Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

MEMORIA DE 2025

Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

MEMORIA DE 2025

Que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana eleva al Consell y a Les Corts Valencianes, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1. 3º de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu.

VALÈNCIA, 2026

Edita: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana
Maquetación: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

ÍNDICE

Introducción 9

Primera parte

EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA DURANTE EL AÑO 2025

I. Composición del Consell Jurídic Consultiu 13

II. Organigrama del consell jurídic consultiu 15

III. Función consultiva 17

A) Estadística de asuntos dictaminados (1 de enero de 2025 a 31 de diciembre de 2025) 18

B) Estadística de asuntos sometidos a consulta 36

IV. Funcionamiento del Consell Jurídic Consultiu 39

A) Acuerdos del Consell Jurídic Consultiu 39

B) Revista española de la función consultiva 40

C) Publicidad de la actividad del Consell Jurídic Consultiu 43

D) Unidad de Igualdad 45

E) Convenios de cooperación para realizar prácticas formativas en el Consell Jurídic Consultiu por estudiantes universitarios 47

F) Relaciones institucionales y protocolo 48

V. Personal e infraestructura 61

A) Biblioteca 61

B) Tecnologías de la información y la comunicación 63

C) Gestión presupuestaria 65

D) Personal 65

E) Contratación 66

F) Registro 69

Segunda parte

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

Introducción 73

I. Los reembolsos por compensación excesiva en el ámbito de la acción concertada para la prestación de servicios sociales por las entidades sin ánimo de lucro 75

II. Delegación de la competencia de gestión de la recaudación de la tasa municipal por recogida domiciliaria de basuras realizada por la comisión de gobierno local en favor de la empresa concesionaria del servicio de abastecimiento de agua potable 83

III. Cómputo del número de años de prestación de servicio en otras administraciones locales para el reconocimiento del grado de desarrollo personal por un ayuntamiento 87

IV. La extinción de la responsabilidad civil "ex delicto" contraída frente a la administración local mediante dación de bienes en pago acordada transaccionalmente. 91

V. El equilibrio de competencias entre la comunidad autónoma y el ayuntamiento a propósito de la movilidad ciudadana 97

VI. Responsabilidad municipal en la información sobre la previa autorización en materia de costas en la concesión de licencia municipal para obras en zona de servidumbre de protección..... 103

VII. Exoneración de responsabilidad patrimonial a las entidades locales por daños y perjuicios sufridos por los particulares en los supuestos de riesgo imprevisible 107

VIII. La delimitación de la "zona de transición" en los nuevos apartados 5º y 6º de la disposición adicional primera de la Ley 7/2002 de 3 de diciembre, de la Generalitat, de protección contra la contaminación acústica 115

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La presente Memoria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, correspondiente al año 2025, fue aprobada por su Pleno en la sesión pública y extraordinaria celebrada el día 17 de junio de 2026.

Se ha elaborado con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1.3º de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu, que preceptúa lo siguiente:

> *«Anualmente, el Consell Jurídic Consultiu elevará al Consell y a Les Corts Valencianes una memoria donde se detalle la actividad del Consell en cada ejercicio y que 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 VALENCIANA DURANTE EL AÑO 2025

I

COMPOSICIÓN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

a 31 de diciembre de 2025

Presidenta

Hble. Sra. D.ª Margarita Soler Sánchez

Vicepresidente

Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso

Consejeras y consejeros

Ilma. Sra. D.ª M.ª Carmen Pérez Cascales

Ilmo. Sr. D. Joan Carles Carbonell Mateu

Ilmo. Sr. D. Francisco-Javier de Lucas Martín

Ilma. Sra. D.ª Fernanda Mª Lapresta Gascón

Secretario general

Ilmo. Sr. D. Joan Mª Tamarit i Palacios

SECCIONES DEL CONSELL JURIDIC CONSULTIU

El artículo 69 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu prevé la existencia de cinco Secciones permanentes, presidida cada una de ellas por una consejera o consejero electivo e integradas por una o más letradas o letrados. Su cometido es la elaboración de los proyectos de dictamen, sin perjuicio de las ponencias asumidas por la Presidencia.

Sección 1ª - Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete LLiso

Sección 2ª - Ilma. Sra. D.ª M.ª Carmen Pérez Cascales

Sección 3ª - Ilmo. Sr. D. Joan Carles Carbonell Mateu

Sección 4ª - Ilmo. Sr. D. Francisco-Javier de Lucas Martín

Sección 5ª - Ilma. Sra. D.ª Fernanda M.ª Lapresta Gascón

LETRADAS Y LETRADOS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Letrada mayor

Sra. D.ª Patricia Boix Mañó

Letradas y letrados

Sra. D.ª Pau Monzó Báguena

Sra. D.ª Teresa Vidal Martín

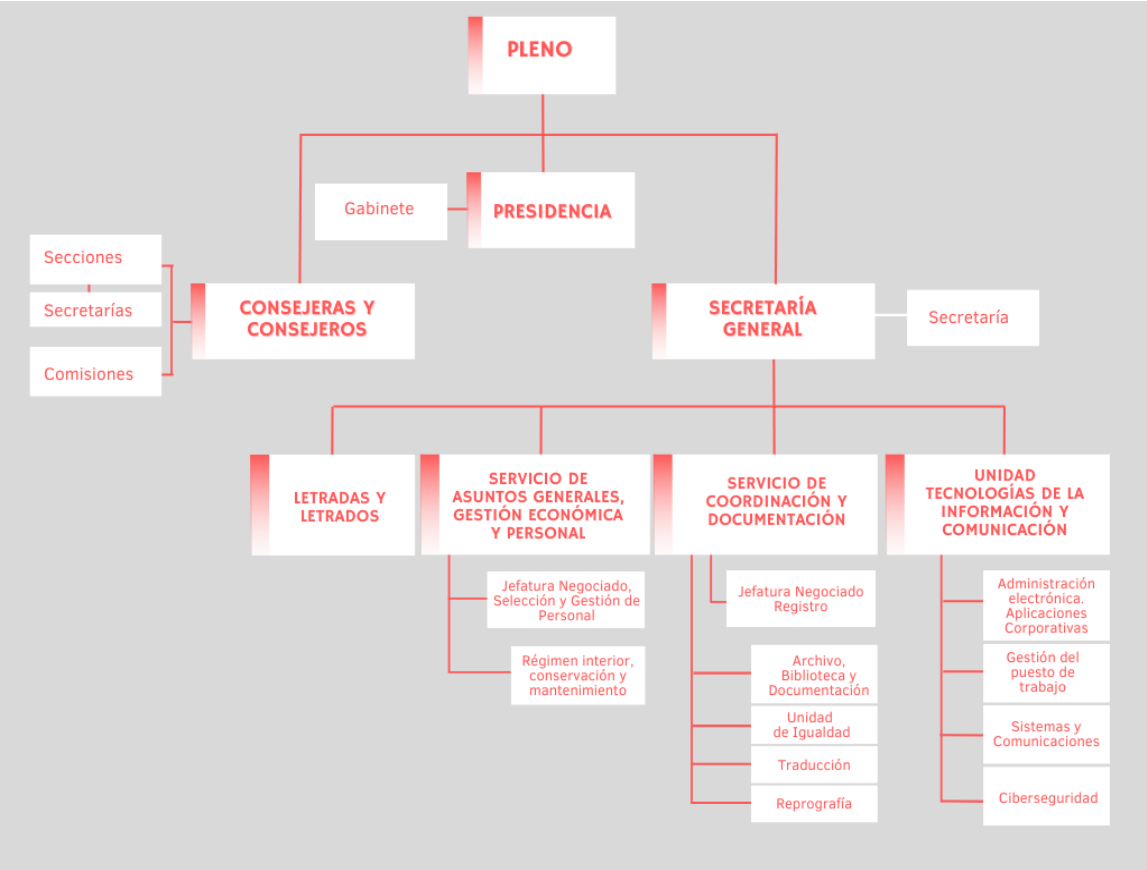
Sr. D. Juan Albero Valdés

Sra. D.ª Claudia Omarrementeria Gimeno

Sr. D. José Hoyo Rodrigo

II

ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU



III

FUNCIÓN CONSULTIVA

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

AÑO	CONSULTAS RECIBIDAS	DICTÁMENES APROBADOS
2025	**913**	**900**
2024	844	710
2023	898	923
2022	914	841
2021	810	800
2020	714	681
2019	687	739
2018	776	846
2017	845	835
2016	844	703
2015	728	751
2014	789	742
2013	744	736
2012	860	1.003
2011	1.471	1.506
2010	1.358	1.229
2009	1.034	1.009
2008	831	872
2007	911	1.119
2006	1.187	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
TOTAL	23.271	22.733

A

ESTADÍSTICA DE ASUNTOS DICTAMINADOS (1 DE ENERO DE 2025 A 31 DE DICIEMBRE DE 2025)

I.- Dictámenes aprobados en Pleno 900[1]

II.- Plenos celebrados 47

III.- Clasificación de los asuntos por autoridad consultante

AUTORIDAD CONSULTANTE	NÚMERO
Presidencia de la Generalitat	14
Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda	48
Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio	29
Conselleria para la Recuperación Económica y Social de la CV y de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio	1
Conselleria de Hacienda y Economía	12
Conselleria de Justicia y Administración Pública	41
Conselleria de Justicia e Interior	2
Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo	31
Conselleria de Sanidad	336
Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca	15
Conselleria de Emergencia e Interior	4
Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo	10
Ayuntamiento de Agost	1
Ayuntamiento de Aielo de Malferit	1
Ayuntamiento de Alaquàs	2
Ayuntamiento de Albal	2
Ayuntamiento de Albatera	2
Ayuntamiento de Alcoy	3
Ayuntamiento de Aldaia	1
Ayuntamiento de Alfafar	1
Ayuntamiento de Alfarb	1

[1] De los 900 dictámenes emitidos, 651 corresponden a expedientes del ejercicio 2025 y 249 al ejercicio de 2024.

