto, Editorial Aranzadi S.A., Navarra 2007, página 43 y sigs).

También en cuanto a las solicitudes de los interesados dispone la Ley 30/1992 que deben contener la *“firma del solicitante o la acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio”* (artículo 70.1.d)).

Asimismo, en los procedimientos contemplados en la Ley 30/2007, de 30 de Octubre, de Contratos del Sector Público, se prevé *“el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos”*, disponiéndose que las comunicaciones, el intercambio y almacenamiento de información por estos medios deberán *“garantizar de forma razonable, según el estado de la técnica, la integridad de los datos transmitidos y que sólo los órganos competentes, en la fecha señalada para ello, puedan tener acceso a los mismos, o que en caso de quebrantamiento de esta prohibición de acceso, la violación pueda detectarse con claridad”*, así como que deberán *“ofrecer suficiente seguridad... frente a los virus informáticos y otro tipo de programas o códigos nocivos, pudiendo establecerse reglamentariamente otras medidas que, respetando los principios de confidencialidad e integridad de las ofertas e igualdad entre los licitadores, se dirijan a minimizar su incidencia en los procedimientos”* (apartado d) de la Disposición Adicional 19ª LCSP).

Igualmente, las aplicaciones que se utilicen para efectuar las *“comunicaciones, notificaciones y envíos documentales entre el licitador o contratista y el órgano de contratación deben poder acreditar la fecha y hora de su emisión o recepción, la integridad de su contenido y el remitente o destinatario de las mismas”* y, en especial deben *“garantizar que se deja constancia de la hora y fecha exactas de la recepción de las proposiciones o de las solicitudes de participación y de cuanta documentación deba presentarse ante el órgano de contratación”* (apartado e) de la Disposición Adicional 19ª LCSP).

Por su parte, la LAEG dispone que la utilización de *“técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas”* por parte de las Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana deberá incorporar las *“medidas de seguridad, calidad y de control necesarias que garanticen la autenticidad, confidencialidad, integridad, disponibilidad y conservación de la información, debiendo en todo caso tener en cuenta el estado de evolución de la tecnología y ser proporcionadas a la naturaleza de los datos y de los tratamientos y de los riesgos a los que estén expuestos”*, debiendo ser *“autorizada por los órganos competentes de cada administración pública, previo el preceptivo informe de administración electrónica elaborado por la conselleria, entidad u órgano que tenga atribuidas las*

*competencias horizontales en materia de administración electrónica dentro de la organización” (artículos 37 apartados 1º y 2º LAEG).*

Descendiendo al terreno de la práctica consultiva, en cuanto a los expedientes administrativos que han de ser objeto de dictamen por este Consell Jurídic Consultiu, se ha venido constatando que algún Ayuntamiento tramita originalmente el procedimiento en papel y, posteriormente, por razones de ahorro de costes y de tiempo para la Administración instructora del procedimiento procede a enviar a nuestra Institución el expediente completo en soporte óptico o en CD. En estos casos, los Ayuntamientos trasladan a este soporte documentos originales que figuraban en papel, siguiendo un proceso de digitalización de los folios integrantes del expediente, a través de su escaneado, y posteriormente graban en CD los documentos previamente digitalizados.

En tales casos la cuestión a dilucidar sería determinar qué requisitos deben cumplirse para que los documentos contenidos en este formato sirvan a este Consell para poder ejercer su función con seguridad, cuestión a la que ahora nos referiremos.

### **Los límites al principio de equivalencia de soportes**

Cualquiera que sea el soporte utilizado distinto al papel (magnético, óptico, electrónico) el principio de equivalencia de soportes no opera mecánicamente, sino que para pueda tener la misma validez y eficacia jurídica que el soporte en papel, tanto en el ámbito de la propia Administración que lo utiliza como frente a otras Administraciones Públicas o a terceros, se exige que sea *fiable* por reunir ciertos requisitos, así como el respeto al resto de principios y garantías deducidos tanto de la Ley 30/1992, como de la LAE como de la LAEG, o de otras Leyes (por ejemplo sobre protección de datos de carácter personal) y que, en síntesis, serían las siguientes<sup>26</sup>:

- **CONSERVACIÓN:** el soporte elegido para producir el documento y archivarlo debe permitir su perdurabilidad y ser de difícil destrucción. Aunque la garantía de duración del soporte puede ser muy alta, resulta especialmente recomendable crear y archivar copias de seguridad para cubrir eventuales riesgos de destrucción o pérdida del documento inicial.

---

<sup>26</sup> GAMERO CASADO, págs 33 y sigs de la obra citada.

- **INTEGRIDAD:** el soporte utilizado ha de ser capaz de mostrar el documento completo, es decir, sin pérdidas parciales de la información que contenía.
- **INALTERABILIDAD:** el soporte debe garantizar que una vez finalizado el documento nadie puede manipular el documento alterando su contenido.
- **AUTENTICIDAD en origen y en destino:** ha de poder demostrarse que el autor y el receptor del documento son, precisamente, quiénes dicen ser y no otras personas.
- **CONFIDENCIALIDAD:** en el tráfico del documento debe garantizarse que aquellos documentos que por su contenido afecten a circunstancias personales no puedan ser difundidos o utilizados con otros fines.

La Constitución “*garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*” (artículo 18.1 CE) y prescribe que “*la ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos*” (artículo 18.4 CE).

En desarrollo del mandato constitucional se ha dictado por el Estado la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (en adelante, LOPDP), así como diversos reglamentos de desarrollo de ésta, como por ejemplo el aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

En la LOPDP se sienta la regla general de que el tratamiento<sup>27</sup> de determinados datos personales requerirá el consentimiento inequívoco del afectado, salvo ciertos supuestos entre los que se encuentra el de que su recogida se lleve a cabo “*para el ejercicio de las funciones públicas de las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias*” (artículo 6 LOPDP). Además, existe un régimen jurídico más restrictivo para el tratamiento de datos personales especialmente protegi-

---

<sup>27</sup> El tratamiento de datos se define como el conjunto de operaciones y procedimientos técnicos, de carácter automatizado o no, que permitan la recogida, grabación, conservación, elaboración, modificación, bloqueo y cancelación, así como las cesiones de datos que resulten de comunicaciones, consultas, interconexiones y transferencias (art 3.c) LOPDP).

dos: por ejemplo los datos de origen racial, salud y vida sexual que sólo pueden ser recabados, tratados y cedidos cuando, por razones de interés general, así lo disponga una ley o el afectado consienta expresamente (artículo 7.3 LOPDP), o los datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que sólo pueden ser incluidos en ficheros de las Administraciones Públicas competentes en los supuestos previstos en las respectivas normas reguladoras (artículo 6.5 LOPDP).

Asimismo, la regla general también es la necesidad de consentimiento expreso del afectado para la comunicación de datos de carácter personal a terceros.

De cualquier manera, la eventual comunicación o cesión de datos entre Administraciones Públicas exige la previa creación o modificación del correspondiente fichero de la Administración pública por medio de disposición general publicada en el Boletín o Diario Oficial respectivo, debiendo indicarse en esta disposición, entre otros aspectos, la finalidad del fichero y usos previstos, los órganos responsables del fichero, las cesiones de datos de carácter personal a terceros, las medidas de seguridad, etc. (artículo 20.1 LOPDP). A su vez los ficheros de carácter personal de titularidad pública deben ser notificados a la Agencia Española de Protección de Datos para su inscripción en el Registro General de Protección de Datos (artículo 55 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1720/2007).

Por ello, como no podía ser menos, el artículo 4.a) de la LAE establece el principio del respeto a la protección de datos de carácter personal conforme a la LOPDP y demás normas específicas que regulen el tratamiento de la información, así como los derechos al honor y a la intimidad personal y familiar.

Por otra parte, en el ámbito de la Comunitat Valenciana se prevé que los medios presenciales (oficinas físicas administrativas) y no presenciales (por ejemplo atención telefónica y sede electrónica) para la atención del ciudadano, para la prestación de servicios públicos o para la tramitación de los procedimientos administrativos, deberán estar interconectados y favorecer la integración electrónica personalizada de cada la información de cada ciudadano, pero *“con pleno respeto al derecho a la protección de datos de carácter personal”* (artículo 33 apartados 1º, 2º y 3º LAEG).

**- ACREDITACIÓN de la remisión y de la recepción:**

- **FECHADO**: algunos documentos requieren la constancia de la fecha, como serían las notificaciones electrónicas que operan como requisito para la eficacia del acto notificado y para el cómputo de los plazos de recurso.
- **DISPONIBILIDAD**: el soporte y el formato usados deben permitir la reproducción del documento virtual en cualquier otro soporte (papel, cd...), cuando ello fuera necesario para facilitar su manejo.
- **EFICIENCIA**, no sólo de la actuación de una Administración Pública individualmente considerada, sino también en sus relaciones con las demás.

El principio de eficiencia debe inspirar la actuación de las Administraciones Públicas, como así dispone expresamente el artículo 3.3 de la Ley 30/1992.

En términos coloquiales la eficiencia administrativa podría definirse como una variedad del principio de eficacia administrativa, puesto que si el principio de eficacia consiste en que la Administración consiga los objetivos encomendados, la eficiencia supone además que los cumpla de la forma más óptima posible, es decir, con menos medios personales materiales o económicos (economía) y en el menor tiempo posible (rapidez).

En el campo de las TIC, la LAEG viene a aceptar la operatividad del principio de eficiencia pues indica que la Administración electrónica no sólo está *“totalmente orientada a la ciudadanía”*, sino que debe *“contribuir, además, a la sostenibilidad medioambiental y al desarrollo económico, a partir del ahorro en energía, papel, tiempo y costes...”* (apartados I y II del Preámbulo), y también considera aplicable el *“principio de información eficiente”*, es decir *“accesible, usable, completa, exacta, actualizada, segura, clara, íntegra, correcta y veraz, de consulta sencilla, organización y estructuración jerarquizada, homogénea e interoperable...”* (artículo 4.1.b).<sup>1º</sup> LAEG)<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Aunque este principio se incluye en la LAEG entre los principios de orientación a la ciudadanía, también resulta de aplicación en las relaciones interorgánicas e interadministrativas porque el artículo 2.2 LAEG señala que los principios generales recogidos en el precepto (sin distinguir entre los dirigidos a la organización de la Administración electrónica, y los de orientación a la ciudadanía) *“inspirarán... la actuación de las administraciones públicas dentro del ámbito de aplicación de la presente ley”*.

En la LAEG el principio de eficiencia también se manifiesta con la búsqueda de la denominada “*administración común electrónica*” a través de la colaboración entre las Administraciones Públicas para la creación de sedes electrónicas o puntos de acceso general interadministrativo, ventanillas únicas, etc., que permitan la gestión coordinada de procedimientos administrativos en que hayan de intervenir varias Administraciones Públicas o para la prestación conjunta de servicios electrónicos (artículo 35.1 LAEG).

Atendida que la finalidad pretendida con la implantación de la Administración electrónica es, fundamentalmente, facilitar las gestiones de los ciudadanos, agilizar la tramitación de los expedientes administrativos y ahorrar costes en medios personales y materiales, habrá de concluirse que en las relaciones interorgánicas o interadministrativas la utilización de soportes distintos al papel debe poder ser ágil, rápida y sencilla para que personal al servicio de las Administraciones Públicas pueda acceder a la información contenida en ellos, a su manejo y, en su caso, a su reproducción en otros soportes, sin mayores desventajas en cuanto a facilidad, tiempo y costes que las que presenta la utilización de soporte papel.

En este sentido sería rechazable por contraria no sólo al principio de eficiencia administrativa, sino a los de cooperación o colaboración interadministrativa y lealtad institucional<sup>29</sup>, que una Administración Pública so pretexto de la incorporación de las nuevas TIC remitiera sus expedientes administrativos a otra Administración destinataria en soportes ilegibles, difícilmente legibles o sólo legibles en una pantalla electrónica, vedando así la posibilidad de reproducción, total o parcial, en soporte papel de alguno o algunos de los documentos recibidos en soporte distinto. Téngase en cuenta que, en ocasiones, los funcionarios de los órganos o de la Administración receptora del expediente administrativo deben realizar a la vista de éstos tareas no meramente mecá-

---

Además tal principio no es más que una manifestación específica de los principios generales de eficiencia en la actuación de las AAPP, y de lealtad institucional en las relaciones interadministrativas, contenidos en la Ley 30/1992.

<sup>29</sup> El artículo 4.1 de la Ley 30/1992 destaca que las AAPP han de actuar y relacionarse “*de acuerdo con el principio de lealtad institucional*”, lo que, entre otros aspectos, se manifiesta en el deber de “*facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias*” (artículo 4.1.c) o en “*prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias*”.



nicas, sino de cierta complejidad intelectual (informar, asesorar, elaborar proyectos, etc.) que exigen contrastar, comparar o utilizar simultáneamente varios documentos del expediente a la vez, y que no deberían quedar obstaculizadas en la medida en que ello supondría una merma en la calidad en la ejecución de estos trabajos o, sencillamente, en la necesidad de dedicación de mayor tiempo y provocar mayores retrasos por la dificultad de acceso o reproducción de la documentación.

A nadie se le escapa que la realización de estas tareas complejas puede resultar más dificultosa si el soporte magnético, óptico o electrónico no admite esta simultaneidad de manejo (“ir abriendo y cerrando archivos y pantallas”), a diferencia de la documentación en papel que permite su visualización “de una sola vez” de varios documentos. Si a los funcionarios receptores de los expedientes administrativos no les quedase más remedio que la reproducción completa en soporte papel del expediente administrativo para poder realizar con objetividad y eficacia sus funciones como consecuencia de la imposibilidad o de las dificultades de localización, descarga o copia individualizada en soporte papel de documentos individualizados que constan en otros soportes, en puridad lo que se estaría produciendo es un “ahorro de costes”, e incluso una “descarga de trabajo” para la Administración remitente (en cuanto no se vería obligada a fotocopiar los documentos para pasarlos a papel cada vez que tuviera que remitirlos a otros órganos administrativos o a particulares), pero correlativamente supondría un “incremento de costes” y un “traspase de trabajo” para la Administración destinataria de la documentación que debería destinar más fondos públicos (por ejemplo incremento de papel para imprimir los documentos que constan en otro soporte; por mantenimiento de fotocopiadoras; por el eventual incremento del personal necesario para la realización de estas tareas, lo que, evidentemente, es contrario a los principios de eficiencia administrativa, de colaboración interorgánica e interadministrativa y de lealtad institucional.

