



Consell Jurídic Consultiu
de la Comunitat Valenciana

MEMORIA DE 2012



Consell Jurídic Consultiu
de la Comunitat Valenciana

MEMORIA DE 2012

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, 2013

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 2012

| | |
|--|----|
| 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 2012 a 31 de diciembre de 2012) | 23 |
| B) Estadística de asuntos sometidos a consulta (1 de enero de 2012 a 31 de diciembre de 2012) | 41 |
| C) Cuantía reclamada en los expedientes de responsabilidad patrimonial que han sido dictaminados durante el ejercicio 2012 | 43 |
| IV – Funcionamiento del Consell Jurídic Consultiu | |
| A) Introducció | |
| a) Presentación de la Memoria 2011 al President de la Generalitat | 44 |
| b) Presentación de la Memoria 2011 a Les Corts | 44 |
| c) Reunión del Pleno del Consell Jurídic Consultiu en Peñíscola | 45 |
| d) Visita del Secretario General del PSPV-PSOE | 45 |
| e) Visita de las falleras mayores de Valencia 2013 | 45 |
| f) Visita de grupos de estudiantes | 46 |
| g) Convenios de Colaboración | 46 |
| h) Revista Española de la Función Consultiva | 46 |
| i) Actividades Formativas | 48 |

| | |
|---|----|
| B) Relaciones institucionales y protocolo | 50 |
| C) Convenio marco de cooperación para la realización de prácticas formativas en el Consell Jurídic Con- sultiu por estudiantes universitarios | 54 |
| V – Personal e infraestructura | |
| A) Biblioteca | 56 |
| B) Informática y Bases de datos | 58 |
| C) Gestión económico-financiera | 59 |
| D) Personal | 60 |
| E) Contratación | 60 |
| F) Registros | |
| a) Registro General de Entrada y Salida | 62 |
| b) Registro de expedientes sometidos a consulta | 62 |
| c) Registro de resoluciones y disposiciones recaídas en asuntos dictaminados por el Consell | 62 |

Segunda parte

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

| | | |
|-------|---|-----|
| I - | Introducción | 67 |
| II - | Sobre el Tribunal administrativo en materia de contratación | 69 |
| | - Regulación actual en el Derecho Estatal | 71 |
| | - Posibilidad de adscripción de funciones al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana | 74 |
| III - | La obligación de notificar en plazo la resolución expresa del procedimiento administrativo y el carácter excepcional de la ampliación o prórroga de este plazo..... | 77 |
| | - Postura del Consell Jurídic Consultiu | 84 |
| IV - | La impugnación de las Ponencias de valores catastrales..... | 95 |
| V - | Acerca de la inclusión en los pliegos de cláusulas de los contratos administrativos de la previsión de que, caso de resolución contractual, se pueda adjudicar la parte del contrato no ejecutada al licitador o licitadores siguientes por el orden de sus ofertas | 113 |
| | - La inclusión en los Pliegos particulares de la facultad de adjudicar a las siguientes licitadoras después de la resolución del contrato | 120 |

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

La memoria anual de actividades del Consell Jurídic Consultiu se realiza en cumplimiento del mandato establecido en el Reglamento de la Institución cuya finalidad es la rendición de cuentas de este órgano ante la sociedad a la que sirve.

Las relaciones del Consell Jurídic Consultiu con la sociedad valenciana se articulan, principalmente, mediante el ejercicio de la función consultiva: los dictámenes que a solicitud de las Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana emite el Consell Jurídic son la manifestación más evidente del servicio público que presta este Supremo Órgano Consultivo.

En la anualidad a que se refiere esta memoria se han emitido 1.003 dictámenes, una cifra muy similar a la de años precedentes y que sitúa a este Consell a la cabeza de los que mayor carga de trabajo tienen. Y ello a pesar de que la entrada en vigor del Decreto 195/2011, de 23 de diciembre, elevó la cuantía mínima de la consulta preceptiva en expedientes de responsabilidad patrimonial hasta los 15.000 euros.

Este cambio normativo, sin embargo, no solo ha repercutido en una reducción de las consultas recibidas y, en consecuencia, de los dictámenes emitidos. También ha permitido que el Consell dedique una mayor atención a expedientes que así lo requieren por su complejidad jurídica, especialmente en los proyectos normativos y en los conflictos relativos a la contratación pública, y al tiempo, ajustar los plazos de respuesta, lo que redundará en la eficacia de la Administración consultante.

Por otra parte, la situación económica en la que estamos inmersos también tiene su reflejo en la actividad del Consell: en 2012 se han incrementado las consultas relativas a resoluciones de contratos públicos en más del 50% respecto a 2011 y, por el contrario, han seguido reduciéndose los expedientes relativos a modificaciones urbanísticas sometidos a consulta. Se trata de expedientes con un marcado carácter jurídico pero con importantes consecuencias económicas para la Administración y para las empresas implicadas.

La mera enunciación de materias sobre las que debe dictaminar el Consell, y a las que habría que añadir otras tales como revisiones de oficio, recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencias, consultas

facultativas..., etc. evidencian que esta Institución es una garantía tanto para los ciudadanos y sus derechos, como para la propia Administración. Garantía en cuanto a un ordenamiento jurídico más depurado y eficaz. Garantía en cuanto al control de la aplicación correcta y adecuada de las normas y procedimientos administrativos.

Por ello, es errado considerar que los órganos de control y asesoramiento de la Administración son superfluos o prescindibles. Los órganos centrales del Estado, por ejemplo, el Consejo de Estado, no podrían asumir la carga de trabajo que hoy tienen encomendada los Consejos Consultivos autonómicos sin un aumento considerable del personal y presupuesto de aquél; o sin un incremento de plazos en los procedimientos intolerables en términos de eficacia administrativa.

Por otra parte, no es el Consell Jurídic Consultiu el que determina su carga de trabajo, sino que ésta viene derivada de las previsiones del ordenamiento jurídico contenidas en su Ley de creación, pero también, y especialmente, en normas de rango estatal como la Ley 30/1992, de Régimen de las AAPP y de Procedimiento Administrativo Común, o el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto-Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que configuran el recurso a los Consejos Consultivos como una garantía de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración, pero también como una garantía del interés general. Sin la modificación de este conjunto normativo, no se puede prescindir de los Consejos Consultivos. Y si se modifican estas normas, se podrá prescindir de ciertas Instituciones, pero a costa de retroceder muchas décadas en el establecimiento de las garantías propias del un moderno Estado de Derecho.

Esta es, por tanto, la función del Consell Jurídic Consultiu: garantizar la aplicación correcta del Derecho y coadyuvar con ello a una Administración más eficaz, eficiente y respetuosa con los derechos de los ciudadanos.

El Derecho es el principal instrumento de trabajo del Consell Jurídic Consultiu, y su correcta aplicación nuestro objetivo. De ello da cuenta esta memoria.

Vicente Garrido Mayol
Presidente

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La presente Memoria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, correspondiente al año 2012, fue aprobada por el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en sesión pública y extraordinaria celebrada el día 27 de marzo de 2013.

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 2012**

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. José Díez Cuquerella

Ilmo. Sr. D. Ignasi Pla i Durà

Ilma. Sra. D^a. M^a Luisa Mediavilla Cruz

Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso

Consejero nato

Molt Hble. Sr. D. Francisco Camps Ortiz

Secretario General

Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán

SECCIONES DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU a 31 de diciembre de 2012

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^a - Presidida por el Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera

Sección 2^a - Presidida por el Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella

Sección 3^a - Presidida por el Ilmo. Sr. D. Ignasi Pla i Durà

COMPOSICIÓN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Sección 4^a - Presidida por la Ilma. Sra. D^a M^a Luisa Mediavilla Cruz

Sección 5^a - Presidida por el Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso

LETRADOS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Sra. D^a Patricia Boix Mañó

Sra. D^a Bárbara Aranda Carles (excedente)

Sra. D^a Pau Monzó Bágüena

Sra. D^a Constanza Sánchez Henares (excedencia voluntaria por cuidado de hijo menor)

Sra. D^a Teresa Vidal Martín

Sra. D^a Dolores Giner Durán

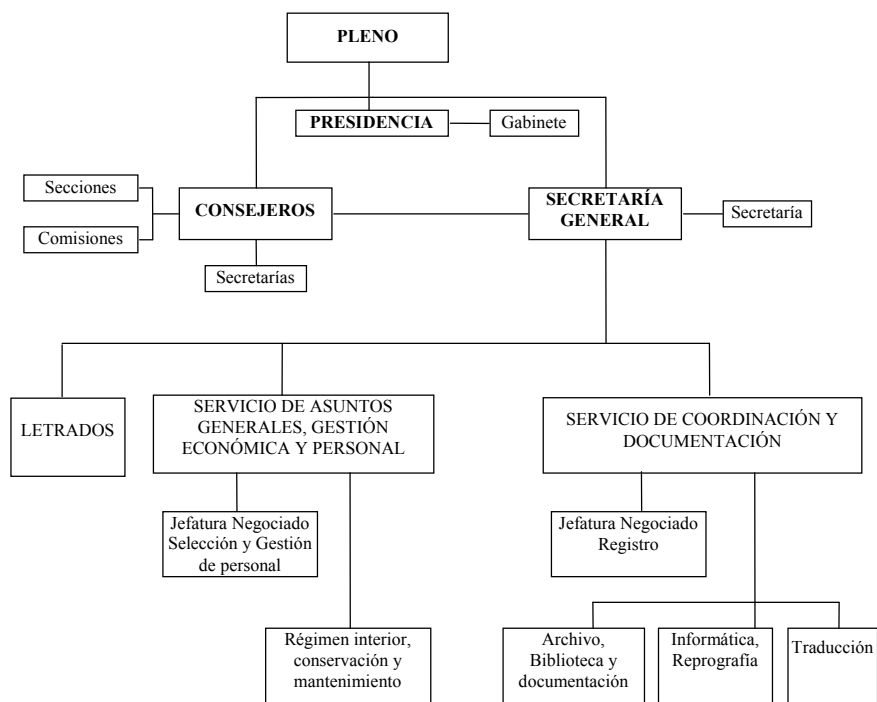
Sr. D. Artur Fontana Puig

Sr. D. José Hoyo Rodrigo

Sr. D. José Carlos Navarro Ruiz

II

ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU



III

FUNCIÓN CONSULTIVA

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

| Año | Consultas recibidas | Dictámenes aprobados |
|------------|----------------------------|-----------------------------|
| 2012 | 860 | 1003 |
| 2011 | 1471 | 1506 |
| 2010 | 1358 | 1229 |
| 2009 | 1034 | 1009 |
| 2008 | 831 | 872 |
| 2007 | 911 | 1119 |
| 2006 | 1187 | 843 |
| 2005 | 620 | 621 |
| 2004 | 533 | 545 |
| 2003 | 702 | 664 |
| 2002 | 583 | 591 |
| 2001 | 564 | 563 |
| 2000 | 571 | 527 |
| 1999 | 457 | 419 |
| 1998 | 681 | 711 |
| 1997 | 402 | 304 |

A

ESTADÍSTICA DE ASUNTOS DICTAMINADOS (1 DE ENERO DE 2012 A 31 DE DICIEMBRE DE 2012)

I. Dictámenes aprobados en Pleno **1003¹**

¹ De los 1003 dictámenes emitidos, 208 corresponden a expedientes de los ejercicios 2010 y 2011.

II. Plenos celebrados 42

III. Clasificación de los asuntos por Autoridad Consultante

| | |
|--|-----|
| Vicepresidente del Consell y Conseller de Presidencia | 6 |
| Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua | 12 |
| Conselleria de Economía, Industria y Comercio | 11 |
| Conselleria de Educación, Formación y Empleo | 32 |
| Conselleria de Gobernación | 22 |
| Conselleria de Hacienda y Administración Pública | 14 |
| Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente | 51 |
| Conselleria de Justicia y Bienestar Social | 19 |
| Conselleria de Sanidad | 324 |
| Conselleria de Turismo, Cultura y Deporte | 4 |
| Ayuntamiento de Ador | 2 |
| Ayuntamiento de Agost | 3 |
| Ayuntamiento de Agullent | 1 |
| Ayuntamiento de Alaquàs | 2 |
| Ayuntamiento de Albaida | 2 |
| Ayuntamiento de Albal | 4 |
| Ayuntamiento de Albalat dels Sorells | 1 |
| Ayuntamiento de Alberic | 3 |
| Ayuntamiento de Alboraya | 5 |
| Ayuntamiento de Albuixech | 1 |
| Ayuntamiento de Alcalá de Xivert | 2 |
| Ayuntamiento de Alcoi | 1 |
| Ayuntamiento de Aldaia | 2 |
| Ayuntamiento de Alfafar | 1 |
| Ayuntamiento de Algar del Palancia | 1 |
| Ayuntamiento de Alginet | 2 |
| Ayuntamiento de Alicante | 36 |
| Ayuntamiento de Almassora | 2 |
| Ayuntamiento de Almoradí | 2 |
| Ayuntamiento de Alquería d'Asnar | 1 |

| | |
|--|---|
| Ayuntamiento de Altea | 5 |
| Ayuntamiento de Alzira | 1 |
| Ayuntamiento de Anna | 1 |
| Ayuntamiento de Aras de los Olmos | 1 |
| Ayuntamiento de Artana | 1 |
| Ayuntamiento de Benaguassil | 2 |
| Ayuntamiento de Benetússer | 1 |
| Ayuntamiento de Benicarló | 4 |
| Ayuntamiento de Benicassim | 4 |
| Ayuntamiento de Benidorm | 2 |
| Ayuntamiento de Benijófar | 2 |
| Ayuntamiento de Bétera | 3 |
| Ayuntamiento de Biar | 2 |
| Ayuntamiento de Bigastro | 6 |
| Ayuntamiento de Borriol | 1 |
| Ayuntamiento de Buñol | 3 |
| Ayuntamiento de Burjassot | 1 |
| Ayuntamiento de Burriana | 1 |
| Ayuntamiento de Calpe | 4 |
| Ayuntamiento de Carcaixent | 3 |
| Ayuntamiento de Carlet | 2 |
| Ayuntamiento de Castalla | 1 |
| Ayuntamiento de Castellón | 2 |
| Ayuntamiento de Caudete de las Fuentes | 2 |
| Ayuntamiento de Chilches | 6 |
| Ayuntamiento de Chiva | 1 |
| Ayuntamiento de Cocentaina | 2 |
| Ayuntamiento de Corbera | 1 |
| Ayuntamiento de Cox | 1 |
| Ayuntamiento de Crevillent | 3 |
| Ayuntamiento de Cullera | 6 |
| Ayuntamiento de Denia | 1 |
| Ayuntamiento de El Campello | 6 |
| Ayuntamiento de El Perelló | 1 |

FUNCIÓN CONSULTIVA

| | |
|---|----|
| Ayuntamiento de El Puig | 1 |
| Ayuntamiento de Elche | 27 |
| Ayuntamiento de Elda | 11 |
| Ayuntamiento de Finestrat | 1 |
| Ayuntamiento de Foios | 3 |
| Ayuntamiento de Gandia | 10 |
| Ayuntamiento de Gata de Gorgos | 1 |
| Ayuntamiento de Genovés | 1 |
| Ayuntamiento de Godella | 4 |
| Ayuntamiento de Godelleta | 1 |
| Ayuntamiento de Gorga | 1 |
| Ayuntamiento de Guardamar del Segura | 1 |
| Ayuntamiento de Higueras | 1 |
| Ayuntamiento de Ibi | 4 |
| Ayuntamiento de Jávea | 5 |
| Ayuntamiento de L'Alcora | 1 |
| Ayuntamiento de L'Alcudia de Crespins | 1 |
| Ayuntamiento de L'Alfás del Pi | 2 |
| Ayuntamiento de L'Eliana | 1 |
| Ayuntamiento de L'Olleria | 2 |
| Ayuntamiento de La Font de la Figuera | 2 |
| Ayuntamiento de La Font d'En Carrós | 1 |
| Ayuntamiento de La Llosa de Ranes | 1 |
| Ayuntamiento de La Pobla de Vallbona | 1 |
| Ayuntamiento de La Torre de Les Maçanes | 1 |
| Ayuntamiento de La Vall d'Uixó | 2 |
| Ayuntamiento de La Vila Joiosa | 6 |
| Ayuntamiento de Lliria | 4 |
| Ayuntamiento de Macastre | 2 |
| Ayuntamiento de Manises | 3 |
| Ayuntamiento de Massamagrell | 1 |
| Ayuntamiento de Mislata | 3 |
| Ayuntamiento de Moixent | 2 |
| Ayuntamiento de Moncofar | 2 |

| | |
|--|-----|
| Ayuntamiento de Monforte del Cid | 1 |
| Ayuntamiento de Monóver | 3 |
| Ayuntamiento de Novelda | 6 |
| Ayuntamiento de Oliva | 6 |
| Ayuntamiento de Onda | 3 |
| Ayuntamiento de Ontinyent | 2 |
| Ayuntamiento de Orihuela | 4 |
| Ayuntamiento de Paiporta | 1 |
| Ayuntamiento de Paterna | 1 |
| Ayuntamiento de Peñíscola | 2 |
| Ayuntamiento de Picassent | 1 |
| Ayuntamiento de Pilar de la Horadada | 1 |
| Ayuntamiento de Puçol | 3 |
| Ayuntamiento de Rafal | 1 |
| Ayuntamiento de Redován | 5 |
| Ayuntamiento de Requena | 1 |
| Ayuntamiento de Ribarroja del Turia | 4 |
| Ayuntamiento de Sagunto | 3 |
| Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig | 3 |
| Ayuntamiento de Santa Pola | 12 |
| Ayuntamiento de Sax | 3 |
| Ayuntamiento de Sedaví | 1 |
| Ayuntamiento de Senija | 1 |
| Ayuntamiento de Silla | 4 |
| Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna | 2 |
| Ayuntamiento de Teulada | 1 |
| Ayuntamiento de Tibi | 1 |
| Ayuntamiento de Torreblanca | 1 |
| Ayuntamiento de Torrevieja | 7 |
| Ayuntamiento de Turís | 1 |
| Ayuntamiento de Valencia | 106 |
| Ayuntamiento de Vila Real | 6 |
| Ayuntamiento de Vilafamés | 1 |
| Ayuntamiento de Vilamarxant | 1 |

FUNCIÓN CONSULTIVA

| | |
|---|-------------|
| Ayuntamiento de Vinarós | 3 |
| Ayuntamiento de Xaló | 2 |
| Ayuntamiento de Xeraco | 3 |
| Ayuntamiento de Xirivella | 3 |
| Ayuntamiento de Xixona | 4 |
| Diputación Provincial de Alicante | 8 |
| Diputación Provincial de Castellón | 4 |
| Diputación Provincial de Valencia | 1 |
| Entidad de Saneamiento de Aguas (EPSAR) | 2 |
| Fundación Deportiva Municipal de Valencia | 1 |
| Mancomunidad Ribera Alta | 1 |
| Mancomunitat de Municipis de La Safor | 1 |
| Universidad de Alicante | 2 |
| Universitat de València | 2 |
| Universidad Politécnica de Valencia | 2 |
| TOTAL | 1003 |

IV. Clasificación de los dictámenes por materias

Consultas preceptivas

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

| | |
|--|-----|
| Anteproyectos de Leyes (artículo 10.2) | 8 |
| Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de carácter general (artículo 10.4) | 72 |
| Recursos de Inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional (artículo 10.5) | 0 |
| Indemnizaciones de daños y perjuicios y responsabilidad patrimonial (artículo 10.8.a) | 741 |
| Revisión de oficio de actos administrativos (artículo 10.8.b) | 48 |
| Contratos administrativos (artículo 10.8.c) | 82 |
| Modificación de los planes de urbanismo, las normas complementarias y subsidiarias y los programas de actuación que ten- | |

| | |
|--|----|
| gan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos (artículo 10.8.e) | 27 |
| Recursos extraordinarios de revisión (artículo 10.8.g) | 15 |

Consultas facultativas

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

10

Expte. 1354/2011 del Ayuntamiento de Xaló sobre la posibilidad de conceder licencia de ocupación respecto de diferentes supuestos planteados en el considerando tercero de dicho escrito, en relación con la edificación en suelo urbano no transformado por la urbanización.

Expte. 1371/2011 del Ayuntamiento de Moixent en el marco instruido por el Ayuntamiento de “Aprobación de la Cuenta de Liquidación definitiva de las Cargas de Urbanización del Sector 7-A”.

Expte. 002/2012 de la Conselleria de Sanidad sobre cuál de los sistemas de revisión de precios debe aplicarse para la contratación de la gestión del servicio público por concesión, mediante concurso y procedimiento abierto de la asistencia sanitaria integral.

Expte. 418/2012 del Ayuntamiento de Xaló sobre compra-venta de aprovechamiento de bien inmueble sito en Avda. Rey Juan Carlos I.

Expte. 519/2012 del Ayuntamiento de Anna sobre si resulta necesaria la incorporación al expediente de los informes previos que debe remitir la Generalitat en relación con las obras y usos en suelo no urbanizable, sobre el carácter vinculante o no de dichos informes, así como sobre la situación jurídica de las edificaciones construidas con anterioridad al Plan General del municipio y la Ley del suelo no urbanizable.

Expte. 555/2012 de la Mancomunidad de La Ribera Alta en relación con las posibilidades o limitaciones legales de los estatutos de una mancomunidad para desarrollar un régimen de funcionamiento propio.

Expte. 693/2012 del Ayuntamiento de Jávea sobre diversas cuestiones relacionadas con la anulación de la ponencia de valores de bienes inmuebles urbanos del municipio a los efectos del IBI urbano del año 2005 aprobada por la Dirección General del Catastro.

Expte. 694/2012 del Ayuntamiento de Santa Pola sobre diversas cuestiones del uso y la concesión de un aparcamiento subterráneo.

Expte. 710/2012 del Ayuntamiento de Torreveija sobre si el Ayuntamiento tiene la obligación de personarse en asuntos penales en que

resulte implicada una autoridad pública, sin que medie ofrecimiento de acciones por parte del Juzgado.

Expte. 749/2012 del Ayuntamiento de Orihuela sobre el procedimiento por el que debiera tramitarse y, en su caso, aprobarse un procedimiento de expulsión de concejales miembros de grupos políticos municipales.

V. Porcentaje de los dictámenes por materias

| | |
|---|--------|
| Anteproyectos de Leyes | 0,80% |
| Proyectos de Reglamentos | 7,18% |
| Indemnización de daños y perjuicios | 73,88% |
| Revisión de oficio de actos administrativos | 4,79% |
| Contratos administrativos | 8,17% |
| Modificación del planeamiento urbanístico | 2,69% |
| Recursos extraordinarios de revisión | 1,49% |
| Consultas facultativas | 1,00% |

VI. Dictámenes emitidos con carácter de urgencia 42

VII. Asuntos dejados sobre la Mesa (art. 60 Reglamento) 15

VIII. Asuntos desechados por el Pleno (art. 58 Reglamento) 2

IX. Asuntos retirados del orden del día de la sesión 4

X. Votos particulares emitidos 9

- Dictamen 085/2012, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Joan Ignasi Pla i Durà.
- Dictamen 117/2012, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D^a M^a Luisa Mediavilla Cruz.

- Dictamen 581/2012, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso al que se adhiere la Consejera Ilma. Sra. D^a M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 587/2012, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D^a M^a Luisa Mediavilla Cruz al que se adhiere el Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 773/2012, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D^a M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 908/2012, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 939/2012, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D^a M^a Luisa Mediavilla Cruz.

XI. Sentido de las resoluciones recaídas en asuntos dictaminados²

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Conforme con el Consell | 248 | 620 | 353 | 463 | 507 | 522 | 564 | 473 |
| Oído el Consell | 42 | 75 | 41 | 41 | 24 | 39 | 62 | 55 |

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Conforme con el Consell | 514 | 635 | 782 | 543 | 605 | 732 | 926 | 510 |
| Oído el Consell | 70 | 102 | 139 | 67 | 72 | 72 | 120 | 37 |

Los datos referidos a 2012 sólo incluyen las comunicaciones recibidas hasta el 31 de diciembre de 2012, faltando recibir a esa fecha 456 resoluciones de asuntos dictaminados en 2012.

² 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 31-12-2012 se habían comunicado un total de 10.055 resoluciones.