Ayuntamiento de Algar de Palancia	1
Ayuntamiento de Alginet	1
Ayuntamiento de Algorfa	1
Ayuntamiento de Alicante	8
Ayuntamiento de Almassora	2
Ayuntamiento de Almenara	1
Ayuntamiento de Altea	1
Ayuntamiento de Alzira	4
Ayuntamiento de Atzeneta d'Albaida	1
Ayuntamiento de Aspe	1
Ayuntamiento de Benetússer	1
Ayuntamiento de Beniarbeig	1
Ayuntamiento de Benicarló	3
Ayuntamiento de Benicàssim	1
Ayuntamiento de Benidorm	3
Ayuntamiento de Beniparrell	1
Ayuntamiento de Benissa	3
Ayuntamiento de Bétera	6
Ayuntamiento de Burjassot	2
Ayuntamiento de Burriana	1
Ayuntamiento de Calp	2
Ayuntamiento de Callosa de Segura	2
Ayuntamiento de Canals	1
Ayuntamiento de Catadau	1
Ayuntamiento de Catarroja	7
Ayuntamiento de Castellnovo	1
Ayuntamiento de Castelló de la Plana	6
Ayuntamiento de Castelló de Rugat	1
Ayuntamiento de Chella	1
Ayuntamiento de Cheste	1
Ayuntamiento de Cocentaina	1
Ayuntamiento de Cortes de Pallás	1
Ayuntamiento de Crevillent	3
Ayuntamiento de Cullera	1
Ayuntamiento de Daimús	1
Ayuntamiento de Estubeny	1
Ayuntamiento de Dénia	14
Ayuntamiento de Dolores	2
Ayuntamiento del Campello	1
Ayuntamiento de Elda	2
Ayuntamiento de Elche	5
Ayuntamiento de Enguera	2
Ayuntamiento de Estivella	1
Ayuntamiento de Favara	1

Ayuntamiento de Fuenterrobles	1
Ayuntamiento de Gandia	7
Ayuntamiento de Godella	11
Ayuntamiento de Guardamar del Segura	2
Ayuntamiento de l'Alfàs del Pi	1
Ayuntamiento de l'Eliana	4
Ayuntamiento de Ibi	4
Ayuntamiento de Xàbia	2
Ayuntamiento de la Nucia	2
Ayuntamiento de l'Olleria	3
Ayuntamiento de la Pobla Llarga	1
Ayuntamiento de la Vall d'Uixó	1
Ayuntamiento de la Vila Joiosa	6
Ayuntamiento de Loriguilla	1
Ayuntamiento de Massamagrell	1
Ayuntamiento de Miramar	1
Ayuntamiento de Moixent	2
Ayuntamiento de Moncofa	1
Ayuntamiento de Novelda	2
Ayuntamiento de Oliva	9
Ayuntamiento de Onda	3
Ayuntamiento de Ondara	2
Ayuntamiento de Orihuela	1
Ayuntamiento de Paiporta	1
Ayuntamiento de Palmera	1
Ayuntamiento de Peníscola	1
Ayuntamiento de Petrer	1
Ayuntamiento de Picanya	2
Ayuntamiento de Picassent	1
Ayuntamiento de Piles	1
Ayuntamiento de Puçol	1
Ayuntamiento de Quart de Poblet	1
Ayuntamiento de Rafal	1
Ayuntamiento de Real	1
Ayuntamiento de Riba-roja de Túria	1
Ayuntamiento de Rocafort	2
Ayuntamiento de Rojales	1
Ayuntamiento de Ròtova	1
Ayuntamiento de Sagunt	2
Ayuntamiento de San Antonio de Benagéber	1
Ayuntamiento de Sant Mateu	1
Ayuntamiento de Sant Vicent del Raspeig	2
Ayuntamiento de Santa Pola	1
Ayuntamiento de Sax	3

Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna	4
Ayuntamiento de Teulada	1
Ayuntamiento de Tous	1
Ayuntamiento de Torrent	1
Ayuntamiento de Torrevieja	8
Ayuntamiento de València	31
Ayuntamiento de Vilallonga	1
Ayuntamiento de Villena	2
Ayuntamiento de Vila-real	2
Ayuntamiento de Vinaròs	4
Ayuntamiento de Xirivella	10
Agencia Valenciana Antifraude	1
Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (Avsre)	2
Consorcio Hospital General Universitario de València	21
Consorcio para la Ejecución de las previsiones del Plan Zonal de Residuos Zona 6 Área de Gestión A1	2
Consorcio Plan Zonal de Residuos 1 Área de Gestión C1	2
Consorcio Provincial Bomberos de Alicante	2
Consorcio Provincial Bomberos de València	1
Diputació Provincial d'Alacant	2
Entidad Saneamiento Aguas (EPSAR)	11
Diputació Provincial de Castelló	1
Diputació Provincial de València	15
Labora. Servicio Valenciano de Empleo y Formación	3
Mancomunitat de Municipis de la Safor	1
OAM Palau de la Música, Congressos i Orquestra de València	3
Universitat d'Alacant	1
Universitat Jaume I de Castelló	1
Universitat Miguel Hernández de Elx	4
Universitat Politècnica de València	2
Universitat de València	6
TOTAL	**900**

IV.- Clasificación de los dictámenes por materias

MATERIA	Nº
Consultas preceptivas	
(Artículo 10 Ley 10/1994, de creación del CJCCV)	
Anteproyectos de leyes (artículo 10.2)	6
Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general (artículo 10.4)	75
Indemnizaciones de daños y perjuicios y responsabilidad patrimonial (artículo 10.8.a)	533
Revisión de oficio de actos administrativos (artículo 10.8.b)	155
Contratos administrativos (artículo 10.8.c)	76
Modificación de los planes de urbanismo, las normas complementarias y subsidiarias y los programas de actuación que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos (artículo 10.8.e)	25
Recursos extraordinarios de revisión (artículo 10.8.g)	3
Transacción judicial o extrajudicial sobre derechos económicos de la Hacienda Pública.	1
Recurso de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.	1
Régimen local	2
Consultas facultativas	
(Artículo 9 Ley 10/1994, de creación del CJCCV)	23
Expte. 505/2024 del Ayuntamiento de Puçol en relación con la propuesta formulada por la “Sociedad Civil Particulares Valle Residencial Los Monasterios” de convenio con el ayuntamiento para la gestión del abastecimiento domiciliario de agua no potable para usos secundarios de riego.	
Expte. 696/2024 del Ayuntamiento de Riba-roja de Túria sobre solicitud de modificado de precio vía revisión de tarifas con el objetivo de restaurar el equilibrio económico del contrato administrativo de concesión del servicio de agua potable y alcantarillado del municipio de Riba-Roja del Túria.	
Expte. 734/2024 del Ayuntamiento de San Antonio de Benagéber relativo a la consulta sobre la no realización de consulta preceptiva al IRESCON.	

Expte. 813/2024 de la Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda sobre la conveniencia de solicitar a las entidades, sin ánimo de lucro, del tercer sector reintegros/reembolsos de cualquier compensación excesiva recibida en el ámbito de la acción concertada.

Expte. 001/2025 del Ayuntamiento de Albatera sobre dudas relativas a la organización y composición del órgano ambiental municipal.

Expte. 002/2025 del Ayuntamiento de la Vila Joiosa relativo a diferentes aspectos de contratación de personal interino dentro del convenio "Contracte Programa" suscrito entre el ayuntamiento y la Generalitat.

Expte. 107/2025 de la Agencia Valenciana Antifraude sobre permutas de puestos de policía local de la Comunitat Valenciana.

Expte. 127/2025 del Ayuntamiento de Albatera sobre si un funcionario de carrera del ayuntamiento puede pasar a situación de excedencia voluntaria automática por prestar servicios en el sector público cuando el nuevo puesto obtenido es de interinidad o contrato laboral temporal.

Expte. 128/2025 del Ayuntamiento de Bétera relativo a diferentes cuestiones de si las obras de ampliación de las instalaciones del municipio de Bétera pueden adjudicarse directamente a la mercantil Aguas de Valencia, S.A., como parte del objeto del contrato administrativo suscrito en 1998, entre el ayuntamiento y dicha mercantil.

Expte. 234/2025 del Ayuntamiento de Benicarló sobre si son competentes los ayuntamientos para conceder y abonar las prestaciones económicas individuales a ciudadanos extranjeros que carecen del NIE, están empadronados y, en no pocos casos, con menores a cargo o en situación de vulnerabilidad por razones humanitarias, por ser la administración más próxima.

Expte. 291/2025 del Ayuntamiento de Alginet relativo a diferentes cuestiones relacionadas con una urbanización situada en suelo urbano, donde el agente urbanizador incumplió y el ayuntamiento tuvo que asumir la gestión subsidiaria, en virtud de lo que declaró una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

Expte. 293/2025 del Ayuntamiento de Xàbia sobre el objeto de determinar la viabilidad de adoptar las medidas de restablecimiento del equilibrio económico de contrato para la prestación del servicio de recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, gestión de ecoparque, limpieza de zonas públicas y de playas, que plantea la empresa contratista.

Expte. 294/2025 del Ayuntamiento de la Vila Joiosa relativo a cómo proceder para el caso de reconocer la carrera profesional de los funcionarios, en activo, en ese ayuntamiento que prestaron servicio en otras administraciones y que no tienen aprobada la carrera profesional.

Expte. 308/2025 del Ayuntamiento de Aldaia sobre diferentes cuestiones relacionadas con la determinación de la procedencia o no del abono a un empleado de la indemnización establecida en la Ley 20/2021, tras su cese como funcionario interino del Ayuntamiento de Aldaia.

Expte. 334/2025 del Ayuntamiento de Benidorm relativo a la consulta sobre diversas cuestiones a fin de clarificar la procedencia de las instancias que se presentan ante

esta Entidad Local, por las que se interesa el reembolso de los gastos judiciales de empleados públicos y de miembros de la Corporación.

Expte. 401/2025 de la Conselleria de Justicia y Administración Pública respecto a viabilidad jurídica formal y material de la proposición de ley ordinaria ante el Congreso de los Diputados, presentada por el Grupo Parlamentario Compromís, prevista en el artículo 174 del Reglamento de Les Corts Valencianes, para la derogación expresa del Decreto de Nueva Planta de 29 de junio de 1707.

Expte. 413/2025 de la Diputació Provincial de Castelló relativo a titulaciones exigibles para la cobertura de puestos de trabajo adscritos a la Diputación de Castellón.

Expte. 416/2025 de la Conselleria de Sanidad sobre regulación de los contratos de gestión de servicios públicos, en la modalidad de concesión administrativa, relativos a la prestación de la asistencia sanitaria integral en los Departamentos de Salud de La Ribera, Dénia, Manises, Torrevieja y Elx-Crevillent.

Expte. 466/2025 del Ayuntamiento de l'Eliana relativo a diferentes cuestiones sobre la situación creada en el municipio de l'Eliana, por Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana (FGV), al haber suprimido el paso a nivel para los viandantes que existía desde hace más de 130 años.

Expte. 509/2025 de la Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda sobre los reintegros de importes no justificados de transferencias destinadas a municipios y mancomunidades para la financiación de servicios sociales e instrumentadas mediante contrato programa.

Expte. 640/2025 del Ayuntamiento de Almassora relativo a los problemas de contaminación acústica de una zona residencial, en su término municipal, confrontando con un polígono industrial denominado "El Serrallo".

Expte. 662/2025 del Ayuntamiento de Oliva relativo a la consulta, en materia de reconocimiento del derecho al abono de unos ciertos complementos, a causa de una serie de dudas jurídicas relacionadas con la aplicabilidad de diversas sentencias del Tribunal Supremo, y con la interpretación de la normativa aplicable al caso concreto.

Expte. 859/2025 del Consorcio Provincial de Bomberos de València relativo a los efectos de determinar si es procedente o no admitir al procedimiento de provisión temporal, mediante comisión de servicios, para el puesto de trabajo de inspector/a-oficial jefe de Forestales, al aspirante que posee la condición de funcionario de carrera en la categoría de técnico Forestal.