Sin perjuicio de la conveniencia de una futura implantación de un sistema de Registros Electrónicos interoperable entre todas las Administraciones Públicas -que permitan la tramitación de cualquier procedimiento administrativo en soporte electrónico, con envíos y recepción de documentación instantánea a través de la web correspondiente- este Consell Jurídic Consultiu considera que la remisión de expedientes administrativos en soporte CD o DVD puede suponer un paso más en el objetivo de la Administración Electrónica, siempre que se cumplan los requisitos que a continuación se exponen para que esta remisión surta plenos efectos jurídicos.

### Requisitos fijados por este Consell

Concretamente, el Consell Jurídic Consultiu, contando con el parecer favorable de la Agencia de Tecnología y Certificación Electrónica, admite la recepción en soporte CD o DVD de los expedientes administrativos sometidos a su dictamen, si se cumplen todos y cada uno de los requisitos siguientes:

- 1º) Que se envíe en soporte papel el oficio de remisión del expediente administrativo, así como la Propuesta de Resolución a adoptar y el Índice de Documentos del expediente.
- 2º) El oficio de remisión deberá ir firmado por la Autoridad legitimada para solicitar el dictamen (por ejemplo el Conseller, el Alcalde...), debiendo recogerse en el oficio:

La fecha de remisión.

El cargo, el nombre y apellidos y la firma de la autoridad remitente.

Que se adjunta en soporte papel la Propuesta de Resolución y el correspondiente Índice de Documentos del expediente administrativo.

Que el expediente administrativo se envía en soporte CD (e indicación, en su caso, de los documentos que aparecen en DVD), que los documentos que se incluyen en estos soportes son exactamente los mismos y con idéntico contenido a los que figuran en el expediente original en papel, y que se trata de un CD o DVD “cerrado”, es decir, que no puede ser objeto de manipulación.

- 3º) La Propuesta de Resolución a adoptar deberá ir fechada y firmada, con identificación del cargo y el nombre y apellidos del firmante.
- 4º) El Índice de los Documentos del expediente deberá ir numerado, ordenado por orden cronológico (de documento más antiguo a más moderno), identificando sintéticamente el contenido de cada documento, e indicando el número/s de página/s que según su orden le corresponde a cada documento.

- 5º) En la carátula del CD o DVD deberá constar, con tinta indeleble, una diligencia expedida y firmada por funcionario público de la Administración u Órgano consultante en el que se indique que es “reproducción fiel y exacta del contenido completo del expediente administrativo nº... que obra en papel (o en soporte electrónico) en la oficina de...”, con indicación de la fecha de la diligencia, del cargo del funcionario público que la expide, nombre y apellidos y su firma.
- 6º) El CD o DVD, desde el punto de vista técnico, debe permitir de manera rápida, fácil, sencilla e individualizada, la lectura en la pantalla del ordenador de los documentos integrantes del expediente administrativo, así como la reproducción en papel del contenido de cualquiera de ellos, por lo que no serán admisibles los CD,s que contengan archivos dañados o que no permiten esta reproducción individualizada e inmediata.

La recuperación inmediata en soporte papel no plantea problemas para los documentos en determinados formatos, como sería el caso del formato TIFF o en PDF, ya que en estos formatos se pueden *visualizar* rápidamente una o varias páginas concretas de un expediente administrativo, y también nos permiten *imprimir en soporte papel* una o varias páginas aisladas del expediente, o el expediente íntegro.

Ahora bien, no debe olvidarse que para la elaboración de propuestas de resolución, informes o dictámenes o de otros actos de trámite en multitud de ocasiones resulta necesario también “*escanear*” o *copiar literalmente párrafos, fragmentos o partes específicas de documentos* integrantes del expediente administrativo. Para conseguir este objetivo se pueden utilizar programas informáticos de tratamiento de imágenes, también conocidos como programas de reconocimiento óptico de caracteres (OCR), que permiten directamente seleccionar partes o fragmentos de textos. Por razones de eficacia resulta aconsejable que el expediente remitido a otros órganos o Administraciones Públicas sea enviado en formato TIFF, ya que sobre este formato se pueden aplicar programas OCR, a diferencia del formato PDF que no admite directamente la aplicación de programas de reconocimiento de caracteres, pues para poder reproducir concretos fragmentos del texto resulta ineludible previamente proceder a la impresión del documento en papel y a su escaneo para pasar el documento a formato TIFF.

En conclusión, en caso de no cumplirse cualquiera de los requisitos indicados las peticiones de dictamen serán devueltas a los órganos solicitantes para la subsanación de los defectos observados. La razón de ellos es que no siendo apto el expediente remitido debe primar la seguridad.

---

## IV

### EL DERECHO COMUNITARIO DE LA COMPETENCIA Y LAS ENCOMIENDAS O ENCARGOS DE PRESTACIONES POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A FAVOR DE ENTES DE SU SECTOR PÚBLICO O DE TERCEROS

---

#### I.- INTRODUCCIÓN. EL DERECHO COMUNITARIO DE LA COMPETENCIA.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE), consolidado según el Tratado de Lisboa y ratificado por instrumento de 13/12/2007, establece como deber de la Unión Europea adoptar las medidas para garantizar el funcionamiento del Mercado Interior, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados (artículo 26.1 TFUE), atribuyendo como competencia exclusiva de la Unión “*el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior*” (artículo 3.1.b) TFUE).

El mercado interior implica “*un espacio sin fronteras interiores*”, en el que queda garantizada la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales “*de acuerdo con las disposiciones de los Tratados*” (artículo 26.2 TFUE), debiendo los Estados miembros adoptar un papel activo para su consecución<sup>30</sup>.

Para garantizar tales libertades el TFUE incluye determinadas prohibiciones:

a) Se prohíben entre los Estados miembros “*los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de*

---

<sup>30</sup> En cuanto a la libre prestación de servicios, el TFUE dispone, por ejemplo, que “*a efectos de alcanzar la liberalización de un servicio determinado, el Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario y previa consulta al Comité Económico y Social, decidirán mediante directivas*” (artículo 59.1 TFUE), pero advirtiendo que los Estados miembros “*se esforzarán por proceder a una liberalización de los servicios más amplia que la exigida en virtud de las directivas..., si su situación económica general y la del sector afectado se lo permiten*” (art 60 TFUE).

*efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países” (artículo 28.1 TFUE).*

b) Se prohíbe el establecimiento de restricciones a los nacionales de un Estado miembro en cuanto a su libertad de establecimiento o de apertura de agencias, sucursales o filiales en el territorio de otro Estado miembro (artículo 49 TFUE). A tal efecto, el precepto aclara que la libertad de establecimiento comprende *“el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas, y especialmente, de sociedades... en las condiciones fijadas por la legislación del país de establecimiento para sus propios nacionales, sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo a los capitales”*.

Sin embargo, la norma señala que las previsiones respecto al derecho de establecimiento *“no se aplicarán”* a las actividades del Estado miembro que *“estén relacionadas, aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio de poder público”*, así como que *“no prejuzgarán la aplicabilidad de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas que prevean un régimen especial para los extranjeros y que estén justificadas por razones de orden público, seguridad y salud públicas”* (artículos 51 y 52 TFUE).

c) Se prohíben las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión Europea para los nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación (artículo 56 TFUE). Se entiende por “servicios” las prestaciones realizadas *“normalmente a cambio de una remuneración”*, en la medida en que no se rijan por las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías, capitales y personas; y, en particular, comprenden: *“a) actividades de carácter industrial; b) actividades de carácter mercantil; c) actividades artesanales; d) actividades propias de las profesiones liberales”* (artículo 57 TFUE).

Se añade que *“sin perjuicio de las disposiciones del capítulo relativo al derecho de establecimiento, el prestador de un servicio podrá, con objeto de realizar dicha prestación, ejercer temporalmente su actividad en el Estado miembro donde se lleve a cabo la prestación, en las mismas condiciones que imponga ese Estado a sus propios nacionales”* (último párrafo del artículo 57 TFUE).

Como desarrollo del derecho a la libre prestación de servicios debe destacarse la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Conse-

jo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior, en la que se establecen una serie de principios de aplicación general para la normativa reguladora del acceso a las actividades de servicios y su ejercicio dentro de la Unión Europea.

d) Se prohíben las restricciones a los movimientos de capitales entre Estados miembros y, con carácter general, entre Estados miembros y terceros países (artículo 63.1 y 64 TFUE).

No obstante, se reconoce el derecho de los Estados miembros de: “a) *aplicar las disposiciones pertinentes de su Derecho fiscal que distingan entre contribuyentes cuya situación difiera con respecto a su lugar de residencia o con respecto a los lugares donde esté invertido su capital;* b) *las medidas necesarias para impedir las infracciones a su Derecho y normativas nacionales, en particular en materia fiscal y de supervisión prudencial de entidades financieras, establecer procedimientos de declaración de movimientos de capitales a efectos de información administrativa o estadística o tomar medidas justificadas por razones de orden público o de seguridad pública*” (artículo 65.1 TFUE). Incluso, “*cuando en circunstancias excepcionales los movimientos de capitales con destino a terceros países o procedentes de ellos causen, o amenacen causar, dificultades graves para el funcionamiento de la Unión económica y monetaria, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo, podrá adoptar respecto a terceros países, por un plazo que no sea superior a seis meses, las medidas de salvaguardia estrictamente necesarias*” (artículo 66 TFUE).

Lo expuesto se podría resumir señalando que, como regla general, el Derecho Comunitario propugna dentro de la Unión Europea la libertad de establecimiento de empresas comunitarias, el libre ejercicio por éstas de su actividad empresarial -disponiendo el empresario de autonomía para tomar decisiones sobre la organización de la propia empresa y las condiciones de desarrollo de su actividad-; y por último la vinculación de los resultados empresariales (beneficios o pérdidas empresariales) al riesgo y esfuerzo asumido en cada caso por el empresario, sin adulteración por tratamientos desiguales de los poderes públicos a las empresas, de manera que los precios por la prestación de servicios o actividades se fijen libremente en el mercado.

### II.- EL CONCEPTO DE EMPRESA EN EL DERECHO COMUNITARIO.

En la medida en que las normas comunitarias citadas van dirigidas a las empresas resulta de gran importancia conocer cuál es el concepto “empresa” en el Derecho Comunitario.

Como apunta Díez-Picazo,<sup>31</sup> en el Derecho Comunitario sobre la libre competencia se entiende por empresa *“cualquier persona o entidad que ejerce una actividad económica –esto es, ofrecer bienes o servicios en el mercado- independientemente de la forma que adopte, del régimen jurídico a que esté sometida, de si tiene o no ánimo de lucro”*.

Por tanto, resulta irrelevante a los efectos de la definición la forma de personificación (pública o privada), su sometimiento al Derecho Público o Privado, su modo de financiación o si los beneficios que obtenga los distribuye o no.

Dado que el Derecho Comunitario garantiza el principio de neutralidad respecto de la titularidad pública o privada de las empresas (artículo 345 TFUE<sup>32</sup>), también estarían incluidas en esta definición las llamadas “empresas públicas” tales como las Entidades Públicas Empresariales, en tanto que aún cuando son organismos públicos realizan actividades o producen bienes susceptibles de contraprestación (artículo 53 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado –LOFAGE-), o las Entidades de Derecho Público sujetas a Derecho Privado si realizan tal tipo de actividades (artículo 5.2 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991 del Consell de la Generalitat –TRLHPGV-), o las sociedades mercantiles en las que exista participación mayoritaria de capital público y se dediquen a la realización de actividades económicas (artículo 5.2 TRLHPGV).

---

31 DÍEZ-PICAZO, Luis, en su Estudio “Los servicios de interés económico general en el ordenamiento comunitario”, pág 410, del libro “Derecho de la Regulación Económica, Volumen I, Fundamentos e Instituciones de la Regulación”, dirigido por Santiago MUÑOZ MACHADO y José ESTEVE PARDO, Editorial Iustel, Madrid, 2009.

32 Artículo 345 TFUE: *“los Tratados no prejuzgan en modo alguno el régimen de la propiedad en los Estados miembros”*.



### III.- DISTINTA APLICACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO DE LA COMPETENCIA EN FUNCIÓN DE LA NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD O SERVICIO A PRESTAR.

Como el Derecho Comunitario de la competencia se centra en las empresas y el objeto de éstas es la realización de actividades económicas, resulta relevante diferenciar entre estas actividades y aquellas que no tienen un contenido económico. Pero en razón de su diferente régimen jurídico, dentro de las actividades económicas deben disociarse aquéllas que son de interés general (los llamados Servicios Económicos de Interés General) y las que no lo son (Actividades o Servicios Económicos Ordinarios).

De acuerdo con el Protocolo sobre los Servicios de Interés General, incorporado como Anexo al Tratado de la Unión Europea y al TFUE (en adelante, Protocolo SIG) y con la Comunicación de la Comisión del año 2000 sobre “Los Servicios de Interés General en Europa” (publicada en el DOCE de 19/1/2001), deben distinguirse los siguientes tipos de actividades o servicios:

A) **Servicios de Interés general de contenido No Económico** (en adelante, **SIGNE**): aquéllos que no son susceptibles de prestarse en régimen de mercado, por lo que los Estados miembros gozan de libertad para su prestación, encargo y organización de acuerdo con sus respectivas normativas nacionales (artículo 2 Protocolo SIG<sup>33</sup>).