FUNCIÓN CONSULTIVA

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:

| MATERIA | ASUNTO | DICTAMEN |
|---|---|-----------------|
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por A.M.M. por la inadecuada asistencia sanitaria por retraso en el diagnóstico. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>036/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por A.M.F. por la deficiente asistencia sanitaria prestada a un familiar. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>090/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por J.S.J.A. por los daños sufridos en una caída. (Ayuntamiento de Alicante).</i> | <i>101/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por S.C.C. por la inadecuada asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>104/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por J.F.A. y G.E.H. por la deficiente asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>106/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por M.Q.L. por la deficiente asistencia sanitaria prestada a un familiar. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>121/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por D.O.V. por los daños sufridos en una caída. (Ayuntamiento de Valencia).</i> | <i>124/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por A.B.M. por los daños sufridos al caer de un vehículo. (Ayuntamiento de Valencia).</i> | <i>168/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por J.G.S. y E.A.M. por la deficiente asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>176/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por C.M.A. por la deficiente asistencia sanitaria prestada a un familiar. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>180/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por F.P.S. por la asistencia sanitaria prestada a un familiar. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>184/2012</i> |

| MATERIA | ASUNTO | DICTAMEN |
|---|---|-----------------|
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por P.S.G. por lo daños sufridos en una caída. (Ayuntamiento de Vall d'Uixó).</i> | <i>228/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por G.L-G. por la deficiente asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>238/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por M.V.G. por los daños causados a su vehículo. (Ayuntamiento de Valencia).</i> | <i>253/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por R.C.P.T. por los daños sufridos en una caída. (Ayuntamiento de Valencia).</i> | <i>262/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por E.L.P. por la deficiente asistencia sanitaria prestada a un familiar. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>266/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por E.A.R. por los daños causados a su parcela por la ejecución de unas obras. (Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente).</i> | <i>276/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por F.S.L. por los daños sufridos en una caída. (Ayuntamiento de Alicante).</i> | <i>345/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por R.E.B. por los daños sufridos en una caída. (Ayuntamiento de Valencia).</i> | <i>353/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por A.C.G. por los daños sufridos en un accidente laboral. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>369/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por R.B.V. por la deficiente asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>385/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por L.V.S. por la retirada de un rótulo luminoso. (Ayuntamiento de Valencia).</i> | <i>386/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por D.M. por la deficiente asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>392/2012</i> |

FUNCIÓN CONSULTIVA

| MATERIA | ASUNTO | DICTAMEN |
|---|---|-----------------|
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por C.M.D. por los daños sufridos en una caída. (Ayuntamiento de Valencia).</i> | <i>401/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por A.G.C. por los daños sufridos en una caída. (Ayuntamiento de Valencia).</i> | <i>403/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por L.B.R. por los daños y perjuicios derivados de una adjudicación de una oficina de farmacia. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>415/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por A. R.P.M. por los daños sufridos en una caída. (Ayuntamiento de Novelda).</i> | <i>418/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por C.G.R. por los daños sufridos en una caída. (Ayuntamiento de Javea).</i> | <i>466/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por L.A.S.R. por la deficiente asistencia sanitaria prestada a un familiar. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>501/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por H.H.F. por la deficiente asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>504/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por I.A.A. por la deficiente asistencia sanitaria prestada a un familiar. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>525/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por R.S.C. por las lesiones sufridas en una caída. (Ayuntamiento de Valencia).</i> | <i>537/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por F.J.B.Ll. por los daños sufridos al caer de un vehículo. (Diputación de Castellón).</i> | <i>539/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por C.Ll.F. por la deficiente asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>551/2012</i> |
| <i>Contratos administrativos</i> | <i>Resolución de contrato de prestación de servicios de explotación del bar restaurante y cafetería en un Polideportivo. (Ayuntamiento de Alaquàs).</i> | <i>554/2012</i> |

| MATERIA | ASUNTO | DICTAMEN |
|---|--|-----------------|
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por A.A.G. por los daños causados por la demora en prestar la asistencia sanitaria. (Conselleria de Sanidad).</i> | <i>611/2012</i> |
| <i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i> | <i>Formulada por O.R.B. por los daños sufridos por una caída. (Ayuntamiento de Valencia).</i> | <i>864/2012</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 2012:

a) Anteproyectos de Ley (artículo 10.2, Ley 10/1994)

- *Anteproyecto de Ley por el que se aprueba la Carta de Derechos Sociales de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley Integral contra la violencia sobre la mujer de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Uniones de Hecho formalizadas de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de los Contratos y otras relaciones jurídicas agrarias.*
- *Anteproyecto de Ley de Impuestos Medioambientales de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de reconocimiento de la universidad privada "Universidad Europea de Valencia".*
- *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.*
- *Anteproyecto de Ley de la Generalitat de Radiotelevisión Valenciana.*

b) Proyectos de disposiciones de carácter general (artículo 10.4, Ley 10/1994)

- *Proyecto de Orden por la que se establecen las normas para la señalización de los espacios cinegéticos.*

- *Proyecto de Orden por la que se crean y modifican diversos ficheros de datos de carácter personal en el ámbito de Atención a los Discapacitados y Acción Social (IVADIS).*
- *Proyecto de Orden por la que se crea el Sistema de Información de Enfermedades Raras de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifican funciones, estructura y retribuciones del personal directivo de las Instituciones Sanitarias de la Conselleria de Sanidad.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba la alteración de los términos municipales de Canals y L'Alcudia de Crespins.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el artículo 4.2 del Decreto 96/2004, por el que se crea el Registro Oficial de Establecimientos y Servicios Biocidas de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones para el ejercicio de actividades de formación de manipuladores de biocidas en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los órganos territoriales de coordinación en el ámbito de la protección de menores de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Creación, Composición y Funcionamiento de la Comisión de Defensa de la Competencia 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 Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Cinc Germans en el término municipal de Canals.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado El Molón en el término municipal de Camporrobles.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la venta no sedentaria en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la obligatoriedad de mantener la trazabilidad en los productos agrícolas de la Comunitat Valenciana y su primera transformación.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece la política de seguridad de la información de la Generalitat.*

- *Proyecto de Decreto de modificación Decreto 120/2008, de 5 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos Centro Superior de Investigación en Salud Pública.*
- *Proyecto de Orden de actualización de las condiciones de creación, autorización y funcionamiento de los servicios farmacéuticos de Área de Salud de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el funcionamiento de los depósitos de medicamentos en establecimientos veterinarios.*
- *Proyecto de Orden donde se fijan periodos hábiles y las normas generales relacionadas con la pesca deportiva y entretenimiento en aguas de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen normas sobre pesca marítima de recreo de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba la modificación parcial de los Estatutos de la Universitat de València-Estudi General.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula el Consejo de Consumidores y Usuarios de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se amplía el ámbito del Paraje Natural Municipal denominado El Pozo en el término municipal de El Toro y se aprueba su Plan Especial de Protección.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Barrancos Carrasca-Gatillo en el término municipal de Enguera.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los requisitos y el procedimiento de homologación de acciones formativas dirigidas a los servicios esenciales y complementarios de intervención frente a las emergencias.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 28/2011, de 18 de marzo, por el que se regulan las condiciones y tipologías de las sedes festeras tradicionales ubicadas en los municipios de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 175/2006, de 24 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de trabajo del personal al servicio de la Administración del Consell.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones en el ejercicio de actividades de formación de manipuladores de plaguicidas de uso fitosanitario.*

- *Proyecto de Decreto por el que se determinan las condiciones de aplicación del Real Decreto Ley 14/2012, de Medidas Urgentes de Racionalización del gasto público en el ámbito educativo no universitario en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden de modificación por la creación de nuevo fichero, de la Orden 13/2010, de 17 de mayo, por la que se crea, modifican y suprimen diversos ficheros de datos de carácter personal responsabilidad de la Conselleria de Bienestar Social.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas de aplicación a los vinos con indicación de añada y/o variedad de uva de vinificación, sin denominación de origen protegida ni indicación geográfica protegida.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 81/1990, de 28 de mayo, sobre órganos de Gobierno de Cajas de Ahorro y el Decreto 13/1991, de 21 de enero, por el que se regula la Federación Valenciana de Cajas de Ahorros.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Corporación Pública Empresarial Valenciana y se desarrolla el Decreto Ley 1/2011, de medidas urgentes de régimen económico-financiero del sector público empresarial y fundacional.*
- *Proyecto de Orden por la que se crean ficheros de datos de carácter personal de la Conselleria de Presidencia.*
- *Proyecto de Orden por la que se publica el catalogo de árboles monumentales de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se fijan los periodos hábiles de caza y se establecen las vedas especiales para la temporada 2012-2013 en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento sancionador, la competencia y la inspección en materia de comercio y consumo.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el artículo 146.4 del Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 233/2004, de 22 de octubre, por el que se crea el Observatorio para la Convivencia Escolar en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 102/2008, de 11 de julio, por el que se establece el currículo del Bachillerato en la Comunitat Valenciana.*

- *Proyecto de Orden de la Conselleria de Educación, Formación y Empleo, por la que se regulan los procedimientos de recolocación y redistribución del personal docente con destino en los centros docentes públicos no universitarios dependientes de la Conselleria.*
- *Proyecto de Orden por la que se crea un fichero de datos de carácter personal denominado “directorío ciudadano para correo informativo de la Conselleria de Presidencia”.*
- *Proyecto de Decreto por el que se simplifica el procedimiento para la puesta en funcionamiento de industrias e instalaciones industriales.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el régimen de los organismos de control en materia de seguridad industrial en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la creación de las Escuelas de Doctorado.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Reglamento de los Servicios de Taxi de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los nuevos servicios de Atención e Información al Paciente (SAIP).*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Registro de Facturas de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la Intervención de la Inversión.*
- *Proyecto de Decreto por el que se amplía el ámbito del Paraje Natural Municipal Les Rodanes de Vilamarxant y se aprueba conjuntamente su Plan Especial de Protección.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece el modelo de formación permanente del profesorado y el diseño, reconocimiento y registro de las actividades formativas.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la creación, estructura y funcionamiento de los Centros de Formación, Innovación y Recursos Educativos de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden para la valoración de las especies de fauna en la Comunitat Valenciana.*

- *Proyecto de Decreto por el que se establecen medidas para la agilización y simplificación administrativa de procedimientos en materia de minería.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Régimen Jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana (PATFOR).*
- *Proyecto de Decreto modificativo del Decreto 62/1996, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento regulador de la profesión de guía de turismo 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 regula el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículo del Ciclo Formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior de Energías Renovables.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas sobre la pesca marítima de recreo de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Comité Permanente de Acción Humanitaria de la Comunitat Valenciana y su Órgano Consultivo.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para la tramitación de expedientes de herencias intestadas a favor de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la composición y funcionamiento de la Mesa Social de la Protección Civil y las Emergencias de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto de evaluación y autorización, aprobación o conformidad de planes, programas y proyectos Red Natura 2000.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Bomberos de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento de la Comisión de Coordinación de los servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro de Establecimientos Alimentarios Menores.*

- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 73/2009, que regula la gestión de ensayos clínicos y estudios post-autorización observacionales con medicamentos y productos sanitarios.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifican el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunitat Valenciana, el Reglamento del Juego del Bingo, el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, el Reglamento de Apuestas y el Reglamento de la Publicidad del Juego.*

B

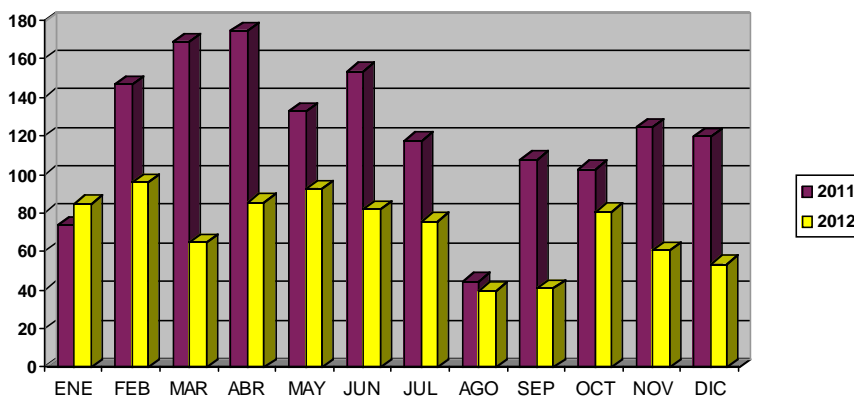
ESTADÍSTICA DE ASUNTOS SOMETIDOS A CONSULTA (1 DE ENERO DE 2012 A 31 DE DICIEMBRE DE 2012)

I. PETICIONES DE DICTAMEN (860)

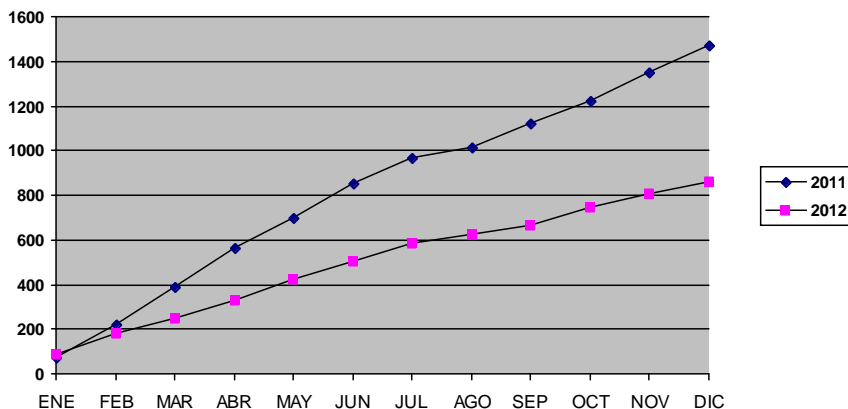
a) Solicitudes

Durante el año 2012 se han solicitado al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana un total de 860 dictámenes, frente a los 1471 dictámenes demandados en el año 2011.

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 **38**

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 **45**

De este número, en 33 casos se cumplimentó la petición de antecedentes durante el ejercicio, quedando por tanto 12 peticiones sin que por la Administración se haya contestado.

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

- Orden 6/2012, de 26 de marzo, de la Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua sobre identificación, registro y movimiento de équidos en la Comunitat Valenciana.
- Orden 6/2012, de 19 de abril, de la Conselleria de Sanidad, por la que se establece el procedimiento de comunicación de sospechas de enfer-

- medades profesionales en la Comunitat Valenciana, a través del Sistema de Información Sanitaria y Vigilancia Epidemiológica Laboral.*
- *Decreto 78/2012, de 25 de mayo, de la Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua por el que se crea el Registro de Balsas para Riego de la Comunitat Valenciana a los efectos de su seguridad.*
 - *Orden 44/2012, de 11 de julio, de la Conselleria de Educación, Formación y Empleo, por la que se regula el régimen aplicable al profesorado que presta servicios en más de un centro docente público de enseñanza no universitaria de titularidad de la Generalitat.*
 - *Orden 46/2012, de 12 de julio, de la Conselleria de Educación, Formación y Empleo, por la que se regulan determinados aspectos de la ordenación de la Formación Profesional del sistema educativo en la Comunitat Valenciana.*
 - *Orden 53/2012, de 8 de agosto, de la Conselleria de Educación, Formación y Empleo, por la que se regula el servicio de comedor escolar en los centros docentes no universitarios de titularidad de la Generalitat dependientes de la Conselleria con competencia en materia de educación.*
 - *Orden 12/2012, de la Conselleria de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, por la que se modifica la Orden de 11 de mayo de 1990, de la Conselleria, por la que se regula la concesión del título de Agrupación de Defensa Sanitaria en el Territorio de la Comunitat Valenciana.*
 - *Orden 11/2012, de 11 de septiembre, de la Conselleria de Sanidad, por la que se regulan los dispositivos organizativos que realizan consejo genético en cáncer de la Comunitat Valenciana.*

C

CUANTÍA RECLAMADA EN LOS EXPEDIENTES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL QUE HAN SIDO DICTAMINADOS DURANTE EL EJERCICIO 2012

La cantidad mínima reclamada ha sido de cuatrocientos treinta (430) euros (Dictamen 498/2012. Expte. 296/2012) y la máxima de sesenta y dos millones cuatrocientos cincuenta y cinco mil (62.455.000) euros (Dictamen 665/2012. Expte. 444/2012).

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) Presentación de la Memoria de 2011 al President de la Generalitat

El 2 de julio el President de la Generalitat, Alberto Fabra Part, recibió en audiencia en el Palau de la Generalitat al Presidente del Consell Jurídic Consultiu. En el transcurso de esta audiencia, a la que también asistió el Vicepresidente del Consell, José Císcar Bolufer, el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol, hizo entrega al President de la Generalitat, de la Memoria y Doctrina Legal del Consejo correspondiente al ejercicio 2011.

b) Presentación de la Memoria de 2011 a Les Corts

El 11 de julio, el Presidente del Consell Jurídic Consultiu fue recibido en audiencia por el Presidente de Les Corts, Juan G. Cotino Ferrer, en el Palau dels Borja. En el transcurso de esta audiencia, el Presidente del Consell Jurídic Consultiu hizo entrega al Presidente de Les Corts tanto de la Memoria del Consell correspondiente al ejercicio 2011 como de la Doctrina Legal de este periodo.

c) Reunión del Pleno del Consell Jurídic Consultiu en Peñíscola

El día 14 de junio se reunió el Pleno del Consell Jurídic Consultiu en el Salón Gótico del Castillo del Papa Luna de Peñíscola, en el transcurso de una sesión ordinaria. Tras la reunión, en el mismo Salón Gótico, tuvo lugar una recepción institucional.

En el transcurso de la reunión se despacharon los expedientes previstos en el orden del día, entre ellos, el Proyecto de Ley de Contratos Agrarios de la Comunitat Valenciana.

La visita del Consell Jurídic Consultiu al Castillo de Peñíscola se enmarcaba en las celebraciones del trigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, ya que precisamente el texto finalmente remitido a las Cortes Generales fue aprobado por la *Assemblea de Parlamentaris*, en el Salón Gótico del Castillo del Papa Luna, el 19 de junio de 1981. Asimismo, la ocasión también sirvió para rendir homenaje, en el bicentenario de la Constitución de 1812, a Juan Bautista Cerdá, vecino de Peñíscola que fue diputado electo de las Cortes de Cádiz.

d) Visita del Secretario General del PSPV-PSOE

El 6 de julio visitó la sede del Consell Jurídic Consultiu el Secretario General del Partit Socialista del País Valencià-PSOE, Ximo Puig i Ferrer. Durante la visita, el líder de los socialistas valencianos se reunió con el Presidente de la Institución y con varios consejeros para conocer el funcionamiento del Consejo y establecer posibles vías de colaboración.

Esta reunión forma parte de una serie de encuentros mantenidos con todas las Instituciones de autogobierno por la dirección del Partido Socialista elegida en el XII Congreso de la formación, celebrado en marzo de 2012.

e) Visita de las falleras mayores de Valencia 2013

El 6 de noviembre giraron visita oficial al Consell Jurídic Consultiu las Falleras Mayores de Valencia de 2013, Begoña Jiménez Tarazona y Carla González Hortelano, Fallera Mayor y Fallera Mayor Infantil, respectivamente. Ambas, junto con una representación de la Junta

Central Fallera y el Concejal de Fiestas, Francisco Lledó Aucejo, 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.

f) Visitas de grupos de estudiantes

El 9 de mayo visitó la sede del Consell Jurídic Consultiu un grupo de estudiantes del Grado en Derecho del Centro Adscrito de Valencia de la Universidad Europea de Madrid.

El 22 de noviembre visitaron la sede del Consell Jurídic Consultiu varios estudiantes del Grado en Ciencias Políticas y de la Administración de la Universitat de València.

El 29 de noviembre también lo hizo un grupo de estudiantes del Grado en Relaciones Laborales de la Universidad Miguel Hernández de Elche.

g) Convenios de Colaboración

Siguiendo con la política del Consejo de mantener relaciones de colaboración con las distintas Universidades valencianas, en 2012 se suscribieron convenios con dos de las Universidades con las que aún no se había establecido un marco estable de cooperación. En concreto, los acuerdos se firmaron con la Universidad Europea el 3 de febrero; y con la Universidad Católica de Valencia «San Vicente Mártir», el 11 de julio.

En virtud de estos convenios estudiantes de ambos centros podrán realizar prácticas formativas en el Consell Jurídic Consultiu, junto con estudiantes de la Universitat de València, la Universidad de Alicante, la Universitat Jaume I de Castelló y la Universidad Miguel Hernández de Elche, con las que ya existen acuerdos.

h) Revista Española de la Función Consultiva

Durante 2012 se ha publicado un número ordinario de la *Revista Española de la Función Consultiva*, el número 16, que corresponde al segundo semestre del año 2011.

En este número se publicaron las conferencias pronunciadas en las Jornadas sobre responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas organizadas por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, celebradas en marzo de 2012.

También se publicaron artículos remitidos por sus autores a la REFC y estudios sobre la doctrina de varios Consejos Consultivos en relación con las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daño desproporcionado.

Estudios publicados en la REFC durante 2012

Número 16

JUAN ANTONIO XIOL RÍOS. El consentimiento informado.

FRANCISCO J. BASTIDA FREIJEDO. El derecho a la autonomía del paciente como contenido de los Derechos Fundamentales.

MANUEL REBOLLO PUIG. Capacidad, representación y legitimación del reclamante en el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial.

MARIANO MEDINA CRESPO. Los daños: tipología y valoración.

RAFAEL ESTÉVEZ PENDÁS. La valoración de los daños.

JAVIER MORENO ALEMÁN. La cuantificación del daño.

JUAN FRANCISCO LÓPEZ DE HONTANAR. Legitimación, representación y transmisibilidad del derecho a la indemnización.

CARLOS HERNÁNDEZ CLAVERIE. Legitimación, representación y transmisibilidad en las reclamaciones a la Administración sanitaria.

LUIS MEDINA ALCOZ. En torno a la certeza en la aplicación de la teoría de la pérdida de oportunidad.

MARÍA DE LOS DESAMAPARADOS GUILLÓ SÁNCHEZ-GALIANO. Aspectos problemáticos de la pérdida de oportunidad

JAVIER SÁNCHEZ CARO. En torno a la certeza en la aplicación de la teoría de la pérdida de oportunidad.

INÉS HUERTA GARICANO. La indemnización por defectos en la prestación del consentimiento informado.

RAFAEL GUERRA POSADAS. La responsabilidad por los accidentes de tráfico provocados por las especies cinegéticas. Estudio de la normativa estatal, autonómica y de la Jurisprudencia reciente.

i) Actividades Formativas

Durante 2012, el Consell Jurídic Consultiu coorganizó con el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia (ICAV) unas Jornadas sobre Responsabilidad Patrimonial de la Administración dirigidas, principalmente, a los colegiados de la Institución. Esta actividad se enmarca dentro del convenio de colaboración suscrito por ambas Instituciones en 2010.

La jornada se celebró en la sede del ICAV los días 18 y 19 de octubre de 2012 y contó con la asistencia de más de 70 abogados.

El programa que se desarrolló fue el siguiente:

Inauguración.

Excmo. Sr. D. Mariano Durán Lalaguna. *Decano del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia*

Honorable Sr. D. Vicente Garrido Mayol. *Presidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

Conferencia: *La responsabilidad patrimonial del Estado por daños causados por aplicación de leyes.*

Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol.

Conferencia: *Responsabilidad patrimonial por anulación de actos administrativos (doctrina del margen de la tolerancia), y por la adopción de medidas cautelares.*

Sra. D^a. Patricia Boix Mañó. *Letrada del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

Conferencia: *Responsabilidad de la Administración por daños derivados de la actuación de sus contratistas y concesionarios.*

Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella. *Consejero del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

Conferencia: *Responsabilidad patrimonial en materia sanitaria.*

Ilmo. Sr. D. Joan Ignasi Pla i Durà. *Consejero del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

Mesa redonda: *Responsabilidad patrimonial en el ámbito de las entidades locales: con especial referencia a la responsabilidad por obras y accidentes de tráfico.*

Ponentes: Sr. D. José Hoyo Rodrigo. *Letrado del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

Sr. D. Pablo J. Collado Beneyto. *Jefe del Servicio de Coordinación y Documentación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

Conferencia: *Responsabilidad patrimonial en materia urbanística.*

Sr. D. Artur Fontana Puig. *Letrado del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.*

Mesa redonda: *Aspectos procedimentales en materia de responsabilidad patrimonial.*

Ponentes: Ilma. Sra. D.^a M^a Luisa Mediavilla Cruz. *Consejera del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.*

Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso. *Consejero del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.*

Conferencia: *Responsabilidad por actuaciones del Poder Judicial.*

Ilmo. Sr. D. José Antonio García-Trevijano Garnica. *Letrado Mayor del Consejo de Estado.*

Conferencia: *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.*

Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo. *Consejero Emérito del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Catedrático de Derecho Mercantil de la Universitat de València*

Clausura de las Jornadas.