V.- Porcentaje de los dictámenes por materias

Anteproyectos de leyes	0,67 %
Proyectos de reglamentos	8,33 %
Indemnización de daños y perjuicios	59,22 %
Revisión de oficio de actos administrativos	17,22 %
Contratos administrativos	8,44 %
Modificación del planeamiento urbanístico	2,78 %
Recursos extraordinarios de revisión	0,33 %
Consultas facultativas	2,56 %
Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional	0,11%
Transacción judicial o extrajudicial sobre derechos económicos de la Hacienda Pública	0,11%
Régimen local	0,22%

VI.- Dictámenes emitidos con carácter de urgencia 60

VII.- Asuntos dejados sobre la Mesa (art. 60 Reglamento) 1

VIII.- Asuntos desechados por el Pleno (art. 58 Reglamento) 0

IX.- Asuntos retirados del orden del día de la sesión 42

X.- Votos particulares emitidos 14

- Dictamen 068/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso y de la consejera Ilma. Sra. D.ª Carmen Pérez Cascales.
- Dictamen 091/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 207/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 240/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 434/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 547/2025, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente del consejero Ilmo. Sr. D. Javier de Lucas Martín.
- Dictamen 642/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 643/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 644/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 710/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso y de la consejera Ilma. Sra. D.ª Carmen Pérez Cascales.
- Dictamen 740/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 785/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 800/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 801/2025, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.

XI.- Sentido de las resoluciones recaídas en asuntos dictaminados[2]

En cumplimiento del artículo 6 del Reglamento de este órgano consultivo (que dispone que la autoridad consultante comunicará al Consell Jurídic Consultiu, en el plazo de 15 días, la resolución recaída o la disposición aprobada), han tenido entrada en el Registro de resoluciones y disposiciones un total de 336, de las cuales 156 corresponde a asuntos sometidos en el año 2024, y 180 a asuntos del ejercicio contemplado.

De estas 336 resoluciones o disposiciones comunicadas, 327 han sido dictadas de conformidad con el dictamen emitido y 9 bajo la fórmula de "oído el Consell Jurídic Consultiu". Porcentualmente, la proporción de conformidad, por tanto, ha sido del 97,32%.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Conforme con el Consell	248	620	353	463	507	522	564	473	514	635
Oído el Consell	42	75	41	41	24	39	62	55	70	102

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Conforme con el Consell	782	543	605	734	932	624	470	390	431	307
Oído el Consell	139	67	72	73	123	60	50	29	35	32

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Conforme con el Consell	358	464	288	258	262	314	441	327	176	
Oído el Consell	33	40	56	45	15	15	20	15	4	

[2] Hasta el 31-12-2025 se habían comunicado un total de 15.079 resoluciones.

Los datos referidos a 2025 solo incluyen las comunicaciones recibidas hasta el 31 de diciembre de 2025. Falta recibir a esa fecha 564 resoluciones de asuntos dictaminados en 2025.

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
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por R.B., S.A., por los daños derivados de la declaración de nulidad de las normas urbanísticas transitorias (Ayuntamiento de Dénia).	690/2024
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por M.G.M., consecuencia de una atención insuficiente y contraria a la *lex artis ad hoc* (Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública).	009/2025
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por F.B.T. y R.P.M., con motivo de la defectuosa asistencia sanitaria recibida por su hijo menor de edad (Conselleria de Sanidad).	011/2025
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por T.B.H., como consecuencia de contagio de tuberculosis (Conselleria de Sanidad).	084/2025
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por R.M.B.M., por daños producidos por caída en la vía pública (Ayuntamiento de Gandía).	264/2025
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por H.N.N., con motivo de la caída que sufrió en hospital, debido a las obras que en él se estaban realizando (Conselleria de Sanidad).	302/2025
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por E.J.V.M., y C.S.G. consecuencia del deficiente servicio sanitario prestado a su hijo menor (Conselleria de Sanidad).	498/2025
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por L.G.H., con motivo de caída casual por el hueco de ascensor (Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo).	505/2025
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada C.C.M., como consecuencia de caída sufrida en la vía pública (Ayuntamiento de Gandía).	520/2025

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 2025:

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

- Anteproyecto de ley de protección y ordenación de la costa valenciana.
- Anteproyecto de ley reguladora del acceso al entorno de las personas con discapacidad usuarias de perro de asistencia.
- Anteproyecto de ley, de la Generalitat, de creación del Ilustre Colegio de Economistas de València por unificación del Colegio de Economistas de València con el Colegio Oficial de Titulares Mercantiles y Empresariales de València.
- Anteproyecto de ley, de la Generalitat, por la que se modifica el artículo 161 de la Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat por el que se dispone la creación del Tribunal Administrativo Valenciano de Contratos Públicos.
- Anteproyecto de ley, de la Generalitat, de disolución del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Bellas Artes y Profesores de Dibujo de la Comunitat Valenciana.
- Anteproyecto de ley para la mejora de la renta valenciana de inclusión.

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

- Proyecto de orden por la que se derogan diversas órdenes de bases reguladoras de subvenciones de este departamento.
- Proyecto de orden por la que se modifica la Orden 8/2023, de 20 de abril, de la Conselleria de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas de intervención en el sector apícola en la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el cual se establece la política de la seguridad de la información de la Administración de la Generalitat.
- Proyecto de orden por la que se regula el régimen de diseño e implantación de cerramientos en el sistema ferroviario autonómico.
- Proyecto de orden, de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo, por la cual se regula y convoca el procedimiento de consulta a los representantes legales del alumnado para elegir la lengua base aplicable a partir del curso escolar 2025-2026.

- Proyecto de decreto por el que se regulan las entidades colaboradoras de certificación y los entes habilitados en el ámbito de la simplificación administrativa.
- Proyecto de orden por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas LEADER para la ejecución de las operaciones conforme a las estrategias de desarrollo local participativas, contempladas en el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común de España (PEPAC) 2023-2027.
- Proyecto de orden por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas al sector vitivinícola de la Comunitat Valenciana para la promoción en mercados de países terceros.
- Proyecto de decreto por el que se regulan las funciones de las agencias para el fomento de la innovación comercial y el procedimiento para su acreditación por la Generalitat.
- Proyecto de orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas a las comunidades de regantes y otras entidades de riego, en relación con la rehabilitación de balsas de riego para la mejora de sus condiciones de seguridad.
- Proyecto de decreto de simplificación administrativa y transformación digital.
- Proyecto de orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a impulsar un nuevo modelo económico de la industria audiovisual, en materia de producción de obras cinematográficas y obras audiovisuales, en territorio valenciano.
- Proyecto de orden por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la transferencia de conocimientos y actividades de formación e información, previstas en el marco de las intervenciones, para el desarrollo rural del plan estratégico de la política agrícola común para el periodo 2023-2027.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se desarrollan y regulan procedimientos en materia de sanidad y bienestar animal y se modifican varios decretos en materia de sanidad, bienestar, trazabilidad, identificación y registro de las explotaciones ganaderas en la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto, del Consell, de constitución del Consejo Valenciano de Colegios Profesionales de Trabajo Social.
- Proyecto de orden sobre selección, provisión de puestos de carácter temporal y nombramiento de personal funcionario interino de los cuerpos de médicos/as forenses, facultativos/as especialistas, ayudantes de laboratorio, gestión procesal y administrativa, tramitación procesal y administrativa y auxilio judicial de la Administración de Justicia en la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto por el que se establece el currículo, la ordenación y la evaluación de la educación básica de las personas adultas, y se regula la prueba para que las personas mayores de dieciocho años puedan

obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria en la Comunitat Valenciana.

- Proyecto de decreto, del Consell, sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios.
- Proyecto de orden, de la Conselleria de Justicia y Administración Pública, por la que se derogan siete disposiciones de bases reguladoras de subvenciones.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se regula el régimen de contratación de expertos del sector productivo y profesorado especialista en los centros públicos de enseñanza no universitaria dependientes de la conselleria con competencias en materia de personal docente.
- Proyecto de decreto, de la Conselleria de Hacienda y Economía, por el que se modifica el anexo II del Decreto 200/2022, de 24 de noviembre, del Consell, por el que se regula la responsabilidad social de las entidades valencianas.
- Proyecto de orden, de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, por la que se establece la estructura, disposición de la información y forma de cumplimentación del libro de registro de explotación para las explotaciones ganaderas de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de orden de la Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo, por la que se regula la prueba para la obtención directa del título de bachiller para personas mayores de veinte años en la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de orden, de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas al establecimiento de personas jóvenes agricultoras y nuevos agricultores de la Comunitat Valenciana, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agraria Común de España 2023-2027.
- Proyecto de decreto por el que se desarrolla la Ley 2/2022, de 22 de julio, de la Generalitat, de ordenación del ejercicio de las profesiones del deporte y la actividad física en la Comunitat Valenciana y se regula el procedimiento de actuación de la Inspección Deportiva.
- Proyecto de decreto, del Consell, de aprobación del Estatuto de la Agencia Tributaria Valenciana.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se desarrolla la Ley Reguladora del Fondo de Cooperación Municipal de los Municipios y Entidades Locales Menores de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto del Consell, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Superior de Inspección de Tributos de la Generalitat (A1-09).)
- Proyecto de orden por la que se establecen las bases reguladoras aplicables a las intervenciones en materia forestal 6881.4 Inversiones forestales no productivas en otras actuaciones selvícolas con objetivos

ambientales y 6883 Inversiones forestales productivas, relacionadas con la capacidad productora de los montes y el desarrollo del sector económico forestal, en el marco del Plan Estratégico de la Política Agraria Común 2023-2027 (PEPAC).

- Proyecto de decreto, del Consell, de regulación de la utilización de unidades sanitarias móviles por los servicios de prevención de riesgos laborales.
- Proyecto de orden por la que se modifica la Orden 25/2023, de 31 de agosto, de la Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca, por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones de la Comunitat Valenciana a la suscripción de seguros agrarios incluidos en los planes anuales de seguros agrarios combinados.
- Proyecto de decreto por el que se establecen los curriculums de los ciclos formativos de grado medio y de grado superior de Formación Profesional, en aplicación de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.
- Proyecto de orden por la que se regulan las tarifas urbanas de los servicios de transporte público de personas en vehículos automóviles de hasta nueve plazas, del área de prestación conjunta de València.
- Proyecto de orden, de la Conselleria de Justicia y Administración Pública, sobre selección, provisión de puestos de carácter temporal y nombramiento de personal funcionario interino de los Cuerpos de Médicos/as Forenses, Facultativos/as Especialistas, Ayudantes de laboratorio, Gestión Procesal y Administrativa, Tramitación Procesal y Administrativa y Auxilio Judicial de la Administración de Justicia en la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se establecen los currículums de los ciclos formativos de Grado Básico de Formación Profesional, en aplicación de la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.
- Proyecto de decreto, del Consell de modificación del Decreto 172/2008, de 14 de noviembre, por el que se crea el Consejo de Casas Regionales de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se regulan los requisitos, en materia de higiene, de la carne de caza mayor silvestre destinada al consumo humano doméstico privado y al suministro directo de pequeñas cantidades de carne de caza mayor silvestre, por parte de las personas cazadoras.
- Proyecto de orden, de la Vicepresidencia Primera y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda, por la que se aprueba el reglamento de régimen interior del Consejo Valenciano de Promoción y Garantía de la Accesibilidad Universal.
- Proyecto de decreto, del president de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas al fomento de la economía local en los municipios en riesgo de despoblamiento en el ámbito de la Comunitat Valenciana.