Los SIGNE incluirían:

- a) Actividades que implican ejercicio de autoridad o soberanía y constituyen prerrogativas de los Estados (ejemplo justicia, defensa, diplomacia, seguridad interior y exterior<sup>34</sup>...), que no pueden ser objeto de comercio ni de gestión privada<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Según dicho artículo “*las disposiciones de los Tratados no afectarán en modo alguno a la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios de interés general que no tengan carácter económico*”.

<sup>34</sup> SSTJCE 19/1/1994, *Fluggesellschaft / Eurocontrol*, 26/3/2009, *Selex / Eurocontrol*, y 18/3/1997, *Diego Calí*.

<sup>35</sup> En el D. Positivo español también se recoge con carácter general esta prohibición del ejercicio de “funciones públicas” por personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho Privado, como por ejemplo en los siguientes artículos: 15.5 Ley 30/1992, 251 LCSP, 85.3

- b) Actividades no industriales o comerciales, de carácter no rentable, prestadas por organizaciones sin ánimo de lucro (ejemplo sindicatos, partidos políticos, iglesias, organizaciones de beneficencia, organizaciones de consumidores o usuarios...), en tanto actúen como tales, y no realicen actividades económicas de interés general.
- c) Actividades que aunque tienen dimensión económica, en ellas el interés general se impone sobre su repercusión económica por razones de cohesión social y de solidaridad (ej. los sistemas obligatorios de escolarización<sup>36</sup>, o seguros de protección social sanitaria<sup>37</sup>...), en las que resulta necesario el ejercicio de potestades administrativas en régimen jurídico-público para garantizar el interés general.

B) **Servicios de contenido económico:** los que suponen una oferta de bienes y servicios al mercado y, en consecuencia, pueden financiarse habitualmente con las contraprestaciones económicas abonadas por los consumidores o usuarios. A su vez, estos servicios económicos pueden ser Ordinarios (Servicios Económicos Ordinarios, en acrónimo **SEO**) que son aquellos que *no son esenciales* para todos los ciudadanos, *ni tiene carácter obligatorio* su prestación, por lo que únicamente se pueden prestar conforme a las reglas del mercado, o Servicios Económicos de Interés General (en adelante **SIEG**).

Evidentemente hay muchas actividades beneficiosas para la sociedad (ejemplo, deportivas, de entretenimiento, culturales, económicas...), pero no todas ellas, o al menos en su totalidad, son indispensables, por lo que no se justifica un régimen jurídico-público especial de intervención, sin perjuicio de la existencia de limitaciones genéricas, aplicables a todas las empresas, para su autorización, funcionamiento o control en aras del interés general.

---

LBRL, 95.1 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por RD Legislativo 781/1986, 43.1 y 69.1 del RSCL, 9.2 de la Ley 7/2007, de 12/4, sobre el Estatuto Básico del Empleado Público, o en la D. Adicional 12ª LOFAGE.

<sup>36</sup> STJCE 27/9/1988, *Humbel*.

<sup>37</sup> SSTJCE 17/2/1993, *Poucet* y 5/3/2009, *Kattner*.

Los SIEG son aquellos que son *esenciales* para todos los ciudadanos y de *obligatoria prestación*, por lo que los poderes públicos deben garantizar *su prestación en condiciones de calidad, seguridad, precio asequible, igualdad de trato, promoción de acceso universal y de manera regular e ininterrumpida* (ejemplo telecomunicaciones, TV, transporte, energía, sector postal, suministro de agua potable...) (artículo 1 Protocolo SIG).

En la prestación de los SIEG se pretende conseguir el *justo equilibrio entre mercado e interés general*, por lo que cuando el mercado es capaz de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a estas prestaciones en condiciones adecuadas (calidad, seguridad, precio asequible, accesibilidad universal...) ha de aplicarse el régimen de libre competencia; pero, por el contrario, si el mercado no asegura que estas prestaciones se realicen adecuadamente se reconoce *subsidiariamente* a los poderes públicos capacidad para que proporcionalmente, en la medida en que sea imprescindible, puedan restringir o, incluso excepcionalmente, excluir la competencia.

Así se deduce del artículo 106.2 TFUE, según el cual las empresas encargadas de la gestión de SIEG “*quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia*”, pero sólo “*en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada*” (artículo 106.1 TFUE). Es decir, a *sensu contrario*, la restricción o exclusión de la libre competencia sólo es posible con la extensión en que sea imprescindible para garantizar que los SIEG cumplan su “*misión de interés general*” (artículo 106.2 TFUE).

En conclusión, el establecimiento de restricciones o limitaciones a la libre competencia en la prestación de los SIEG no puede generalizarse, sino que la viabilidad de su utilización dependerá de las peculiaridades de cada parcela de actividad económica, según sean o no necesarias para garantizar su prestación eficiente, pues rigen los principios de subsidiariedad respecto del mercado y de proporcionalidad<sup>38</sup>.

---

38 SSTJCE 19/5/1993, *Corbeau* y 27/4/1994 *Almelo*, declara que el servicio de suministro de energía eléctrica es un SIEG, ya que exige su prestación ininterrumpida, en un determinado territorio, a todos los usuarios y por un precio asequible, que permite establecer restricciones a la competencia, en la medida en que resulta imprescindible para garantizar su prestación adecuada.

Lo dicho se traduce en que si el mercado espontáneamente consigue en régimen de libre competencia la prestación adecuada del SIEG (a precio asequible, con calidad, seguridad, acceso universal...) los Estados no podrán establecer restricción alguna en cuanto al número de operadores que puedan ejecutar tales servicios (por ejemplo comida, ropa, alojamiento, vivienda), e incluso podrá ser factible la autorregulación o la desregulación, salvo que sea necesaria una regulación genérica aplicable a todas las empresas interesadas en su prestación para garantizar que se respeten los derechos de los usuarios (por ejemplo normas sobre etiquetado o envasado de productos alimenticios; o sobre manipulación de alimentos; o sobre calidad de las actividades...) o de los competidores (ejemplo sometimiento previo a comunicación o autorización reglada).

En este caso, corresponderá a la *iniciativa privada en régimen de libre competencia* la prestación de los SIEG, de manera que será el propio mercado el que decida el número de empresas que puedan llevarlos a cabo.

Cuando la prestación del SIEG en régimen de mercado sea insuficiente o insatisfactoria los Estados pueden establecer **obligaciones de servicio público**<sup>39</sup> y, en particular, el **servicio universal**<sup>40</sup>, que deberá ser compensado económicamente (bien otorgando un derecho exclusivo<sup>41</sup>

---

**39** Las **obligaciones de servicio público** son prestaciones forzosas que se imponen a empresas concretas para garantizar la correcta prestación del SIEG, pues no es justo que los operadores económicos asuman sólo las partes rentables y las no rentables no las presten (por ej. el Gobierno puede imponerlas a los operadores de radiotelevisión en cuanto a la exigencia de transmisión de determinados programas; la Administración puede imponer una determinada línea regular de transporte terrestre permanente de viajeros de uso general, o líneas regulares de transporte marítimo con las Islas...).

**40** El **servicio universal** es el deber legal que imponen los poderes públicos a determinadas empresas para garantizar que los bienes o prestaciones por ellas producidos se extiendan a todo el ámbito territorial donde operan y aseguren su acceso a todos sus potenciales usuarios, con independencia de su localización geográfica, con una calidad determinada y a un precio asequible (ej. servicio postal universal que está temporalmente atribuido a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A.).

**41** **Derechos exclusivos** son los que reservan a una empresa, bien la realización de una determinada actividad, en todo o en parte, del territorio nacional, bien ventajas con respecto al resto de empresas que ejerzan la misma actividad en la misma zona geográfica (ej. en el sector postal al operador que presta el servicio universal se le exime del pago de determinados tributos, se le reconoce la condición de beneficiario de la expropiación forzosa de los bienes necesarios para prestar ese servicio...).

o especial<sup>42</sup> de explotación, bien con aportación de fondos públicos, etc.).

#### IV.- LOS SIEG Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS.

Esta concepción de los SIEG en el Derecho Comunitario es *compatible* con el modelo económico contemplado en la **Constitución Española** que, por un lado “*reconoce la libertad de empresa en el marco de la económica de mercado*” (artículo 38 CE) y, por otro, permite que “*mediante Ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigieren necesidades de interés general*” (artículo 128.2 CE). La combinación de estos preceptos trae como resultado que sólo exigencias de interés general puedan justificar que servicios económicos esenciales (no meramente ordinarios) para los ciudadanos puedan reservarse al sector público, en la medida en que el mercado no garantice su adecuada prestación.

Puede detectarse fácilmente que el concepto de Servicio de Interés Económico General utilizado por el Derecho Comunitario es un concepto más amplio que el concepto estricto de servicio público utilizado en el Derecho Español.

En España se utiliza la expresión “servicio público” fundamentalmente en dos acepciones claramente diferenciadas<sup>43</sup>: amplia y estricta.

---

**42 Derechos especiales** son los otorgados a un número limitado de empresas, bien para realizar una determinada actividad en una zona geográfica concreta (por ej. la legislación de Puertos permite que se pueda limitar el nº de operadores por razón de disponibilidad de espacio, capacidad de las instalaciones, seguridad o razones medioambientales...), o bien por penalizar al resto de empresas que realizan la misma actividad económica pero que no soportan obligaciones de servicio público para compensar el coste adicional que las empresas prestadoras del SIEG tienen que soportar.

**43** La STCo 23/5/1997 ya afirmaba que “*el concepto de servicio público, calificado frecuentemente como polisémico, no es ciertamente una categoría dogmática unívoca*”.

También la STS 22/4/2005 indica que “*la erosión del concepto de servicio público ha sido patente desde los inicios de la Comunidad Europea (Tratado de Roma) hasta la actual Unión Europea pues la libre competencia constituye uno de los ejes esenciales para el funcionamiento de los Estados miembros justamente en razón a la libertad de mercado, esencial al concepto de mercado único basado, fundamentalmente, en el principio de la libre competencia*”.

Para una concepción amplia, el servicio público sería cualquier actividad prestacional esencial, económica o no (por ejemplo impartición de justicia), cuya correcta prestación (de modo regular, continuo, a precio asequible y con un nivel de calidad determinado) deben garantizar los poderes públicos, por ser necesaria para satisfacer las necesidades esenciales de los ciudadanos, pero con independencia de la técnica jurídica que utilicen para materializar este objetivo, tanto si existe o no reserva pública de la titularidad de esta actividad, y en consecuencia, pudiendo abarcar tanto aquella que sea prestada en régimen de libre competencia -sometida simplemente a comunicación o autorización administrativa reglada- como la prestada en régimen de monopolio -por la propia Administración o por las entidades o empresas a las que se haya encargado su gestión indirecta-.

Este concepto amplio de servicio público podríamos calificarlo como funcional o impropio y sería parecido a la concepción de los SIEG, pues en ella se incluirían tanto los servicios públicos en sentido estricto (actividades esenciales reservadas por Ley a los Poderes públicos, esto es, en los que se ha producido la *publicatio* –artículo 128.2 CE-), como actividades de interés general prestadas en régimen de libre iniciativa pero sometidas a cierta regulación pública.

Sin embargo, bajo un punto de vista estricto el “servicio público” presupone la reserva pública (*publicatio*) mediante una Ley de una concreta actividad económica prestacional de carácter esencial para satisfacer una necesidad básica de los ciudadanos<sup>44</sup>.

---

44 La STS 24/10/1989 señala respecto al concepto de servicio público que el problema se plantea porque “ningún texto legal da un concepto del mismo”, pero declara que debe considerarse como tal “una forma de actividad cuya titularidad ha sido reservada en virtud de una Ley a la administración para que ésta la reglamente, dirija y gestione, en forma directa o indirecta...”.

La STS 2/3/1979 matiza que “para que con rigor pueda predicarse de una actividad el carácter de servicio público, no es suficiente que proporcione una utilidad al público, so pena de desnaturalizar el concepto, sino que debe exigirse que se trate de una actuación técnica dirigida al público, prestada de forma regular y continua, encaminada a la satisfacción de una necesidad pública, y cuya titularidad esté atribuida a una entidad pública”, calificando como servicios públicos impropios a “aquellas actividades cuya titularidad no corresponde a una entidad pública, sino que, permaneciendo en mano de los particulares, están destinadas al público y en las que hay implicado un interés público capaz de justificar una intervención administrativa por vía de reglamentación policial...”.

Sería por tanto aquella actividad económica, de tipo prestacional, de carácter material o técnico reservada por Ley (publicatio) a una Administración pública territorial (que asume su titularidad) por razones de interés público, para satisfacer de modo regular, continuo, a precio asequible y con un nivel de calidad determinado las necesidades básicas de la población que no pueden ser satisfechas individualmente, y que conlleva el establecimiento de un régimen jurídico-público específico para su prestación (publicación) y la elección de su forma de gestión o explotación (directa, indirecta o mixta).

La reserva supone un monopolio público sobre la actividad económica declarada como servicio público y, en consecuencia, una negación de la libertad de empresa y de la libre competencia, ya que la Administración lo gestionará directamente (por medios no personificados o por entes instrumentales de su sector público -por ejemplo Organismos Autónomos, Sociedades Mercantiles<sup>45</sup>...), o, indirectamente (mediante la suscripción de contratos de gestión de servicio público con personas jurídicas distintas), sin que pueda desplegarse tal actividad económica por otros operadores económicos diferentes. Y cuando se opte por la gestión directa a través de entes instrumentales o por la gestión indirecta, las personas jurídicas que materialmente despliegan la actividad de servicio público carecen de libertad para su prestación porque la Administración titular del servicio público impone la prestación obligatoria al ente instrumental o al contratista, fija detenidamente las condiciones de prestación, y determina el precio a percibir de los usuarios (potestad tarifaria).