B

RELACIONES INSTITUCIONALES Y PROTOCOLO

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

02-01-2012

El Presidente asistió en el Palau de la Generalitat a la toma de posesión del Vicepresidente del Consell y Conseller de Presidencia, Hble. Sr. D. José Ciscar Bolufer y de la Consellera de Educación, Formación y Empleo, Hble. Sra. D^a María José Catalá Verdet.

Asistió, por la tarde, en el Palacio de Capitanía General a la toma de posesión de la Excm. Sra. D^a Paula Sánchez de León Guardiola, como Delegada del Gobierno en la Comunidad Valenciana.

09-01-2012

Asistió el Presidente a la constitución del Comité de Honor Conmemorativo del XXX Aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana del que forma parte, en acto celebrado en el Palau de la Generalitat.

13-01-2012

El Presidente asistió a la toma de posesión de D. Rafael Bonmatí Llorens como Presidente del Consejo de Colegios de Abogados de la Comunidad Valenciana.

23-01-2012

Asistió el Presidente en el Palau de la Generalitat a la toma de posesión del Hble. Sr. D. Máximo Buch Torralba como Conseller de Economía.

20-02-2012

Participaron el Presidente y el Consejero Sr. Díez en la inauguración de la Exposición Conmemorativa de la Constitución de 1812, de cuyo Comité Ejecutivo es Presidente, acto que se celebró en el Centro del Carmen, del Museo de Bellas Artes de Valencia.

13-03-2012

El Presidente recibió la visita del Presidente de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, Hble. Sr. D. Ramón Ferrer Navarro.

15 y 16-03-2012

Asistieron el Presidente y el Consejero Sr. Díez en Madrid a las Jornadas sobre Responsabilidad Patrimonial de la Administración, organizadas por el Consejo Consultivo de Madrid.

12-04-2012

El Presidente asistió en el Palau de Forcalló, sede del Consell Valencià de Cultura, al acto de entrega de la Medalla de Oro de la Institución a los cinco Ponentes del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

25-04-2012

Asistieron el Presidente y el Consejero Sr. Díez a la recepción ofrecida por Les Corts Valencianes en el Palacio de Los Borja, con motivo del día de Les Corts Valencianes.

También asistió por la noche a la celebración del XXV Aniversario del Palau de la Música.

09-05-2012

La Consejera Sra. Mediavilla asistió a la Jornada de estudio sobre “*La reforma laboral de 2012*”, organizada por la Universidad de Castilla-La Mancha y el Gabinete de Estudios Jurídicos de CCOO, celebrada en el Aula Magna de la Facultad de Derecho del Campus de Albacete.

11-05-2012

El Presidente asistió a la toma de posesión del Excmo. Sr. D. Fernando Santafé, como General Jefe de la IV Zona de la Guardia Civil.

16-05-2012

Asistió el Presidente a la Inauguración de la Cátedra de Derecho Foral de la Universitat de València en la Biblioteca Gregorio Mayans del Campus de Tarongers.

16-05-2012

La Consejera Sra. Mediavilla asistió al acto representación del número 25 y número 26 (éste último dedicado a “Las Cortes de Cádiz”) de la publicación “Corts. Anuario de Derecho Parlamentario”, celebrado en la Sala Vinatea del Palau de Les Corts.

18-05-2012

El Presidente asistió a la presentación del Catálogo conmemorativo de la Exposición sobre la Constitución de 1812, en el Centro del Carmen, del Museo de Bellas Artes de Valencia.

10-06-2012

El Presidente asistió en el Palau de les Arts Reina Sofía, al acto de entrega de la Medalla Cultural de Austria a la Intendente de dicho Palau, D^a Helga Schmidt, de manos del embajador de Austria en España.

12-07-2012

Los miembros el Consell Jurídic Consultiu asistieron a la entrega del XV Premio de Estudios Jurídicos Universitarios Profesor Manuel Broseta celebrado en el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia.

13-07-2012

Asistió el Presidente en la ciudad de Peñíscola al acto Conmemorativo del XXX Aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

04-09-2012

El Presidente asistió a la Inauguración del Año Vicente y Bonifacio y Ferrer, sobre el Compromiso de Caspe, organizado por la Diputación Provincial, en el Palacio de la Capitanía General de Valencia.

25-09-2012

Asistió el Presidente en las Cortes Valencianas al Debate de Política General.

27 y 28-09-2012

La Consejera Sr. Mediavilla asistió a las “VI Jornadas Valencianas de Relaciones Laborales” organizadas por el Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia.

28-09-2012

El Presidente asistió en el Palacio de Justicia de Valencia a la Apertura del Año Judicial.

01-10-2012

Participó el Presidente en la Inauguración del Congreso sobre la Constitución de 1812, organizado por la Cortes Valencianas y la Facultad de Derecho de la Universitat de València. En dicho Congreso pronunció al

siguiente día 2 una conferencia con el título “*Valor político y jurídico de la Constitución de Cádiz*”

09-10-2012

Asistieron el Presidente y los Consejeros en la Palau de la Generalitat al acto institucional con motivo del día de la Comunitat Valenciana.

10-10-2012

El Presidente y el Consejero Sr. Fliquete asistieron a las XII Jornadas de la Función Consultiva, en Badajoz y en Mérida, organizadas por el Consejo Consultivo de Extremadura.

23-10-2012

Clausuró el Presidente las Jornadas sobre Autonomía, Derecho Estatutario y Promoción del Derecho Foral Valenciano, organizadas por la Facultad de Derecho de la Universitat de València.

31.10.2012

Asistieron los miembros del Consell Jurídic al acto de entrega de los Premios Rey Jaime I, celebrado en el Salón Columnario de La Lonja de los Mercaderes de Valencia.

15-11-2012

El Presidente, el Consejero Sr. Díez y la Consejera. Sra. Mediavilla asistieron a la entrega del XX Premio Convivencia de la Fundación Broseta, concedido al Presidente de Colombia, Excmo. Sr. D. Juan Manuel Santos en el Palau de la Generalitat.

21-11-2012

Asistió el Presidente a la entrega de los Premios Valencianos en la Onda, que anualmente concede la emisora de Radio Onda Cero.

22-11-2012

El Presidente y la Consejera Sra. Mediavilla asistieron a la entrega de los Premios Valencianos del Siglo XXI, que anualmente concede el periódico Las Provincias.

27-11-2012

Pronunció el Presidente una conferencia en la Universidad Cardenal Herrera-CEU con el título “*Fortaleza y resistencia del Estado autó-*

mico frente a los intentos de su deconstrucción” y asistió posteriormente a un almuerzo con la Rectora de dicha Universidad.

30-11-2012

El Presidente asistió a la Jura de los Letrados organizada por el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia.

03-12-2012

El Presidente asistió a un almuerzo coloquio con el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación Excmo. Sr. D. José Manuel García-Margallo Marfil, organizado por Las Provincias y el Banco de Santander.

21-12-2012

Asistió el Presidente en la Ciudad de la Justicia al acto de entrega de los XI Premios Justicia organizado por la Conselleria de Gobernación y Justicia.

C

CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE PRÁCTICAS FORMATIVAS EN EL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU POR ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS


Al amparo de los Convenios Marco celebrados por el Consell Jurídic Consultiu con las Universidades que a continuación se relacionan, durante 2012 han realizado su *practicum* en el Consell Jurídic los siguientes alumnos:

a) Universitat de València/Fundación Universidad Empresa:

- Gloria María Cardona Núñez
- Eugenio Moraleda Ortells
- Neus Armengol Martí
- José Antonio García Benítez
- Eva Bernat Llorens

- María Villalba Asensio
- Ignacio Ballester Arrieta

El programa desarrollado por los estudiantes tuvo el siguiente 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 la Ley Digital, 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.
 - Conocimiento del procedimiento de elaboración de los dictámenes del Consell Jurídic Consultiu y redacción de borradores de dictamen sobre algún supuesto práctico planteado.
- 

V

PERSONAL E INFRAESTRUCTURA

A

BIBLIOTECA

I.- La compra de fondos bibliográficos para el Consell Jurídic Consultiu en el año 2012 ha sido inferior a la de otros años, debido a la actual política de las Administraciones Públicas dirigida al ahorro y contención del gasto público.

II.- Por otra parte, la Sección de publicaciones periódicas se ha visto incrementada con la donación de “Mètode: Revista de difusió de la investigació”, publicación trimestral de divulgación de la ciencia editada por la Universitat de València, y de los “Cuadernos de Jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana”.

III.- En cuanto a las Bases de Datos, se ha dado de baja la suscripción a la Base de Datos de Derecho Sanitario Práctico, de la editorial Lex Nova y se han renovado las bases de Westlaw, Tirant on line y La Ley Digital.

IV.- En otro orden de cosas, se ha iniciado el intercambio de la *Revista Española de la Función Consultiva* editada por el Consell Jurídic con la *Revista Jurídica de Les Illes Balears* editada por el Institut d'Estudis Autònoms del Govern de Les Illes Balears, y también con la revista *Estudios de Deusto*, de la Universidad de Deusto. Asimismo se ha continuado con el intercambio regular de publicaciones con las Cortes de Castilla-La Mancha, la Asamblea de Madrid, la Universidad de Santiago de Compostela y la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas del Gobierno de Castilla-La Mancha.

V.- Se ha creado la Biblioteca Virtual del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en donde se permite el acceso a *manuals*, *e-books* adquiridos y a los artículos de revista solicitados a través de la biblioteca a otros centros especializados y recibidos por correo electrónico. También se puede acceder a los números publicados en versión electrónica de la *Revista Jurídica de Castilla y León* y la *Revista General de Derecho Público Comparado*. Con el fin de localizar toda esta información, en la ficha catalográfica de la Base de Datos Bibliográfica se ha introducido un nuevo campo denominado “situación” donde se especifica la ubicación de cada documento.

Como todos los años se han gestionado los proyectos editoriales del Consell Jurídic (la *Memoria y Doctrina Legal* del año 2011 y números 15 y 16 de la *Revista Española de la Función Consultiva*).

Además, entre los servicios prestados mediante correo electrónico hay que señalar: el servicio de difusión selectiva de la información legislativa, jurisprudencial y doctrinal, al que se ha incorporado una selección de las sentencias más relevante del Tribunal Constitucional y de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo; la distribución mensual del boletín de “*Novedades bibliográficas*”, y el servicio de alerta informativa en el que se refleja el contenido de los sumarios del DOCV y del BOE, y las Disposiciones Generales de interés publicadas en los Diarios Oficiales.

Para el adecuado control de los fondos bibliográficos se ha procedido, como viene realizándose anualmente, al recuento y actualización del inventario de los fondos bibliográficos, así como a la reubicación de las secciones más consultadas.

Por último, en el ámbito de la colaboración con las Universidades de la Comunitat Valenciana se ha continuado con la coordinación de las prácticas formativas realizadas por estudiantes de Derecho de Universidades, públicas y privadas, con presencia en la Comunitat Valenciana.

B

INFORMÁTICA Y BASES DE DATOS

En el apartado de *hardware*, el Consell Jurídic compró en el año 2012 un equipo de almacenamiento de disco (con una tarjeta ISCSI y con 2 discos duros NL-SAS) para integrarlo en los equipos servidores informáticos de esta Institución, con la finalidad de conseguir la continuidad en el funcionamiento de los sistemas operativos en caso de fallo de alguno de los equipos servidores. También se ha ampliado hasta 2 GB la memoria RAM de dos equipos informáticos. Del mismo modo, dentro de la política de austeridad mantenida por este Consell Jurídic, en lugar de proceder a la adquisición de nuevas impresoras se procedió a la reparación de aquellas que presentaban algún defecto de funcionamiento y cuyo arreglo resultaba más económico que una nueva adquisición.

En cuanto al *software*, para facilitar al Servicio de Asuntos Generales, Gestión Económica y Personal el manejo de la base de datos de nóminas del Consell Jurídic, operativa únicamente en el ordenador de la Jefe de Negociado, se ha instalado también en el ordenador de la Jefe del Servicio. Igualmente, se han formateado y reinstalado varios ordenadores que no funcionaban correctamente o que pasaron a manos de otro personal de la Institución.

Por lo que se refiere a *Internet*, para mejorar la rapidez de acceso se ha modificado la VPN-IP para que su ancho de banda sea de 8 MB, únicamente para datos, a diferencia de la configuración actual (4 MB para voz y 4 MB para datos).

También se han incluido en la base de datos de la Doctrina Legal del Consell Jurídic Consultiu, que aparece en la página web, los dictámenes del año 2011 (todos en la versión castellana y los no seleccionados en versión valenciana). Asimismo se incluye en la página Web la 'Memoria 2011'. Por otra parte, en la página web de la Institución se han añadido los enlaces al "*Bicentenario de la Constitución*" y al "*30º Aniversario de l'Estatut*".

Respecto de las *Publicaciones*, con el objeto de divulgar la Revista Española de la Función Consultiva que edita nuestra Institución se

han incluido en la página web el número 15 de ésta. Así mismo, se ha publicado en Cdrom la 'Memoria 2011, Doctrina Legal y Estudios y Sugerencias 1997-2011'. Como novedad, en el año 2012 se envía a los autores una separata de su trabajo o estudio publicado en la citada Revista.

Con el objeto de difundir las publicaciones del Consell Jurídic se han realizado en el año 2012 los trabajos de maquetación de la Memoria, Doctrina y la Revista Española de la Función Consultiva, así como la ubicación en la base de datos Knosys de las voces jurídicas de los dicámenes seleccionados del año 2012. Igualmente se ha colaborado en la redacción del tríptico correspondiente a las "Jornadas sobre Autonomía, Derecho Estatutario y Promoción del Derecho Foral Valenciano".

Para una mayor operatividad y facilidad en el manejo de las bases de datos internas (en Knosys), las 2 bases de datos existentes (de expedientes y de dictámenes) se han refundido en una sola base de datos, en la que se incorpora la información completa de aquellas bases de datos, evitando de este modo la producción de duplicidades, así como racionalizando su consulta al producirse en una sola pantalla de búsqueda.

Por último, el 31 de octubre de 2012 el Pleno de la Institución acordó dar de baja determinado material informático que había quedado obsoleto, pues no se encontraba en adecuadas condiciones de funcionamiento, resultando antieconómica su reparación.

C

GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

Tras la oportuna deliberación sobre la reducción a aplicar al Anteproyecto del Presupuesto para el ejercicio de 2013 para cumplir con la instrucción emanada del Presidente de la Generalitat, el día 16 de octubre de 2012 el Pleno aprobó el Anteproyecto por importe de 2.524.144,59 euros que se remitió a la Conselleria de Hacienda y Administración Pública. Esta cifra supone una reducción del 15% respecto del Presupuesto aprobado para el ejercicio anterior.

En la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el año 2013, el Presupuesto del Consell Jurídic Consultiu para dicho periodo quedó cifrado en la mencionada cantidad.

D

PERSONAL

Durante el presente ejercicio se ha puesto de manifiesto la necesidad de modificar la relación de puestos de trabajo de la Institución debido a la amortización de los puestos que quedarán vacantes por reasignación de la carga de trabajo entre el personal del Consell Jurídic. Este hecho se ha producido para dar cumplimiento a las instrucciones dadas por la Conselleria de Hacienda y Administración Pública para reducir el Presupuesto de este Consell para el ejercicio 2013.

Los cinco puestos amortizados por Resolución de la Presidencia de 20 de diciembre de 2012, previa deliberación del Pleno, y seguido el procedimiento legalmente establecido al efecto por la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana, son los siguientes: una Jefatura de Negociado, dos puestos de Secretaría de Dirección, un auxiliar administrativo y uno de eventual en el Gabinete de Presidencia.

E

CONTRATACIÓN

Mediante Acuerdo del Pleno de la Institución adoptado el 19 de enero de 2012 se aprobó la adecuación del Pliego Tipo de Cláusulas Administrativas Particulares para contratos administrativos de servicios, mediante procedimiento abierto, al Texto Refundido de la Ley de Con-

tratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre. Igualmente, el 13 de diciembre de 2012, el Pleno decidió modificar el referido Pliego Tipo en el sentido de permitir a la Institución resolver el contrato en caso de incumplimiento por parte de la empresa contratista de sus obligaciones salariales y de Seguridad Social con los trabajadores que realizasen diariamente sus labores en las instalaciones del Consell Jurídic, así como para habilitar la posibilidad, bajo determinadas condiciones, de que en caso de resolución del contrato se pudiera adjudicar la parte del contrato todavía no ejecutada al licitador o licitadores siguientes al adjudicatario, por orden de sus ofertas.

Con motivo del XXX Aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, el Pleno del Consell Jurídic decidió el 3 de noviembre de 2011 la elaboración de la publicación “Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana” para realizar, bajo la dirección del Presidente del Consell Jurídic Consultiu, un análisis sistemático de la norma por los Consejeros, Letrados y juristas en general. En cumplimiento del citado Acuerdo el 22 de junio de 2012 el Presidente del Consell Jurídic suscribió con la Editorial Tirant lo Blanch un contrato para la edición de ejemplares de la referida obra.

El 15 de mayo de 2012 se suscribió un contrato de mantenimiento de los 2 equipos servidores informáticos, por un período anual.

Por otra parte, se extinguió de común acuerdo con la empresa arrendadora el arrendamiento de la cuarta planta del edificio en el que tiene su sede el Consell Jurídic Consultiu.

En diciembre de 2012 se acordó la resolución de mutuo acuerdo del contrato para la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad de la sede del Consell Jurídic, celebrado con SEQUOR SEGURIDAD S.A., aunque la contratista cumplía regularmente sus obligaciones con el Consell Jurídic, estaba atravesando una situación económica muy difícil que provocaba el impago a sus trabajadores, lo que hacía inconveniente la permanencia de la Administración en el contrato. Una vez resuelto el contrato, se celebró un contrato menor con la empresa CASVA SEGURIDAD S.L.U. para la prestación del servicio de vigilancia y seguridad, por el período comprendido entre el 15 de diciembre de 2012 y el 14 de marzo de 2013, procediendo durante ese tiempo a la tramitación de un nuevo procedimiento de contratación, a través de procedimiento abierto.

El 31 de diciembre de 2012 expiró el contrato del servicio de limpieza de la sede del Consell Jurídic Consultiu, suscrito con la empresa LIMPIEZAS ECOLÓGICAS DEL MEDITERRÁNEO S.A. (ECOMED), contrato que fue prorrogado de común acuerdo por un mes.

Asimismo, durante el año 2012 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 hasta la primera semana de mayo inclusive, de lunes a jueves desde las 9,00 horas hasta las 14,00 horas y de las 17,00 horas a las 19,00 horas y el viernes desde las 9,00 horas hasta las 14,00 horas. A partir del 7 de mayo de lunes a jueves desde las 9,00 horas hasta las 15,00 horas y el viernes desde la 9,00 horas hasta las 14,30 horas.

El total de asientos de entrada correspondientes al año 2012 fue de 1.801 documentos, siendo los de salida 1.163.

b) Registro de expedientes sometidos a consulta

En el ejercicio 2012 se sometieron a consulta 860 asuntos, de los cuales han podido ser dictaminados durante el ejercicio 792 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 Con-

sultiu 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 703, de las cuales 3 corresponden a asuntos sometidos en el año 2010, 290 a asuntos sometidos en el año 2011 y 410 del ejercicio contemplado.

De estas 703 resoluciones o disposiciones comunicadas, 637 han sido de conformidad con el dictamen emitido y 66 bajo la fórmula “oído el Consell Jurídic Consultiu”. Porcentualmente, la proporción de conformidad, por tanto, ha sido del 90,61%.

Segunda parte

**OBSERVACIONES Y
SUGERENCIAS**

I

INTRODUCCIÓN

Este apartado se ha aprovechado para sugerir al Gobierno Valenciano la conveniencia de crear un órgano administrativo independiente adscrito a este Consell Jurídic Consultiu ante el que puedan sustanciarse los recursos especiales en materia de contratación pública. A pesar de que con posterioridad a la redacción de esta Memoria la Generalitat ha firmado un Convenio con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para que el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales conozca de los recursos que se planteen sobre esta materia en la Comunidad Valenciana, se considera que es más conveniente el funcionamiento de una instancia independiente radicada en la Comunidad, tanto por motivos administrativos como prácticos.

También se ha estimado oportuno incluir unos comentarios sobre la obligación de notificar en plazo la resolución expresa del procedimiento administrativo y el carácter excepcional de la ampliación o prórroga de este plazo, así como sobre la inclusión en los pliegos de cláusulas de los contratos administrativos de la previsión de que, caso de llegarse a la resolución contractual, se pueda adjudicar la parte del contrato no ejecutada al licitador o licitadores siguientes por el orden de sus ofertas, ofreciendo a los órganos de contratación la redacción de una cláusula tipo, con carácter orientativo.

Nos hemos planteado este segundo comentario ante la falta de previsión del legislador -que incluso este Consell tuvo ocasión de sufrir en relación a un contrato de servicio propio- llegándose a la conclusión de que nada obsta a que el Órgano de contratación pueda incluir en los Pliegos Particulares una cláusula que faculte la adjudicación del contrato a los licitadores que quedaron situados en puntuación por detrás de adjudicatario, una vez resuelto el contrato, siempre que se cumplan los requisitos glosados en el comentario.

Finalmente, se ha incluido una glosa al relevante Dictamen de este Consell nº 929, de 13 de diciembre, acerca de la impugnación de las ponencias de valores catastrales, que se emitió para evacuar una compleja consulta facultativa formulada por el Ayuntamiento de Xàbia.

II

SOBRE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN

El Consejo de la Unión Europea viene manteniendo desde 1989 la obligatoriedad para los Estados miembros de introducir mecanismos que permitan recurrir de forma rápida y eficaz las decisiones de los Poderes Adjudicadores en los procedimientos sujetos a regulación armonizada, así como a tener previstas medidas provisionales de carácter urgente –incluidas las suspensiones del procedimiento de adjudicación– y la posibilidad de indemnizar, caso de que así sea necesario, a los perjudicados.

Estas medidas se plasmaron en la Directiva 1989/665/CEE, de 21 de diciembre, de coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de obras y de suministros. Más recientemente, la Directiva del Parlamento y del Consejo 2007/66/CE, de 11 de diciembre, sistematiza esta materia regulando los periodos de espera mínimos entre la adjudicación del contrato y su celebración para garantizar la efectividad de los recursos, el mantenimiento de la suspensión cautelar, acompañado de las medidas pertinentes, así como de la posibilidad de declarar la nulidad del contrato cuando la infracción afecte a la publicidad de la convocatoria o la inobservancia del periodo de espera. Pero sobre todo, esta Directiva establece que la competencia para resolver estos recursos en materia de contratación pública ha de atribuirse a un órgano independiente.

Concretamente, en la redacción que la Directiva 2007/66/CE da al artículo 2.9 de la Directiva 1989/665/CEE se dice taxativamente lo que se transcribe:

“El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos a las mismas condiciones aplicables a los jueces en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad. Como mínimo, el presidente de esta instancia independiente deberá poseer las mismas cualificaciones jurídicas y profesionales que un juez. Esta instancia

independiente adoptará sus decisiones previa realización de un procedimiento contradictorio y tales decisiones tendrán, por los medios que estipule cada Estado miembro, efectos jurídicos vinculantes”.

Esta clara imposición de independencia del Órgano que ha de resolver los recursos interpuestos contra las decisiones administrativas tomadas en los procedimientos contractuales ha tenido —o mejor dicho, está teniendo— una observancia dispar en nuestro País.