- Proyecto de decreto, del president de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a sufragar los gastos de instalación, funcionamiento y mantenimiento de cajeros automáticos, en particular en los municipios en riesgo de despoblamiento.
- Proyecto de orden de XX de XX de 2025, de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, por la que regula la concesión de la autorización del uso de la etiqueta por la que se establecen disposiciones relativas a los controles, de conformidad con las normas de comercialización para el sector de las frutas y hortalizas
- Proyecto de orden, de la Conselleria de Emergencias e Interior, por la que se regula la formación de los responsables de Grupo de Consumidores Reconocidos como Expertos (RGCRE) y de los Consumidores Reconocidos como Expertos (CRE) en artificios pirotécnicos.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se establecen las directrices de gestión, caza y control de ungulados silvestres, así como las medidas de gestión de los subproductos generados en la actividad cinegética no destinados al consumo humano.
- Proyecto de decreto de ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales de grado, máster y doctorado en el ámbito de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se crea la red de espacios climáticos para la protección frente a temperaturas extremas por olas de calor de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de orden potencial vitivinícola de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de los Órganos de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto, del presidente de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones al fomento de la realización de actuaciones en edificios, espacios e infraestructuras municipales en los municipios en riesgo de despoblación.
- Proyecto de decreto, del presidente de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a la promoción de los senderos homologados en los municipios con riesgo de despoblación en la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las ayudas de minimis destinadas a las explotaciones de cría de conejos en el ámbito de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se modifica el Decreto 219/1997, de 12 de agosto, del Gobierno Valenciano, por el que se declaran zonas protegidas de interés pesquero.
- Proyecto de decreto por el cual se modifica el Decreto 38/2021, de 5 de marzo, del Consell, de Regulación de la Comisión Gestora de las

pruebas de acceso y preinscripción en las universidades del Sistema Universitario Valenciano.

- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se regulan las actuaciones a desarrollar en la Comunitat Valenciana relacionadas con los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se regula el documento de acreditación de las personas integrantes de los Cuerpos de Policía Local de la Comunitat Valenciana, así como el documento de acreditación de policía jubilado y el de acreditación de especie animal destinado a unidades policiales.
- Proyecto de decreto de modificación del Decreto 95/2016, de 29 de julio, del Consell, de regulación, limitación y transparencia del régimen del personal directivo del sector público instrumental de la Generalitat.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se aprueban los estatutos de la Universitat Jaume I.
- Proyecto de orden, de la Conselleria de Emergencias e Interior, por la que se regulan los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas, actividades socioculturales y establecimientos públicos para el año 2026.
- Proyecto de decreto, del Consell, de modificación del Decreto 27/2012, de 3 de febrero, del Consell, 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 declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado "Assut d'Antella – Creueta Alta", en el término municipal de Antella.
- Proyecto de orden por la que se aprueban los modelos de declaración del Canon de Saneamiento de la Generalitat.
- Proyecto de decreto por el que se regulan los Centros Valencianos en el Exterior de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se modifica el Decreto 187/1997, de 17 de junio, del Gobierno Valenciano, sobre servicios de urgencia y vacaciones de las oficinas de farmacia de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se modifica el Decreto 187/1997, de 17 de junio, del Gobierno Valenciano, sobre servicios de urgencia y vacaciones de las oficinas de farmacia de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto de modificación del Decreto 101/2024, del Consell, por el que se regulan los precios públicos de los servicios académicos y administrativos universitarios.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado "Bosc de ribera d'Algemesí", en el término municipal de Algemesí.

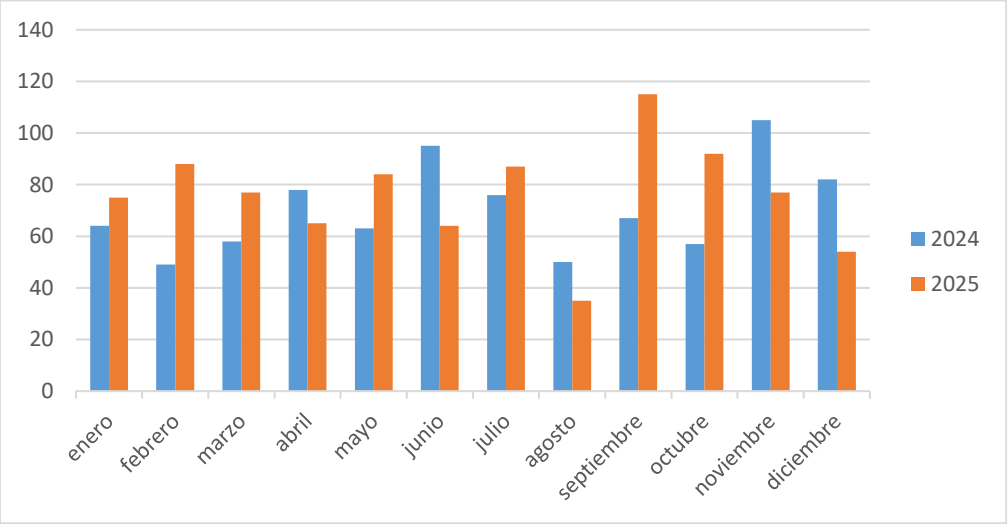
- Proyecto de decreto de constitución del Consejo Valenciano de Colegios Territoriales de Secretaría, Intervención y Tesorería de la Administración Local.
- Proyecto de orden por la que se establece la obligatoriedad para ciertos sujetos de la presentación por vía telemática de determinados modelos de autoliquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y de los tributos sobre el Juego.
- Proyecto de decreto, del Consell, de la convivencia en el Sistema Educativo de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de orden, de la Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas destinadas a las agrupaciones para tratamientos integrados en agricultura (ATRIA)".
- Proyecto de decreto, de modificación del Decreto 95/2016, de 29 de julio, del Consell, de regulación, limitación y transparencia del régimen del personal directivo del sector público instrumental de la Generalitat.
- Proyecto de decreto, del Consell, de la nueva estructura, organización y funcionamiento de la atención primaria y comunitaria del Sistema Valenciano de Salud.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se regula la fase nacional del procedimiento de registro, modificación y anulación de indicaciones geográficas para productos artesanales e industriales en el Registro de la Unión Europea en el ámbito de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto, del Consell, por el que se modifica el Decreto 9/1993, de 25 de enero, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento sobre Financiación de la Explotación de las Instalaciones de Saneamiento y Depuración.
- Proyecto de decreto por el que se regulan los requisitos y el procedimiento para la homologación de acciones formativas dirigidas al personal de las administraciones e instituciones públicas de la Comunitat Valenciana.
- Proyecto de decreto, del president de la Generalitat, por el que se regulan los procesos electorales de las federaciones deportivas de la Comunitat Valenciana en 2026.

B
ESTADÍSTICA DE ASUNTOS SOMETIDOS A CONSULTA

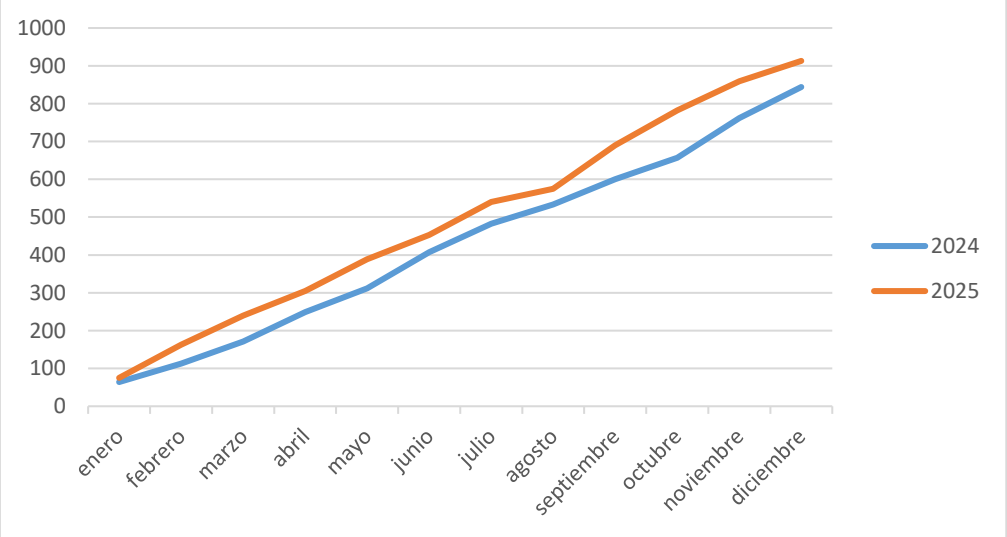
I.- Peticiones de dictamen (913).

Durante el año **2025** han tenido entrada en este Consell Jurídic Consultiu un total de **913** peticiones de dictamen, frente a las **844** solicitudes demandadas en el año 2024.

Número de solicitudes registradas en el Consell Jurídic Consultiu por meses



Número global de solicitudes registradas en el Consell Jurídic Consultiu



II.- Dictámenes que se han solicitado con carácter urgente 63

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 19

De este número, en 14 casos se cumplimentó la petición de antecedentes durante el ejercicio quedando, por tanto, 5 peticiones sin que por la Administración se haya contestado.

V.- Advertencias a la Generalitat por omisión de petición de dictamen preceptivo (artículo 8 Reglamento) 1

VI.- Cuantía reclamada en los expedientes de responsabilidad patrimonial que han sido dictaminados durante el ejercicio 2025.

La cantidad mínima reclamada ha sido de 16.744,33 € (dieciséis mil setecientos cuarenta y cuatro euros con treinta y tres céntimos) en el asunto que fue objeto del Dictamen 512/2025 Expediente 374/2025, a pesar de que la cuantía mínima a partir de la cual la consulta a este Consell Jurídic Consultiu se considera preceptiva es la de treinta mil euros (30.000). No obstante ello, esta Institución considera que, si la Administración recaba su parecer en un expediente, aunque no se alcance esta cuantía mínima, ha de atender la consulta formulada.

La cantidad máxima que se ha reclamado ha sido la de 56.605.156,98 € (cincuenta y seis millones seiscientos cinco mil ciento cincuenta y seis euros con noventa y ocho céntimos), en el asunto que fue objeto del Dictamen 639/2025, Expediente 485/2025.

IV
FUNCIONAMIENTO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

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

A
ACUERDOS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

De los diversos acuerdos que fueron adoptados durante el año 2025 por los distintos órganos del Consell Jurídic Consultiu, cabe destacar, por su relevancia, los siguientes:

1) Previa deliberación por el Pleno, en sesión celebrada el 16 de abril, la presidenta aprobó la resolución de 17 de abril por la que se modifica la vigente relación de puestos de trabajo y se ordena la publicación del texto refundido resultante.

2) Previa deliberación por el Pleno, en sesión celebrada el 2 de julio, la presidenta aprobó la resolución de 3 de julio por la que se aprueba el Protocolo de actuación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana frente al acoso sexual y por razón de sexo.

3) El I Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres del Consell Jurídic Consultiu fue firmado por la Comisión negociadora constituida al efecto el día 4 de julio, previa dación de cuenta de su contenido al Pleno en la sesión de 2 de julio.

4) Previa deliberación por el Pleno, en sesión celebrada el 9 de julio, la presidenta suscribió, el 8 de septiembre, un convenio entre Les Corts Valencianes, la Sindicatura de Comptes, el Síndic de Greuges y el Consell Jurídic Consultiu, por el que se acuerdan las condiciones de organización y financiación de una acción formativa de interés común en materia de ciberataques a ciertas infraestructuras de uso habitual.