Por tanto, el SIEG sería el género, mientras que el servicio público en sentido estricto sería una de sus posibles especies: los SIEG como regla general se han de prestar en régimen de libre competencia, sometidos simplemente a comunicación o autorización administrativa reglada, pero cuando la aplicación de las normas sobre competencia impida el cumplimiento de la misión de interés general que les corresponde podrán establecerse restricciones o exclusiones a la libre competencia -por ejemplo, mediante la declaración de la actividad como servicio público y limitando sus posibilidades de gestión-, pero sólo en la medi-

---

<sup>45</sup> Por ej. la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. es la operadora encargada de prestar el servicio postal universal hasta el 31/12/2025, pudiendo a partir de dicha fecha designarse a una o varias empresas como proveedores del servicio postal universal (artículo 22.2 y D. Adicional 1<sup>a</sup> de la Ley 43/2010, de 30/12, del Servicio Postal Universal, de los Derechos de los Usuarios y del Mercado Postal).

da en que resulten imprescindibles para la consecución de aquel interés general y sean proporcionadas (artículo 106.2 TFUE).

En cualquier caso, salvo que la concreta norma sectorial de Derecho Comunitario identifique la naturaleza de las actividades o servicios, la determinación en cada caso concreto de si una actividad o servicio es un SIGNE, un SIEG, o un SEO puede tornarse compleja bien por la imprecisión de sus contornos, bien porque se reconoce a los Estados miembros gran libertad para determinar el encuadre de una determinada actividad o servicio.

### V.- LAS DISTORSIONES A LA LIBRE COMPETENCIA EMPRESARIAL.

Las distorsiones a la competencia efectiva de las empresas que desarrollan actividades económicas en el mercado interior pueden producirse por la realización de conductas prohibidas a las empresas (por ejemplo, reparto de mercados, fijación de precios de venta o de compra o abuso de posición dominantes) o por actuaciones de los Estados miembros, que por su repercusión en la actividad económica europea pueden mermar o volatilizar el principio de libre competencia y son incompatibles con el mercado interior, incluyéndose entre tales actuaciones las que a continuación citamos:

la regulación económica cuando se utilice para dictar normas restrictivas de la libertad de establecimiento, o restrictivas de la libre prestación de servicios, o restrictivas de los movimientos de capitales entre Estados miembros y entre Estados miembros y terceros países (artículo 63 y 64 TFUE); la concesión de ayudas públicas que supongan ventajas económicas que *fortalezcan artificialmente* la posición de empresas en el mercado interior; la creación o el mantenimiento injustificado de empresas públicas<sup>46</sup>, que no pueden actuar en condiciones privilegiadas respecto al resto de empresas, o la contratación pública que debe responder a la libre circulación de mercancías y de servicios y su apertura a la competencia no falseada en el mercado interior<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> En el D. Comunitario se permite que los Estados miembros, a través de sus empresas públicas, puedan perseguir objetivos distintos de los comerciales (por ej. Directiva 80/723), pero en todo caso tales empresas deberán ser respetuosas con el ordenamiento jurídico comunitario.

<sup>47</sup> SSTJCE 11/1/2005, *Stadt Halle*; 11/5/2006, *Carbotermo*, entre otras.



### VI.- LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN.

Centrándonos en el campo de la contratación pública, se constata que tradicionalmente se ha venido admitiendo que las Administraciones Públicas pudiesen ejecutar sus prestaciones de forma directa, bien por medio de sus propios órganos administrativos, bien a través de encargos a sus propios entes instrumentales con personalidad jurídica propia (por ejemplo para la construcción de infraestructuras públicas como carreteras, puertos, colegios, etc.), sin necesidad de tramitar un previo procedimiento administrativo de contratación basado en los principios básicos de publicidad, concurrencia, transparencia, igualdad y no discriminación, para la selección de la persona física o jurídica más idónea para su realización.

Para la doctrina era *“de sentido común”* que *“la Administración no está obligada a contratar lo que puede hacer con sus propios medios, aunque estos medios estén personificados”*<sup>48</sup>, al tratarse de meros *“contratos domésticos”* (o en el Derecho Comparado *“contrats maison”* o *“in providing house contracts”*), considerando que las sociedades públicas u otras formas de personificación pública son entidades puramente instrumentales que, aún teniendo personalidad jurídica, no pueden considerarse terceros respecto de la Administración<sup>49</sup>.

Sin embargo, en los últimos años se ha venido poniendo de manifiesto que la posibilidad de utilización de *“medios propios”* por las Administraciones Públicas para la ejecución de prestaciones ha de ser analizada a luz del Derecho Comunitario de la competencia. Piénsese, por ejemplo, en que estas encomiendas pueden ser utilizadas torticeramente como una fuente encubierta de sobrefinanciación para las empresas del sector público que operan en el mercado, pues se les podrían abonar precios por las prestaciones encargadas superiores a los que percibirían en el mercado libre, colocándolas de este modo en una posición de ventaja competitiva con respecto a las empresas privadas que realizan la misma actividad económica.

---

<sup>48</sup> REBOLLO PUIG, Manuel, en su Estudio *“Los entes institucionales de la Junta de Andalucía”*, en la página 379 de la Revista de Administración Pública nº 161 (mayo-agosto 2003).

<sup>49</sup> SOSA WAGNER, Francisco, en *“La gestión de los servicios públicos locales”*, Editorial Thomson-Civitas, 2008, pág 192.

Este diferente planteamiento de la cuestión ha sido básicamente fruto de la labor del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el cual ha venido a establecer fuertes condicionantes a la utilización por las Administraciones Públicas de estos encargos o encomiendas de gestión directos a sus “medios propios”, por considerar que pueden constituir un mecanismo para afectar al principio de libre competencia garantizado por el Derecho Comunitario, por vulnerar el principio de no discriminación por razón de nacionalidad y el principio de igualdad de trato de los licitadores.

Para dicho Tribunal las Directivas comunitarias sobre contratación pública son aplicables cuando *“una entidad adjudicadora, como un ente territorial, proyecta celebrar por escrito, con una entidad formalmente distinta de ella y autónoma respecto a ella desde el punto de vista decisorio, un contrato a título oneroso que tiene por objeto el suministro de productos”*, lo que sólo puede excluirse *“en el supuesto de que, a la vez, el ente territorial ejerza sobre la persona de que se trate un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios y esta persona realice la parte esencial de su actividad con el ente o los entes a que pertenece”*<sup>50</sup>.

El posicionamiento restrictivo del TJCE en cuanto a la utilización por los Poderes Públicos de entidades instrumentales para la ejecución de prestaciones de contenido económico ha dado lugar a una modificación de la propia legislación española sobre contratación pública.

En la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) se indica que su objeto es regular la contratación del sector público *“a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos”*, así como conseguir *“una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa”* (artículo 1 LCSP), así como que *“los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia”* (artículo 123 LCSP).

---

<sup>50</sup> SSTJCE 10/11/1998, *BFI*, y 13/10/2005, *Parking Brixen*, entre muchas otras.

Ahora bien, en cuanto a la aplicación de la LCSP ha de advertirse que exclusivamente se consideran contratos del sector público *“los contratos onerosos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica”* que celebren los Entes del Sector Público, siendo estos contratos los únicos que están sometidos a ella *“en la forma y términos previstos en la misma”* (artículo 2.1 LCSP).

Asimismo, la *intensidad de aplicación* de la LCSP es diferente en función de dos parámetros combinados: la entidad del Sector Público que pretenda encargar la prestación y si el contrato a celebrar tiene o no la consideración de sujeto a regulación armonizada.

En conclusión, puede afirmarse que para que la LCSP sea de aplicación a las Entidades del Sector Público (con independencia de su forma pública o privada de personificación) hace falta que estos Entes pretendan celebrar un negocio jurídico de naturaleza contractual, que tenga por objeto la ejecución de una prestación (ejecutar una obra, prestar un servicio o actividad, entregar un bien mueble...) por parte de un tercero (otra persona física o jurídica, o una Unión Temporal de Empresas) a cambio de un precio o una retribución económica equivalente (negocio oneroso), sin que puedan contratar directamente la prestación, a no ser que se trate de un contrato menor por razón de la cuantía (artículos 95, 122.3 y D. Adicional 12ª LCSP), o de un procedimiento negociado, en que por razones técnicas o artísticas o por motivos relacionados con la protección de derechos de exclusiva el contrato sólo pueda encomendarse a un empresario determinado (artículo 154 apartado d) LCSP), o concurren los requisitos para la tramitación emergencia (artículo 97 LCSP).

Sin embargo, se excluye la aplicación de la LCSP, entre otros supuestos, cuando el negocio jurídico a celebrar sea de carácter gratuito o no tenga naturaleza contractual. También se excluyen los convenios de colaboración cuando por su objeto no estén regulados por la Ley de Contratos o por normas administrativas especiales.

### VII.- LOS MEDIOS PROPIOS Y SERVICIOS TÉCNICOS.

Por lo que respecta a los “medios propios y servicios técnicos”, en la LCSP tienen esta consideración tanto los medios no personificados (artículo 24 LCS), es decir, los órganos administrativos internos que ejecutan las prestaciones (ejecución directa por los órganos de la propia Administración), como los medios personificados (artículo 4.1.n) y 24.6

LCSP), esto es, otras personas jurídicas pertenecientes al sector público del Poder Adjudicador que realiza el encargo, a las que se les asigna la realización de determinadas prestaciones (encargo de gestión).

En cuanto al ámbito objetivo de los encargos de gestión a los medios propios, personificados o no, pueden consistir tanto en la ejecución de obras, fabricación de bienes muebles, realización de servicios o gestión de servicios públicos.

A pesar de que el artículo 24 LCSP sólo se refiere expresamente a *“la ejecución de obras”* y a la *“fabricación de muebles”* por sus medios no personificados (los *“servicios de la Administración”*), no existe inconveniente alguno en considerar que la ejecución directa también puede comprender la prestación de servicios o la gestión de servicios públicos debiendo interpretarse esa omisión del legislador en el sentido no de que esté prohibida, sino de que no requiere de circunstancia específica habilitante para la prestación directa de servicios<sup>51</sup> ni para la gestión directa de servicios públicos mediante medios no personificados (sin órgano especial o con órgano especializado sin personalidad jurídica)<sup>52</sup>, a diferencia de la ejecución directa de obras o de la fabricación de muebles que requieren de la existencia de alguna circunstancia habilitante de entre las contempladas en los apartados 1º y 2º, respectivamente, del artículo 24 LCSP.

Respecto a los encargos de gestión a medios personificados, según el artículo 4.1.n) LCSP pueden comprender *“la realización de una determinada prestación”*, por lo que al no establecerse distinciones en función del tipo de prestación el objeto del encargo podrá comprender también la ejecución de obras, la fabricación de muebles, la prestación de servicios o la gestión de servicios públicos.

Referente a los requisitos necesarios para el reconocimiento de un “medio propio”, personificado o no, hay que diferenciar según se trate de:

a) Medios no personificados: si lo que se les pretende encargar es la ejecución directa de obras o la fabricación de bienes muebles,

---

<sup>51</sup> IJCCA Generalidad de Cataluña 6/2010, de 28 de julio.

<sup>52</sup> Según el IJCCA 12/2009, de 25/9/2009, en el caso de que se les encargue la gestión directa de servicios públicos, no hará falta que concurren las circunstancias previstas en tales apartados 1º, 2º y 3º del artículo 24 LCSP, puesto que los servicios públicos son de la propia competencia de las AAPP y se pueden prestar ordinariamente por éstas.

habrá de concurrir alguna de las circunstancias indicadas en los apartados 1º y 2º del artículo 24 LCSP<sup>53</sup>, mientras que en el caso de que se les encargue la prestación de servicios o la gestión de servicios públicos no se exige que concurren ninguna circunstancia específica habilitante.

b) Medios personificados: sólo habrán de cumplir cumulativamente los requisitos del artículo 24.6 LCSP, a saber, que la parte esencial de su actividad la realicen para los Poderes Adjudicadores que les realizan los encargos y que éstos últimos ostenten sobre los medios personificados un control análogo al que puedan ejercer sobre su propias unidades administrativas.

Esta exigencia del cumplimiento acumulativo de ambos requisitos es indiscutible cuando se trata de encargos de gestión para la ejecución de obras, la fabricación de muebles o la prestación de servicios, pues el artículo 4.1.n) se refiere al encargo a un medio propio y servicio técnico para realizar una determinada “prestación”, término éste genérico en el que se incluirían las prestaciones de dar o hacer alguna cosa, y además remite al artículo 24.6 LCSP en cuanto a los requisitos necesarios para tener la condición de medio propio y servicio técnico.

Sin embargo, alguna duda se puede plantear en cuanto a tal exigencia en relación con la gestión directa de servicios públicos a través de medios personificados, puesto que el artículo 8.2 LCSP excluye de la aplicación de la legislación de contratación pública *“a los supuestos en que la gestión del servicio público se efectúe mediante la creación de entidades de derecho público destinadas a este fin, ni a aquellos en que la misma se atribuya a una sociedad de derecho privado cuyo capital sea en su totalidad de titularidad pública”*, sin exigir ningún otro requisito adicional.

En nuestra opinión, en el caso de gestión directa de servicios públicos a través de entes instrumentales, sean con forma pública (por ejemplo Entes de Derecho Público sujetos a Derecho Privado) o privada (por ejemplo sociedades mercantiles), también la regla general ha de ser la

---

<sup>53</sup> Por ej. que la Administración tenga montadas fábricas, arsenales o servicios técnicos o industriales suficientemente aptos para ejecutar la prestación; que no haya habido ofertas de empresarios en la licitación previa; que se trate de un supuesto de emergencia; que, por la naturaleza de la prestación, sea imposible la fijación previa de un precio cierto o la de un presupuesto por unidades simples de trabajo; que no se hubiera formalizado el contrato en plazo...).

de la necesidad del cumplimiento cumulativo de los 2 requisitos indicados, a no ser que la normativa comunitaria permita expresamente reservar tal actividad directamente al ente instrumental sin necesidad de licitación pública<sup>54</sup>.