En el ámbito de la Administración General del Estado el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, Órgano colegiado adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, está compuesto por un Presidente y por dos Vocales nombrados por el Consejo de Ministros, a propuesta de los Ministros competentes en Economía, Hacienda y Justicia, de entre los funcionarios de carrera de cuerpos o escalas superior, preferentemente con experiencia en contratación pública.

Seis son los Órganos creados en el ámbito autonómico para conocer de estos recursos: los Tribunales Administrativos de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, de Aragón y de la Junta de Andalucía; los Órganos Administrativos de Recursos Contractuales de las Comunidades Catalana y Vasca; y, finalmente, la Junta de Contratación Pública de la Comunidad Foral de Navarra. En todos estos casos los miembros de estos Órganos son nombrados, de una forma u otra, por los correspondientes Ejecutivos, bien por Resolución, bien por Orden, bien por Acuerdo.

Por otra parte, seis diferentes Gobiernos Autonómicos han preferido suscribir Convenios por los que atribuyen estas competencias al Tribunal Administrativo Central. Son las Comunidades Autónomas de Extremadura, La Rioja, Castilla-La Mancha, Murcia, Cantabria y las Islas Baleares, además la Ciudad Autónoma de Melilla. Cerrada ya esta Memoria, la Generalitat también ha suscrito Convenio, por lo que a la fecha son ya siete las Comunidades que han optado por esta solución.

Lo cierto es que como consecuencia de la no adecuada transposición de las Directrices sobre recursos en la contratación pública por el Estado español, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sancionó a España mediante su Sentencia de 3/4/2008 Comisión-España, en la medida en que la derogada Ley de Contratos de las Administraciones Públicas

no preveía un plazo obligatorio para que los Poderes Adjudicadores nacionales notificaran la decisión de adjudicar un contrato a todos los licitadores y por no prever un plazo de espera obligatorio entre la adjudicación del contrato y su celebración. También la Sentencia 15/5/2003 Comisión-España, declaró el incumplimiento de España por no extender el citado mecanismo de recurso a tales Adjudicadores que tuvieran forma de personificación jurídico-privada, y por condicionar la posibilidad de adoptar medidas cautelares en esta materia a la necesidad de interponer previamente un recurso.

Regulación actual en el Derecho Estatal

En el momento actual los artículos 37 y siguientes del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) regulan la cuestión de nulidad contractual, el recurso especial en materia de contratación, así como las medidas provisionales (a los que para evitar reiteraciones innecesarias denominaremos en adelante como medios de impugnación especial), determinando que el órgano administrativo competente para tramitar y resolver sobre estos medios de impugnación especiales será el siguiente:

1) En la Administración General del Estado será competente el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante, TACERCO), como se ha dicho, compuesto por un Presidente y un mínimo de dos vocales (artículos 39.1, 41.1 y 43.2 TRLCSP), Tribunal que está adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas a través de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas (artículo 18.10 del Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

Sólo pueden ser designados Vocales del TACERCO *“los funcionarios de carrera de cuerpos y escalas a los que se acceda con título de licenciado o de grado y que hayan desempeñado su actividad profesional por tiempo superior a 15 años, preferentemente en el ámbito del Derecho Administrativo relacionado directamente con la contratación pública”*, mientras que para ser designado Presidente a los requisitos citados se añade el de que el funcionario de carrera pertenezca a un cuerpo o escala para cuyo acceso se exija el *“título de licenciado o grado en Derecho”*, teniendo los designados carácter independiente e inamovible, pudiendo ser removidos exclusivamente por ciertas causas tasadas (artículo 41.1 TRLCSP).

2) En las Comunidades Autónomas corresponderá al órgano que éstas creen, pero también, como se ha comentado, pueden atribuir al TACERCO la competencia para resolver sobre estos medios de impugnación especiales si celebran previamente un convenio de colaboración con el Estado en tal sentido. En defecto de regulación autonómica o de suscripción de convenio de colaboración con el Estado se prevé que para la competencia para la resolución de las impugnaciones corresponderá a los mismos órganos que la tuvieran atribuida con anterioridad.

Así, el artículo 41.3 TRLCSP dispone que *“en el ámbito de las Comunidades Autónomas, así como en el de los órganos competentes de sus Asambleas Legislativas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo la competencia para resolver los recursos será establecida por sus normas específicas, debiendo crear un órgano independiente cuyo titular, o en el caso de que fuera colegiado al menos su Presidente, ostente cualificaciones jurídicas y profesionales que garanticen un adecuado conocimiento de las materias que deba conocer”*, añadiendo que *“el nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad a las condiciones que garanticen su independencia e inamovilidad”*.

Pero como decimos, en su defecto *“podrán las Comunidades Autónomas... atribuir la competencia para la resolución de los recursos al TACERCO”*, debiendo para ello *“celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad Autónoma sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias”* (artículo 41.3). Por lo tanto, la no creación del correspondiente Tribunal conllevará unos gastos a estipular.

Ahora bien, *“en tanto una Comunidad Autónoma no regule ante quién debe incoarse la cuestión de nulidad previstas en los artículos 37 a 39 de esta Ley, o interponerse el recurso contra los actos indicados en los artículos 40.1 y 2, y qué efectos derivarán de su interposición, serán de aplicación las siguientes normas”* (Disposición Transitoria 7ª TRLCSP):

- a) *“Serán recurribles los actos mencionados en el artículo 40.2 cuando se refieran a alguno de los contratos que se enumeran en el apartado 1 del mismo artículo.*

- b) *La competencia para la resolución de los recursos continuará encomendada a los mismos órganos que la tuvieran atribuida con anterioridad.*
- c) *Los recursos se tramitarán de conformidad con lo establecido en los artículos 42 a 48 de esta Ley.*
- d) *Las resoluciones dictadas en estos procedimientos serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo. Cuando las resoluciones no sean totalmente estimatorias o cuando siéndolo hubiesen comparecido en el procedimiento otros interesados distintos del recurrente, no serán ejecutivas hasta que sean firmes o, si hubiesen sido recurridas, hasta tanto el órgano jurisdiccional competente no decida acerca de la suspensión de las mismas”.*

3) En las Corporaciones Locales será competente el órgano determinado por la respectiva norma autonómica y, en su defecto, el órgano que resuelva sobre los medios de impugnación especiales frente a contratos de la Comunidad Autónoma (artículo 41.4).

4) Respecto a los Poderes Adjudicadores que no son Administraciones Públicas, se atribuye la competencia para instruir y resolver al órgano competente para conocer de los medios de impugnación especiales interpuestos contra la Administración a la que estén vinculados, pero si el Poder Adjudicador estuviera vinculado a más de una Administración, corresponderá al órgano competente para conocer de los medios de impugnación especiales que pertenezca a la Administración con participación o control mayoritario; y si tienen igual participación, al que lija el recurrente (artículo 41.5).

5) En cuanto a los contratos subvencionados, estas competencias corresponderán al órgano competente para conocer de los medios de impugnación especial interpuestos contra la Administración que hubiera concedido la subvención; si hay concurrencia de subvenciones, habrá que atender a la subvención de mayor cuantía, y a igualdad de importe, al que elija el recurrente (artículo 41.6).

Por otra parte, el artículo 101.1 de la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre Procedimientos de Contratación en los Sectores del Agua, Energía, Transportes y Servicios Postales, indica que *“los órganos indicados en el artículo 311 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del*

Sector Público (actual artículo 41 del TRLCSP, sobre órgano competente para instruir y resolver el recurso especial en materia de contratación), *serán los competentes en sus ámbitos respectivos y en relación con las entidades enumeradas en el apartado 1 del artículo 3 de esta Ley* (quiénes realicen las actividades definidas en esta Ley en los sectores mencionados, y además sean organismos de derecho público o empresas públicas, o, incluso, cuando sean entidades contratantes que sin ser organismos de derecho público o empresas públicas, tengan derechos especiales o exclusivos), *así como a las que estén adscritas o vinculadas a ellas, o a las que hayan otorgado un derecho especial o exclusivo, para ejercer las siguientes competencias respecto de los contratos cuyos procedimientos de adjudicación se regulan:*

- a) Resolver las reclamaciones y cuestiones de nulidad que se planteen por infracción de las normas contenidas en esta Ley.*
- b) Acordar las medidas cautelares de carácter provisional necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que en su momento se dicte.*
- c) Fijar las indemnizaciones que procedan, previa la correspondiente reclamación de daños y perjuicios, por infracción, asimismo, de las disposiciones contenidas en esta Ley”.*

Posibilidad de adscripción de funciones al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

En el ejercicio de su potestad de autoorganización, la Comunitat Valenciana puede –y sería conveniente, en aras al máximo desarrollo de esas facultades de autogobierno- residenciar en un Órgano independiente el nacimiento y resolución de los recursos especiales derivados de la aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, así como de las cuestiones de nulidad contractual y medidas provisionales en esta materia, a los que habría que añadir los que puedan darse aplicando las normas que regulan los procedimientos de contratación en los sectores del agua, energía, transportes y servicios postales. En estos momentos de reducción del tamaño del sector público parece obvio inclinarse por la adscripción de tales funciones a un Órgano ya preexistente que reúna las condiciones necesarias para ello, y en tal sentido este Consell Jurídic Consultiu aparece como el instrumento idóneo para ello, por esta razón se hizo el correspondiente ofrecimiento, según Acuerdo del Pleno de 18 de marzo de 2012. De esta forma, el conoci-

miento o resolución de estas competencias quedarían en el ámbito de nuestra Comunitat, sin que ello supusiera coste alguno.

En efecto, como ya se ha dicho, el artículo 2.9 de la Directiva 1989/665/CEE –en su redacción dada por la Directiva 2007/66, de 11 de diciembre– señala que los miembros de esta instancia han de ser independientes, señalando los términos de su mandato “*sujetos a las mismas condiciones aplicables a los jueces en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad*”.

Así se ha entendido en la Comunidad Autónoma de Castilla-León, ya que mediante la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras se creó el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales adscrito al Consejo Consultivo de Castilla-León. Este Tribunal ejerce sus competencias en el ámbito de los órganos y entidades que tienen la consideración de Poder Adjudicador integrados en las Administraciones Autonómicas y Locales de su ámbito territorial.

El Órgano, presidido por el Presidente del Consejo Consultivo, cuenta con dos Vocales –que habrán de ser Consejeros electivos– y un Secretario que será el Secretario General del Consejo Consultivo, por cuyas funciones no perciben retribución adicional alguna.

En nuestra Comunitat, hasta la suscripción del Convenio antes citado, no existía una regulación que determinara qué órgano o unidad habría de encargarse de la instrucción y resolución de estos medios de impugnación, por lo que la competencia corresponde a los Consellers, al ser éstos los órganos de contratación en cada supuesto concreto. Como excepción, tan solo existe una previsión normativa específica respecto a la empresa pública Valenciana de Aprovechamientos Energéticos, S.A. (VAERSA) contenida en el artículo 4.13 de la Ley 12/2010, de 21 de julio, de la Generalitat, de Medidas Urgentes para agilizar el ejercicio de Actividades Productivas y la Creación de Empleo. Este artículo dispone que “*la competencia... para resolver el recurso especial en materia de contratación prevista en el artículo 37 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, corresponderá al Conseller competente en materia de medio ambiente*”.

Este Consell –sus miembros– es consciente de la complejidad de los procedimientos que deban tramitarse para resolver las incidencias propias

de los recursos especiales en materia de contratación y de las cuestiones de nulidad contractual, así como de los procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, por lo que se aboga por la solución de encargar al Tribunal que se cree únicamente funciones resolutorias, manteniéndose la instrucción procedimental en el órgano competente. Piénsese, en todo caso, que el artículo 10, apartados c) y d) de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de Creación del Consell Jurídic Consultiu, atribuye a este Consell la obligación de dictaminar sobre los supuestos de nulidad, interpretación y resolución de contratos y concesiones administrativas, así como en los de revisión de actos administrativos (apartados b) del citado artículo), y de recursos extraordinarios de revisión, lo que justifica la experiencia de esta Institución en la materia contractual pública y la erige en idónea para el desempeño de las adicionales funciones indicadas.

III

LA OBLIGACIÓN DE NOTIFICAR EN PLAZO LA RESOLUCIÓN EXPRESA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL CARÁCTER EXCEPCIONAL DE LA AMPLIACIÓN O PRÓRROGA DE ESTE PLAZO

La más elemental regla del Derecho Administrativo exige que la actividad administrativa se encauce a través de un procedimiento, como así se deduce directamente de la propia Constitución Española, en la que se indica que la Ley regulará “*el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando cuando proceda, la audiencia del interesado*” (artículo 105.c) CE), así como “*la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten*” (artículo 105.a) CE) y “*el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas*” (artículo 105.b) CE).

A tales efectos, la Constitución atribuye al Estado la competencia en materia de “*procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas...*” (artículo 149.1.18ª CE).

En uso de esta competencia el Estado ha dictado la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en acrónimo, Ley 30/1992) que, como manifestación del principio constitucional de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), contiene como deber esencial en cualquier procedimiento el de que las Administraciones Públicas lo resuelvan expresamente y notifiquen la resolución adoptada dentro del correspondiente plazo “*cualquiera que sea su forma de iniciación*”, dejando a salvo los supuestos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento, desistimiento de la solicitud o de desaparición sobrevinida del objeto del procedimiento, en que basta con declarar tal circunstancia con relato de los hechos producidos y de las normas aplicables, o los casos en que el

procedimiento termine por pacto o convenio o se trate de procedimientos en los que únicamente exista el deber de comunicación previa a la Administración (artículo 42.1 Ley 30/1992).

En cuanto al plazo máximo para resolver y notificar la resolución adoptada en el procedimiento, ha de resaltarse que para el TC es una cuestión de legalidad ordinaria la fijación del concreto plazo de resolución del procedimiento, así como los efectos de la falta de pronunciamiento en plazo, salvo que se vean afectados otros derechos fundamentales recogidos en la Constitución.

Efectivamente, según la doctrina del TC *“la fijación del plazo en que la Administración debe resolver un recurso, la determinación del sentido estimatorio o desestimatorio del silencio de la Administración y sus efectos son cuestiones de legalidad ordinaria”* (STC 243/2006, FJ 5), de tal modo que no existe un derecho constitucional a obtener resolución expresa en los procedimientos administrativos susceptible de amparo constitucional (STC 39/1989, de 16/2), sin perjuicio de la admisibilidad de la intervención del TC para otorgar el amparo cuando el incumplimiento de tal obligación de resolver expresamente *“pueda lesionar derechos fundamentales que sí lo sean”* (STC 243/2006, FJ 3), *“y, singularmente, el de acceso a la jurisdicción”* (STC 188/2003, de 27 de octubre), FJ 6) como así acontece cuando el silencio administrativo se utiliza para excluir el control judicial de la Administración, bien con la objeción de que no existe acto administrativo impugnabile (SSTC 117/2008, de 13/10; 294/1994, de 7/11; 136/1995, de 25/9; y 86/1998, de 21/4), bien en relación con la falta de solicitud de la certificación de actos presuntos regulada en la redacción originaria del artículo 44 LRJ-PAC (SSTC 3/2001, de 15/1, 184/2004, de 2/11 y 73/2005, de 4/4), bien con el argumento de que no se había agotado la vía administrativa, al considerarse que el recurso de alzada contra la resolución presunta desestimatoria de la petición del recurrente por silencio negativo había sido extemporáneo (STC 6/1986, de 12/2), bien porque las resoluciones expresas posteriores a los actos presuntamente adoptados por silencio se reputaban meramente confirmatorias de éstos, los cuales se estimaban consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma (SSTC 204/1987, de 21/12, 188/2003, de 27/10, y 220/2003, de 15/12).

En segundo lugar ha de advertirse que la fijación del plazo para la resolución de los concretos procedimientos administrativos y su notificación, así como los efectos de la falta de pronunciamiento de la Administración, corresponderá al Estado o a la Comunidad Autónoma en función de

quién tenga atribuida por el bloque de constitucionalidad la competencia normativa en la materia o sector en que deba adoptarse la resolución.

El TC se ha encargado de recordar que procedimiento administrativo común no significa establecer un procedimiento idéntico y único para todas las materias y Administraciones Públicas, porque siempre resultará admisible la existencia de procedimientos especiales que respetando las reglas del procedimiento administrativo común regulen sus propias particularidades –entre otras, la fijación del plazo de resolución y notificación, o los efectos del silencio- y que incluso las Comunidades Autónomas pueden dictar –como vienen haciéndolo- normas de procedimiento en materias o sectores en los que tengan reconocida la competencia normativa y tengan carácter complementario a las del procedimiento administrativo marco que habrán de respetar (entre otras, SSTC 227/1988 o 17/1990).

Concretamente, la Ley 30/1992 contiene determinadas reglas comunes en cuanto al plazo y a los efectos de la inactividad de las Administraciones Públicas que han de ser respetadas por las Comunidades Autónomas como, por ejemplo, que:

a) La norma reguladora del procedimiento no puede fijar un plazo superior a 6 meses para notificar la resolución expresa, salvo que la regulación del plazo se contenga en la normativa comunitaria europea o en una norma con rango de ley (artículo 42.2)³.

b) En defecto de previsión normativa, el plazo máximo en que deberá notificarse la resolución expresa no podrá exceder de 3 meses, desde la fecha de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación (en procedimientos iniciados a instancia de parte).

c) En los procedimientos iniciados a solicitud del interesado el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa produce el silencio estimatorio, que sólo puede ser exceptuado

³ La STSJ Cataluña 7/3/2005 considera ilegales los Estatutos del Colegio de Arquitectos porque contemplan un plazo máximo de duración del procedimiento disciplinario superior a 6 meses, y, la posibilidad de que se amplíe el mismo, sin límite prefijado alguno, por causa justificada que aprecie dicha Junta de Gobierno, lo que *“resulta contrario a lo dispuesto en el artículo 42.2 de la Ley 30/1992, al superar el plazo máximo de seis meses que determina el mismo.”*

por norma con rango de ley “*por razones imperiosas de interés general*” o por norma de Derecho Comunitario europeo (artículo 43.1 primer párrafo), mientras que será necesariamente desestimatorio en los procedimientos relativos al ejercicio del derecho de petición, o aquéllos cuya estimación supusiera transferir al solicitante facultades relativas al dominio o al servicio público, así como los procedimientos de impugnación de actos y disposiciones, salvo cuando transcurra el plazo para resolver o notificar un recurso de alzada contra una desestimación por silencio de una solicitud (artículo 43.1 segundo párrafo), si bien, esta contraexcepción no se aplica al derecho de petición o de facultades relativas al dominio público. Así la STS 8/1/2013 en cuanto al silencio positivo por desestimación presunta de un recurso de alzada interpuesto contra una desestimación presunta señala que “*esta contraexcepción no debe regir en los casos de derecho de petición o de facultades relativas al dominio público, pero rige sin duda en los casos exceptuados del silencio positivo en el primer párrafo del artículo 43.2 de la Ley 30/92*”

d) En los procedimientos iniciados de oficio el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa produce el silencio estimatorio si se trata de procedimientos de los que pudiera derivarse el reconocimiento o constitución de derechos o de situaciones jurídicas individualizadas (artículo 44.1), mientras que cuando son susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen para los interesados, el efecto que se produce es la caducidad del procedimiento (artículo 44.2).

e) En los casos de estimación por silencio se produce un auténtico acto administrativo presunto favorable al interesado que sólo puede ser eliminado o modificado en perjuicio del interesado mediante los procedimientos de revisión de oficio o el proceso contencioso-administrativo de lesividad (artículo 43.3 a) y 102 y siguientes).

El silencio positivo se produce automáticamente por el transcurso del plazo sin dictarse ni notificarse la resolución expresa, por lo que la certificación del silencio positivo no tiene carácter constitutivo, sino meramente declarativo, como uno de los posibles medios de prueba para acreditar la producción del silencio positivo.

Así se deduce de la propia dicción literal del artículo 43.4 de la Ley 30/1992 que señala que los actos administrativos producidos por silencio administrativo “*producen efectos desde el vencimiento del plazo máximo en el que debe dictarse y notificarse la resolución expresa sin*

que la misma se haya producido, y su existencia puede ser acreditada por cualquier medio de prueba admitido en Derecho, incluido el certificado acreditativo del silencio producido que pudiera solicitarse del órgano competente para resolver”, fijando como plazo máximo para la emisión del certificado el de “quince días”, que hay que entender hábiles a tenor del artículo 48 de la Ley 30/1992.

Esta producción automática del silencio con la redacción actual del artículo 43.4 de la Ley 30/1992 ha sido respaldada por la jurisprudencia.

En este sentido, la STS 16/9/2008 indica que *“con la nueva redacción –dada por la Ley de 4 de enero de 1999-, desaparece la controvertida certificación del artículo 44 de la Ley,...y... se sostiene que la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento”,* concluyendo que *“la consecuencia de esta modificación no puede ser sino dar a los actos obtenidos por silencio administrativo positivo los mismos efectos que a los obtenidos de forma expresa, incluyendo la posibilidad de no ser contradiados por la Administración, si no es a través de los medios de revisión que la misma dispone en los preceptos antes citados.”*

Igualmente, la STS 8/1/2013 en un supuesto de una solicitud de un señor de que le fuera enviada la acreditación necesaria para poder optar a la prueba de vuelo para la obtención del título de piloto comercial de helicóptero, solicitud que no fue resuelta en plazo, ni tampoco la solicitud de que le fuera expedida certificación de haberse producido silencio positivo en dicha solicitud, señala que *“producido el silencio (y por doble vez) la Administración no podía dictar resolución en sentido contrario, según el artículo 43.4.a) de la Ley 30/92 (actual artículo 43.3.a) Ley 30/1992)”*.

f) En los casos de silencio desestimatorio la Administración no está vinculada por el sentido del silencio, sino que puede dictar resolución expresa posterior favorable al interesado, porque el silencio desestimatorio es una ficción legal para permitir al interesado la interposición del correspondiente recurso y provocar el pronunciamiento jurisdiccional (artículo 43.3 b)), etc.

De todas formas, en los casos de silencio administrativo negativo el plazo para la interposición de los recursos administrativo o jurisdiccional, según corresponda, no empiezan a correr en tanto la Administración no resuelva.

En este sentido la STC 117/2008 destaca que, dado que “el silencio administrativo de carácter negativo es una ficción legal que responde a la finalidad de que el administrado pueda acceder a la vía judicial superando los efectos de inactividad de la Administración... no puede calificarse de razonable aquella interpretación de los preceptos legales ‘que prima la inactividad de la Administración colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de resolver’ (SSTC 6/1986, 204/1987, 180/1991, 294/1994, 3/2001, 179/2003, 188/2003, 220/2003, 186/2006 y 40/2007)”, por lo que “hemos declarado que ante una desestimación presunta el ciudadano no puede estar obligado a recurrir en todo caso, so pretexto de convertir su inactividad en consentimiento expreso del acto presunto, pues ello supondría imponerle un deber de diligencia que no le es exigible a la Administración; ... deducir de este comportamiento pasivo el consentimiento con el contenido de un acto administrativo presunto, en realidad nunca producido, negando al propio tiempo la posibilidad de reactivar el plazo de impugnación mediante la reiteración de la solicitud desatendida por la Administración, supone una interpretación que no puede calificarse de razonable y, menos aún, con arreglo al principio pro actione, de más favorable a la efectividad del derecho fundamental garantizado por el artículo 24.1. CE”.

En cualquier caso en cuanto al plazo máximo para notificar la resolución expresa el legislador es consciente de que en la instrucción de cualquier procedimiento pueden surgir circunstancias que hagan necesario que el ámbito temporal inicialmente previsto para su duración se modifique, permitiéndole a la Administración disponer de más tiempo.

En ocasiones ello responde al carácter no formalizado de algunos procedimientos, es decir, a la escasa regulación normativa de su instrucción para llevar a cabo ciertas actuaciones administrativas, lo que hace que el residual plazo máximo de 3 meses pueda resultar insuficiente para la adopción de la decisión ante la eventualidad de practicar trámites no previstos en la norma.