5) En la sesión de 3 de septiembre, el Pleno aprobó el baremo de aplicación a los concursos de méritos para la provisión de los puestos de trabajo del grupo profesional C (subgrupos C1 y C2) del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, cuyo sistema de provisión es el de concurso específico.

Asimismo, aprobó las bases específicas por las que se rige el concurso especifico, abierto a personal funcionario de carrera de todas las administraciones públicas, para la provisión del puesto de trabajo de naturaleza funcionarial número 18, subgrupo profesional C1/C2, de la relación de puestos de trabajo del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

6) El Pleno, en sesión de 5 de noviembre, aprobó realizar una moción al Consell de la Generalitat instándole a que procediera a la modificación del segundo párrafo de la disposición adicional cuarta de la Ley 13/2004, de 27 de diciembre, de caza de la Comunitat Valenciana, por contradicción con el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En concreto, el Pleno instó a que se llevara a cabo la modificación legal pertinente con el fin de sustituir el inciso *"se entenderá aprobado"* por el inciso "*se podrá entender desestimado*", en los supuestos de falta de resolución expresa de los Planes Técnicos de Ordenación Cinegética.

B
REVISTA ESPAÑOLA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

La *Revista Española de la Función Consultiva* es una publicación de carácter semestral nacida en 2004 con el objeto de ser un punto de encuentro de los distintos órganos que en nuestro país tienen atribuida la función consultiva. La Revista constituye un espacio de investigación y estudio de la Administración Consultiva y, por ende, del Derecho que constituye la base de su actividad.

Las páginas de la *Revista Española de la Función Consultiva* pretenden dar a conocer el trabajo que realizan el Consejo de Estado y los distintos consejos consultivos autonómicos, tanto desde una perspectiva científica, con la publicación de estudios, como meramente informativa, dando cuenta de modificaciones legislativas, de composición o publicando dictámenes de interés.

Para conseguir su finalidad, la *Revista* cuenta con la colaboración de todos los consejos consultivos, cuyos presidentes y presidentas forman parte del Consejo Asesor. De esta manera, la *Revista* ha alcanzado en los últimos tiempos un notable nivel de calidad científica y de difusión como evidencian los principales índices de impacto y calidad.

Desde su creación y hasta la fecha, la edición de la *Revista Española de la Función Consultiva* se ha venido realizando en soporte papel, pero a partir de septiembre de 2021, el Consejo Asesor de la Revista entendió oportuno optar por la conversión del formato papel en formato digital, por considerar que este nuevo formato digital suponía una mejora, tanto en el acceso como en su difusión, dado que cuenta con enlaces directos, que permiten de una forma intuitiva e inmediata la entrada a los artículos deseados, siendo las publicaciones de acceso gratuito y libre en esta nueva versión electrónica. Entre las principales razones para impulsar este cambio se encuentran la mayor accesibilidad, la necesaria adaptación a la era tecnológica, el apoyo a la investigación, la mejor difusión del conocimiento y el compromiso con el medio ambiente.

Como viene siendo habitual, todos sus números pueden consultarse en la página web de este Consell, a través del siguiente enlace:
https://www.cjccv.es/Revista_Espanola?locale=es (castellano)
https://www.cjccv.es/Revista_Espanola?locale=va (valenciano)

Los números 37 y 38 de la *Revista Española de la Función Consultiva* se publicaron, en un único ejemplar con dos volúmenes, el día 16 de julio de 2025.

En el apartado «Estudios» del número 37 se recogen algunas de las conferencias pronunciadas en las XXII y XXIII Jornadas de la Función Consultiva celebradas en las ciudades de Logroño y Toledo en octubre de 2023 y septiembre de 2024, organizadas por los consejos consultivos de la Rioja y Castilla La Mancha, respectivamente.

En los distintos artículos, se abordan temas como «La indemnización del daño moral», «La inteligencia artificial en la función consultiva», «Calidad del procedimiento normativo y principio de seguridad jurídica», «Responsabilidad del contratista en las reclamaciones patrimoniales frente a la administración» y «La revisión de actos de procesos selectivos».

En el subapartado «Otros estudios», se incorpora un artículo sobre la Ley de Amnistía («Amnistía, así no») y otro sobre la potestad reglamentaria autonómica en el caso de los decretos del Consell de la Generalitat Valenciana.

El número 38 se ha dedicado de modo monográfico a la recopilación de todos los dictámenes de los órganos consultivos autonómicos en relación con los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la normalización institucional, política y social en Catalunya.

Los dos números se completan con las habituales secciones dedicadas a Dictámenes, Jurisprudencia, Referencias bibliográficas, Normativa de

interés e Información institucional y serán accesibles desde los siguientes enlaces:

https://www.cjccv.es/pdfs/pub/refc-n37_38.pdf

Estudios publicados en la *Revista Española de la Función Consultiva* durante 2025

Números 37 y 38

(Monográfico sobre XXII Jornadas Nacionales de la Función Consultiva. Consejo Consultivo de La Rioja

XXII Jornadas de la función consultiva, Logroño 25 a 27 de octubre de 2023)

JAIME AGUILAR FERNÁNDEZ HONTORIA. «La indemnización de los daños morales en caso de prisión preventiva no seguida de condena.»

XXIII Jornadas Nacionales de la Función Consultiva. Consejo Consultivo de Castilla La Mancha)

ISAAC MARTÍN DELGADO. «Inteligencia artificial y toma de decisiones administrativas: hacia el control efectivo del uso de sistemas algorítmicos en la actividad formal de la administración pública.»

JOAQUÍN MESEGUER YEBRA. «Calidad del procedimiento normativo y principio de seguridad jurídica.»

FRANCISCO EUSEBIO PUERTAS SEGUIDO. «La responsabilidad del contratista en reclamaciones patrimoniales frente a la administración pública por daños causados a terceros en la ejecución de los contratos.»

MIGUEL SÁNCHEZ MORÓN. «La Revisión de Oficio de los Actos Administrativos dictados en procedimientos de selección de personal.»

Otros estudios

IGNACIO SERRANO BLANCO. «Amnistía, así no.»

ALEJANDRO MARTÍNEZ QUIÑONES. «Una aproximación al diálogo consultivo jurisdiccional en el ámbito de la potestad reglamentaria autonómica: el caso de los decretos del Consell (2011-actualidad).»

C
PUBLICIDAD DE LA ACTIVIDAD DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

I. Memoria 2024

La Memoria del año 2024 fue aprobada por el Pleno del Consell Jurídic Consultiu el día 11 de junio y se presentó a la presidenta de les Corts Valencianes el día 25 de junio y al president de la Generalitat el día 10 de julio, en cumplimiento de lo preceptuado por el artículo 1. 3º de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

La Memoria se publicó en el portal web del Consell Jurídic Consultiu. La presidenta comunicó al resto de consejos consultivos, universidades, bibliotecas, organismos, instituciones y a un gran número de operadores jurídicos que esta se encuentra publicada y a disposición de cualquier persona interesada en la página web de esta institución.

II. Página Web del Consell Jurídic Consultiu

Desde el año 2000, el Consell Jurídic Consultiu dispone de un portal web, http://www.cjccv.es/, desde el cual se mantiene actualizada la información relacionada con la composición, las competencias, el funcionamiento, el portal de transparencia, los Dictámenes que han sido aprobados por el Pleno –que se publican transcurridos 15 días desde su remisión a la autoridad consultante–, así como una base de datos que contiene toda la doctrina legal emitida hasta el momento para su consulta.

Asimismo, se encuentran publicadas todas las memorias que la institución ha ido aprobando desde que iniciara su actividad en el año 1996 y los números de la *Revista Española de la Función Consultiva* editados hasta el momento.

También existe una sección denominada "Noticias", desde la cual se hace pública la información relativa a los actos desarrollados en el seno de la Institución o vinculados a esta.
Junto con la página web, desde septiembre de 2011, el Consell Jurídic Consultiu dispone de un perfil en la red social X, @CJCCV, a través del cual se informa puntualmente de los asuntos que han sido dictaminados por el Pleno en cada sesión, así como de los actos a los que la presidenta y los miembros del Pleno asisten en representación de la institución.

Todo ello se mantiene puntualmente actualizado con la intención de favorecer una mayor publicidad y transparencia en relación con la actividad de esta Institución.

D
UNIDAD DE IGUALDAD

El artículo 57 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 37/2019, de 15 de marzo, del Consell, creó la Unidad de Igualdad del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, incluyéndola en el Servicio de Coordinación y Documentación, bajo la coordinación de la Secretaría General.

Otra actividad institucional efectuada en esa línea, con motivo del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres 2025 (25N), consistió en la lectura pública de un manifiesto contra la violencia machista, guardándose a continuación un minuto de silencio por todas las víctimas.

El 4 de julio de 2025 la Comisión Negociadora del I Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres del CJCCV, integrada por la directora de la Unidad de Igualdad, el jefe de Servicio de Coordinación y Documentación del CJCCV y por dos representantes de los sindicatos UGT Serveis Públics-PV y CCOO FSC-PV, tras dar cuenta al Pleno, dio por concluidas las negociaciones y firmó el I Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres del CJCCV.

Su vigencia es de 4 años y durante este periodo se trabajará en torno a 7 objetivos que suponen la puesta en marcha de 22 medidas con el compromiso

de garantizar la igualdad de trato y de oportunidades de las mujeres y hombres que prestan sus servicios en el CJCCV. El Plan incluye como anexos el Protocolo de actuación del CJCCV frente al acoso sexual y por razón de sexo, así como, el acta de constitución de la Comisión de Seguimiento y Evaluación del Plan.

Asimismo, dedicado a la Unidad de Igualdad (UI) se añadió un nuevo apartado en la web institucional del CJCCV en la Sección de Transparencia y dentro de Información Institucional, Organizativa y de Planificación, con la finalidad de dar a conocer sus objetivos y actuaciones y divulgar el I Plan de Igualdad de Mujeres y Hombres del CJCCV y el Protocolo de Actuación del CJCCV frente al acoso sexual y por razón de sexo.

Por otro lado, con el objetivo de promover la formación y sensibilización en materia de igualdad, la UI ha continuado impulsando el servicio de difusión selectiva de información a través del correo electrónico, enviando información relevante como disposiciones generales publicadas en los diarios oficiales, y documentos de interés (artículos, dossiers, informes, estudios), así como información sobre cursos especializados, jornadas, debates y encuentros virtuales (*webinars*).

En cuanto a las campañas de información organizadas por la UI y dirigidas a todo el personal del CJCCV, como en años pasados, debe destacarse el acto realizado para conmemorar el Día Internacional de la Mujer 2025 (8M), consistente en la elaboración y presentación de un panel informativo bajo el lema «Los derechos de las mujeres en las declaraciones internacionales», donde se expusieron: la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana del año 1791, la Declaración de Sentimientos de Seneca Falls (Nueva York) de 1848, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 y el Convenio de Estambul de 2011.

En el proceso continuo de formación sobre la temática de la igualdad, debe destacar la asistencia de la directora de la UI a cursos virtuales, jornadas, encuentros y webinars sobre temas relacionados con la Igualdad de género, como el de «Acoso y violencias sexuales» o el de «Transparencia retributiva» con motivo del Día Europeo de la Igualdad Salarial, entre otros.