La gestión de servicios públicos conlleva la ejecución de determinadas “prestaciones” que entrarían en el ámbito del artículo 4.1.n) LCSP y, sobretodo, dada la primacía del Derecho Comunitario de la competencia, no puede soslayarse que la gestión del servicio público supone la realización de prestaciones de contenido económico que tendrían la consideración de SIEG que, si se quieren encargar a entidades con personalidad jurídica formalmente distinta a la titular del servicio público que no cumplan simultáneamente los 2 requisitos indicados, salvo que se excepcione en algún sector el Derecho Comunitario, habrán de someterse a las reglas de la no discriminación por razón de nacionalidad, de igualdad de trato de los licitadores y de competencia no falseada<sup>55</sup>. Así por ejemplo, el hecho de que la sociedad sea exclusivamente de titularidad pública y de que se encargue de la gestión de un servicio público no excluye que pueda producirse un falseamiento de la competencia, si esta sociedad tiene vocación de mercado porque también realiza otras actividades económicas no meramente marginales o porque tiene autonomía en la toma de decisiones importantes.

Por otra parte, la LCSP no exige que cuando el Poder Adjudicador utilice “medios propios” éstos deban realizar en exclusiva la totalidad de

---

**54** En la STJCE 18/12/2007, Correos, con apoyo en el artículo 7 de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 15/12/1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, en el que se autoriza a los Estados miembros a reservar determinados servicios postales al proveedor del servicio postal universal en la medida en que sea necesario para el mantenimiento de dicho servicio postal universal, estima que el D. Comunitario “no se opone a una normativa de un Estado miembro que permite a las Administraciones públicas, actuando al margen de las normas de adjudicación de los contratos públicos, encarguen la prestación de servicios postales reservados, con arreglo a la Directiva 97/67, a una sociedad anónima pública de capital íntegramente público y que es el proveedor del servicio postal universal en dicho Estado miembro”, y ello aún cuando la sociedad estatal también compete en el mercado con otras empresas en cuanto a la prestación de servicios postales no reservados, pero advierte que “los Estados miembros no pueden ampliar según su voluntad los servicios reservados a los proveedores del servicio postal universal” (Considerandos 39 a 41 y 67).

**55** SSTJCE 10/9/2009, Ponte Nossa (Considerandos 38, 39 y 40), 13/11/2008, Coditel Brabant (Considerandos 25 y 26) y 18/12/2007, Correos (Considerando 71).

las prestaciones, sino que con el cumplimiento de ciertos requisitos se permite que los medios no personificados puedan contar con la colaboración de empresarios particulares (artículo 24 apartados 1º, 2º, 3º y 4º LCSP), así como que los medios personificados contraten con terceros.

En síntesis, la utilización de “medios propios y servicios técnicos” por la Administración para la ejecución de prestaciones (ejecución de obras, fabricación de muebles, prestación de servicios o gestión de servicios públicos) admitiría las siguientes modalidades:

a) Ejecución mediante MEDIOS PROPIOS NO PERSONIFICADOS: en el caso de ejecución de obras o fabricación de muebles sólo resultará posible si concurre alguna de las circunstancias previstas en los apartados 1º y 2º, respectivamente, del artículo 24 LCSP, mientras que para la prestación de servicios y gestión de servicios públicos no hará falta circunstancia específica habilitante. La relación jurídica entre la Administración y su medio propio no personificado no es contractual, sino simple ejecución directa mediante órdenes de servicio.

b) Ejecución mediante MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS para que, por sí mismos, ejecuten materialmente las prestaciones encargadas: cabrá si se cumplen los requisitos del artículo 24.6 LCSP, pero no es necesario que concurren las otras circunstancias exigidas a los medios propios no personificados para la ejecución de obras o fabricación de muebles. La relación jurídica entre la Administración y su medio propio personificado no es contractual, porque se trataría de un negocio unilateral que contiene un mandato obligatorio, que si es acordado por una Administración Pública se materializaría a través de un acto administrativo con efectos internos, y que deberá ser comunicado a la entidad destinataria para su cumplimiento<sup>56</sup>.

c) Ejecución mediante MEDIOS PROPIOS NO PERSONIFICADOS junto con EMPRESAS COLABORADORAS de éstos. En este caso la relación jurídica entre la Administración matriz y el medio propio no personificado no es contractual, sino ejecución por la propia Administración.

La relación jurídica entre el medio propio personificado y la respectiva empresa que materialmente ejecuta la prestación sería un *contra-*

---

<sup>56</sup> Acuerdo de 30/3/2010 Comisión Permanente Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Islas Baleares, y Dictamen de 3/8/2010 de la Audiencia de Cuentas de Canarias.

*to que debería ajustarse a la LCSP según “la naturaleza de la entidad que los celebre y el tipo y cuantía del contrato” (artículo 4.1.n) LCSP, pero para acudir a estas empresas no existiría el límite cuantitativo del umbral comunitario, ni del 50% del proyecto de obras, aplicables a la contratación por el medio propio no personificado con empresa colaboradora<sup>57</sup>.*

En el ámbito de la Generalitat de la Comunitat Valenciana, la Disposición Adicional 15ª de la Ley 7/2010, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2011, autoriza al Consell para que, a propuesta de la persona que tenga asignada la titularidad de la Conselleria con competencias en el área de Hacienda, regule en el ámbito de la Administración General de la Generalitat y en su sector público, tal como está definido en su artículo 5 del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública, el régimen de las encomiendas reguladas en la LCSP, es decir, de los encargos de gestión recogidos en el artículo 4.1.n) y 24 de la LCSP. Obviamente, dado el carácter básico de los citados artículos de la LCSP, el Consell de la Generalitat podrá regular otros aspectos formales o sustantivos adicionales que considere necesarios para el reconocimiento de un ente instrumental como medio propio y servicio técnico de la Generalitat, pero respetando los requisitos mínimos contenidos en la LCSP.

### VIII.- LOS MEDIOS PROPIOS PERSONIFICADOS.

Conforme al artículo 24.6 primer párrafo de la LCSP y a la jurisprudencia TJCE<sup>58</sup> para que los entes instrumentales del sector público puedan considerarse como MEDIO PROPIO PERSONIFICADO de un Poder Adjudicador hace falta que cumplan los requisitos de realizar la parte esencial de su actividad para el Poder Adjudicador que les realiza el encargo y de que ese Poder ostente sobre el ente que recibe el encargo un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios, y si se trata de sociedades que la totalidad de su capital sea de titularidad pública.

---

<sup>57</sup> Informe 5/2010, de 7 de julio, de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de la Junta de Andalucía.

<sup>58</sup> SSTJCE 18/11/1999, *Teckal*; 19/4/2007; *Tragsa*; 18/12/2007; sobre convenio de colaboración con Correos para la prestación de servicios postales no reservados; 8/4/2008, sobre adquisición de helicópteros por el Estado italiano con fines militares y civiles, etc.



Analizamos estos requisitos a continuación:

A) Que la entidad que recibe el encargo realice la *parte esencial de su actividad* para el Poder Adjudicador que realiza el encargo.

La totalidad o la parte esencial de la actividad debe prestarse para el ente o entes públicos<sup>59</sup> que controlan a la entidad que recibe el encargo, pues el medio propio debe suponer una forma de *autoprovisión* para el Poder Adjudicador, de manera que sólo resultaría tolerable que, con “*carácter meramente marginal*”, prestasen actividades para otros sujetos<sup>60</sup>. A efectos de determinar si se abarca o no a la parte esencial hay que considerar exclusivamente el volumen de negocio que lleve a cabo en virtud de las decisiones de adjudicación adoptadas por el ente o entes públicos que la controlan, incluyendo los servicios prestados a los usuarios en ejecución de estas decisiones, cuando sean éstos quienes remuneren las actividades encargadas<sup>61</sup>.

B) Que el Poder Adjudicador ejerza sobre la entidad que recibe el encargo un *control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios administrativos*.

Hay que considerar que el ente instrumental está sujeto a este tipo de control cuando el Poder Adjudicador tenga una “*influencia potencialmente determinante*”, tanto sobre los objetivos estratégicos como sobre las decisiones importantes del ente instrumental<sup>62</sup>, control que no existe cuando el órgano de adminis-

---

59 SSTJCE 11/5/2006, *Carbotermo*, y 19/4/2007, *Tragsa*.

60 SSTJCE 11/5/2006, *Carbotermo* o 10/9/2009, *Ponte Nossa*.

El Informe 5/2010, de 7 de julio, de la Comisión Consultiva de Contratación Administrativa de la Junta de Andalucía insiste en que si la entidad que recibe el encargo de gestión “*tiene también como regla habitual de actuación, relaciones de provisión a favor de otros poderes adjudicadores o simplemente a favor de entes privados evidenciaría su condición de algo más que un simple instrumento de autoprovisión del poder adjudicador; lo que conllevaría la ausencia del requisito de relación esencial con la entidad que la controla...*”

61 STJCE 11/5/2006, *Carbotermo* (Considerandos 65, 66 y 67).

62 SSTJCE 13/10/2005, *Parking Brixen*; 11/5/2006, *Carbotermo*, entre otras.

tración del ente instrumental dispone de amplias facultades de gestión que puede ejercitar autónomamente<sup>63</sup>.

Por tanto, una Entidad Pública no podrá realizar encargos de gestión a un medio propio de otra Entidad Pública distinta a la que hace el encargo (encargos de gestión “*cruzada*”)<sup>64</sup>.

La LCSP contiene una *presunción iuris et de iure* de que cumpliendo todos los requisitos que seguidamente se señalan el Poder Adjudicador está actuando un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios (artículo 24.6 segundo párrafo LCSP)<sup>65</sup>:

1ª.- Que el Poder Adjudicador pueda conferirles encomiendas de gestión de ejecución obligatoria<sup>66</sup>.

---

63 STJCE 11/5/2006, *Carbotermo* (Considerando 47), entre otras.

64 NOGUERA DE LA MUELA, Belén, en relación con la previsión inespecífica del artículo 85.2.A).d) LBRL de la gestión directa de servicios públicos de la competencia local mediante “*sociedad mercantil local, cuyo capital social sea de titularidad pública*” aclara que “*no será medio propio y, por tanto, se incluirán en las Directivas de contratación los encargos de una entidad territorial a un ente dependiente (por ejemplo, una sociedad mercantil) de otro ente territorial distinto de aquel que hace la encomienda....*” (en “Los encargos *in house* en la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP): especial referencia a los mismos en el ámbito local a la luz de la reciente jurisprudencia comunitaria”, pág 181, Revista de Administración Pública, nº 182, Madrid, mayo-agosto 2010)

65 El IJCCA de las Islas Baleares 6/2009 indica que “*de la redacción de este párrafo se desprende claramente una presunción iuris et de iure cuando utiliza la expresión ‘en todo caso’, ya que esta expresión implica, necesariamente, que permite otros tipos de situaciones que acrediten el control análogo al mencionado*”.

66 En la STJCE 19/4/2007, *Tragsa*, aprecia que “*si Tragsa no goza de libertad alguna ni con respecto al curso que debe dar a un encargo formulado por las autoridades competentes ni en cuanto a la tarifa aplicable a sus prestaciones..., no se cumple el requisito de aplicabilidad de las Directivas examinadas relativo a la existencia de un contrato*”. En tal sentido, afirma que “*en sus relaciones con el Estado español, Tragsa no tiene la posibilidad de fijar libremente la tarifa de sus intervenciones y sus relaciones con dichas Comunidades no tienen naturaleza contractual*” (apartado 60).

Sin embargo, la STJCE 18/12/2007, *Correos*, sobre Convenio de Colaboración de un Ministerio español con la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. para la prestación de servicios postales y telegráficos no reservados, matiza que la obligatoriedad en la ejecución del encargo puede no ser suficiente para considerar a la entidad como medio propio y servicio técnico, porque en el caso de Tragsa ésta estaba “*obligada a*

- 2ª.- Que las encomiendas de gestión deban ejecutarse de acuerdo con las instrucciones fijadas unilateralmente por el encomendante.
- 3ª.- Que la retribución se fije por referencia a las tarifas aprobadas por la entidad encomendante.
- 4ª.- Que en el caso de sociedades públicas, la totalidad de su capital sea de titularidad pública<sup>67</sup>.

Por tanto, si la sociedad es de economía mixta, es decir, de capital social de titularidad pública y privada, aunque la participación privada sea mínima, tal sociedad no podrá tener la condición de medio propio. Ahora bien, para excluir la condición de medio propio por no ser pública la totalidad del capital social hace falta que la participación privada se haya materializado o existan indicios o evidencias concretas de su apertura al capital privado, pues *“la mera posibilidad de que participen particulares en el capital de la citada sociedad no basta para concluir que no se cumple el requisito al control de la autoridad pública”* (STJCE 10/9/2009, *Ponte Nossa*).

---

*realizar con carácter exclusivo los trabajos que le encarguen la Administración General del Estado, las CCAA y los organismos públicos dependientes de ellas”, mientras que en el supuesto de Correos faltaría el requisito de prestar la parte esencial de su actividad para la Administración General del Estado, ya que “Correos, en cuanto proveedor del servicio postal universal en España, no realiza la parte esencial de su actividad con el Ministerio ni con la Administración Pública en general, sino que dicha sociedad presta servicios postales a un número indeterminado de clientes del referido servicio postal”.*

En efecto, en esta última sentencia se afirma que en Correos *“su clientela está compuesta por cualquier persona interesada en utilizar el servicio postal universal”,* de tal modo que *“el mero hecho de que Correos no disponga de libertad alguna ni en lo que atañe a la aceptación y ejecución de los encargos del Ministerio ni en cuanto a la tarifa aplicable a los servicios que presta no puede tener como consecuencia automática el que no se haya celebrado ningún contrato entre ambas entidades”,* ya que *“compite en el mercado español con otras empresas postales”.*

67 SSTJCE 11/1/2005, *Stadt Halle*, 8/4/2008, *Agusta*.

La STJCE 6/4/2006, *AMTAB*, indica que *“si la sociedad concesionaria es una sociedad abierta al capital privado, aunque sólo sea parcialmente, esta circunstancia impide considerarla una entidad de gestión ‘interna’ de un servicio público en el ámbito de la entidad territorial a la que pertenece...”.*

Por el contrario, ante el silencio del legislador, y en la medida en que no se afecte al principio de libre competencia, algunos Órganos Consultivos de contratación pública han admitido la consideración de “medio propio” en los consorcios, en las fundaciones del sector público o en otras entidades sin ánimo de lucro integrantes del sector público, aunque en ellas tengan una participación minoritaria entidades privadas sin ánimo de lucro, pues estas entidades privadas no tienen vocación de mercado sino que pretenden, por definición, la satisfacción de intereses públicos coincidentes con los de la Administración<sup>68</sup>.