Incluso en el caso de procedimientos formalizados (aquellos cuya tramitación está perfectamente predeterminada por la normativa aplicable, de tal modo que la Administración actuante goza de poco margen para configurar el iter de sus actuaciones, como sería el caso del procedimiento expropiatorio, sancionador o de contratación pública...) también puede resultar necesario extender el ámbito temporal de duración del procedimiento, ya por la concurrencia de circunstancias imprevis-

tas ajenas al instructor del procedimiento y que escapan de su control (por ejemplo comportamientos del interesado destinados a hacer imposible o dilatar la práctica de la notificación de los actos administrativos que le afectan; volumen y cargas de trabajo del órgano o unidad instructora; la necesidad de practicar requerimientos de documentación; la realización de pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados...), ya por la exigencia de practicar trámites que, aún estando previstos en la correspondiente norma reguladora, hacen que la duración del procedimiento se alargue más de lo previsto inicialmente (por ejemplo necesidad de dictamen del Consejo de Estado o del correspondiente Órgano Consultivo autonómico en los supuestos de resolución o interpretación de contratos con oposición del contratista, o en los procedimientos de revisión de oficio...).

Como solución a toda esta problemática la Ley 30/1992 introduce diversas técnicas con las que se pretenden eliminar los inconvenientes que podría plantear una aplicación uniforme e indiscriminada de la obligación de notificar la resolución expresa en plazo, consciente de la existencia de supuestos en los que este plazo ha de ser objeto de modulación. Estas técnicas serían:

- a) A efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, y, en especial, para evitar la producción del silencio positivo, la suficiencia de la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado (artículo 58.4).
- b) La posibilidad suspensión del plazo para resolver el procedimiento y notificar la resolución expresa, en determinados supuestos previstos en el artículo 42.5 (por ejemplo por la petición de informes preceptivos y determinantes).
- c) La interrupción del plazo para resolver y notificar la resolución en los procedimientos de oficio, cuando éstos se hubieran paralizado por causa imputable al interesado (artículo 44 último párrafo).
- d) La admisibilidad de ampliar o prorrogar el plazo máximo para practicar un determinado trámite o de ampliar el plazo máximo para notificar la resolución expresa, siempre que se respeten los requisitos exigidos en la Ley 30/1992 según el

tipo de ampliación de que se trate (artículo 49, para la ampliación de un trámite determinado, o artículo 42.6 para la ampliación del plazo del procedimiento).⁴

Postura del Consell Jurídic Consultiu

Este Consell Jurídic Consultiu ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el carácter excepcional de la ampliación del plazo máximo para resolver y notificar contemplada en el artículo 42.6 Ley 30/1992. Concretamente, en su Dictamen 938/2012, de 13 de diciembre -referido al procedimiento de revisión de oficio de una Resolución del Rectorado de una Universidad pública por la que se reconoció a un profesor un determinado complemento- se estudió un supuesto en el que se había acordado, al amparo del artículo 42.6 Ley 30/1992, la ampliación del plazo de 3 meses para la resolución y notificación de la resolución adoptada en el procedimiento revisorio, y, posteriormente, se adoptó el acuerdo de suspender el plazo de resolución del citado procedimiento con fundamento en el artículo 42.5, letra c) Ley 30/1992, desde la petición.

El Consell Jurídic Consultiu en este Dictamen, partiendo del carácter excepcional y subsidiario de la ampliación, así como de la exigencia de una motivación clara sobre las circunstancias que la justifican y de la

⁴ La STSJ de Andalucía, Sevilla, 16/9/2008 precisa que “*la ampliación del plazo máximo de duración del procedimiento sólo puede adoptarse al amparo del art. 42.6*”, porque “*el art. 49 se refiere únicamente a la posibilidad de ampliar los plazos desde el punto de vista intraprocesal, o sea, los fijados para evacuar los diversos trámites dentro del procedimiento en su conjunto, pero no a la ampliación del procedimiento*”, por lo que “*el art. 49 regula la posibilidad de la ampliación del plazo para cumplimentar un trámite determinado; mientras que el art. 42.6 regula la posibilidad excepcional de ampliación del plazo total de duración del procedimiento.*”

Aplicando dicha doctrina al caso analizado la sentencia considera inadecuada y contraria a Derecho “*la ampliación del procedimiento aplicando el art. 49 de la Ley 30/92, sin ningún tipo de motivación de las razones por las que se procedía a dicha ampliación...*”, porque “*si se pretendía la ampliación del plazo del procedimiento se debía haber acudido a la posibilidad excepcional del art. 42.6, pero se debía haber motivado las razones de la ampliación, con indicación de la imposibilidad de resolver en plazo pese haberse utilizado y agotado todos los medios a disposición de la Administración.*”

La STSJ Comunitat Valenciana 7/1/2008, en el mismo sentido, afirma que el art. 49 viene “*referido a los plazos para la realización de algún trámite dentro del procedimiento o para la realización de alguna actuación administrativa. En cambio, la ampliación del plazo máximo para resolver un procedimiento se sujeta a las exigencias cualificadas y excepcionales del art. 42.6 de la LRJAP-PAC.*”

insuficiencia de la habilitación de medios personas y materiales para permitir el despacho del asunto en plazo, considera que el procedimiento revisorio ha caducado porque la ampliación del plazo con fundamento en una acumulación genérica de trabajo sin concreción en relación con expedientes concretos o falta de personal, y en la circunstancia de que el mes de agosto no es lectivo (pero sí hábil en el marco de la Administración Pública) no resulta conforme a derecho y a las exigencias del artículo 42.6 de la Ley 30/1992, y, por consiguiente, la posterior suspensión del procedimiento tuvo lugar una vez producida la caducidad del procedimiento.

Esta postura se enmarca en la existencia de una amplia jurisprudencia que interpreta el artículo 42.6 de la Ley 30/1992. Dicho precepto dispone lo siguiente:

“Cuando el número de las solicitudes formuladas o las personas afectadas pudieran suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo.

Excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles.

De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento.

Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de los plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno”.

Del análisis jurisprudencial del citado precepto deben destacarse los siguientes aspectos:

a) El carácter excepcional y residual de la posibilidad de ampliar el plazo, que ha de aplicarse singularmente, sin posibilidad de su generalización.

La STSJ de La Rioja de 2/5/2002 ya señalaba que *“debe rechazarse que esta posibilidad excepcional de ampliación de plazo sea utilizada como una prórroga rutinaria y generalizada, mediante el uso de fórmulas generales y estereotipadas, sin hacer mención al caso concreto, supuesto este último para el que se introdujo exclusivamente el precepto analizado”* (en el mismo sentido, entre otras, STSJ de Castilla y León, Burgos, 4/9/2003; STSJ País Vasco 1/6/2005; STSJ de Galicia 30/6/2005, o STSJ Cataluña, 147/7/2006).

Igualmente, la STSJ de Extremadura 28/9/2012 indica que esta medida *“como el propio precepto establece, ha de ser excepcional y residual, pues tan solo puede ser aplicada ante la concurrencia de circunstancias que objetivamente justifiquen la ampliación de plazo y una vez agotados todos los medios a disposición posibles, y en todo caso ha de estar motivada..., aunque esta fuese sucinta, siempre y cuando la parte posea conocimiento de los motivos esenciales, no bastando fórmulas estereotipadas que no obedezcan a una razón de fondo real”*.

Para la STSJ La Rioja 24/2/2004, en el artículo 42.6, *“el término ‘excepcionalmente’ es un concepto jurídico indeterminado, que debe ser interpretado de forma restrictiva, máxime cuando su aplicación se refiera a procedimientos sancionadores.”*

b) La habilitación para la ampliación se encuentra limitada al órgano competente para resolver el procedimiento o a su superior jerárquico, previa propuesta razonada, en el primer caso, del órgano instructor, y en el segundo, del órgano competente para resolver.

La STSJ de Madrid 30/12/2011 en un supuesto en que fue el instructor del procedimiento –un Director General- el que acordó la ampliación del plazo y no el órgano competente para resolver –un Consejero-, interpretó que *“se trataría de una irregularidad formal no invalidante del acto, porque ha sido convalidado por dicho Consejero en la Orden recurrida en la cual se refleja expresamente la ampliación del plazo y de la misma forma se ha convalidado la motivación de las circunstancias concurrentes para la ampliación...”*.

c) La habilitación se fundamenta en que antes del vencimiento del plazo para resolver y notificar se pueda *“suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución”* derivado, exclusivamente, de alguna de las 2 siguientes causas *“el número de solicitudes formuladas”* o el número de *“personas afectadas”* por el procedimiento.

Por eso, no cabrá la ampliación si su justificación descansa en otra causa distinta, como la complejidad del asunto. En la STS 24/1/2011 se declara la caducidad de un procedimiento sancionador por el transcurso del plazo para resolver porque, aun cuando se notificó dentro del plazo ampliado, la ampliación se consideró ilegal por no estar fundamentada en ninguna de las causas del artículo 42.6 sino en *“la complejidad que supuso efectuar una correcta valoración del elemento subjetivo de la culpa del imputado y la correspondiente cuantificación de la sanción a proponer”*. Señala la citada sentencia que *“aún reconociendo que el ejercicio de la potestad sancionadora por los órganos reguladores puede generar dificultades de tramitación en asuntos complejos, no hay tampoco razones bastantes para desvirtuar las previsiones legales específicas sobre los tiempos para resolverlos, previsiones que incluyen la utilización prudente y motivada tanto de los mecanismos de suspensión como los de ampliación, cuando existan las causas que legitimen unos y otros”*.

d) Las consecuencias de la concurrencia de cualquiera de las causas descritas en el apartado anterior que puedan suponer un incumplimiento del plazo máximo de resolución son: en primer lugar, una consecuencia natural o normal que sería la posibilidad de *“habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo”*, y, en segundo lugar, y con carácter excepcional y subsidiario, la posibilidad de *“acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación”*.

e) La posibilidad excepcional de ampliación del plazo exige el cumplimiento estricto de dos requisitos: su utilización *“una vez agotados todos los medios a disposición posibles”* y la *“motivación clara de las circunstancias concurrentes”*.

Señala el Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja 46/2008, en relación con el artículo 42.6 Ley 30/1992, que *“su aplicación, como se deduce de su tenor literal, es absolutamente excepcional –para hacer frente a cargas importantes de trabajo administrativo, no atendible, con un incremento de medios personales y materiales- y debe hacerse mediante ‘motivación clara de las circunstancias concurrentes’”*. Para esa Institución Consultiva no concurriendo las circunstancias que habilitan a la Administración para la ampliación habría que entender producida la caducidad del procedimiento pues *“de admitir la interpretación que hace la Administración, la obligación de resolver y notificar en plazo (obligación legal impuesta a la Administración por razones de seguridad jurídica y de garantía de los derechos de los interesados),*

serían ineficaces y quedaría burlada su improrrogabilidad, salvo los supuestos legales que persiguen flexibilizar la rigidez de este principio (los previstos en el art 42.5 Ley 30/1992) o la aludida vía excepcional del art 42.6 Ley 30/1992, que este Consejo Consultivo considera no concurre en el presente caso”.

Según la jurisprudencia *“basta una justificación clara y real de la dificultad para resolver en el plazo ordinario para que sea admisible la ampliación del mismo”,* de modo que *“la ampliación del plazo no puede concebirse como una posibilidad extrema en supuestos absolutamente excepcionales, sino como una posibilidad admisible cuando la Administración no encuentre otra forma razonable para el cumplimiento del plazo y lo justifique adecuadamente”* (SSTS 10/7/2008 y 4/3/2009).

En los pronunciamientos judiciales menos cercanos en el tiempo se observa una mayor flexibilidad en cuanto al análisis de la motivación utilizada por la Administración para ampliar el plazo para notificar la resolución expresa.

Así, las SSTS 30/11/2007, 18/9/2009 y 22/9/2009 (incluso en la STS 20/4/2011) en supuestos de solicitud de licencia para la apertura de una gran superficie comercial, en la que el departamento competente acordó ampliar en 6 meses el plazo para resolver y lo hizo dentro del plazo ampliado, a pesar de que *“la Orden no especifica si se pudo arbitrar o no algún otro medio extraordinario”,* y de que se limita a afirmar que *“se consideran agotados todos los medios a disposición posibles”* y *solamente a posteriori se ha aducido la imposibilidad de trasladar personal a la unidad administrativa afectada”,* consideraron que no operó el silencio positivo, porque *“la razón para la aplicación de la ampliación del plazo está claramente determinada, el número de expedientes –cuantificándose incluso los del año, a los que había que sumar los de años anteriores todavía en tramitación-, y la necesidad de recabar los informes externos, cuya mayor o menor rapidez de tramitación no depende directamente del órgano que ha de resolver”.* Además, las sentencias se apoyan en que *“tampoco la empresa solicitante de la licencia sugiere ninguna otra posibilidad de medios extraordinarios para el puntual cumplimiento del plazo ordinario para resolver”.*

Sin embargo, en sus últimos pronunciamientos el Tribunal Supremo es muy exigente con la motivación o justificación de la concurrencia de las causas y de la imposibilidad de afrontar tal situación con la habilitación de los medios personales y materiales de que se disponga, de tal

modo que no admite la ampliación de plazo de no acreditarse con hechos objetivos relativos al concreto procedimiento instruido que por el número de solicitudes o por el número de personas afectadas no cabe cumplir el plazo de resolución, matizando que corresponde a la Administración —no al interesado— la carga de probar la habilitación de medios disponibles para atajar el problema del previsible incumplimiento del plazo, así como de acreditar la insuficiencia de éstos para conseguir el despacho de los asuntos dentro de plazo.

Así, la STS 29/11/2012 en un concreto procedimiento de deslinde de costas consideró improcedente la ampliación del plazo de resolución y notificación dos veces, lo que comportaba la caducidad del procedimiento porque se había superado el plazo máximo de 24 meses para notificar la resolución expresa fijado en la normativa de costas. Según la citada Sentencia aunque *“es cierto que en las resoluciones de ampliación se hace referencia a ‘la gran cantidad de interesados (varias decenas)’”* y a la existencia de *“nuevos interesados”* circunstancia esta *“derivada de la ampliación de la zona de servidumbre de protección, con afectación de fincas que antes no lo estaban por la misma”*, estima el TS que ello *“no resulta concreto ni suficiente”*, porque *“no se ha concretado el número de interesados a los que había que extender el expediente de deslinde, como consecuencia —en concreto— de la supuesta ampliación de la profundidad de la servidumbre de protección, tratándose, por otra parte, de un deslinde de tan solo 3.305 metros (por decisión de la propia Administración), y, existiendo plano en las actuaciones en el que se señalan las Parcelas del Plan de Ordenación Urban ... afectadas por la ampliación de la servidumbre de protección de 20 metros a 100 metros, plano en el tan solo se relacionan siete parcelas”*, ni *“tampoco se señala la supuesta dificultad para la localización de los expresados afectados para su audiencia en el expediente de deslinde”*.

Según la STS *“tampoco se acredita que concurren las circunstancias excepcionales previstas para la ampliación de plazo, por cuanto, ni se justifica que, previamente a la ampliación, se hubieran ‘agotados todos los medios —personales y materiales— a disposición posibles’, ni se lleva a cabo por las Resoluciones ampliatorias cuestionadas, una ‘motivación clara de las circunstancias concurrentes’”*, porque *“ambas resoluciones se limitan a señalar —sin mas— que ‘no es posible habilitar medios personales para el Servicio Periférico de Costas en Huelva’”*,

En esta y otras SSTs (15/11/2012) se advierte que *“no es el recurrente, como señala la sentencia de instancia, la (sic) que tenía que ‘identificar*

qué otros medios preferentes hubiera debido emplear la Administración, dentro de la medida de sus posibilidades y recursos humanos, antes de acudir al mecanismo ampliatorio del plazo”, pues se recalca que la motivación de las decisiones administrativas tiene su respaldo no sólo en el artículo 54 Ley 30/1992, sino en la propia Constitución, por ser consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (artículo 9.3 CE) y constituir una exigencia constitucional para garantizar la legalidad de la actuación administrativa (artículo 103 CE) y evitar la indefensión del interesado (artículo 24.2 CE), y que también aparece recogida en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada por el Consejo Europeo de Niza de 8/10 de diciembre de 2000 que incluye dentro de su artículo 41, dedicado al “Derecho a una buena Administración”, entre otros particulares, *“la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones”* (precepto que se integra hoy en el Tratado de la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2007, ratificado por Instrumento de 26 de diciembre de 2008, que en su artículo 6 señala que *“La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”*).

También la STS 15/11/2012 mantiene la misma doctrina respecto a un procedimiento de deslinde de costas en el que no se había concretado el número de interesados a los que se debía extender el expediente de deslinde, el deslinde era de tan sólo 3.595 metros, no se había acreditado el agotamiento de los medios materiales y humanos disponibles, ni existía una motivación clara en el acuerdo de las circunstancias concurrentes porque éste se limitaba a señalar que *“la habilitación... de medios personales adicionales resulta imposible”... situándose, a continuación, en un terreno de generalidad, indeterminación e inconcreción, al hacer referencia –al margen de las ‘alegaciones presentadas’, que sólo fueron cinco -‘a las especializaciones jurídico-técnicas que se requieren para la realización de expedientes complejos de esta naturaleza’, a ‘el gran número de expedientes de deslinde que está tramitando simultáneamente dicha Subdirección General’ o a ‘el estado de tramitación del expediente”*.

Igualmente la STSJ La Rioja 24/2/2004 rechaza como justificación de la prórroga excepcional del plazo de notificación de la resolución expresa en un concreto procedimiento sancionador *“el elevado número de*

denuncias recibidas, el volumen de expedientes sancionadores, así como las limitaciones presupuestarias que impiden la dotación de medios materiales y personales para el despacho adecuado y en plazo de los expedientes, y en aras a cumplir fielmente el procedimiento sin ocasionar indefensión a los interesados”, porque esta fórmula “viene siendo utilizada por la Administración Autonómica en diversos expedientes sancionadores de los que ha tenido ocasión de conocer esta Sala, pues se refiere a problemas de la propia organización interna...”, ni “tampoco consta que la Administración haya agotado todos los medios a su alcance para dotar de medios materiales y personales a la Consejería afectada para que sea capaz de resolver los expedientes sancionadores en el plazo máximo legal previsto”.

Asimismo, la jurisprudencia rechaza la ampliación cuando la alegada imposibilidad de notificación de la resolución expresa dentro del plazo máximo es imputable a la propia Administración al derivar de una actitud anómala o poco diligente del personal instructor, fundamentalmente, por demoras injustificadas de tramitación.

En este sentido, la STS 15/11/2012, refiriéndose a la argumentación de la Administración de la necesidad de ampliación de plazo por lo voluminoso del escrito de alegación, señala que *“no se entiende que, si requería la Administración un mayor tiempo para su examen no se remitiera a la Dirección General de Costas hasta el 16 de marzo de 2009, cuando dicho escrito había sido presentado en el Servicio de Costas de Huelva el 24 de febrero de 2009...”*. Y continúa, *“tampoco es una justificación suficiente para la ampliación del plazo la complejidad de los procedimientos de deslinde...pues, precisamente, por la peculiaridad y complejidad que tienen esos procedimientos, se estableció por el legislador en el mencionado artículo 12.1 LC el citado plazo de ‘24 meses’...”*.

La STS 24/1/2011 declara la caducidad del procedimiento sancionador porque la resolución se notificó fuera de plazo, no estando justificada la ampliación del plazo máximo para resolver y notificar, entre otras causas, porque *“el instructor no realizó actividad desde el 14 de febrero 2005, que Terra presentó escrito de alegaciones, hasta el 3 de noviembre del mismo año”*

La STSJ de Extremadura 28/9/2012 considera que no procedía la ampliación de plazo y que el procedimiento sancionador estaba caducado porque *“se amplía el plazo cuando está tramitado completamente,*

restando únicamente la propuesta resolutoria del mismo, sin que conste que estuviese pendiente de realizar o se realizase posteriormente ningún informe” y porque “con anterioridad se observa que entre el 15 de septiembre de 2009 y 22 de enero en que se pide informe a un negociado de la propia Administración, no se realiza trámite alguno, lo cual evidencia una pasividad en la tramitación”. Concluye la sentencia que “en definitiva, se produjeron demoras en el procedimiento que eran imputables a la Administración, y cuando se dictó la resolución de ampliación, en fechas cercanas al cumplimiento del plazo de caducidad, todavía quedaba más de un mes para dictar la resolución que ponía fin al procedimiento sin que en ese momento del procedimiento fuera necesario emitir nuevos informes ni trámites complejos que impidiesen el cumplimiento del plazo marcado por la ley”.

La STSJ de Andalucía, Sevilla, 20/4/2007 considera que, pese al acuerdo de ampliación del plazo del procedimiento, éste había caducado porque se formuló la propuesta de resolución *“tras una dilación provocada por la improcedente admisión a trámite de un recurso de alzada contra un acto de trámite”*, y porque considera insuficiente la justificación que amplía el plazo *“con la sola justificación de que el exceso de expedientes y la falta de medios así como la prueba que ha habido que llevar a cabo”*, ya que *“tal medida ha de decidirse a la vista de situaciones excepcionales de la oficina...”*.

La STSJ La Rioja 5/6/2003 rechaza la admisibilidad de la ampliación del plazo y considera caducado un procedimiento sancionador, por la tramitación anómala del expediente, habida cuenta que se paralizó sin fundamento válido, porque *“tanto en la denuncia como en el informe de la Guardia Civil hay datos suficientes para constituir prueba de cargo bastante para resolver”* y *“no se entiende por qué a partir del momento en que se evacuó el traslado de audiencia por el interesado (el 8.5.2001), la instructora esperó hasta el 26.7.2001 para proponer una prórroga de tres meses para resolver, cuando ya no restaba otra actuación, como lo demuestra el hecho de que la extemporánea propuesta de resolución de fecha 9.11.2001 se formuló directamente, sin más, por la nueva instructora del expediente.”*

f) Por otra parte, opera como límite temporal que el plazo máximo que finalmente pudiera acordarse *“no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento”*, así como que *“contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de los plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno”*.


La STSJ de Cataluña 7/3/2005 declara que *“no cabe la ampliación de un plazo que ya se ha consumado”*.

Además, el acuerdo ampliatorio no sólo debe adoptarse antes de la consumación del plazo, sino que también debe ser notificado antes de que transcurra tal plazo. La STSJ de Andalucía, Málaga, 30/9/2008 aclara que aun cuando *“el artículo 42.6 de la mencionada Ley no se refiera a su obligada notificación con anterioridad al transcurso de plazo ampliado, esta exigencia resulta de manera directa de lo establecido por los apartados 1 y 2 del mismo precepto, en cuanto comprenden en la obligación administrativa no sólo la terminación del procedimiento en el plazo establecido sino también la notificación en tiempo del correspondiente acuerdo, al igual que hace el artículo 44.2 de la misma ley al anudar la caducidad procedimental al vencimiento de aquel plazo sin que se haya dictado y notificado la resolución expresa, por lo que, aunque no se diga directamente, sólo si el acuerdo de ampliación se notifica o intenta notificar a los interesados antes del transcurso de plazo máximo de resolución y notificación podrá entenderse válidamente excusado el cumplimiento de la obligación de resolver y notificar, la cual, de otro modo, resulta incumplida si al tiempo de notificarse la decisión ampliatoria ya se ha culminado el repetido plazo sin la notificación de la resolución, haciendo surgir el efecto de la caducidad procedimental.”*

En la STSJ de Madrid 30/12/2011 considera que no es necesaria la publicación en el correspondiente Diario Oficial cuando todos los interesados están personados en el expediente y se les notifica el acuerdo de ampliación en forma, pues conforme a la Ley 30/1992 esta publicación es exigible *“solo para el caso de que dicho acuerdo tuviera por destinatario a una pluralidad indeterminada de personas...”*.

En cuanto a la improcedencia del recurso contra el acuerdo de ampliación por tratarse de un acto de trámite, no impide al interesado impugnar la resolución final del procedimiento alegando la caducidad, a tenor del segundo párrafo del artículo 107.1 Ley 30/1992, según el cual la oposición a los actos de trámite no cualificados *“podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento”*. Este criterio lo sostiene, por ejemplo, la STSJ Islas Baleares 14/3/2007 cuando subraya que el *“interesado en un procedimiento administrativo puede, siempre, alegar la caducidad contra el acuerdo final que lo concluya, por más que en su desarrollo se hayan ido dictando actos ajenos (al menos, de forma directa) al control judicial asignado por el Derecho a la jurisdicción contencioso-administrativo.”*

En conclusión, puede afirmarse que la facultad de ampliación del plazo máximo para resolver y notificar es excepcional, de modo que su utilización debe ser ponderada con extrema mesura y motivada por la concurrencia de todas y cada una de las circunstancias exigidas por el artículo 42.6 Ley 30/1992.