Por último, para velar por la aplicación efectiva del Plan de Igualdad y de las correspondientes normas en esta materia, y, en su caso, para detectar áreas de mejora en la organización del trabajo y adoptar medidas adecuadas, se designó a la directora de la UI como miembro del grupo de trabajo para la Evaluación de Riesgos Psicosociales en el CJCCV.

E
CONVENIOS DE COOPERACIÓN PARA REALIZAR PRÁCTICAS FORMATIVAS EN EL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU POR ALUMNADO UNIVERSITARIO

Al amparo de los convenios marco celebrados por el Consell Jurídic Consultiu con las Universidades que a continuación se relacionan, durante 2025 han cursado el módulo de Prácticas Externas del Grado en Derecho, en el Consell Jurídic Consultiu, el siguiente alumnado:

a) Universitat de València/Fundación Universidad Empresa:

- Joan Aznar Soler
- Carles Martínez Mollà
- Marta de los Baños Gimeno Gutiérrez

b) Universidad Jaume I de Castelló:

- María Sánchez Fernández

El programa desarrollado por el alumnado tuvo el siguiente contenido:

- Colaboración en tareas relacionadas con la Biblioteca del Consell Jurídic Consultiu.

- Clasificación de dictámenes y colaboración en la elaboración de voces jurídicas.

- Labores de documentación a los letrados y letradas.
- Manejo de bases de datos informáticas de jurisprudencia y legislación de Aranzadi, BOE, DOCV, así como las bases de datos del propio Consell Jurídic Consultiu.

- Seguimiento de las bases de datos propias del Consell Jurídic Consultiu.

- Redacción de borradores de proyectos de dictámenes.

F
RELACIONES INSTITUCIONALES Y PROTOCOLO

I. Reunión de presidentes y presidentas de las instituciones estatutarias valencianas

El 30 de enero tuvo lugar en la sede del Síndic de Greuges una reunión de las personas titulares de las presidencias de las diversas instituciones estatutarias valencianas, a la que asistió la presidenta del Consell Jurídic Consultiu, Margarita Soler y en la que se trataron diversas cuestiones de interés común a dichas instituciones.

II. Visita institucional de la presidenta del Consejo de Estado

El 8 de abril tuvo lugar, en la sede de este Consell, la visita institucional de la presidenta del Consejo de Estado, Carmen Calvo, quien mantuvo un encuentro con la presidenta, Margarita Soler y posteriormente una reunión con las consejeras, consejeros y secretario general de la institución. Durante la reunión, se abordó el papel y la relevancia de la función consultiva que desempeñan ambas instituciones y se destacó su contribución a la mejora de la calidad de nuestro sistema democrático y al buen funcionamiento del Estado de derecho.

III. Reconocimiento por la Universitat de València, con motivo de su 525º aniversario, al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

La Universitat de València, en el acto conmemorativo de su 525º aniversario, celebrado en el Paraninfo de la Universitat el día 14 de abril, manifestó su reconocimiento a la labor realizada por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, haciéndole entrega de un galardón en la persona de su presidenta.

IV. Asistencia a las Jornadas de la Función Consultiva en Eivissa

Los días 22, 23 y 24 de octubre, la presidenta, los consejeros y las consejeras, el secretario general y el cuerpo de letradas y letrados asistieron a las XXIV Jornadas de la Función Consultiva que fueron organizadas por el Consell Consultiu de les Illes Balears.

V. Visitas al Palau de Santa Bàrbara.

a) El día 14 de marzo visitaron la sede del Consell Jurídic Consultiu la fallera mayor infantil y la fallera mayor de la Falla Plaça del Negret, junto con otros miembros de la comisión fallera. La comitiva fue recibida por la presidenta y el personal de la Institución.

b) El 11 de abril, la presidenta recibió la visita del presidente del Consell Valencià de Cultura, D. José María Lozano Velasco.

c) El 22 de octubre, visitaron la sede de este Consell un grupo de estudiantes de Derecho de la Universidad de Múnich.

VI. Protectorado de Fundaciones de la Comunitat Valenciana

El Consell Jurídic Consultiu forma parte de la Comisión del Protectorado de Fundaciones de la Comunitat Valenciana, tal y como establece el artículo 41.3 del Decreto 68/2011, de 27 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunitat Valenciana. El Consell Jurídic Consultiu es representado en la referida Comisión por el consejero D. Javier de Lucas Martín, en virtud del acuerdo adoptado por el Pleno, en su reunión de 24 de abril de 2023.

Durante el año 2025, el Sr. De Lucas asistió a las cuatro reuniones celebradas por la Comisión del Protectorado de Fundaciones de la Comunitat Valenciana, el 3 de marzo, el 6 de mayo, el 29 de julio y el 28 de octubre, en las cuales se resolvieron un total de 26 expedientes.

VII. Asistencia a actos institucionales

Durante el año 2025, el Consell Jurídic Consultiu, representado por su presidenta y por los miembros del Pleno, asistió a los siguientes actos:

17 de enero

La consellera, Carmen Pérez, asistió al Acto de toma de posesión de la Rectora Mgfca., D.ª Amparo Navarro Faure, de la Universitat d'Alacant.

29 de enero

La consellera Fernanda Lapresta asistió al homenaje musical a Vicent Andrés Estellés, organizado por el Consell Valencià de Cultura.

13 de febrero

El vicepresidente, Enrique Fliquete, asistió a la conferencia «La separación de poderes y el futuro del Estado de Derecho», organizada por el Ilustre Colegio Notarial de València.

14 de febrero

La presidenta asistió al solemne acto de entrega de los Premios Rei Jaume I, en la Lonja de la Seda de València.

18 de febrero

La presidenta asistió a la conferencia «Radiografía de la Universidad española: de su impacto social a los retos de futuro», organizada por el Club de Encuentro, celebrado en el Hotel Valencia Palace.

20 de febrero

La consellera Carmen Pérez asistió al acto de entrega de los Premios Importantes, organizados por el Diario Información en el Auditorio ADDA de la Diputación de Alicante.

21 de febrero

La presidenta asistió a los Solemnes Actos Institucionales del Colegio Oficial de Graduados Sociales de València, en la Ciudad de la Justicia de Valencia.

28 de febrero

El conseller Joan Carles Carbonell asistió al acto académico que se celebra con motivo del 34º aniversario de la creación de la Universitat Jaume I, en el Paraninfo de la Universitat.

El vicepresidente, Enrique Fliquete, asistió a la Solemne Apertura del Año Judicial del Tribunal Eclesiástico de València, celebrado en el Centre Cultural La Beneficència.

3 de marzo

La presidenta asistió al acto «Mujeres Dana», organizado por la Delegación del Gobierno en la Comunitat Valenciana, celebrado en la Fundación Bancaja.

7 de marzo

La presidenta participó en la jornada «El control de las normas por parte de los órganos consultivos», organizada por el Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya y la Comissió Jurídica Assessora, en el Palau Centelles en Barcelona

8 de marzo

La presidenta asistió a la Mascletà en el balcón del Periódico Levante con motivo del Dia de la Dona.

21 de marzo

El vicepresidente, Enrique Fliquete, asistió al Solemne Acto de Investidura como doctor "honoris causa" de D. Fabrice Hadjadj por la Universidad Católica de València en la sede Trinitarios.

27 de marzo

La consellera, Fernanda Lapresta, asistió al acto «8 dones pel 8 de març», organizado por el Consell Valencià de Cultura, celebrado en el Palau de Forcalló

2 de abril

La presidenta asistió al acto de toma de posesión del Excmo. Sr. D. Manuel José Baeza Díaz-Portalés como presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, celebrado en la Ciudad de la Justicia de València.

8 de abril

La presidenta asistió a la VI edición de los premios El Periódico de Aquí València, celebrados en el Ateneo Mercantil de València.

9 de abril

La presidenta asistió a la conferencia «Las Fuerzas Armadas Españolas y sus desafíos ante el escenario estratégico actual», impartida por el Almirante General, Excmo Sr. D. Teodoro E. López Calderón, jefe del Estado Mayor de la Defensa, en el Ilustre Colegio Notarial de València.

30 de abril

La presidenta asistió al acto «Autores afectados por la Dana», organizado por la Delegación de Gobierno de la Comunitat Valenciana, en la plaza del Temple.

14 de mayo

La presidenta asistió al acto de toma de posesión de las nuevas Notarias en la Comunitat Valenciana, celebrado en el Ilustre Colegio Notarial de València.

16 de mayo

La presidenta asistió al acto de entrega del XXVIII Premio de Estudios Jurídicos Universitarios, que otorga la Fundación Profesor Manuel Broseta, en el Ilustre Colegio de Abogados de València.

27 de mayo

La presidenta asistió al acto de presentación del proyecto educativo de la Generalitat "Tu fas democràcia", en el salón de actos del institut Lluís Vives.

30 de mayo

La presidenta asistió a las Jornadas de Celebración del 40 Aniversario de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana, en CaixaForum.

10 de junio

La presidenta junto con la consellera Carmen Pérez y el conseller Joan Carles Carbonell asistieron al acto académico de entrega de las distinciones extraordinarias de la Universitat Jaume I de Castelló, en el que se distinguió a la exconsellera Asunción Ventura, celebrado en el Paraninfo de la Universitat.

12 y 13 de junio

La presidenta participó en la Universidad de Verano de la Universitat Jaume I de Castelló, con el título "Las madres de la Constitución Española: construyendo la democracia".

16 de junio

El conseller Joan Carles Carbonell asistió a la celebración del 30 aniversario de la Fundación por la Justicia, en el Auditorio Joan Plaça del Jardí Botànic de la Universitat de València.

20 de junio

La presidenta asistió a los actos institucionales y corporativos con motivo de la fiesta colegial del Ilustre Colegio de Procuradores de Valencia, celebrado en la Ciudad de la Justicia de València.

3 de julio

El conseller Joan Carles Carbonell asistió al acto de entrega de la Medalla de Honor del Consell Valencià de Cultura a l'Horta Teatre, celebrado en el Palau de Forcalló.

18 de julio

La presidenta asistió al acto de toma de posesión de la Sra. Mar Iglesias García como nueva académica de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, celebrado en la sala de actos del Monestir de Sant Miquel del Reis.

4 de septiembre

La presidenta asistió al "Encuentros Ser" con Ximo Puig, expresident de la Generalitat Valenciana, organizado por Radio Valencia, en el Hotel Westin.

11 de septiembre

La presidenta asistió al desayuno informativo de Fórum Europa Tribuna Mediterránea con D.ª Diana Morant, ministra de Ciencia, Innovación y Universidades, en el Hotel las Arenas de València.

12 de septiembre

La consellera Fernanda Lapresta asistió al Solemne Acto de Apertura de Curso Académico 2025/2026 de la Universitat Jaume I de Castelló, celebrado en el Paraninfo de la Universitat.

La presidenta asistió al Solemne Acto de apertura del curso 2025-2026, de la Universitat Politècnica de València, en el salón de actos del Edificio Nexus.

La presidenta asistió al Acto de juramento o promesa de nuevos letrados y letradas del Ilustre Colegio de Abogados de València, celebrado en el Palacio de Congresos de València.