En cuanto a las sociedades, cumplido el requisito de que la totalidad del capital social sea público, no resulta necesario que pertenezca a una sola Entidad Pública, sino que puede estar repartido entre varios entes públicos que pueden tomar las decisiones conjuntamente, decidiendo por mayoría, porque para la jurisprudencia comunitaria lo que se exige es que el control ejercido sobre la entidad dependiente de la autoridad pública “*sea análogo al que dicha autoridad ejerce sobre sus propios servicios, pero no que sea totalmente idéntico a éste*”, y, en consecuencia, “*lo esencial es que el control ejercido sobre la entidad concesionaria sea efectivo, no es indispensable que sea individual*”, por lo que esa sociedad sería medio propio de todas las Entidades públicas que participen en su accionariado<sup>69</sup>.

Ahora bien parece que aunque las sociedades de economía mixta constituidas no pueden tener la consideración de medio propio y, en consecuencia, no serían lícitos los encargos de gestión directa de cualquier contrato del sector público por la vía de los artículos 4.1.n) y 24.1.6 LCSP a una sociedad de este tipo, sin embargo sí parece que sería compatible con el Derecho Comunitario la adjudicación directa de un concreto contrato público a una sociedad de economía mixta constituida específicamente para su ejecución, cuando la selección del inversor privado que participe en el capital de aquella sociedad se realice conforme a los principios generales de la licitación (publicidad,

---

68 IJCCA Generalidad de Cataluña 4/2007, de 28/6, e IJCCA Generalidad de Cataluña 9/2009, de 3/7/2009.

69 SSTJCE 13/11/2008, *Coditel Brabant*, 19/4/2007, *Tragsa*, o 10/9/2009, *Ponte Nossa*.

conurrencia, igualdad...) vinculados exclusiva y específicamente al objeto del contrato a celebrar directamente (por ej. en la selección del inversor privado habría que introducir exclusivamente criterios de solvencia o de adjudicación directamente vinculados con el objeto del contrato de adjudicación directa) y siempre que el objeto del contrato permanezca invariable, porque en estos supuestos se respetaría el principio de igualdad de trato en la licitación y no haría competencia falseada en la medida en que sólo quedaría vinculada la adjudicación directa a un contrato cuyo objeto permanecería inalterado y en el que el inversor privado elegido sería el más idóneo desde el punto de vista de la ejecución de ese contrato específico.

Esto es lo que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES) denomina “*sociedades de economía mixta constituidas para la ejecución de un contrato público en el marco de una colaboración público-privada*” (artículo 37.4 LES y Disposición Final Decimosexta LES que introduce una nueva Disposición Adicional 35ª a la LCSP con el título “*Régimen Jurídico de adjudicación de contratos públicos en el marco de fórmulas institucionales de colaboración entre el sector público y el sector privado*”). La nueva Disposición Adicional 35ª LCSP prevé que los contratos públicos y concesiones podrán adjudicarse directamente a una sociedad de economía mixta en la que concurra capital público y privado, siempre que:

- a) La elección del socio privado se haya efectuado de conformidad con las normas establecidas en la LCSP para la adjudicación del contrato cuya ejecución constituya su objeto.
- b) No se introduzcan modificaciones en el objeto y las condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.

C) Que la norma que cree la entidad instrumental o sus Estatutos le reconozcan expresamente la condición de medio propio y servicio técnico, indicando las entidades con respecto de las que tiene esa condición y especificando el régimen de las encomiendas que se les pueden conferir o las condiciones en las que podrán adjudicársele contratos.

Este es un requisito formal exigido ex novo por la LCSP, pero el TJCE no lo ha exigido ya que se centra en los requisitos sustantivos.

Esto significa, según Pernas García, que *“los encargos que queden fuera de esas atribuciones normativas o estatutarias no estarán amparadas por la excepción in house”*, si bien considera que *“parece razonable pensar que si podrían hacerse encomiendas de obras o suministros más allá de las propias atribuciones de un ente instrumental en los casos de ausencia de iniciativa privada o de urgencia y necesidad”*.<sup>70</sup>

No obstante, el IJCCA de Aragón 26/2008, de 3/11/2008, sostiene que el requisito de constancia expresa en la norma de creación o en los estatutos ha de exigirse a las entidades creadas con posterioridad a la LCSP, pero para las creadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LCSP, puede entenderse cumplido cuando se desprenda de sus normas de creación, sin perjuicio de que estas entidades opten por adoptar sus estatutos a la nueva regulación.

D) El último requisito es la *“imposibilidad de participar en las licitaciones públicas convocadas por los poderes adjudicadores de los que sean medios propios, sin perjuicio de que, cuando no concurra ningún licitador, pueda encargárseles la ejecución de la prestación objeto de las mismas”*.

Para Rebollo Puig este requisito introducido por la LCSP *“es una regla de elemental lógica”*, pues es congruente que *“si la Administración decidió no encomendarle directamente la actividad, sino formalizar un contrato, no participe en el procedimiento de selección su ente filial”*.<sup>71</sup>

---

**70** PERNAS GARCÍA, José, en su estudio “Exigencias y límites a la configuración y a la actuación de los medios propios, como entes encomendados en el marco de las relaciones *in house*”, publicado en Actualidad Administrativa, nº 12, Sección A Fondo, Quincena del 16 al 30 de Junio de 2010, Pág 1427 y siguientes, tomo 1, Editorial LA LEY.

**71** REBOLLO PUIG, en su estudio “Los entes institucionales de la Junta de Andalucía y su utilización como medio propio”, incluido en la Revista de Administración Pública, nº 161, mayo-agosto 2003, pág. 389.

Ahora bien, para el TJCE en caso de duda respecto a la concurrencia de todos y cada uno de los requisitos exigidos para el reconocimiento de una entidad instrumental como “medio propio” de la Entidad matriz, se presume que la entidad filial realiza actividades de mercado y que ésta sometida a las reglas de la contratación pública.

La STJCE 13/10/2005, *Parking Brixen*, indica que “*dado que se trata de una excepción a las normas generales del Derecho Comunitario, ambos requisitos expuestos en el apartado anterior deben ser objeto de una interpretación estricta, y la carga de la prueba de que existen realmente las circunstancias excepcionales que justifican la excepción a dichas normas incumbe a quién quiera beneficiarse de ella*”.

Blanquer Criado pone de manifiesto que cuando no está claro si la relación entre la Administración matriz y la sociedad filial es una cuestión de organización interna o de contratación externa, “*para resolver este tipo de incertidumbres, debe partirse de que la presunción general es que se trata de cuestiones contractuales, y sólo por excepción son cuestiones de organización interna*”, pues tal presunción “*resulta de la ‘sospecha’ de que las actividades realizadas por una sociedad u operador económico son en principio propias del mercado, y por tanto sujetas al régimen de publicidad y concurrencia de los contratos del sector público*”, de tal modo que “*las excepciones han de ser interpretadas con criterios estrictos (lo que los ingleses llaman ‘hard look’), nunca elásticos y ampliatorios*”<sup>72</sup>.

Conforme a la jurisprudencia del TJCE para la validez de un encargo de gestión directo (sin sometimiento a previa licitación pública) a una entidad instrumental no es suficiente con que esta entidad filial cumpla los requisitos necesarios para su consideración como medio propio en el momento inicial del encargo, sino que también hay que analizar la situación existente durante el período de ejecución de las prestaciones encargadas.

Así, la STJCE 10/11/2005, *Comisión/Austria*, viene referida a un supuesto en el que inicialmente un Ayuntamiento austriaco

---

<sup>72</sup> En “*Derecho administrativo 1º El fin, los medios y el control*” pág. 584, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2010.

constituye una sociedad de capital íntegramente municipal para la gestión de residuos, encomendándole en exclusiva y mediante un contrato por tiempo indefinido la recogida y tratamiento de residuos municipales, pero antes de que transcurriera un mes desde la celebración del contrato decide ceder el 49% de su capital social a otra empresa privada, procediendo a modificar los estatutos sociales no sólo en cuanto a la composición del capital social, sino en cuanto al reconocimiento de la existencia de 2 gerentes (uno por cada socio), y, a los pocos meses, amplía su actividad a otros municipios.

Para esta STJCE, aunque *“por motivos de seguridad jurídica generalmente resulta necesario que la eventual obligación de la entidad adjudicadora de convocar una licitación pública se examine a la luz de las condiciones existentes en la fecha de la adjudicación del contrato público de que se trate..., las circunstancias particulares del presente asunto requieren que se tomen en consideración los acontecimientos ocurridos con posterioridad”*, pues *“examinar la adjudicación del contrato público en cuestión fijándose únicamente en la fecha en que dicha adjudicación tuvo lugar..., sin tener en cuenta los efectos de la cesión poco tiempo después del 49% de las participaciones ..., menoscabaría el efecto útil de la Directiva 92/50”*, atendido que *“la consecución del objetivo que dicha Directiva pretende alcanzar, esto es, la libre circulación de los servicios y su apertura a la competencia no falseada en todos los Estados miembros, quedaría en entredicho si las entidades adjudicadoras pudieran recurrir a mecanismos dirigidos a enmascarar la adjudicación de contratos públicos de servicios a empresas de economía mixta”* (Considerandos 38 y 42).

El TJCE, teniendo en cuenta que la cesión del 49% de las participaciones sociales *“tuvo lugar poco después de que se encargara a dicha sociedad, en exclusiva y por tiempo indefinido, la recogida y tratamiento de residuos del municipio...”*, considera *“acreditado que a través de una construcción artificial de varias fases distintas, esto es, la constitución de la sociedad de capital íntegramente municipal, la celebración con dicha sociedad de un contrato de eliminación de residuos y la cesión del 49 % de sus participaciones a una empresa privada, se adjudicó un contrato público a una empresa de economía mixta cuyo capital social estaba participado en un 49 % por una empresa privada”*,



otorgando a la citada empresa privada *“una ventaja en relación con sus competidores”* (Considerandos 40 y 48).

La STJCE 6/4/2006, *AMTAB*, aborda un caso en el que los hechos eran los siguientes: 1º) el Ayuntamiento de Bari constituyó la sociedad *AMTAB* de capital íntegramente municipal para la gestión del servicio de transporte público en el municipio; 2º) en diciembre de 2002 decide que se proceda a ceder al capital privado parte de las acciones de aquella sociedad; 3º) en julio de 2003 el citado Ayuntamiento inicia un procedimiento de licitación pública para la adjudicación de tal servicio; 4º) en diciembre de 2003 el Ayuntamiento de Bari desiste de la celebración del contrato y encarga directamente a *AMTAB* la prestación del servicio, sin licitación pública; y 5º) antes de que transcurra medio año desde el desistimiento inicia el procedimiento para seleccionar al socio privado mayoritario en *AMTAB*.

En esta STJCE se afirma que *“si, mientras esté en vigor el contrato controvertido..., accionistas privados entraran en el capital social de AMTAB Servizio, tal situación tendría por efecto adjudicar una concesión de servicios públicos a una sociedad de economía mixta sin licitación previa, lo que perjudicaría a los objetivos perseguidos por el Derecho comunitario”*, de tal modo que *“la participación, aunque sea minoritaria, de una empresa privada en el capital de una sociedad en la que participa asimismo la autoridad pública concedente excluye en cualquier caso que dicha autoridad pública pueda ejercer sobre esta sociedad un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios...”* (Considerandos 30 y 31).

Del mismo modo, la STJCE 10/9/2009, *Ponte Nossa*, manifiesta que *“en el supuesto de que se hubiera adjudicado un contrato sin convocatoria de licitación a una sociedad de capital público..., el hecho de que ulteriormente, pero todavía durante el período de vigencia de ese contrato, se admitiera la participación de accionistas privados en el capital de dicha sociedad constituiría un cambio de una condición fundamental del contrato que necesitaría una convocatoria de licitación”* (Considerando 53).

Los pronunciamientos de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa al respecto han sido variados. En el IJCCA

12/2009, de 25 de septiembre, sobre unos Convenios de Colaboración por los que el Ayuntamiento de Madrid, y, el citado Ayuntamiento y la Comunidad de Madrid, respectivamente, encomendaban la gestión del servicio público de abastecimiento de agua potable a la Empresa Pública Canal de Isabel II - sociedad cuyo capital social inicialmente era íntegramente público pero que posteriormente abrió la posibilidad de adquirir acciones a inversores privados- declara que *“deberá declararse extinguida la encomienda de gestión y celebrarse la pertinente licitación, a la que, ciertamente, podría concurrir la entidad de nueva creación”*. Por el contrario, en el IJCCA 61/2009, de 26 de febrero de 2010, en un caso en que un Ayuntamiento transformó una sociedad inicialmente de capital íntegro municipal en una empresa mixta con participación de un socio privado, a la que encargó durante 15 años la gestión del servicio de mantenimiento del alumbrado público, declara que *“la constitución de una sociedad mixta para la gestión de un servicio público constituye uno de los mecanismos a través de los cuales puede llevarse a cabo la gestión indirecta de los mismos”* y *“atribuye a ésta el ejercicio de todas las facultades que se hayan encomendado por el plazo de duración de la sociedad”*.