IV

LA IMPUGNACIÓN DE LAS PONENCIAS DE VALORES CATASTRALES

El valor catastral de un inmueble es una magnitud que se determina de forma unilateral por la Administración del Estado, utilizando para ello los procedimientos de valoración que se regulan básicamente por el Real Decreto Legislativo 1/2004, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario. Una vez fijados los valores catastrales que constituyen la ponencia catastral de un Municipio se pone fin a la fase de gestión estatal mediante la aprobación de aquélla, pasándose a la segunda fase o de gestión tributaria, que corresponde a la Administración Local y que supone la liquidación de los impuestos correspondientes partiendo de los parámetros fijados por el Estado. Los Ayuntamientos son, pues, meros liquidadores del Impuesto, por lo que no es difícil que surjan discrepancias entre ambas Administraciones, desgraciadamente cada vez más frecuentes, debido a esa vinculación legal entre fijación del valor y liquidación del gravamen.

La cuestión se complica si tenemos en cuenta que en los últimos años se está abriendo paso una corriente doctrinal que mantiene que las ponencias de valores no son meros actos administrativos, sino que debido al hecho de no agotarse con su aplicación –aplicándose en una multiplicidad de ocasiones y en momentos varios- y por ello gozar de estabilidad y permanencia, su naturaleza se acerca a la propia de la norma jurídica, a la vez que se aleja de la consustancial a todo acto.

Sin embargo, el Tribunal Supremo tiene declarado (Sentencia de 13 de junio de 1997) que las ponencias de valores catastrales, aunque puedan afectar a todos los propietarios titulares de los inmuebles a los que se refiera, no son disposiciones de carácter general, sino “*actuaciones instrumentales de naturaleza técnica-económica, de las Oficinas de Gestión, que sirven de base a los posteriores actos concretos de valoración de los bienes catastrales a través de los cuales, cuando son notificados a los respectivos interesados, pueden ser impugnados éstos y las referidas Ponencias de Valores que, por el contrario, no pueden combatirse cuando los valores son firmes, porque constituyen sólo el antecedente preparatorio de los mismos*”.

Asimismo, y por la existencia de las dos fases diferenciadas ya comentada –fase de gestión estatal y fase de liquidación por el Ayuntamiento del impuesto- el Tribunal Supremo no impone la necesidad de impugnar las liquidaciones del IBI si previamente se han impugnado los actos catastrales de la primera fase, pues la segunda está vinculada a la previa. O lo que es lo mismo: no cabe impugnar una valoración catastral cuando el Ayuntamiento gira su liquidación periódica del impuesto, salvo el caso en que se hubiese omitido la notificación individual de la nueva valoración (Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de marzo de 2003).

Pues bien, en el marco de esta controvertida cuestión, el Ayuntamiento de Xàbia formuló ante este Consell una consulta facultativa sobre diversas cuestiones relacionadas con la Ponencia de Valores de bienes inmuebles de su Municipio, aprobada en el año 2005 por la Dirección General del Catastro y que había sido objeto de impugnación por el propio Ayuntamiento. Para evacuar la consulta se aprobó el Dictamen 929/2012, de 13 de diciembre, cuyos antecedentes y parte doctrinal más significativa se resumen a continuación.

Resumen de antecedentes

I.- El Ayuntamiento de Xàbia instó a la Dirección General del Catastro la iniciación del procedimiento de revisión de los valores catastrales en dicho municipio, procedimiento que finalizó por Resolución de junio de 2005 de la citada Dirección General aprobando la ponencia de Valores de bienes inmuebles urbanos del municipio, a los efectos del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) urbano.

Tras la aprobación de esa Ponencia de Valores y la notificación de los concretos valores catastrales, el referido Ayuntamiento interpuso recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana contra determinado número de *“valores catastrales individualizados relativos a inmuebles de su propiedad en aplicación de la Ponencia de valores total de inmuebles urbanos del municipio, e indirectamente contra dicha Ponencia...”*.

La STSJ de la Comunidad Valenciana 22/12/2007 acordó la estimación parcial del recurso contra la impugnación de los correspondientes valores catastrales individualizados que fueron impugnados, *“actos que se anulan por contrarios a derecho por nulidad de la Ponencia de valores catastrales aprobada...”*, porque *“la Ponencia elaborada ni se ajusta a*

las exigencias de motivación ni desarrolla adecuadamente las previsiones contenidas en el RD 1020/93...”

Según la Sentencia, el Ayuntamiento “*articula un recuso indirecto contra la Ponencia de Valores Catastrales, por vía de impugnar la notificación individual relativa a determinados inmuebles de que es titular, y en este ámbito (recurso indirecto) la posibilidad de alegar defectos formales (infracción de normas de procedimiento) es bastante limitada, tal y como –desde antiguo- se ha encargado de precisar el TS (Ss. de 18-6-92, 28-9-98 y 24-1-97)*”, considerando que el resto de defectos formales invocados (falta de audiencia, incumplimiento de plazos, y falta de notificación personal al Ayuntamiento de la Ponencia de Valores elaborada) no pueden ser estimados, porque fue precisamente el Ayuntamiento el que inició el procedimiento, interviniendo de forma activa en aquél.

Tras dicha Sentencia, el Ayuntamiento instó incidente de ejecución de Sentencia para que se reconociera que la Sala había “*anulado tanto los acuerdos de valoración catastral individualizada como la propia Ponencia de Valores de todos los bienes inmuebles del Municipio*”, pero el TSJ de la Comunitat Valenciana en su Auto 4/3/2009 consideró que lo impugnado eran determinados valores catastrales individualizados relativos a inmuebles de titularidad del Ayuntamiento y que la nulidad de la Ponencia de Valores tan sólo constituía la motivación de la declaración de nulidad de las valoraciones, pero no implicaba una declaración de no conformidad a Derecho de la propia Ponencia; negando la posibilidad de que la Ponencia fuera anulada por el TSJ, ya que el órgano con competencia objetiva para conocer de la impugnación de dicho acto era la Audiencia Nacional.

II.- Paralelamente, el referido Ayuntamiento solicitó ante la Dirección General del Catastro la revisión de oficio por nulidad de la citada Ponencia, por considerar que era nula de pleno derecho por haberse dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, y por suponer la adquisición de facultades o derechos cuando se carece de los requisitos esenciales para ello.

El Secretario General Técnico del Ministerio de Economía y Hacienda dictó Resolución de 13 de febrero de 2006 desestimando la revisión de oficio, apoyándose en el Dictamen nº 33/2006, de 26 de enero, emitido al efecto por el Consejo de Estado en el que se consideró que no procedía la revisión de oficio porque la entidad local no había sufrido inde-

fensión material, requisito indispensable para apreciar tanto una vulneración del derecho fundamental a la defensa como una ausencia total y absoluta de procedimiento, y porque no debía confundirse la ausencia total de motivación con la motivación sucinta que es propia de ciertos actos.

Por el Ayuntamiento se interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional contra la citada resolución alegando, además, la incompetencia manifiesta del Secretario General Técnico para dictar la resolución, así como que el procedimiento de revisión de oficio también era nulo porque no habían sido emplazados los demás interesados en el procedimiento.

La Sentencia de la Audiencia Nacional 5/10/2007 desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por considerar que no se había dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, que no existe infracción de las normas reguladoras de la notificación porque no se prevé la notificación personal al Ayuntamiento considerando que “el trámite de audiencia de los interesados, previsto por el artículo 34.1.m) LGT , se llevó a cabo en la forma prevista por el artículo 86.2 LRJPAC , mediante el anuncio publicado en el BOP”, considerando válida la notificación edictal por no suponer una carga excesiva para un Ayuntamiento de la importancia y dimensiones del recurrente.

III.- Frente a la mencionada Sentencia de la Audiencia Nacional el Ayuntamiento interpuso ante el Tribunal Supremo recurso de casación, recayendo STS 22/3/2012 que declaró la pérdida de objeto del recurso de casación argumentando que existía un anterior pronunciamiento del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana que ya revisó dicha Ponencia, dictando Sentencia que ya “es firme, conteniendo un pronunciamiento que expulsa del ordenamiento jurídico la Ponencia de Valores Catastrales”, indicando que tal sentencia firme “produce los efectos previstos en el artículo 72.2 de la LJCA para todos los interesados”.

IV.- Con ocasión del recurso interpuesto por el Ayuntamiento ante la Audiencia Nacional se solicitó la suspensión de la Resolución de la Dirección General del Catastro de 2005, siendo denegada tanto por la Audiencia Nacional en Auto de 3 de abril de 2006, como, posteriormente, por STS 22/1/2008 en la que se indicó que “ninguno de los vicios que se alegan como causas de nulidad de pleno derecho tiene respaldo bas-

tante, sin perjuicio de lo que se decida sobre el fondo, para acordar la suspensión...”.

No obstante, el Ayuntamiento había acordado la suspensión de la Ponencia de Valores, acuerdo que fue recurrido por el Abogado del Estado recayendo Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana 29/11/2006 que declaró la no conformidad a derecho de dicho Acuerdo, al implicar “el ejercicio de una competencia que no le corresponde, que pertenece en exclusiva a la Administración General del Estado... o a los Tribunales como medida cautelar... debiendo recordar que la suspensión cautelar ya fue denegada por la Audiencia Nacional...”.

V.- Como consecuencia de los hechos descritos, en octubre de 2012 se remitió una solicitud de dictamen al Consell Jurídic Consultiu, por el Conseller de Presidencia, a instancias del Ayuntamiento, para que se pronunciara sobre los siguientes extremos:

- a) Si los ciudadanos-administrados afectados pueden iniciar reclamación de responsabilidad patrimonial por los perjuicios causados a la vista de la nulidad de la ponencia.
- b) El día de cómputo inicial.
- c) En caso de haber expirado el plazo, se indique cuándo debía haberse iniciado esta acción de responsabilidad.

VI.- Consta en el expediente un informe de 7/9/2012 emitido por SUMA-Gestión Tributaria, que concluye señalando que “procederá que el Ayuntamiento... desestime las solicitudes de devolución de las liquidaciones de los ejercicios 2006 a 2011, ambos inclusive, pues no están afectadas por el fallo de la Sentencia del Tribunal Supremo de fecha 22 de marzo de 2012...”.

Extracto del Dictamen 929/2012

1) Naturaleza jurídica de las Ponencias de Valores.

Ha de distinguirse entre gestión catastral y gestión tributaria del IBI (artículo 77 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2004, en adelante TRLHL-): la gestión catastral supone una serie de actuaciones procedimentales de la

Administración del Estado, a través de la Dirección General del Catastro, para determinar el valor del suelo y construcciones, elaboración de las Ponencias de Valores y notificación de los valores catastrales; mientras que la gestión tributaria del IBI que corresponde al Ayuntamiento engloba los procedimientos de liquidación y recaudación del IBI, así como la revisión de los actos dictados en el curso de dicho procedimiento, la concesión o denegación de beneficios fiscales, determinación de la deuda tributaria, elaboración de los instrumentos cobratorios, resolución de expedientes de devolución de ingresos indebidos y resolución de recursos interpuestos contra las mencionadas actuaciones (artículo 77. 1 del TRLHL).

El punto de conexión entre gestión catastral y gestión tributaria está en la determinación de la base imponible del IBI que viene constituida por el valor catastral; dicho valor constituye el resultado de la gestión catastral y el punto de partida para la gestión tributaria; la gestión tributaria empieza donde termina la gestión catastral (SSTS 17/9/2003, 19/11/2003, entre otras), debiendo a tal efecto elaborarse las correspondientes Ponencias de valores, reguladas en el Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, y en el TRLHL y en el Texto Refundido del Catastro inmobiliario, aprobado por Real Decreto-legislativo 1/2004.

Las Ponencias de Valores son documentos administrativos que recogen los valores del suelo y de las construcciones, así como los coeficientes correctores a aplicar en el ámbito territorial al que se refieran. Los acuerdos de aprobación de las Ponencias se publican en el Boletín Oficial de la Provincia, con indicación del lugar y plazo de exposición al público, abriéndose la posibilidad de reclamación contra aquellos ante los Tribunales Económico-Administrativos (artículo 27, apartados 3 y 4 del TRLCI). A partir de la aprobación de las Ponencias, los valores catastrales resultantes son notificados a los interesados en la forma prevista en el artículo 29 TRLCI y en el artículo 69.b) TRLHL, existiendo posibilidad de interposición de recurso de reposición o reclamación económico administrativa.

Según el Auto TS 20/10/2011 las Ponencias de Valores son actos administrativos y no disposiciones generales, porque aunque tengan carácter general por su contenido y destinatarios “ello no les hace perder su carácter de ser consecuencia de la aplicación del ordenamiento jurídico, por lo que no forman parte del mismo y no pueden equipararse a las disposiciones generales” (también se excluye el carácter normativo de las Ponencias de Valores en las SSTS 7/3/1998, 7/5/1998, 24/2/2003,

21/11/2006, 13/6/1997, SAN 20/6/2012 y Auto TS 26/1/2012). Sin embargo, atendiendo al contenido y finalidad concreta que desempeñan las Ponencias de Valores -dirigidas a una pluralidad de destinatarios indeterminados, con vigencia continuada hasta su sustitución por otra, dando origen a una pluralidad de liquidaciones tributarias independientes entre sí y sujetas cada una de ellas a impugnación igualmente independiente (actos masa)- resaltan, se ha mantenido su naturaleza “cuasi-reglamentaria” (SSTS de 25/2/2010 y 31/5/2010, SAN 3/12/2012, STSJ de la Comunidad Valenciana 1/3/2011 y STSJ Cataluña 29/2/2000).

2) Impugnación de las Ponencias de Valores.

Contra la Ponencia de Valores procede, conforme al artículo 27.4 del TRLCI, recurso en vía económico-administrativa ante el Tribunal Económico Administrativo Central (artículo 229.1 de la Ley 58/2003, General Tributaria –en adelante, LGT-), y, posteriormente, contra la resolución de dicho Tribunal el recurso contencioso-administrativo. Además, el artículo 222.1 LGT prevé frente a los actos dictados por la Administración tributaria susceptibles de reclamación económico-administrativa el recurso potestativo de reposición, con carácter previo a dicha reclamación.

Determinado el valor catastral o base imponible que se plasma en el Padrón, se inicia la Gestión Tributaria, que es competencia de los Ayuntamientos o de los Organismos de gestión tributaria, actos administrativos de naturaleza local que son susceptibles del recurso de reposición, regulado en el TRLHL. Contra su resolución expresa o presunta sólo cabe el recurso contencioso-administrativo (STS 5/7/2002).

Junto al recurso directo contra la Ponencia de Valores, el TS ha admitido la denominada “impugnación indirecta” al tiempo de la impugnación de los correspondientes actos de valoración catastral o de las liquidaciones tributarias que resulten de la aplicación de aquéllas (SSTS de 13/6/1997 y 4/4/1998, SSTSJ de Cataluña 20/7/1999 y 5/7/2002, de Castilla y León 9/6/2006, 9/7/2012; de Andalucía, 24/10/1997 y 4/3/2008, y de la Comunidad Valenciana 11/10/2008, 20/6/2007, 10/12/2008, 11/2/2009, 31/1/2011, entre otras).

Extraña al Consell Jurídic Consultiu que admitida por la jurisprudencia la posibilidad de impugnación indirecta de las Ponencias de Valores no se prevea la posibilidad subsiguiente de que el Tribunal de ins-

tancia que conozca de la expresada impugnación indirecta de dicha Ponencia pueda plantear la cuestión de ilegalidad –de forma análoga como acontece para las disposiciones administrativas generales, artículo 27 LJCA- ante el órgano jurisdiccional competente para su expulsión del “ordenamiento jurídico” (en este caso, ante la Audiencia Nacional).

3) Alcance de los efectos del fallo de la STSJ de la Comunidad Valenciana de 20/12/2007.

Advierte el Consell Jurídic que ha habido dos procedimientos jurisdiccionales paralelos de impugnación frente a la Ponencia de Valores: uno seguido ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana y otro ante el Tribunal Supremo. Por un lado, la STSJ de la Comunitat Valenciana de 20/12/2007, según el Auto del propio TSJ, considera que no ha declarado ni puede declarar la anulación de la Ponencia de Valores de 2005 en la impugnación indirecta; mientras que la STS 22/3/2012, no se pronuncia sobre la legalidad o no de la citada Ponencia, pero interpreta que la Ponencia ha sido expulsada del “ordenamiento jurídico” por la STSJ de Valencia.

En efecto, según el Auto de 4 de marzo de 2009 del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, los efectos del fallo de su anterior Sentencia 22/12/2007 se enmarcarían en el ámbito del artículo 72.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio (en adelante, LJCA), al tratarse de la estimación de una pretensión de reconocimiento de una situación jurídica a favor del Ayuntamiento sin existir una declaración de ilegalidad de la Ponencia de Valores del 2005, por carecer de competencia para ello. Para el TSJ de la Comunitat Valenciana la Sentencia solo produciría efectos “entre las partes”, sin perjuicio de la posible extensión de efectos a terceros en los términos del artículo 110 LJCA, que permite en materia tributaria que los efectos de una sentencia firme que hubiera reconocido una situación jurídica individualizada en favor de una o varias personas puedan extenderse a otras, en ejecución de sentencia salvo, entre otros supuestos, que para el interesado-tercero que solicita la extensión de efectos de la citada Sentencia, “existiera cosa juzgada” o “se hubiere dictado resolución que, habiendo causado estado en vía administrativa, fuera consentida y firme por no haber promovido recurso contencioso-administrativo” (artículo 110.5. apartados a) y c), respectivamente, de la Ley 28/1998).

Sin embargo, la STS 22/3/2012 en relación con el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento contra la Sentencia de la Audiencia

Nacional que desestimó la pretendida nulidad de la Ponencia de Valores, como se ha indicado, interpretó que la STSJ de la Comunitat Valenciana 20/12/2007 “contiene un pronunciamiento que expulsa del ordenamiento jurídico la Ponencia de valores catastrales aprobada por Resolución de 2005 del Director General de Catastro”. Aunque el Tribunal Supremo no emite un fallo de legalidad ni de ilegalidad de la Ponencia de Valores efectúa, no obstante, una interpretación del pronunciamiento del TSJ de la Comunidad Valenciana, lo que obliga a estar a dicha interpretación al tratarse de una sentencia firme del máximo órgano jurisdiccional del Poder Judicial.

4) Alcance de los efectos de la STS de 22/3/2012.

a) Interpretación del artículo 72.2 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA).

La LJCA diferencia entre los efectos de la sentencia anulatoria (artículo 72.2) y los efectos de la sentencia de reconocimiento de una situación jurídica individualizada (artículo 72.3).

Los efectos de las sentencias anulatorias de una disposición general o de un acto administrativo general van más allá de las partes intervinientes en el litigio y se extienden a terceros afectados que se encuentren en “la misma” o “idéntica situación que los recurrentes” (SSTS 1/2/1985, 24/3/1984 y 28/2/1996), pero no se hallan en idéntica situación quienes consienten la disposición general o el acto administrativo general (SSTS 18/1/2006, 27/12/2005, 31/1/2005), como ocurre en el presente caso con quienes consistieron la Ponencia de Valores y los actos administrativos dictados en su aplicación, que constituyen actos firmes y consentidos.

El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Alicante, en Sentencia nº 548/2012, de 24 de octubre de 2012, señala que: “cualquier pronunciamiento anulando una Ponencia de valores no puede tener el alcance general, sino que debe extenderse sólo a quienes ostenten la condición de personas afectadas en los términos que postula el artículo 72 de la LJCA. Así las cosas, el recurso debe ser desestimado, admitiéndose la tesis que defiende la Administración, en el sentido de que los recurrentes para ostentar la condición de personas afectadas debieron impugnar la Ponencia de Valores. Al no haberlo hecho, no es posible que la decisión adoptada por el TSJ les alcance.”

El Dictamen 232/2002, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el alcance de los efectos de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de julio de 2001 que declaró la nulidad de una Ponencia de Valores, señaló que “el ámbito de efectos de la sentencia se reduce, en un primer paso, a la relación tributaria por el Impuesto de Bienes Inmuebles del recurrente con la administración municipal, y por todos los devengos producidos con posterioridad a la impugnación en vía administrativa, sin que pueda extenderse a los actos administrativos firmes que afecten a otros sujetos”, porque “mal podría sostenerse que dicha resolución judicial despliega sus efectos con carácter retroactivo respecto a liquidaciones tributarias firmes, cuyos efectos ya se han consumado”, ya que esta solución “no tiene acomodo en el derecho positivo, ya que el artículo 73 de la LJCA indica que las sentencias firmes que anulen una disposición de carácter general no afectarán por sí mismas a la eficacia de los actos administrativos firmes que la hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, criterio trasladable a la anulación de un acto administrativo de carácter general”, e insiste en que “el Tribunal Supremo, a su vez, ha rechazado esa posibilidad reiteradamente, argumentando que resulta improcedente frente a la indudable firmeza del acto tributario pretender después la devolución de lo abonado con fundamento en que se trata de un ingreso indebido”

En definitiva, para el Consell Jurídic Consultiu la solución contraria comprometería seriamente el principio constitucional de seguridad jurídica que actúa como contrapeso de la declaración de ilegalidad, dado que además en los supuestos de actos administrativos firmes la conducta de los solicitantes iría contra el principio de los actos propios, toda vez que si en un primer momento los interesados al tener conocimiento de los actos (Ponencia de valores, valores catastrales y liquidación del tributo), aceptaron el contenido de tales actos, dándolos por buenos y no recurriéndolos, no podrían posteriormente manifestar su disconformidad con ellos aprovechando un pronunciamiento judicial favorable a sus intereses, pero recaído en un procedimiento en el que no han sido parte.

b) Doctrina del Tribunal Constitucional sobre el efecto retroactivo en supuestos de ilegalidad de actos administrativos.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional viene considerando que para que las sentencias del TS o de los TSJ puedan tener eficacia retroactiva respecto a situaciones consolidadas debe preverse expresamente en tales sentencias esa eficacia retroactiva.

Así la STC 106/1999, de 14 de junio, respecto a una resolución judicial de ilegalidad de un acuerdo municipal sobre asignaciones y otras compensaciones a favor de los miembros de la Corporación Local, aclara que “no cabe afirmar, por tanto, que la anulación del acto y la obligación de restituir lo percibido en concepto de asignación fija se hallen en directa relación causal, de suerte que la invalidez del Acuerdo municipal llevase como obligada consecuencia la restitución, ni, por otra parte, de la Sentencia firme se desprende tal efecto jurídico como inherente al fallo (...)”, admitiéndola sólo con efectos “pro futuro” (en el mismo sentido STC 83/2001, de 26 de marzo).

c) El eventual efecto erga omnes de la declaración de ilegalidad de la Ponencia de Valores (aplicación del efecto previsto para las disposiciones generales)

El artículo 73 LJCA matiza el efecto erga omnes de la declaración de ilegalidad de las disposiciones generales respecto de los actos firmes, pues señala que las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente. Aun cuando la nulidad de una disposición administrativa produce efectos erga omnes (artículo 72.2 LJCA), quedando dicha disposición sin efectos para todos desde el momento en el que se dictó la disposición declarada nula, esta eficacia, por razones de seguridad jurídica y en garantía de las relaciones establecidas, el citado artículo 73 de la LJCA dispone la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de la disposición general declarada nula, si bien solo respecto de los actos firmes, permaneciendo en cuando a los no firmes la posibilidad de impugnarlos en función del ordenamiento jurídico aplicable una vez declarada nula la disposición general (SSTS 29/9/2001, 21/4/2004 o 15/7/2004, entre otras).

La STS 19/12/2001 reitera de nuevo su doctrina acerca de la no retroactividad de la declaración de ilegalidad de una Ordenanza Fiscal reguladora de los Impuestos Municipales, concretamente en lo relativo al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, respecto de los actos firmes y consentidos dictados a su amparo.