18 de septiembre

La presidenta asistió a la gala de entrega de premios "Valencianos para el Siglo XXI", organizada por el periódico Las Provincias en el Roig Arena.

22 de septiembre

La presidenta asistió al acto de toma de posesión como presidenta de la Audiencia Provincial de Castelló de D.ª Sofía Díaz García, celebrado en el Salón de Actos de la Ciudad de la Justicia de Castelló.

25 de septiembre

La presidenta asistió a la Mesa de Análisis "DANA 29-O: balance de una catástrofe", organizado por Club de Encuentro Manuel Broseta.

26 de septiembre

La presidenta asistió al solemne acto de Apertura del Año Judicial y toma de posesión del presidente de la Audiencia Provincial de València, celebrado en el salón de actos de la Ciudad de la Justicia de València.

La presidenta asistió a los actos de graduación de Grados y Dobles Grados de la Facultat de Dret de la Universitat de València, celebrado en el Palau de les Arts Reina Sofia.

2 de octubre

La presidenta asistió al acto de apertura de Curso Académico 2025-2026 de la Universidad Europea de València, celebrado en el Salón de Actos del Campus Turia.

La presidenta asistió a los Premios Mujeres Tenían que Ser, organizado por Radio València, celebrado en La Rambleta.

7 de octubre

La presidenta asistió a la Mesa Redonda "El valencià en llibertat", "España en libertad. 50 años", organizada por Delegación de Gobierno de la Comunitat Valenciana, celebrada en el Palau del Temple.

17 de octubre

La presidenta asistió al acto institucional de apertura del curso académico 2025-2026 de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, celebrado en el Monestir de Sant Miquel dels Reis.

20 de octubre

La presidenta asistió a la Conferencia "El Poder Judicial, garante del Estado democrático de Derecho", organizada por el Ilustre Colegio Notarial de València y la Cátedra de Derecho Notarial de la Universidad Católica de València.

29 de octubre

La presidenta asistió al funeral de Estado por las víctimas de la Dana, presidido por Sus Majestades los Reyes, celebrado en el Museo de las Ciencias Príncipe Felipe.

7 de noviembre

La consellera Fernanda Lapresta asistió al solemne Acto de Apertura del Curso Académico 2025-2026 de la Universidad CEU-Cardenal Herrera, en el Paraninfo de la Universidad.

19 de noviembre

La presidenta recibe la distinción "Meninas 2025" por el compromiso con la igualdad en su trayectoria profesional, otorgada por la Delegación de Gobierno en la Comunitat Valenciana.

21 de noviembre

La presidenta asistió a los Solemnes Actos Institucionales del Colegio Oficial de Graduados Sociales, celebrado en el Salón de Actos de la Ciudad de la Justicia.

24 de noviembre

La presidenta asistió a la IX edición de los "Premios Celia Amorós" de la Diputació de València, celebrados en el Centre Cultural La Petxina con motivo de la conmemoración del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

25 de noviembre

La presidenta y el conseller Javier de Lucas asistieron al Solemne acto de Apertura del curso 2025-2026 de las Universidades Españolas, presidido por el Rey Felipe VI, en el Paraninfo de la Universitat de València.

La presidenta asistió al Acto de entrega de los Premios Rei Jaume I 2025, con la presencia de S.M. el Rey, en el Salón Columnario de la Lonja de la Seda de València.

28 de noviembre

La presidenta y el conseller Joan Carles Carbonell asistieron al acto cívico y ofrenda floral conmemorativo "25 años sin Ernest Lluch", celebrado en la Facultat d'Economia de la Universitat de València.

2 de diciembre

La presidenta asistió al acto de toma de posesión del president de la Generalitat, Juan Francisco Pérez Llorca, celebrado en el hemiciclo del Palau de Les Corts Valencianes.

4 de diciembre

La presidenta asistió al acto de toma de posesión del nuevo Consell, celebrado en el Palau de la Generalitat.

5 de diciembre

La presidenta asistió al acto institucional con motivo de la conmemoración del Día de la Constitución Española, organizado por la Delegación del Gobierno en la Comunitat Valenciana.

14 de diciembre

El vicepresidente asistió al "Concierto de Navidad", interpretado por el Coro Lex et Gaudium, perteneciente al Ilustre Colegio de Abogados de València.

17 de diciembre

La presidenta asistió al "40é aniversari del Consell Valencià de Cultura", celebrado en el Auditorio Santiago Grisolía del Museu de les Arts i les Ciències.

18 de diciembre

La presidenta asistió al acto Fórum Europa Tribuna Mediterránea con doña Pilar Bernabé, delegada del Gobierno en la Comunitat Valenciana.

19 de diciembre

La presidenta asistió a los actos de reconocimiento al personal jubilado, entrega de Premios Extraordinarios de Grado, Máster, Doctorado y los Premios de investigación Tomás y Valiente de la Facultat de Dret de la Universitat de València. En dicho acto pronunció la conferencia magistral el consejero Sr. Carbonell, quien fue una las personas que fueron reconocidas con motivo de la jubilación.

20 de diciembre

La presidenta asistió al acto de conmemoración del centenario del Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local.

V
PERSONAL E INFRAESTRUCTURA

A
BIBLIOTECA

Durante el año 2025 el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana adquirió 17 libros que, junto a donaciones e intercambios con otras instituciones, han supuesto que los fondos físicos de la Biblioteca se incrementen hasta un total de 6.368 obras a fecha de 31/12/2025.

Se han incorporado monografías relacionadas con la materia de Derecho Constitucional y de la Unión Europea y Derecho Administrativo, en concreto del proceso de contratación pública. También se ha producido la ampliación de la serie de Técnicas jurídicas y de la sección de referencia de la biblioteca.

Respecto a los fondos hemerográficos, se han renovado las suscripciones a las revistas especializadas *Revista Española de Derecho Administrativo* y *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, efectuándose su seguimiento, control y gestión. Del mismo modo se ha realizado la revisión del anuario *Parlamento y Constitución* de las Cortes de Castilla-La Mancha, completando el vaciado de números anteriores y creando enlaces retrospectivos a los artículos vaciados. También se han descargado los nuevos números digitalizados de las revistas *Aranzadi Doctrinal* y de la *Revista Española de Derecho Administrativo y* creado los hipervínculos con el objetivo de permitir el acceso a estas revistas de manera local.

Los fondos de la Biblioteca Virtual han continuado creciendo mediante el tratamiento documental (catalogación e indización) de obras editadas digitalmente y revistas electrónicas de acceso libre como las revistas publicadas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Asimismo, se ha continuado de forma sistemática y exhaustiva con el vaciado de los artículos contenidos en revistas y monografías jurídicas de los fondos físicos y virtuales del CJCCV, a fin de facilitar la búsqueda y así acceder de una manera más eficiente a la información que contienen.

Es interesante reseñar el servicio especializado que se continuó prestando consistente en la búsqueda, localización, selección y entrega de información precisa, referencias bibliográficas o documentos completos sobre específicos temas jurídicos u otros vinculados a aquéllos solicitados por la Presidencia, las Secciones, el personal Letrado, la Jefa de Gabinete o los titulares de las Jefaturas de Servicio del CJCCV, acudiendo a fuentes internas (bases de datos propias del CJCCV) y externas (catálogos colectivos, repositorios

digitales, redes de información o recursos web). Con la misma finalidad se ha continuado realizando procesos de selección de documentación y bibliografía (libros, dictámenes, revistas …).

Por otra parte, y tras la evaluación de las necesidades documentales y del análisis de la relación coste-eficacia de las propuestas económicas presentadas, se ha procedido a la renovación de las suscripciones a las bases de datos jurídicas de *Iberley* de la editorial Colex, *NEO* y los *Mementos Administrativos* de la editorial Lefebvre*, La Ley Digital* de la editorial Aranzadi La Ley*,* y *Tirant Prime* de la editorial Tirant lo Blanch*.*

Entre otras actividades necesarias, siguen llevándose a cabo las tareas de emisión de los correspondientes informes de recepción de conformidad de los fondos adquiridos y de su proceso técnico (sellado y registro, asignación de la signatura topográfica y tejuelado, catalogación, clasificación e indización …), y la petición de presupuestos para la adquisición de suministros menores.

Igualmente, han seguido prestándose servicios de apoyo documental con la ayuda del correo electrónico como la alerta diaria informativa de los sumarios del DOGV y del BOE, la distribución mensual de boletines informativos de las "Novedades bibliográficas" referenciando los artículos vaciados, y la remisión tanto de Disposiciones Generales de interés publicadas en los Diarios Oficiales, como de jurisprudencia y doctrina a través de Newsletter. De manera similar se ha difundido información sobre jornadas, debates, encuentros virtuales (*webinars*) y cursos especializados y se han organizado charlas dirigidas a la formación de los usuarios de las bases de datos jurídicas contratadas a fin de conocer las nuevas herramientas de búsqueda de información incorporadas.

En relación con el proceso técnico de los fondos, y concretamente en lo que respecta a la catalogación descriptiva, se ha actualizado el listado de materias utilizadas para describir el contenido de los documentos incorporando nuevos conceptos aceptados en el tesauro de referencia EUROVOC, de esta manera se ha facilitado la recuperación de información.

Por lo que se refiere a las tareas relacionadas con el mantenimiento de la colección del CJCCV, se ha elaborado el recuento cuatrimestral y la actualización de los fondos de la Biblioteca auxiliar, incorporando nuevas publicaciones y nuevas ediciones, y recolocando en la Biblioteca principal aquellos documentos que han sido actualizados.

Por último, cabe destacar que en el ámbito de la colaboración con las Universidades públicas y privadas de la Comunitat Valenciana, se ha proseguido con la coordinación de las prácticas formativas de los estudiantes de los últimos cursos de la titulación de Grado en Derecho, por medio de su gestión, seguimiento y evaluación.

B
TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

La actividad desarrollada por la Unidad de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones durante el año 2025 ha continuado avanzando en la modernización, aseguramiento y optimización de los sistemas tecnológicos que dan soporte al Consell Jurídic Consultiu. A lo largo del ejercicio se consolidaron proyectos estratégicos y se actualizaron infraestructuras críticas. Asimismo, se ampliaron los servicios prestados, manteniendo una atención constante a las necesidades del personal técnico y jurídico de la institución.

En relación con los proyectos más significativos, se procedió a la renovación del servicio FortiCare y de la licencia FortiGuard IPS, garantizando el acceso continuado al soporte técnico especializado, actualizaciones de seguridad y mecanismos de protección perimetral. Asimismo, se formalizó la adquisición de nuevas licencias Microsoft 365 para asegurar la continuidad del modelo colaborativo implantado en ejercicios anteriores, reforzando la productividad de los equipos de trabajo. También se completó la renovación de equipos portátiles destinados a modernizar el parque informático y sustituir dispositivos incompatibles con Windows 11, asegurando la fiabilidad operativa y la seguridad del puesto de trabajo.

En cuanto a comunicaciones corporativas, el ejercicio estuvo marcado por la aplicación del Acuerdo Marco AMURA. En este contexto, se garantizaron tanto la conectividad privada entre sedes como los servicios de voz fija y comunicaciones móviles, asegurando así la estabilidad y continuidad de las comunicaciones estratégicas de la institución. Paralelamente, se renovó el mantenimiento del gestor documental Knosys, herramienta esencial para la operativa interna y la gestión de expedientes.