Como puede observarse la cuestión planteada no está exenta de controversia jurídica. En este sentido, Blanquer Criado parece seguir una línea intermedia, pues en su opinión la jurisprudencia comunitaria no equivale a la imposibilidad jurídica de privatizar una sociedad pública unipersonal a la que se haya encomendado la prestación de un servicio público porque, a su entender, lo que se está tratando de evitar es el *fraude de ley* (artículo 6.4 Cc) por la autoridad pública, es decir, la consecución de un resultado prohibido (la adjudicación de un contrato a un operador del mercado vulnerando el principio de libre competencia) mediante la utilización de la estrategia de fragmentar en dos fases la operación (primero adjudicar a la sociedad unipersonal pública, y poco tiempo después, ya adjudicado el contrato, convertir la sociedad pública en empresa de capital mixto) para disimular la finalidad perseguida.

Este autor considera que podría ser compatible con el Derecho Comunitario la transformación de una previa sociedad pública unipersonal en una sociedad de economía mixta a la que se hubiera encomendado la prestación de un servicio público, siempre que no obedeciera a una finalidad fraudulenta, sino a una circunstancia imprevista y sobrevenida (*“ex post facto”*) y que se observaran ciertas cautelas (por ejemplo que

el encargo de gestión no fuera por tiempo indefinido, que se realizará una profunda modificación de los estatutos de la sociedad mercantil...)<sup>73</sup>.

En este sentido, este Consell Jurídic Consultiu ha tenido la oportunidad de pronunciarse en su Dictamen 301/2010, sobre un supuesto de modificación sobrevenida de la composición del capital social de una empresa inicialmente de capital íntegramente público a la que la Administración le encomendó la gestión de residuos sólidos y, que, posteriormente, pasó a ser de capital mixto.

Los antecedentes resumidos son los siguientes:

- Por Acuerdo de diciembre de 1992 una Diputación Provincial crea una empresa de capital social íntegramente público, desembolsado por la propia Diputación, cuyo objeto social es la gestión integral de residuos.
- En marzo de 1993 se le encomienda a la citada sociedad la dirección técnica del contrato de explotación de una planta de tratamiento de residuos sólidos.
- Con posterioridad, la Diputación privatiza parte del capital social aunque sigue siendo propietaria del capital mayoritario.
- Una Orden del Conseller de Territorio y Vivienda de octubre de 2004 atribuye al Consorcio del Plan Zonal de Residuos, Zonas X, XI y XII (consorcio del que forma parte la Diputación provincial) la responsabilidad de la valoración y eliminación de todos los residuos urbanos correspondientes al Plan de residuos de tales zonas.
- En mayo de 2007 la Diputación Provincial adoptó, entre otros, el Acuerdo de subrogar a favor del citado Consorcio los siguientes negocios jurídicos:
  - a) El contrato de explotación de la planta de tratamiento antedicha.
  - b) El contrato de Embalaje, Carga y Transporte de los rechazos de la Planta, cuyo adjudicatario es la empresa mixta citada.

---

<sup>73</sup> Obra citada, págs 594 y 595.

- c) La encomienda de gestión de servicio relativa a la Dirección Técnica de la explotación de la Planta a favor de la indicada empresa mixta.

Constan en el expediente los informes del Secretario General y de la Interventora del Consorcio, en sentido desfavorable al mantenimiento de la encomienda de gestión a favor de la empresa de capital mixto.

También figura el Informe 5 / 2009 de 7 de julio de 2009, de la Junta Superior de Contratación Administrativa de la Generalitat sobre inaplicación del artículo 24 en relación con el artículo 4.1.n) de la LCSP a las empresas mixtas, de sometimiento a los procedimientos de contratación pública. En el citado Informe se concluye que: 1º) no es posible legalmente ni encargos directos ni encomiendas de gestión a la empresa de capital mixto para la dirección técnica de la planta, al no darse las premisas en esta sociedad para ser considerada ente instrumental y por tanto medio propio y servicio técnico de la Diputación, y 2º) para la contratación de la dirección técnica de la explotación de la planta deberá acudirse necesariamente a los procedimientos de la contratación pública, con pleno respeto a los principios de publicidad, transparencia, igualdad y libre concurrencia, pudiendo la empresa tomar parte en el procedimiento que se convoque al efecto en las mismas condiciones que cualquier otro empresario.

Igualmente consta Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 24 / 00, de 30 de octubre de 2000, que respecto a las relaciones entre la Diputación Provincial citada y las sociedades de Derecho privado, en cuyo capital es mayoritaria la participación de la Diputación, indica que, a partir de la entrada en vigor de la Ley 53 / 1999, de 28 de diciembre, el precepto del artículo 155.2, incorporado como artículo 154.2 al Texto Refundido, no resulta aplicable a las sociedades en las que la participación pública sea mayoritaria, debiendo adjudicarse los respectivos contratos de gestión de servicios públicos a estas sociedades con sujeción íntegra a las normas de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

A la vista de tales informes, en enero de 2010, la Junta de Gobierno del Consorcio propone adoptar el acuerdo de: 1º) iniciar el expediente de rescisión de la encomienda de gestión de

la dirección técnica de la Planta existente a favor de la empresa mixta referida; 2º) conceder un plazo de diez días a los interesados para alegaciones y aportación de documentos.

Notificado el Acuerdo a la empresa mixta, ésta presentó alegaciones oponiéndose a la propuesta de rescisión por considerar, en síntesis, que la selección por la Diputación de un socio privado que gestionara los servicios de su competencia era un contrato administrativo, que el procedimiento seguido para ello fue correcto y que fue adjudicado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley, por lo que no existía causa de nulidad del acto que originó la encomienda.

La Intervención del Consorcio se opuso al mantenimiento de la encomienda de gestión porque considera que tras la entrada en vigor de la Ley 53/1999, se habría producido una ilegalidad sobrevenida como consecuencia de la constitución de la empresa como de capital mixto.

En el Dictamen emitido se señalaba que tras la vigencia de la LCSP - que incorpora la jurisprudencia comunitaria en este terreno- el Consorcio no puede efectuar una encomienda de gestión a favor de una empresa de capital mixto, sino que debe remitirse a las normas de contratación pública, porque la ejecución empleando exclusivamente medios propios sólo constituye un negocio jurídico excluido del ámbito de aplicación de la LCSP, siempre que conforme al artículo 4.1.n) LCSP se encargue a una entidad que tenga atribuida la condición de medio propio y servicio técnico de la entidad encomendante por reunir las condiciones del artículo 24.6 LCSP.

No obstante, en el Dictamen estudiado se considera que la encomienda de gestión se hizo conforme a la normativa vigente, porque al tiempo de producirse la privatización parcial de la empresa inicialmente de capital íntegro de la Diputación estaba vigente el artículo 155.2 de la Ley 13 / 1995, que permitía la gestión directa del servicio público incluso mediante sociedades en las que al menos el capital mayoritario fuera de la Administración, no existiendo obstáculo legal alguno para que continuara gestionando la encomienda recibida de la Diputación, pues fue la posterior Ley 53 / 1999 la que vino a exigir que el capital de las sociedades fuera íntegramente público para que los encargos efectuados a éstas pudieran quedar exceptuados de la aplicación de la legislación de contratos públicos.

En cuanto al régimen transitorio tras la entrada en vigor de las sucesivas normas de contratación pública, recuerda este Consell Jurídic que tanto la Disposición Transitoria Única de la Ley 53/1999 como la Disposición Transitoria Primera del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, como la Disposición Transitoria Primera de la LCSP, vienen a reconocer que los contratos administrativos adjudicados con anterioridad a su respectiva entrada en vigor se registrarán en cuanto a sus efectos, cumplimiento y extinción, incluida su duración y régimen de prórrogas por la normativa anterior.

Se añade que ante la inexistencia de regulación sobre las causas de extinción de una encomienda, más allá del cumplimiento del plazo establecido, habrá de estarse a lo pactado o a la regulación específica a la que se acoja el pacto de encomienda; y en defecto de toda previsión sobre este punto será de aplicación la legislación sobre contratos administrativos.

Concluye el Dictamen señalando lo siguiente:

a) No es posible extinguir la encomienda de gestión por causa de nulidad (art 62.1.e) Ley 30 / 1992) pues ninguno de los dos actos o contratos se hallan viciados de nulidad (*tempus regit actum*).

b) Durante el período comprendido entre la entrada en vigor de la Ley 53 / 1999 y la subrogación en los derechos y obligaciones sobre la planta por parte del Consorcio, éste carece de legitimación activa para plantear la rescisión de la encomienda que hasta el momento de la subrogación mantenían la Diputación y la empresa.

En el Acuerdo de cesión adoptado por la Diputación en mayo de 2007 se condicionaba la eficacia de la cesión de uso y subrogación contractual a la aceptación por el Consorcio de las condiciones de los puntos 1 y 4, entre los que se encuentra la encomienda de gestión de servicio relativa a la Dirección Técnica de la explotación de la Planta a favor de la empresa mixta, por lo que si el Acuerdo de la Diputación se hallara viciado de nulidad, también carece el Consorcio de legitimación para declararla.

c) Vista la condición establecida por la Diputación, pudo el Consorcio haberse negado a la subrogación en los términos planteados, al menos hasta que la repetida encomienda de gestión hubiera quedado extinguida, en su caso, por los cauces procedimentales que fueran de aplicación.

d) Producida tal subrogación, y considerando que la encomienda de gestión en el caso que nos ocupa tiene carácter económico y que, además, dicha figura administrativa carece de normativa que regule su extinción, ésta deberá producirse, en su caso, con observancia de la legislación sobre contratos administrativos sin que, por otra parte, existan en el expediente elementos de juicio suficientes para considerar la existencia de una concesión administrativa.

e) Si el Consorcio considera oportuno persistir en la extinción de la dirección técnica que viene realizando la empresa mixta en la Planta deberá tener en cuenta el Derecho transitorio establecido por la LCSP, que recoge el que ya dispuso tanto la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, como el Texto Refundido aprobado por RDL 2 / 2000.

### **IX.- NATURALEZA DE LA RELACIÓN ENTRE EL MEDIO PROPIO Y LOS TERCEROS A LOS QUE SE ENCARGUE LA EJECUCIÓN DE PRESTACIONES.**

Respecto a la naturaleza jurídica de la relación que, eventualmente se pretenda establecer entre el medio propio (personificado o no) y los terceros a los que se les encarga la ejecución de ciertas prestaciones a cambio de un precio sería, como indicábamos antes, un auténtico contrato, no tratándose de una mera relación interna o doméstica, y se sujetaría a la LCSP en los términos anteriormente apuntados (artículos 4.1.n) in fine y 26.4 LCSP).

De la LCSP se deduce la necesidad de distinguir según las relaciones jurídicas se produzcan entre el Poder Adjudicador con su medio propio que reúna los requisitos del artículo 24.6 LCSP, supuesto en que se hablaría de negocio unilateral, acto administrativo, o mandato obligatorio; o, entre el medio propio con terceros, en cuyo caso se tratará de un contrato sujeto a la Ley de Contratos.

### **X.- LÍMITES A LA CONTRATACIÓN CON TERCEROS POR LOS MEDIOS PROPIOS.**

Cierta polémica se ha suscitado en torno a si el medio propio (personificado o no) puede contratar la ejecución material de la totalidad de los encargos de gestión con terceros, o, si por el contrario, al menos debe ejecutar, por sí mismo, directamente un determinado porcentaje, debiendo distinguirse, a estos efectos, entre un medio propio no personificado y un medio propio personificado:

En el caso de “medio propio no personificado” la cuestión está resuelta si el encargo que recibe de la Administración tiene por objeto la ejecución de obras y concurren las circunstancias de las letras a) y b) del artículo 24.1 LCSP (que tenga montadas fábricas, arsenales, etc; o que posea elementos auxiliares utilizables, cuyo empleo suponga una economía superior al 5% del importe del presupuesto del contrato o una mayor celeridad en su ejecución), ya que para estos supuestos se prevé expresamente que *“la contratación con colaboradores no podrá sobrepasar el 50 por ciento del importe total del proyecto”* (artículo 24.4 in fine LCSP).

Sin embargo, la LCSP no establece expresamente un límite porcentual máximo a la contratación con colaboradores cuando el objeto del encargo al medio propio sea la realización de obras basadas en otras circunstancias, o la fabricación de muebles, o la ejecución de prestaciones o la prestación de servicios públicos, de manera que, en estos casos, el medio no personificado no tiene límites a la contratación con colaboradores, si bien por razones de eficiencia lo lógico será que aquellas prestaciones o partes de éstas que la Administración pueda ejecutar con sus propios medios materiales y humanos no las encargue a empresarios externos.

Pero respecto a los medios propios personificados, habida cuenta que el artículo 4.1.n) LCSP establece que *“los contratos que deban celebrarse por las entidades que tengan la consideración de medio propio y servicio técnico para la realización de las prestaciones objeto del encargo quedarán sometidos a esta Ley”*, sin establecer límites cuantitativos o porcentuales, Pernas García deduce que *“esta disposición parece indicar que para realizar encomiendas domésticas no es preciso que el ente encomendado tenga medios para desarrollar por sí mismo el encargo de trabajo”*, por lo que *“en este caso nos encontraríamos ante un encargo de gestión de actividad, más que ante un encargo de gestión de ejecución directa”*, pues estima que *“ni la legislación, ni la jurisprudencia han puesto una limitación general a la contratación con terceros en aplicación de encomiendas in house”*. Aunque, también advierte que *“el principio de buena administración parece indicarnos que lo normal es que la Administración realice por sí misma, y no externalice, aquellas prestaciones que pueda llevar a cabo por medios propios”*<sup>74</sup>.

---

74 Doctrina contenida en su citado estudio.



Sin embargo, mucho más crítica ha sido la postura de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y de alguna otra Junta de Contratación autonómica que han negado la posibilidad de encomienda de gestión a una entidad instrumental que tenga la consideración de medio propio, cuando ésta no disponga de recursos humanos, materiales o técnicos propios para llevarla a cabo, de manera que la entidad instrumental se limite a contratar, en sustitución de la Administración que efectúa el encargo, como mero intermediario<sup>75</sup>.