Dada la naturaleza cuasi-reglamentaria de la Ponencia de Valores, el eventual efecto “erga omnes” de su “declaración de ilegalidad” debería

quedar atemperado, por razones de seguridad jurídica y en garantía de las relaciones establecidas -tal como acontece para las disposiciones generales- mediante la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de dicha Ponencia, si bien solo respecto de los actos firmes, permaneciendo en cuando a los no firmes la posibilidad de accionar para obtener la restitución de lo pagado en exceso.

d) El principio de seguridad jurídica como límite, en sí mismo, al efecto retroactivo de la Sentencia del Tribunal Supremo.

El principio de seguridad jurídica consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución actúa como límite a la retroactividad de la declaración de ilegalidad no solo en los supuestos de disposiciones administrativas (artículo 73 LJCA), sino también en los pronunciamientos del Tribunal Constitucional al tiempo de determinar el alcance del fallo de sus sentencias al declarar la inconstitucionalidad de leyes de carácter tributario. Así la STC 161/2012, de 20 de septiembre, tras declarar la nulidad de preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 10/2002, de 21 de diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras, declara que “el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) reclama la intangibilidad de las situaciones jurídicas consolidadas; no sólo las decididas con fuerza de cosa juzgada, sino también las situaciones administrativas firmes” (también las SSTC 45/1989, 146/1994, 179/1994, 195/1994 y 185/1995, entre otras).

La justificación del límite a la retroactividad de la declaración de nulidad es el principio de seguridad jurídica y una singular invocación del principio de igualdad, es decir, no favorecer a quien se aquietó a las actuaciones administrativas, reconociendo por el contrario el derecho de quienes impugnaron con la finalidad de corregir las ilegalidades.

Afirma el Consell Jurídic que el principio de seguridad jurídica debe operar como límite respecto a las situaciones jurídicas consolidadas en los casos en los que se declare la ilegalidad de Ponencias de Valores (con una vigencia, en la práctica, indeterminada), a modo como sucede en los supuestos de leyes tributarias declaradas inconstitucionales (STC 161/2012, entre otras), Ordenanzas Tributarias (STS de 19 de diciembre de 2011, entre otras) o Planes Urbanísticos (STS 21/2/2003).

e) Inaplicación de la doctrina jurisprudencial en materia de responsabilidad del Estado legislador.

Aunque el Tribunal Supremo (SSTS 20/2/2000 y 13/6/2000, 13/9/2010, entre otras), en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por leyes inconstitucionales ha eliminado los obstáculos del acto consentido en vía administrativa y del acto confirmado por los tribunales, mediante la reconducción de la cuestión al ámbito de la reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado-legislador, por entender que “los particulares no son titulares de la acción de inconstitucionalidad de la Ley, sino que únicamente pueden solicitar del tribunal que plantee la cuestión de inconstitucionalidad...”, dicha doctrina -circunscrita a la responsabilidad del Estado-legislador- no es trasladable al ámbito de la responsabilidad patrimonial derivada de la anulación de actos o disposiciones administrativas, respecto de los que el particular puede impugnar tanto las disposiciones administrativas como los actos administrativos, sean simples o de carácter general (STS 24/5/2005).

En conclusión, para el Consell Jurídic, con amparo en el principio constitucional de seguridad jurídica y mantenimiento de las relaciones establecidas, la interpretación dada por el Tribunal Supremo relativa a que la Ponencia de Valores ha sido expulsada del “ordenamiento jurídico” ha de hacerse partiendo de que los efectos de la eventual declaración de ilegalidad de la Ponencia de Valores carecen de eficacia retroactiva, de modo que no se extienden a los actos firmes y consentidos, al no encontrarse quienes consintieron la Ponencia de Valores, los actos de valoración catastral y las liquidaciones tributarias en concepto de IBI (todos ellos susceptibles de impugnación independiente) en la misma situación que las partes litigantes en los procesos judiciales examinados.

5) Posibilidad de iniciar reclamación de responsabilidad patrimonial por los perjuicios causados a la vista de la nulidad de la Ponencia de Valores.

Habría que diferenciar:

a) Liquidaciones tributarias firmes y consentidas: no procede la devolución de lo ingresado ni la acción de responsabilidad patrimonial, dado que la firmeza de tales liquidaciones dictadas en aplicación de la Ponencia de Valores de 2005 hace estéril la citada acción de responsabilidad al no existir un perjuicio antijurídico que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (STS de 24 de mayo de 2005). Así, la STSJ de Castilla-León de 23/1/2004, niega la procedencia de la devolución de ingresos indebidos porque “es lo cierto que las liquidaciones giradas

en concepto de IBI devinieron firmes y consentidas, al no haber sido impugnadas por el recurrente en tiempo y forma...”.

b) Liquidaciones tributarias no consentidas: por cuanto se refiere a las liquidaciones tributarias no consentidas y cuya impugnación se halle pendiente en vía administrativa, económico-administrativa o contencioso-administrativa, la eventual expulsión de la Ponencia del “ordenamiento jurídico” influye en la validez o integridad de dichos actos tributarios (liquidaciones por IBI) comprendidos en esta fase de gestión tributaria, en cuanto la citada Ponencia de Valores les sirve de presupuesto, pudiendo hacerse valer la ilegalidad de la Ponencia ante el órgano de gestión tributaria (el Ayuntamiento) en la vía de la impugnación que se encuentre pendiente o ante la jurisdicción contenciosa, con el consiguiente reintegro de lo ingresado en demasía, más intereses.

En estos supuestos, el deber de proceder a la restitución de lo ingresado indebidamente corresponde al Ayuntamiento que ha liquidado y cobrado el impuesto, sin perjuicio de la posterior reclamación de responsabilidad patrimonial que dicha Entidad Local pueda articular frente a la Administración del Estado que aprobó la Ponencia de Valores (en este sentido, la STSJ de Galicia 14/12/2006).

Conforme al artículo 19.2 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, “Si por resolución judicial firme resultaren anulados o modificados los acuerdos locales o el texto de las ordenanzas fiscales, la entidad local vendrá obligada a adecuar a los términos de la sentencia todas las actuaciones que lleve a cabo con posterioridad a la fecha en que aquélla le sea notificada. Salvo que expresamente lo prohibiera la sentencia, se mantendrán los actos firmes o consentidos dictados al amparo de la ordenanza que posteriormente resulte anulada o modificada”.

6) Determinación del día inicial del cómputo para el ejercicio de una eventual reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de la expulsión de la Ponencia de Valores de 2005 del ordenamiento jurídico.

En la Sentencia de 25 de enero de 2000, caso Miragall Escolano y otros contra España, en el apartado 37, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) afirmó que “El derecho de acción o de recurso debe ejercerse a partir del momento en el que los interesados pueden efectivamente conocer las sentencias judiciales que les imponen una carga o podrían vulnerar sus derechos o intereses legítimos”. Igualmente, la STC 10/3/1997, señaló que no le compete al Tribunal Constitucional

indicar la interpretación que haya de darse a la legislación ordinaria reguladora de la prescripción de los derechos y acciones, puesto que desde la perspectiva del artículo 24.1 CE sólo es exigible que el referido cómputo se realice de forma que su titular haya podido ejercitarlos sin impedimento derivado de factores ajenos a su voluntad (además, SSTC 262/1988, 47/1989, entre otras).

Así pues, el plazo de un año previsto en los citados artículos 142.4 de la Ley 30/1992 y 4.2 del Reglamento debe computarse, por cuanto afecta a la acción por responsabilidad patrimonial que puedan formular los particulares afectados por las liquidaciones por IBI, desde la publicación de la Sentencia firme del Tribunal Supremo 22/3/2012 que pone fin a la controversia jurídica interpretando que la Ponencia de Valores había sido “expulsada del ordenamiento jurídico”, mientras que la STSJ de la Comunitat Valenciana de 20/12/2007, la Audiencia Nacional y la anterior STS 22/3/2008, consideraron que tal Ponencia no era ilegal.

7) Sobre el “Modelo de solicitud de indemnización a la Dirección General del Catastro por responsabilidad patrimonial puesto a disposición de contribuyentes de este municipio” elaborado por el Ayuntamiento.

a) La acción por responsabilidad patrimonial por ilegalidad de la Ponencia de Valores es ajena a cualquier acción que tenga por objeto reaccionar directamente contra los actos tributarios de aplicación: no son equiparables las acciones de reembolso y, en su caso, de anulación de liquidaciones y las acciones de responsabilidad patrimonial, ya que tienen naturaleza distinta y distinto fundamento y, por tanto, distinto tratamiento jurídico.

b) Legitimación pasiva: la Ponencia de Valores de 2005 es un instrumento aprobado por la Administración del Estado (Dirección General del Catastro), por lo que resulta imputable a dicha Administración del Estado los eventuales daños y perjuicios derivados de la expulsión de la Ponencia del “ordenamiento jurídico”; siendo posible articular una acción de responsabilidad frente a la Dirección General del Catastro.

El efecto inmediato que para los particulares produce la eventual declaración de ilegalidad de la Ponencia de Valores es la correlativa anulación de sus liquidaciones tributarias dictadas por el Ayuntamiento de Xàbia (en la fase de gestión tributaria), lo que da lugar a que la even-

tual acción por responsabilidad patrimonial pueda interponerse por los particulares afectados bien ante la Dirección General del Catastro o bien ante el Ayuntamiento, al ser esta última Administración Pública la que liquidó e ingresó en su patrimonio las correspondientes liquidaciones por IBI durante los años 2006-2011 y que resultan correlativamente anuladas, sin perjuicio de la posterior reclamación del Ayuntamiento frente a la Administración del Estado por los perjuicios derivados de la ilegalidad de la Ponencia (especialmente, por los intereses de las cantidades restituidas).

C) Examen, desde el punto de vista sustantivo, de la reclamación por responsabilidad patrimonial.

El artículo 142.4 Ley 30/1992 establece que “la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva...”.

Por lo que se refiere al criterio de antijuridicidad del daño, ésta no se anuda a la conformidad o no a Derecho de la actuación administrativa, sino a que su resultado produzca en el administrado un perjuicio que este no tenga el deber de soportar (SSTS 5/11/2012, 11/10/2011 y 20/2/2012). En este sentido, “si la solución adoptada se produce dentro de los márgenes de lo razonable y de forma razonada, el administrado queda compelido a soportar las consecuencias perjudiciales que para su patrimonio jurídico derivan de la actuación administrativa, desapareciendo así la antijuridicidad de la lesión” [SSTS 5/2/1996, 24/1/2006, 13/1/2000, 12/9/2006, 5/6/2007, 31/1/2008 y 5/2/2008, entre otras muchas).

A la luz de todo lo expuesto el Consell Jurídic extrae, en síntesis, las siguientes conclusiones:

- 1º) Aunque el TSJ de la ComuniTat Valenciana mediante Auto de 4 de marzo de 2009 declaró en incidente de ejecución de Sentencia que no había declarado –ni podía declarar- la ilegalidad de la Ponencia de Valores, el hecho de que el Tribunal Supremo entiende que la Ponencia ha sido expulsada por el TSJ en la Sentencia 20/12/2007 ha de estarse, en principio, a dicha interpretación.*

- 2º) *Aun partiendo de la consideración del Tribunal Supremo de que la Ponencia de Valores de 2005 ha sido expulsada del ordenamiento jurídico, los efectos de dicha expulsión deben atemperarse en virtud del principio de seguridad jurídica, de la jurisprudencia interpretativa del artículo 72.2 de la LJCA y del propio Auto del TSJ de la Comunidad Valenciana de 4 de marzo de 2009, de modo que no alcancen a las situaciones consolidadas, lo que implica la subsistencia de los actos firmes dictados en aplicación de dicha Ponencia, si bien solo respecto de los actos firmes, permaneciendo en cuando a los no firmes la posibilidad de accionar para obtener la restitución de lo pagado en exceso, más intereses.*
- 3º) *No cabe la acción de responsabilidad patrimonial ex artículo 142.4 Ley 30/1992, respecto de las liquidaciones firmes y consentidas, siendo subsidiaria la citada acción respecto de las liquidaciones no consentidas ni firmes que deberán ser satisfechas en el marco de los recursos y procesos pendientes.*
- 4º) *De articularse por los particulares afectados una eventual acción por responsabilidad patrimonial derivada de la ilegalidad de la Ponencia de Valores y consiguiente anulación de las liquidaciones tributarias, el plazo para reclamar deberá computarse, en virtud de la doctrina de la “actio nata”, desde la publicación de la Sentencia firme del Tribunal Supremo 22/3/2012.*
- 5º) *De no aplicarse el límite de los actos firmes y consentidos sería viable jurídicamente que los particulares afectados formularsen, bien frente a la Dirección General de Catastro bien ante el Ayuntamiento, la acción por responsabilidad patrimonial con la finalidad de solicitar, en concepto de daño, las cantidades abonadas por las liquidaciones del IBI correspondientes a los años 2006-2011, sin perjuicio de que el Ayuntamiento, caso de haber aceptado su responsabilidad, pueda reclamar ante la Dirección General del Catastro el reintegro de las cantidades abonadas.*
-

V

ACERCA DE LA INCLUSIÓN EN LOS PLIEGOS DE CLÁUSULAS DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE LA PREVISIÓN DE QUE, CASO DE RESOLUCIÓN CONTRACTUAL, SE PUEDA ADJUDICAR LA PARTE DEL CONTRATO NO EJECUTADA AL LICITADOR O LICITADORES SIGUIENTES POR EL ORDEN DE SUS OFERTAS

En los últimos lustros la legislación de contratación pública ha venido reconociendo expresamente que en determinados casos, ante la frustración del contrato administrativo con el licitador que hubiera presentado la oferta más ventajosa, se pudiera proceder a la adjudicación del contrato al licitador o licitadores siguientes a aquél, según el orden de sus ofertas. Sin embargo, el alcance o amplitud de tal previsión no siempre ha sido la misma en las diferentes normas de contratación pública.

El Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 (en acrónimo, TRLCAP), en su artículo 84 (*adjudicación en supuestos de resolución*) –redacción que estuvo vigente entre el 22 de junio de 2000 y el 29 de abril de 2008- permitía expresamente que, sin necesidad de nueva convocatoria pública, pudiera adjudicarse el contrato a la siguiente mejor oferta presentada, no solo si el contrato con el adjudicatario inicial no pudiera formalizarse por no aportar éste la documentación requerida para ello, sino también cuando el contrato ya iniciado se hubiera resuelto.

Los apartados 1 y 2 del artículo 84 TRLCAP disponían que:

“1. Cuando se acuerde la resolución del contrato porque el adjudicatario no cumpla las condiciones necesarias para llevar a cabo la formalización del mismo, la Administración podrá adjudicar el contrato al licitador o licitadores siguientes a aquél, por orden de sus ofertas, siempre que ello fuese posible, antes de proceder a una nueva convocatoria, contando con la conformidad del nuevo adjudicatario.”

2.- El mismo procedimiento podrá seguir la Administración cuando la finalidad de la adjudicación sea la de continuar la ejecución de un contrato ya iniciado y que ha sido declarado resuelto”.

Más tarde, el artículo 135.5 –*clasificación de las ofertas y adjudicación provisional y definitiva del contrato* de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en acrónimo, LCSP), redacción vigente desde el 30 de abril de 2008 hasta el 8 de septiembre de 2010– redujo el alcance de la adjudicación sin nueva convocatoria pública en caso de resolución contractual, pues solo la permitía expresamente para los contratos no sujetos a regulación armonizada.

El artículo 135.5 LCSP rezaba así:

“5. Cuando no proceda la adjudicación definitiva del contrato al licitador que hubiese resultado adjudicatario provisional, por no cumplir éste las condiciones necesarias para ello, antes de proceder a una nueva convocatoria la Administración podrá efectuar una nueva adjudicación provisional al licitador o licitadores siguientes a aquél, por el orden en que hayan quedado clasificadas sus ofertas, siempre que ello fuese posible y que el nuevo adjudicatario haya prestado su conformidad...”

Este mismo procedimiento podrá seguirse en el caso de contratos no sujetos a regulación armonizada, cuando se trate de continuar un contrato ya iniciado y que haya sido declarado resuelto”.

Finalmente, en la última redacción dada al artículo 135 LCSP, por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las Leyes 30/2007, de Contratos del Sector Público, 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para adaptación a la normativa comunitaria de las dos primeras, existe una previsión expresa a la adjudicación a la siguiente o siguientes ofertas, sin necesidad de convocatoria pública, pero únicamente para el caso de que el mejor oferente inicial no aporte la documentación requerida para poder ser adjudicatario, sin hacer mención expresa a la posibilidad de seguir este procedimiento en el caso de resolución del contrato ya iniciado.

La redacción dada al artículo 135 LCSP, en los apartados que nos interesan, es la siguiente:

“2. El órgano de contratación requerirá al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o autorice al órgano de contratación para obtener de forma directa la acreditación de ello, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 53.2, y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente...”

De no cumplirse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado, se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose en ese caso a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas.

3. El órgano de contratación deberá adjudicar el contrato dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la documentación...”

El vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, (en adelante, TRLCSP), en su artículo 151.2º y 3º, tiene exactamente la misma previsión que la contenida en la última redacción del artículo 135.2º y 3º LCSP, pues dispone que:

“2. El órgano de contratación requerirá al licitador que haya presentado la oferta económicamente más ventajosa para que, dentro del plazo de diez días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que hubiera recibido el requerimiento, presente la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o autorice al órgano de contratación para obtener de forma directa la acreditación, de disponer efectivamente de los medios que se hubiese comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato conforme al artículo 64.2 y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente...”

A su vez, el último párrafo de este artículo 151.2 establece que *“de no cumplimentarse adecuadamente el requerimiento en el plazo señalado,*

se entenderá que el licitador ha retirado su oferta, procediéndose en este caso a recabar la misma documentación al licitador siguiente, por el orden en que hayan quedado clasificadas las ofertas”.

Por su parte, la primera frase del apartado 3 del citado artículo 151 señala que *“el órgano de contratación deberá adjudicar el contrato dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la documentación”.*

Por la evolución legislativa descrita podría pensarse que ha existido una voluntad del legislador contraria a admitir la adjudicación a la segunda mejor oferta de la licitación cuando el contrato se encuentra en fase de ejecución, e incluso en un momento previo, cuando ha sido adjudicado pero todavía no se ha formalizado. Esta interpretación se sustentaría en que el vigente TRLCSP, a diferencia del TRLCAP y la redacción originaria de la LCSP en el aspecto que nos ocupa, viene referido al periodo previo a la adjudicación del contrato, mientras que las otras normas citadas permiten que se puede utilizar la facultad incluso cuando se proceda a la resolución de un contrato que ya se estaba ejecutando.

Sin embargo, en opinión de este Consell Jurídic, esta cuestión no puede resolverse de manera tan expeditiva, sino que ha de ser analizada con mayor reflexión.

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que el TRLCSP, en cuanto al requerimiento y, en su caso, adjudicación a la segunda mejor oferta, parte de una concepción totalmente distinta a la anteriormente mantenida en las leyes citadas: el requerimiento y en su caso adjudicación a la siguiente mejor oferta se convierte en un deber de la Administración, a diferencia de las normas de contratación pública anteriores que lo concebían como una mera facultad del órgano de contratación.

En efecto, por la redacción del artículo 151.2 TRLCSP (dice *“procediéndose, en este caso...”*), si concurre la circunstancia descrita (no aportación de la documentación requerida a la mejor oferta) la empresa que ha presentado la segunda mejor oferta disfrutaría de un auténtico derecho a que se le formule el requerimiento y, caso de cumplirlo, a la posterior adjudicación del contrato, de modo que el órgano de contratación no tendría una facultad discrecional de requerir o acudir a una nueva convocatoria pública, sino que necesariamente tendría que requerir la oportuna documentación a la siguiente mejor oferta, a no ser que la Administración renunciase a celebrar el contrato por la concurrencia de razones de interés público debidamente justificadas o que

desistiera justificadamente del procedimiento por infracción no subsanable de las normas de preparación o de adjudicación del contrato, pero en ambos casos (renuncia o desistimiento) con las correspondientes compensaciones económicas a los candidatos o licitadores (artículo 155 TRLCSP).

El legislador parte de la idea de que iniciado el procedimiento la Administración tiene que culminarlo con su adjudicación y formalización, salvo que proceda la renuncia o el desistimiento con las correspondientes indemnizaciones a los licitadores o candidatos, por lo que la finalidad del precepto es la de proteger la posición del resto de licitadores admitidos en aquel procedimiento de contratación, de tal modo que frustrada la adjudicación inicial, y dado que en el procedimiento ya se han respetado los principios de la licitación pública, aquél de ellos que haya presentado la siguiente mejor oferta pueda ser requerido y, de cumplir el requerimiento, resultar adjudicatario, eludiendo la celebración de una nueva convocatoria pública.

En este sentido llama la atención que para el legislador ese imperativo de requerir y, en su caso, adjudicar a la siguiente mejor oferta sólo exista cuando el contrato no haya podido adjudicarse al mejor oferente inicial, porque con el actual TRLCSP –a diferencia del TRLCAP– la perfección del contrato, es decir, el nacimiento a la vida jurídica del contrato con los correspondientes derechos y obligaciones de las partes contenidos en aquél (artículo 1258 Cc), no se produce con su adjudicación, sino en el momento posterior de su formalización (artículo 27.1 TRLCSP). Si lo que se pretendía era proteger la posición de los licitadores admitidos a la licitación, lo lógico hubiera sido extender ese deber del órgano de contratación, al menos, hasta el supuesto de imposibilidad de formalización del contrato adjudicado por causa imputable al adjudicatario, en la medida en que previamente a estar formalizado el contrato ni el adjudicatario puede iniciar la ejecución del contrato, ni tiene derecho alguno al pago de las contraprestaciones previstas en aquél, salvo que se trate de contratación de emergencia (artículos 156.5 y 160.2 TRLCSP), o de los contratos menores (artículos 138.3 TRLCSP), que no requieren formalización escrita. Además, el tiempo que media entre la adjudicación y la formalización es tan escaso (según el artículo 156.3 TRLCSP, menos de 15 días hábiles siguientes a aquél en que se reciba la notificación de la adjudicación en los contratos no sujetos a regulación armonizada) que lo más oportuno para el interés público y para la eficiencia en la actuación administrativa hubiera sido que la Ley también hubiera permitido el requerimiento y, en su caso,

la adjudicación a la segunda mejor oferta, porque existen licitadores aptos que han participado en el procedimiento licitatorio y porque todavía no se ha iniciado la ejecución de las prestaciones del contrato, siendo presumible que de abrirse nuevamente el objeto del contrato a la licitación pública el importe cuantitativo de las ofertas que se podrían presentar sería muy similar.

Sin embargo, recientemente el legislador valenciano si que ha previsto para los contratos de enajenación de bienes inmuebles y derechos inmobiliarios de la Generalitat que *“en el caso de que la adjudicación resultase fallida por no poder formalizarse el contrato por causa imputable al adjudicatario”* se pueda *“realizar la enajenación a favor del licitador que hubiese presentado la siguiente oferta más ventajosa o procederse a la enajenación directa del bien, siempre que no hubiera transcurrido más de un año desde la celebración de la subasta”* (artículo 83.1 cuarto párrafo de la Ley 14/1983, de 3 de diciembre, de Patrimonio de la Generalitat, en la redacción dada por el Decreto Ley del Consell 1/2013, de 1 de marzo, convalidado por Resolución 215/VIII, de 21 de marzo, del Pleno de Les Corts). Obsérvese que el contrato de enajenación de inmuebles y derechos inmobiliarios tiene naturaleza jurídica de contrato privado (artículo 4.1.p) del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre) por lo que la Administración carece de las prerrogativas de ejercicio unilateral que dispone sobre los contratos administrativos, entre las que se encontraría la potestad de resolución, por lo que el legislador valenciano no ha podido extender esa facultad de adjudicación del contrato patrimonial a la siguiente mejor oferta en los supuestos de resolución contractual

Con independencia de que hubiera sido conveniente que el legislador hubiera extendido ese deber incluso a los supuestos de imposibilidad de formalización del contrato por causa imputable al adjudicatario, es razonable interpretar que su voluntad ha sido la de preservar los derechos de los licitadores que han participado en el procedimiento de licitación garantizándoles el derecho subsidiario a la adjudicación según el orden de sus ofertas (porque ya se ha seguido un procedimiento, con estricto respeto a los principios de la licitación pública).