### **XI.- LA ENCOMIENDA DE GESTIÓN PREVISTA EN LA LEY 30/1992 Y EL ENCARGO DE GESTIÓN A MEDIOS PROPIOS Y SERVICIOS TÉCNICOS PREVISTO EN LA LCSP.**

Resulta interesante también indagar en las relaciones entre la encomienda de gestión regulada en el artículo 15 de la Ley 30/1992 y el encargo de gestión a los medios propios o servicios técnicos previsto en los artículos 4.1.n) y 24 LCSP, especialmente porque los preceptos de ambas Leyes tienen un objeto parcialmente coincidente pero el régimen del artículo 15.5 Ley 30/1992 es más permisivo, pues de su lectura se desprende que admite con normalidad la realización de encomiendas de gestión a otras Entidades de D. Público, sin mención alguna a la exigencia de que éstas reúnan los requisitos necesarios para tener la consideración de medio propio y servicio técnico de la Administración encomendante.

Ha de entenderse que los artículos 4.1.n) y 24.6 LCSP han derogado parcialmente o han modificado el artículo 15 de la Ley 30/1992 en cuanto a las encomiendas de gestión a favor de otras personas jurídicas a cambio de contraprestación, por ser la LCSP ley posterior y ley especial y, sobretudo, por recogerse en ella los principios básicos y esenciales de la contratación pública procedentes del D. Comunitario de la libre competencia<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> IJCCA 65/2007, de 29/1/2009, e IJCCA Generalidad de Cataluña 6/2010.

<sup>76</sup> Tanto el IJCCA de las Islas Baleares 6/2009, de 30/3/2010, como la Circular 6/2009 de la Abogacía del Estado, consideran que, como consecuencia del principio de ley posterior deroga a la ley anterior, y de que la ley especial prevalece sobre la ley general, el artículo 15 Ley 30/1992 *“ha quedado limitado en su contenido a las actuaciones o actividades ajenas a la legislación sobre contratación pública, sin que... las encomiendas de gestión...puedan tener por objeto actuaciones consistentes en la ejecución de obras, realización de suministros o prestación de servicios a cambio de una contraprestación dineraria...”*.

Por tanto, la validez del régimen de las encomiendas de gestión del artículo 15 de la Ley 30/1992 sólo queda subsistente, fundamentalmente, en estos supuestos:

- 1º) Cuando sean encomiendas intradministrativas, es decir, entre órganos administrativos pertenecientes a la misma Administración Pública y se respeten los límites contenidos en el artículo 24 LCSP (por ejemplo si es para la ejecución de obras o la fabricación de muebles, que concurra alguna de las circunstancias de los apartados 1º y 2º, respectivamente, de dicho artículo).
- 2º) Cuando sean encomienda de gestión a favor de otras entidades instrumentales en cuyo caso serán viables en alguno de los siguientes casos:
  - Si es para desarrollar actividades con carácter gratuito por la entidad encomendada (sin percibir retribución o contraprestación).
  - Si, aún mediando el abono de cantidades económicas por la prestación, las personas jurídicas que las reciban tengan la condición de medio propio y servicio técnico de la Administración matriz que les realiza el encargo, en cuyo caso estaríamos en puridad ante un encargo de gestión (artículo 4.1.n) y 24.6 LCSP) y no sería necesario el cumplimiento de los requisitos formales del artículo 15 Ley 30/1992, es decir, no haría falta la suscripción de un convenio de colaboración sino que sería suficiente que la entidad encomendante lo notifique a su medio propio.

### **XII.- LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN.**

En lo atinente a los Convenios de Colaboración (ya sean interadministrativos, ya se celebren entre Entes Públicos y personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho Privado), su celebración, sin previa selección del adjudicatario con sujeción a los principios licitatorios, únicamente resulta admisible cuando por su objeto no estén regulados en la LCSP ni en normas administrativas especiales que exijan la licitación pública (artículo 4 apartados c) y d) LCSP).

Para la doctrina y jurisprudencia españolas los Convenios de Colaboración no son más que un “*nomen iuris*”, una mera denominación formal dada por las partes a ciertos negocios jurídicos que por su contenido no son reconducibles a los contratos sujetos a la LCSP.

A efectos de determinar el régimen jurídico aplicable, sobretodo con el fin de apreciar si son o no de aplicación los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, lo trascendente no es la denominación de convenio de colaboración que eventualmente puedan dar las partes al negocio jurídico celebrado, sino su contenido real<sup>77</sup>.

Podrían apuntarse como supuestos en los que resulta admisible la celebración de Convenios de Colaboración sin sometimiento a los referidos principios licitatorios:

a) Los negocios jurídicos interadministrativos para el ejercicio de funciones que implican autoridad o soberanía (de “*imperium*”) que deben quedar fuera del ámbito de actuación de particulares o empresas.

Sin embargo, ciertas actividades materiales o técnicas que sirven de soporte para el ejercicio de funciones públicas pueden quedar en manos de empresas (públicas o privadas) que deberán ser seleccionadas con sometimiento a la LCSP para el ejercicio de tales actividades (por ejemplo para las actividades de vigilancia, sin valor probatorio, en materia tributaria, industrial, de medio ambiente, de ordenación de aparcamientos, etc. que se desarrollan con carácter previo a la incoación de procedimientos administrativos).

b) Los encargos de gestión por la entidad matriz a un medio propio suyo que reúna los requisitos del artículo 24.6 LCSP (artículo 4.1.n) LCSP) cuando la entidad encomendante opte por celebrar un Convenio de Colaboración con su medio propio, en lugar de instrumentarlo a través de un simple acto administrativo, y con independencia de que la finalidad del encargo sea ejecutar una obra, suministrar un bien mueble, prestar un servicio o gestionar un servicio público.

---

<sup>77</sup> La SAN 18/4/2008 aclara que “*el nomen iuris’ que las partes hayan utilizado para calificar la relación negocial no podrá determinar la elusión del Derecho Comunitario ya que en todo caso habrá de atenderse a la definición de contrato público en tal ámbito*”.

c) Negocios jurídicos onerosos cuando su objeto no está comprendido en los contratos regulados en la LCSP o en normas administrativas especiales (artículo 4.1.d) LCSP).

La doctrina y la jurisprudencia española admite la celebración de convenios de colaboración cuando supongan un *negocio asociativo* para la satisfacción de un *interés público común a las AAPP* intervinientes con “*paralelismo de intereses*”, pero no permite su celebración y, en consecuencia, deberían sujetarse a la LCSP cuando exista una “*contraposición de intereses*”, es decir, se trate de un mero intercambio de prestaciones, en que una de las partes actúe como cualquier cliente que simplemente paga un precio y no se persigue la satisfacción de un interés público común<sup>78</sup>.

En el Derecho Comunitario también se ha excluido de la aplicación de la normativa sobre contratación pública en el supuesto de que la autoridad pública para realizar tareas de interés público acuda a la colaboración con otras entidades públicas, aunque éstas no reúnan los requisitos necesarios para ser reconocidas como un medio propio suyo, “*siempre que la realización de dicha cooperación se rija únicamente por consideraciones y exigencias características de la persecución de objetivos de interés público y se garantice el principio de igualdad de trato de los interesados..., de manera que ninguna empresa privada se sitúe en una situación privilegiada respecto de sus competidores*” (STJCE 9/6/2009, *Comisión/Alemania*).

d) Negocios jurídicos gratuitos para la Administración que los celebra<sup>79</sup>, salvo que una Ley establezca lo contrario (ejemplo la LGS, para la celebración de convenios con Entidades Colaboradoras en la gestión de subvenciones, que sean personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho Privado, exige que esta selección de las Entidades Colaboradoras se haga con sujeción a los principios de publicidad y concurrencia).

e) Ciertos contratos de carácter transaccional (por ejemplo convenios urbanísticos, expropiatorios y fiscales), que presuponen la exis-

---

78 XIOL RÍOS, en "La utilización de técnicas de relación con particulares entre administraciones públicas: concesión, licencias, sanciones. La ejecutividad entre administraciones públicas", Cuadernos de Derecho Local, nº 8.

79 SSTS 12/3/1999 y 13/10/1999.

tencia de una relación jurídica previa de un sujeto con la Administración<sup>80</sup> y, por lo tanto, existe una imposibilidad de licitar su objeto.

f) Subvenciones susceptibles de concesión directa, bien porque concurren los supuestos de concesión directa previstos en el artículo 22.2 LGS, bien porque el otorgamiento de la subvención se ha realizado previamente a través de un procedimiento selectivo de concurrencia competitiva y el convenio de colaboración no es más que la plasmación formal del otorgamiento (artículo 54 bis 3 TRLHPGV).

Precisamente, el Dictamen de este Consell Jurídic Consultiu 1078/2010 admite la posibilidad de que la Generalitat celebre convenios de colaboración con las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación para encargarles “facultades de encomienda de gestión y delegación de funciones”, por no constituir el objeto de estos convenios contratos u operaciones de mercado, sino ejercicio de funciones administrativas situadas al margen de la contratación pública y, por tanto, de los principios de publicidad y concurrencia competitiva. Este Dictamen se emitió tras el envío a este Órgano Consultivo por el Vicepresidente Primero del Consell y Conseller de Industria, Comercio e Innovación de la consulta facultativa formulada por el Presidente de la Cámara de Comercio, Industria y Navegación de Valencia, sobre la viabilidad de celebrar convenios de colaboración con las Cámaras para encargarles “facultades de encomienda de gestión y delegación de funciones” previstas en la Ley 11/1997, de la Comunidad Valenciana, sobre Cámaras de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana (en adelante, Ley 11/1997).

La consulta se formuló a la vista de las dudas suscitadas sobre la necesidad de que tales encargos se ajustasen a las previsiones de la Ley 30/2007, 30 de noviembre, de Contratos del Sector Público, habida cuenta que el régimen de la encomienda de gestión del artículo 15 de la Ley 30/1992 (LRJ-PAC) ha quedado afectado por la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, pues la LCSP sólo excluye de su ámbito de aplicación a la encomienda directa de encargos a los medios propios instrumentales que cumplan los requisitos de sus artículos 4.1.n) y 24.6 y a los convenios de colaboración interadministrativa previstos en el artículo 4.1.c) LCSP “salvo que por su naturaleza tengan la consideración de contratos sujetos a esta Ley”.

---

<sup>80</sup> SAN 18/4/2008.

En este Dictamen este Órgano Consultivo concluye que las Cámaras son personas jurídico-públicas o Corporaciones de derecho público en la medida que ejerzan funciones públicas atribuidas por la Ley o delegadas o encomendadas por las Administraciones Públicas; sujetas, en el ejercicio de su actividad a la tutela de la Administración del Estado o de las respectivas Comunidades Autónomas, en el caso de que éstas hubieran asumido estatutariamente las competencias correspondientes.

Esta tesis queda corroborada por la STS 16/3/2001 que califica a las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación se configuran “como órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas que... ejercitan sus competencias que les pueden encomendar y delegar las Administraciones Públicas, llegándose a la consideración de que sus funciones tienen clara relevancia constitucional, pudiendo destacarse, entre otras, el asesoramiento de la Administración..., la proposición de reformas..., la recopilación de costumbres, usos y prácticas..., la colaboración en las enseñanzas de formación profesional..., la promoción a través del trabajo..., actividades que en el comercio exterior constituyen función propia de las Cámaras..., en el marco de la economía de Mercado..., con aspiración al pleno empleo... y el arbitraje... que contribuye a la fluidez de la tutela de Jueces y Tribunales...”.

En el citado Dictamen advierte este Consell Jurídic que como consecuencia de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 13 de enero de 2005, el artículo 4.1.c) LCSP sólo permite el convenio de colaboración interadministrativo cuando por su naturaleza, no tenga la consideración de contrato sujeto a la LCSP o a normas administrativas especiales, lo que ocurre cuando se celebra con las Cámaras para delegarles o encomendarles de funciones o tareas administrativas sujetas al Derecho Administrativo propias de la Administración que las tutela, pues en estos casos no se está en presencia de contratos u operaciones de mercado, sino ante el ejercicio de funciones administrativas situadas al margen de la contratación pública, y, por tanto, de los principios de publicidad y concurrencia competitiva.

En cualquier caso, en el Dictamen se insiste en que no ha de ser la denominación que las partes intervinientes otorguen al negocio jurídico de que se trate la que determine el régimen jurídico que ha de regularlo, sino la real naturaleza de dicho negocio, pues en ningún caso deba emplearse la figura del “convenio” para encubrirse auténticos contratos o subvenciones que deban quedar sujetos al régimen de concurrencia competitiva. De tal manera que cuando el objeto de la enco-

mienda de gestión coincida con el de los contratos regulados en la LCSP o en normas administrativas especiales no cabe duda de que la LCSP debe prevalecer sobre la regulación prevista en la Ley 30/1992, por su carácter de ley posterior y especial sobre la materia, de forma que dicho negocio deberá ajustarse a los principios de publicidad, concurrencia competitiva y demás prescripciones que proceda, o, en su caso, acogerse a los denominados “encargos a medios propios” (artículos 4.1, n) y 26.4 de la LCSP).

### CONCLUSIÓN

A modo de síntesis tras la exposición realizada en el presente estudio, sugiere este Órgano Consultivo, en primer lugar, que se haga un uso prudente de técnicas como la encomienda de gestión o la celebración de convenios de colaboración - tanto si se llevan a cabo con terceros como con otros entes públicos ajenos, o con entidades instrumentales del propio sector público de la Generalitat-, acudiendo exclusivamente a ellas cuando sea clara la concurrencia de los requisitos jurídicos que han sido analizados; y, en segundo lugar, que en caso de duda razonable sobre la procedencia jurídica de aquellas técnicas jurídicas el criterio sea el de acudir a los correspondientes procedimientos administrativos que garanticen adecuadamente los principios de publicidad, concurrencia, la igualdad y no discriminación, con la finalidad de garantizar la objetividad, la neutralidad y la transparencia de la actuación pública.

---