También es comprensible que el TRLCSP no haya querido extender ese deber del órgano de contratación cuando se resuelva sobrevenidamente el contrato, al ser consciente de que la resolución puede producirse incluso cuando han transcurrido varios años desde su formalización y no ser

conveniente en este caso la adjudicación a la segunda mejor oferta, sino la celebración de una nueva convocatoria pública, pues podrían haberse producido importantes variaciones en las circunstancias que fueron tenidas en cuenta en la licitación inicial (por ejemplo que la Administración ya no considere necesaria la ejecución de las prestaciones pendientes, o que estime conveniente modificar las prestaciones inicialmente diseñadas para incorporar los avances técnicos o tecnológicos producidos), o que existe la posibilidad de que durante ese tiempo las empresas puedan realizar ofertas sensiblemente mejores a las presentadas.

Pero ante esa falta de previsión del legislador no debe colegirse necesariamente la existencia de una prohibición absoluta a la introducción en los Pliegos de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) de esa facultad del órgano de contratación, pues el TRLCSP no lo prohíbe expresamente, sino que simplemente omite cualquier referencia al respecto, guardando silencio, por lo que puede postularse su admisibilidad si la mencionada cláusula establece de manera clara e inequívoca el alcance y los requisitos para el ejercicio de esa facultad, con prudencia, dentro del respeto riguroso a los principios de la contratación pública (publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, y transparencia).

Lo que si parece evidente es que el órgano de contratación, ante la ausencia de previsión expresa en el TRLCSP en cuanto a la posibilidad de adjudicar a la siguiente mejor oferta cuando se proceda a la resolución del contrato, no podrá directa y automáticamente requerir y, en su caso, adjudicar y formalizar el contrato, pues ello iría contra el principio constitucional de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE), así como los de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, y transparencia, característicos de la contratación pública.

De esta vulneración podría derivárseles un perjuicio cierto a las empresas en el supuesto de que estando interesadas en la celebración de aquel contrato, empero hubieran descartado presentarse a la licitación inicial al tener conocimiento de la existencia de otras empresas que pudieran presentar ofertas más ventajosas a las suyas y confiar en que siempre tendrían la posibilidad de participar en una nueva convocatoria pública de licitación para los hipotéticos supuestos de imposibilidad de formalización del contrato adjudicado a la mejor oferta o de resolución del contrato inicialmente celebrado. Es evidente pues que la falta de publicidad previa de esa posibilidad de adjudicar a la siguiente mejor oferta implicaría que aquellas empresas que hubieran decidido no participar en la licitación por ser conscientes de no poder aportar la

oferta más atractiva, ya no podrían hacerlo con posterioridad si la Administración decidiese adjudicar a la segunda mejor oferta, por el simple hecho de no haberse presentado inicialmente a la licitación inicial y no abrirse una nueva convocatoria pública.

En conclusión, por no preverlo expresamente la legislación de contratación pública y por no haber existido publicidad previa del reconocimiento al órgano de contratación de la facultad de adjudicar a la siguiente mejor oferta en los casos de no formalización del contrato por el primer adjudicatario o de resolución del contrato celebrado con éste, ha de quedar descartada la adjudicación a la siguiente mejor oferta por vulneración de los principios generales antes enunciados.

La inclusión en los Pliegos particulares de la facultad de adjudicar a las siguientes licitadoras después de la resolución del contrato

Dicho lo anterior, la cuestión auténticamente relevante es la de si, ante el silencio del legislador, resulta admisible que los Pliegos pertinentes habiliten al órgano de contratación para requerir la documentación a la siguiente mejor oferta y, caso de cumplir el requerimiento, a adjudicarle el contrato, cuando el contrato inicial a celebrar con la empresa que hubiera presentado la mejor oferta se malograra antes de su formalización (por ejemplo si el adjudicatario manifiesta su decisión irrevocable de no formalizar o de no ejecutar el contrato), o, incluso, cuando celebrado el contrato se haya procedido a su resolución (ya sea antes o después de iniciar la ejecución de sus prestaciones).

Ha de advertirse que las cláusulas de los Pliegos de cláusulas administrativas particulares son "*parte integrante*" de los contratos (artículo 115.3 TRLCSP), pudiendo contener además de aquellas declaraciones que sean específicas del contrato de que se trate y del procedimiento y forma de adjudicación, "*las que se considere pertinente incluir y no figuren en el pliego de cláusulas administrativas generales*" (artículo 67.1 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, en adelante RGLCAP), así como "*los restantes datos y circunstancias que ... el órgano de contratación estime necesario para cada contrato singular*" (artículo 67.2.x) RGLCAP).

La fijación del contenido de las cláusulas o condiciones de los pliegos de cláusulas administrativas particulares o de los contratos que celebren

las Administraciones Públicas no es ilimitado, porque el artículo 25.1 TRLCSP permite que en los contratos puedan incluirse *“cualesquiera pactos, cláusulas y condiciones”*, pero *“siempre que no sean contrarios al interés público, al ordenamiento jurídico y a los principios de buena administración”*, que operan como límites infranqueables en el diseño de los clausulados.

Vaya por delante que, en opinión de este Consell, la exclusión de plano de la posibilidad de incluir en los Pliegos particulares una cláusula como la descrita puede producir resultados insatisfactorios, y que por el contrario su introducción puede resultar verdaderamente conveniente para el interés público y para una buena administración. No tiene sentido que, por ejemplo, si el contrato no se va a formalizar por voluntad del adjudicatario y está íntegramente pendiente de ejecución, o si simplemente se ha ejecutado una parte ínfima del contrato y ha transcurrido un periodo no excesivamente largo de tiempo desde su formalización, los Pliegos no puedan permitir la adjudicación a la segunda mejor oferta o, de no ser posible con ésta, a la siguiente o siguientes, y en lugar de ello sea inexorablemente necesario celebrar una nueva convocatoria pública, cuando con la publicidad indicada cuantas empresas lo han estimado oportuno hubieran podido presentar su correspondiente oferta, y hubieran sido perfectamente concededoras y hubieran aceptado aquella posibilidad de adjudicación. Es indudable que en estos supuestos de no admitirse esta posibilidad se producirá un retraso en la adjudicación y un innecesario aumento de la burocracia administrativa precisa para la tramitación de un nuevo expediente de contratación, cuando resulta más que probable que de celebrarse nueva convocatoria de licitación las empresas presentarán ofertas muy parecidas o incluso superiores.

Conforme al TRLCSP la adjudicación de los contratos del sector público se somete previamente a los procedimientos formalizados regulados en la referida norma, que son ordinariamente el abierto y el restringido, que garantizan la libre concurrencia de las empresas interesadas (artículo 138.2 TRLCSP), incorporándose al expediente antes de la licitación los Pliegos particulares de contratación y los Pliegos de Prescripciones Técnicas Particulares (artículos 109.3, 115 y 116 TRLCSP), con la exigencia de publicidad en los correspondientes Diarios Oficiales de un anuncio de licitación en el que se reflejen con claridad las condiciones licitatorias (artículo 142 TRLCSP), así como la garantía del tratamiento igualitario y no discriminatorio a los licitadores y candidatos, y el respeto a los principios de transparencia y de confidencialidad de la información (artículos 139 y 140 TRLCSP).

Pero todas esas exigencias ya se han cumplido cuando, ante la imposibilidad de formalizar el contrato con la mejor oferta inicial o producida la resolución del contrato celebrado con aquélla, se adjudica la parte del contrato todavía no ejecutada al licitador que presente la siguiente mejor oferta, porque en el procedimiento de contratación seguido para la selección de la mejor oferta ya se han respetado las normas reguladoras de la preparación y adjudicación de los contratos, así como también los principios de licitación pública (publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, transparencia), así como el principio de seguridad jurídica.

Con tal publicidad previa, cualquier empresa interesada ya habría podido tener conocimiento -por advertirlo así los Pliegos- de esa potencialidad de ser adjudicatarias si no se llega a formalizar el contrato con la empresa con mejor oferta o, incluso, si una vez formalizado se procede posteriormente a su resolución. Esa posibilidad real de las empresas de conocimiento previo a la licitación de la citada facultad permitiría salvaguardar los principios de seguridad jurídica, transparencia, publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, porque aquéllas empresas reacias a participar por desconfiar de ser capaces de presentar inicialmente la mejor oferta, podrían ponderar la conveniencia de presentarse a la licitación con la expectativa, al menos, de poder ser destinatarias de una adjudicación subsidiaria por el fiasco de la empresa oferente mejor clasificada o, incluso, de la siguiente o siguientes adjudicatarias.

Se podría objetar que con el ejercicio de tal facultad no se adjudicaría el contrato a la mejor oferta (artículo 150 TRLCSP), sino a la siguiente o siguientes, por el orden en que hubieran quedado clasificadas, pero tal objeción no parece tener la consistencia suficiente para impedir a los Pliegos prever este mecanismo, que actúa de modo subsidiario cuando se frustra el contrato con la mejor empresa. En ningún momento se produce la preterición de la mejor oferta, ya que la adjudicación se realizará inicialmente a la empresa que mejor oferta presente, y sólo supletoriamente, frustrado el contrato todavía no formalizado con aquélla o no totalmente ejecutado por haberse operado la resolución del contrato, se produciría la adjudicación de la parte del contrato todavía no ejecutada a la siguiente mejor oferta.

Además, este criterio de la “*publicidad*” o “*previsión*” en los PCAP también es utilizado por la jurisprudencia o por el TRLCSP como elemento esencial a la hora de abordar la validez de una licitación o, incluso, la viabilidad de la modificación de los contratos del sector público,

aceptándolas si la previa publicidad ha existido y negándola en caso contrario.

También la Junta Consultiva de Contratación Administrativa comparte esta doctrina en cuanto a la modificación contractual en sus Informes 47/1998 y 48/1995, entre otros, que declaran que *“celebrada mediante licitación pública la adjudicación de un contrato, tanto administrativo como privado, la adjudicación... en cuanto a precio y demás condiciones, no puede ser alterada sustancialmente por vía de modificación consensuada, ya que ello supone un obstáculo a los principios de libre competencia y buena fe que deben presidir la contratación de las Administraciones Públicas, teniendo en cuenta que los licitadores distintos del adjudicatario podían haber modificado sus proposiciones si hubieran sido conocedores de la modificación que posteriormente se produce”*.

En coherencia con el límite general expuesto el propio Título V TRLCSP distingue entre modificaciones *“previstas en la documentación que rige la licitación”* y las *“no previstas en la documentación que rige la licitación”*, admitiendo con normalidad las *“modificaciones previstas”* porque los licitadores tienen (o, si observan una mínima diligencia, han podido tener) conocimiento de los estrictos términos en los que podrá operar la modificación contractual, respetándose así los principios típicos de la contratación pública.

Sin embargo, en cuanto a las *“modificaciones no previstas”*, el TRLCSP recoge con carácter tasado los presupuestos habilitantes, establece límites muy estrictos para su procedencia (por ejemplo que no igualen o excedan del 10 % del precio de adjudicación del contrato; que no varíen sustancialmente la función y características de la prestación inicialmente contratada; que no se altere la relación entre la prestación contratada y el precio, tal como quedó definida por las condiciones de la adjudicación...-artículo 107 TRLCSP-), y, además introduce, como causa general de prohibición de la modificación, que *“pueda presumirse que, de haber sido conocida previamente la modificación, hubiesen concurrido al procedimiento de adjudicación otros interesados, o que los licitadores que tomaron parte en el mismo hubieran presentado ofertas sustancialmente diferentes a las formuladas”* (artículo 107.3.e) TRLCSP).

Por último, si tanto la resolución contractual como la declaración de invalidez de los contratos administrativos son formas de extinción del vínculo contractual con el contratista, y en ambos casos los contratos

que se extinguen pueden estar en fase de ejecución, no resulta coherente que en caso de invalidez se permita declarar la nulidad de actuaciones con retroacción del procedimiento para valorar las ofertas aptas para licitar al objeto de proceder a una nueva adjudicación y formalización del contrato eventualmente con una empresa distinta y por un precio distinto, y sin embargo que no se permita que los Pliegos de contratación particulares habiliten al órgano de contratación para adjudicar a la siguiente mejor oferta presentada cuando se resuelva el contrato inicialmente celebrado.

En efecto, la jurisprudencia admite con normalidad respecto a los contratos administrativos declarados inválidos que, incluso aunque estén parcialmente ejecutados, una vez constatada la invalidez de la adjudicación (por ejemplo, porque no se ajusta la propuesta de la Mesa de Contratación a los criterios del PCAP –STS 20/7/2009, STSJ Castilla y León 21/9/2007- o porque aún adjudicándose a la oferta económica más ventajosa la empresa que la presenta no cumple los requisitos de aptitud necesarios para ejecutar la prestación -STS 19/12/2000-), se retrotraiga el procedimiento para hacer una nueva adjudicación a la empresa que resulte procedente, o incluso para que directamente el órgano judicial, tras anular la adjudicación a otra empresa que carecía de aptitud para celebrar aquel contrato, determine quién debe ser la adjudicataria por disponer de elementos de juicio suficientes para ello (STS 8/7/2005).

Admitida la posibilidad de introducir en los Pliegos de cláusulas particulares la facultad del órgano de contratación de requerir y, en su caso, adjudicar a la siguiente mejor oferta presentada o, subsidiariamente, a las siguientes, según el orden en el que hubieran quedado clasificadas las ofertas, cuando se frustre la formalización del contrato con el adjudicatario inicial o cuando se resuelva el contrato originariamente celebrado, la cuestión que se plantearía sería la determinación de los límites dentro de los cuales podría ejercerse tal facultad y que deberían constar en esos Pliegos.

A efectos orientativos, por el detalle de su regulación, podrían tomarse como referencia los límites fijados para las modificaciones “previstas” en la documentación que rige la licitación. El TRLCSP admite con gran amplitud estas modificaciones “*siempre que en los pliegos o en el anuncio de licitación se haya advertido expresamente de esta posibilidad y se haya detallado de forma clara, precisa e inequívoca las condiciones en que podrá hacerse uso de la misma, así como el alcance y límites de las modificaciones que puedan acordarse con expresa indicación del por-*

centaje del precio del contrato al que como máximo pueden afectar y el procedimiento que haya de seguirse para ello” (artículo 106 primer párrafo TRLCSP). Así mismo, añade que *“los supuestos en que podrá modificarse el contrato deberán definirse con total concreción por referencia a circunstancias cuya concurrencia pueda verificarse de forma objetiva y las condiciones de la eventual modificación deberán precisarse con un detalle suficiente para permitir a los licitadores su valoración a efectos de formular su oferta y ser tomadas en cuenta en lo que se refiere a la exigencia de condiciones de aptitud a los licitadores y valoración de las ofertas”* (artículo 106 segundo párrafo TRLCSP).

Por tanto, puede sustentarse que la introducción de esta cláusula en el PCAP será posible siempre que no sólo se refleje expresamente esa facultad del órgano de contratación, sino que se concreten los extremos que hemos referido y que, seguidamente, analizamos.

Respecto a la exigencia de la indicación *“del porcentaje del precio del contrato al que como máximo pueden afectar”*, se considera prudente que se fije como límite para la adjudicación a la segunda (o en su caso, siguientes ofertas) que su oferta no exceda del 10 % del precio de adjudicación del contrato inicial, porque la razón fundamental de introducir una cláusula en los PCAP que otorgue al órgano de contratación la facultad de adjudicar a la siguiente mejor oferta o a las siguientes, por el orden en que hubieran quedado clasificadas, es evitar dilaciones innecesarias en la tramitación de un nuevo expediente de contratación cuando de instruirse éste pueda preverse lógicamente que las nuevas ofertas que se reciban sean análogas o ligeramente superiores económicamente a las ya presentadas. Si con la adjudicación a la segunda mejor oferta se produce un notable incremento del precio del contrato lo lógico será abrir un nuevo procedimiento licitatorio para tratar de obtener mejores ofertas. Además, este porcentaje del 10% es el que se fija como límite para la procedencia de realizar modificaciones en los contratos no previstas en la documentación que rige la licitación, de tal modo que cuando éste se excede y ello no está contemplado en los PCAP o en el Anuncio de Licitación se entiende que la modificación altera condiciones esenciales de la licitación y adjudicación (artículo 107.3.d) TRLCSP).

También se considera aconsejable que esta facultad se circunscriba exclusivamente a los contratos no sujetos a regulación armonizada, porque los sujetos a tal regulación normalmente superan cuantías muy elevadas (en el caso de obras o concesión de obras públicas, su valor estimado a efectos de licitación es igual o superior a 5 millones de

euros, mientras que en los contratos de suministros y de servicios, su valor estimado es igual o superior a 200.000 euros), de tal modo que el que el porcentaje de la siguiente mejor oferta sea inferior al 10% del precio de adjudicación del contrato inicial no garantiza que, en términos absolutos, se pueda producir un incremento considerable del precio del contrato.

Respecto al resto de circunstancias o límites objetivos cuya verificación permita la adjudicación a la siguiente mejor oferta, habrá que añadir, por lo menos, las siguientes:

- 1ª) Que no se varíen las características de las prestaciones a ejecutar por el contratista fijadas en el Pliego de cláusulas particulares, pues si así fuera se afectaría a los principios de publicidad y concurrencia, igualdad y no discriminación, y seguridad jurídica, al adjudicarse prestaciones distintas a las publicitadas en la fase previa a la licitación.
- 2ª) Que el precio ofertado por la correspondiente empresa para la ejecución de las prestaciones inicialmente contempladas en el Pliego no se altere al alza, y además, en el caso de que la nueva adjudicación traiga causa de la previa resolución de un contrato parcialmente ejecutado, que el precio final de adjudicación se reduzca proporcionalmente para ajustarlo a las prestaciones pendientes de ejecución.
- 3ª) Que, en el caso de resolución del contrato inicial, la adjudicación a la empresa que presente la siguiente mejor oferta o las siguientes, por el orden en que quedaron clasificadas las ofertas, se produzca antes de que no haya transcurrido un plazo relativamente excesivo desde la formalización del contrato inicial, como podría ser el plazo de 1 año, porque transcurrido ese plazo la variación de las circunstancias del mercado podrían hacer aconsejable proceder a una nueva licitación pública para conocer nuevas ofertas.

En cuanto al procedimiento a seguir bastará con indicar en la referida cláusula que, constatados los presupuestos que permiten el ejercicio de la facultad del órgano de contratación, la instrucción consistirá en una propuesta de requerimiento de aportación de documentación a la empresa que hubiera presentado en la licitación la siguiente mejor oferta o a las siguientes, por el orden en que hubieran quedado clasifi-

cadadas, para que en el plazo de los 10 días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que se hubiera recibido el requerimiento, manifieste su intención o no de continuar interesada en la ejecución del contrato, y en el caso de estar interesada aporte la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o autorice al órgano de contratación para obtener de forma directa la acreditación de ello, de disponer de los medios que se hubiere comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato, y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente (artículo 151.2 primer párrafo TRLCSP).

Junto a la citada propuesta de requerimiento deberán indicarse las concretas prestaciones que deben ejecutarse, el plazo de ejecución y el precio y/o, en su caso, las demás contraprestaciones a las que tendría derecho la nueva empresa adjudicataria, en los estrictos términos de su oferta, por las prestaciones pendientes de ejecutar.

También deberá aportarse un informe de la Asesoría Jurídica sobre la procedencia del requerimiento y, en su caso, la adjudicación (artículo 97 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre –en adelante, RTRLCAP-), junto con la constancia de la fiscalización previa del gasto por la Intervención (artículo 97 RTRLCAP).

Seguidamente se practicará requerimiento por el órgano de contratación a la empresa que hubiera presentado en la licitación la siguiente mejor oferta o a las siguientes, por el orden en que hubieran quedado clasificadas, con indicación de los extremos reflejados en la letra a) (artículo 115.2 primer párrafo TRLCSP).

Por todo lo expuesto este Consell Jurídic considera que, en los términos expuestos, sería admisible jurídicamente la inclusión en los Pliegos de cláusulas administrativas particulares que rijan los contratos administrativos de la facultad del órgano de contratación de requerir y, en su caso, adjudicar al licitador o licitadores siguientes al que hubiera presentado la mejor oferta, cuando el adjudicatario inicial manifiesta su decisión irrevocable de no formalizar el contrato, o aún si habiéndolo formalizado el contrato fuera resuelto por la Administración.

De estimarse oportuno por los órganos de contratación la inclusión de tal cláusula, la redacción de ésta, con carácter orientativo, podría ser la siguiente:

“Cuando por causa imputable al adjudicatario no puede formalizarse el contrato o cuando se acuerde la resolución del contrato celebrado, la Administración podrá, antes de proceder a una nueva convocatoria pública, adjudicar la parte del contrato todavía no ejecutada al licitador o licitadores siguientes a aquél, por orden de sus ofertas, siempre que concurran las siguientes circunstancias:

- 1ª.- Que no se trate de un contrato sujeto a regulación armonizada.*
- 2ª.- Que con la nueva adjudicación no se varíen las características de las prestaciones a ejecutar por el contratista según aparecen fijadas en el PCAP.*
- 3ª.- Que la oferta económica que fue presentada por el licitador requerido no iguale o supere el 10 por ciento del precio por el que se adjudicó el contrato inicialmente.*
- 4ª.- Que el precio ofertado por la correspondiente empresa para la ejecución de las prestaciones inicialmente contempladas en el PCAP no se altere al alza, y además, en el caso de que la nueva adjudicación traiga causa de la previa resolución de un contrato parcialmente ejecutado, que el precio final de adjudicación se reduzca proporcionalmente para ajustarlo a las prestaciones pendientes de ejecución.*
- 5ª.- Que, en el caso de resolución del contrato inicial, la adjudicación a la empresa que presente la siguiente mejor oferta o las siguientes, por el orden en que quedaron clasificadas las ofertas, se produzca antes de que haya transcurrido un año⁵ desde la formalización del contrato inicial que ha sido resuelto.*

⁵ Téngase en cuenta que, precisamente, en la legislación patrimonial valenciana este plazo de un año es el que se toma como límite máximo para poder proceder a la enajenación de bienes inmuebles o derechos inmobiliarios a favor de licitador que hubiera presentado la siguiente oferta más ventajosa, cuando la adjudicación hubiese resultado fallida por no poder formalizarse el contrato por causa imputable al adjudicatario (artículo 83.1 cuarto párrafo de la Ley 14/1983, de Patrimonio de la Generalitat, anteriormente citado).

6ª.- *Que el licitador propuesto para la adjudicación preste su conformidad a la formalización del contrato, previa la tramitación del siguiente procedimiento:*

a) *Elaboración de una propuesta de requerimiento de aportación de documentación a la empresa que hubiera presentado en la licitación la siguiente mejor oferta o, subsidiariamente, a las siguientes, por el orden en que hubieran quedado clasificadas, para que en el plazo de los 10 días hábiles, a contar desde el siguiente a aquél en que se hubiera recibido el requerimiento, manifieste su intención o no de continuar interesada en la ejecución del contrato, y en el caso de estar interesada aporte la documentación justificativa de hallarse al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias y con la Seguridad Social o autorice al órgano de contratación para obtener de forma directa la acreditación de ello, de disponer de los medios que se hubiere comprometido a dedicar o adscribir a la ejecución del contrato, y de haber constituido la garantía definitiva que sea procedente.*

Junto a la citada propuesta de requerimiento deberán indicarse las concretas prestaciones que deben ejecutarse, el plazo de ejecución y el precio y/o, en su caso, las demás contraprestaciones a las que tendría derecho la nueva empresa adjudicataria en los estrictos términos de su oferta por las prestaciones pendientes de ejecutar.

b) *Informe de la Asesoría Jurídica sobre la procedencia del requerimiento y, en su caso, la adjudicación.*

c) *La fiscalización previa del gasto por la Intervención.*

d) *El requerimiento por el órgano de contratación a la empresa que hubiera presentado en la licitación la siguiente mejor oferta o, subsidiariamente, a las siguientes, por el orden en que hubieran quedado clasificadas, con indicación de los extremos reflejados en la letra a).*

e) La aportación dentro de plazo por la empresa requerida de la documentación exigible para la adjudicación del contrato.”

Dicho lo que antecede, se sugiere que, caso de considerarlo oportuno, se introduzca una cláusula como la indicada para prever la eventualidad de que antes del cumplimiento del contrato se proceda a su resolución, evitando los inconvenientes de la tramitación de un nuevo expediente de contratación para la ejecución de la parte del contrato todavía no ejecutada.

—