Junto a todo ello, la actividad operativa de la unidad se mantuvo especialmente intensa. A lo largo del año se gestionaron cientos de actuaciones técnicas en materia de administración electrónica, entre ellas las relacionadas con TACTICA, la sede electrónica, la integración con ORVE y la resolución de incidencias funcionales y documentales.

Los efectos de la implantación en 2024 de la sede electrónica y el registro electrónico comenzaron a notarse en 2025, en que un 90 % de las solicitudes de dictamen fueron presentadas directamente a través de la sede electrónica, reduciendo así de forma significativa la dependencia de ORVE y la carga administrativa asociada. Este avance se enmarca en las actuaciones previstas en el Plan de Transformación Digital 2022-2025 y refleja una evolución progresiva hacia procedimientos más eficientes y racionalizados.

Asimismo, la gestión del Portal Web del CJCCV exigió una actividad continuada de publicación, actualización y revisión de contenidos, superándose ampliamente las doscientas intervenciones.

La actualización y mantenimiento de aplicaciones corporativas –entre ellas SIGEP, Sicalwin, GAC y SILTRA– constituyó otro bloque relevante de trabajo, que se complementó con un volumen constante de incidencias y peticiones relacionadas con equipos, dispositivos periféricos e impresoras. También se llevaron a cabo múltiples actuaciones en sistemas y servidores, incluyendo la actualización de entornos Windows Server, la revisión de plataformas de virtualización y copias de seguridad y la atención a incidencias en el Centro de Proceso de Datos.

Además, se realizaron actuaciones continuadas en el ámbito de la conectividad y la red corporativa, abordando cuestiones relacionadas con el Sistema de Nombres de Dominio (DNS); la definición y revisión de políticas de acceso; el servicio de acceso remoto seguro mediante Red Privada Virtual (VPN); así como las tareas de recuperación y estabilización de los sistemas tras la incidencia del apagón a nivel nacional del 28 de abril.

En materia de certificados digitales, se renovaron y gestionaron certificados de sede electrónica, representante y empleado público, manteniendo la plena operatividad de los sistemas de firma y autenticación.

También se gestionaron numerosas actuaciones en Microsoft 365, incluyendo listas de distribución, incidencias en Outlook, sincronización con Active Director y cambios de cuentas institucionales, tareas especialmente relevantes tras la transición definitiva al dominio CJCCV.

Del análisis global de la operativa anual se desprende una actividad superior a las 450 peticiones gestionadas, con especial concentración en las áreas de Portal Web, aplicaciones corporativas, administración electrónica y soporte a equipos de trabajo, lo que evidencia la intensidad del servicio y la capacidad de respuesta mantenida por la unidad.

En definitiva, durante el año 2025, se avanzó en la transformación tecnológica del Consell Jurídic Consultiu, se reforzó la seguridad, se consolidó la transición al ecosistema Microsoft 365, se fortalecieron las comunicaciones institucionales mediante el marco AMURA y se modernizó el equipamiento informático.

C
GESTIÓN PRESUPUESTARIA

El día 21 de octubre de 2025, tras la oportuna deliberación por el Pleno, se aprobó el Anteproyecto del Presupuesto para el ejercicio de 2026 por importe de 3.275.320,00 euros, que se remitió a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico.

Dicho anteproyecto de presupuesto no llegó a ser aprobado por Les Corts, quedando prorrogado el del ejercicio de 2025 por el Decreto 204/2025, de 26 de diciembre, del Consell, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los presupuestos de la Generalitat para 2025, hasta la entrada en vigor de los presupuestos para 2026. El presupuesto del ejercicio 2025, aprobado por la Ley 6/2025, de 30 de mayo, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2025, había quedado cifrado en la cantidad de 3.236.500 euros.

La ejecución presupuestaria del ejercicio se halla publicada en el portal web de la institución, en el siguiente enlace:

https://www.cjccv.es/Transparencia._Execucio#decoration-bar

D
PERSONAL

Durante el año 2025 cesaron en sus puestos, por motivos diversos, D. Rafael Aparisi Payán, auxiliar de soporte a Registro, Información y Contratación y D.ª Margarita Díez Fontestad, jefa de negociado de Tesorería, Nóminas, Contabilidad e Información y Transparencia.

El día 16 de julio, D.ª Mª Victoria Cano García accedió en comisión de servicios, previa convocatoria publicitada a través del *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, al puesto de auxiliar de soporte a Registro, Información y Contratación.

Y el día 15 de septiembre, D.ª Empar Minguet i Tomás accedió en comisión de servicios, previa convocatoria publicitada a través del *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, al puesto de técnica media de promoción lingüística.

E
CONTRATACIÓN

Durante el año 2025, se suscribió con la Presidencia de la Central de Compras de la Generalitat la Adhesión Específica a los Acuerdos Marco (AM) de servicios postales para las notificaciones administrativas y judiciales con presunción de fehaciencia y veracidad (expte AM 1/25CC), de servicios postales y paquetería (expte AM 2/25CC), y de servicios de limpieza en edificios, locales y dependientes (AM 3/25CC).

El 25 de febrero, para garantizar, en su caso, la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente a un probable incremento del precio inicial de adjudicación del contrato a Endesa Energía S.A.U. debido a mayores consumos o a factores externos, se modificó el contrato de suministro de energía eléctrica al CJCCV para el periodo comprendido entre el 1/5/2024 y el 30/4/2025, basado en el AM 3/22CC, en el sentido de incrementar su importe económico máximo en un 15%, es decir, en 5.842,93 €, IVA incluido. Además, dada la cercana finalización de ese contrato, el 26/3/2025 se adjudicó a Endesa Energía el contrato para el suministro de energía eléctrica a la sede del CJCCV, por el período comprendido entre el 1/5/2025 y el 30/4/2026, por un importe de 34.623,63 €, IVA excluido, tratándose de un contrato basado en el AM 2/24CC.

El 29 de abril, se adjudicaron los siguientes contratos: a Telefónica de España S.A.U. el contrato de servicios e infraestructuras necesarias para establecer conexiones privadas, basado en el Lote 1 (Conectividad de sedes. Sedes privadas) del AM 2/21CC (AMURA), por el período comprendido entre el 1/5/2025 y el 30/4/2030 y un importe de 39.919,40 €; y a la UTE TdE-TME MXXX el contrato de los servicios de voz fija y comunicaciones móviles, basado en el Lote 3, del AM 2/21CC (AMURA), por el período comprendido entre el 1/5/2025 y el 30/4/2030 y un importe de 23.417,69 €, IVA no incluido.

La prórroga del contrato de seguro del automóvil del CJCCV, se adjudicó el 19 de junio a Occident GCO, S.A. de Seguros y Reaseguros, Sociedad Unipersonal, por el período comprendido entre el 15/7/2025 y el 14/7/2026, por una prima total de 389 € (Impuestos incluidos), prórroga que estaba basada en el AM de la GV 5/23CC y en la prórroga del citado AM. El 25 de junio, se adjudicó a la empresa Solred S.A. la prórroga del contrato de suministro de automoción para el vehículo del CJCCV, por un importe de 1.644 €, IVA no incluido, prórroga que estaba basada en el AM de la GV 5/22CC y en la prórroga del mencionado AM.

Como consecuencia de las importantes fugas y filtraciones de agua que se producían cada vez que se ponía en marcha el sistema principal de aire acondicionado del edificio del CJCCV, el 14 de agosto se adjudicó a Security Sistem Marí S.L., por un importe de 1.250 €, IVA no incluido, el contrato menor para la detección de las fugas de agua en el Salón de Actos y adyacentes, mediante la realización de las actuaciones necesarias sobre el suelo, muro y techos, y su posterior cubrimiento, y también adjudicó a Fongascal S.L., por un importe de 575,07 €, IVA no incluido, el contrato menor de sustitución de las tuberías del sistema de climatización necesarias para evitar futuras fugas de agua que pudieran afectar al Centro de Proceso de Datos del CJCCV.

El 15 de septiembre, se adjudicó al Centro Español de Derechos Reprográficos (CEDRO), asociación con ánimo de lucro que tiene capacidad para otorgar autorizaciones de los derechos de propiedad intelectual de los artículos periodísticos, el contrato menor, de carácter privado, consistente en la autorización no exclusiva para los usos de artículos periodísticos incorporados a revistas de prensa procedentes de publicaciones periódicas del Repertorio de CEDRO, con la finalidad de elaborar dossiers de prensa a repartir a los miembros electivos del Pleno del CJCCV, por el período comprendido entre el 1/10/2025 y el 30/9/2026 y por un importe de 216 €, IVA excluido.

El contrato de los servicios postales para las notificaciones administrativas y judiciales con presunción de fehaciencia y veracidad, el 16 de septiembre, se adjudicó a la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E., por el período comprendido entre el 31/10/2025 y el 30/10/2029, por un presupuesto máximo de 2.312,00 €, IVA excluido, adjudicación que estaba basada en el AM de la Generalitat 1/25CC.

El 26 de septiembre, se adjudicó a Casva Seguridad, S.L. el contrato administrativo de suministro e instalación de domos analógicos y cámara bullet, derivado del SDA 1/24CC, por un importe de 2.245,80 €, IVA no incluido.

Ante la necesidad de material de papelería, el 12 de noviembre, se adjudicó a Castevila Distribuciones S.L., el contrato administrativo para el suministro de paquetes de papel, por importe de 1.004,50 € (IVA excluido), derivado del SDA 1-22CC.

Por otra parte, tras la tramitación de los correspondientes expedientes con publicidad del anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público para que cualquier empresa interesada pudiera presentar su correspondiente oferta dentro del plazo concedido, en el año 2025 se adjudicaron a las empresas que presentaron las mejoras ofertas económicas, los siguientes contratos menores relativos al edificio sede del CJCCV: a Biblion Ibérica S.L., el contrato para los servicios de desinsectación y

desratización; a Quibac S.L., el contrato para la realización de las revisiones mínimas obligatorias de los dispositivos de protección contra el rayo (pararrayos).

Al no haberse presentado dentro de plazo ninguna oferta a la licitación de los contratos menores para la realización en el año 2026 de las revisiones periódicas mínimas obligatorias de las instalaciones eléctricas de Alta y Baja Tensión Eléctrica, se adjudicaron a Veriel Mantenimientos S.L.

Igualmente, durante el año 2025, se han adjudicado diversos contratos menores para garantizar el normal y correcto funcionamiento de la Institución, como serían, entre otros, a Mapfre España Compañía de Seguros y Reaseguros, el contrato de seguro de responsabilidad civil del CJCCV por daños personales producidos en su edificio sede, para el período comprendido entre el 1/3/2025 y el 28/2/2026, por importe de 707,84 €, impuestos incluidos; a AXA XL el contrato menor del servicio de seguro de daños de las obras de arte del CJCCV, por el período comprendido entre el 17/6/2025 y el 16/6/2026, por un importe de 335,54 €, impuestos incluidos; a Ramón Rochera Martínez el contrato para el mantenimiento del grupo de presión ergonómico, por un importe de 252 €, IVA excluido; a Security Sistem Marí S.L., el contrato para la realización de las revisiones obligatorias de detección y extinción de incendios, por un importe de 580 €, IVA no incluido; o de los servicios de prevención y control de la Legionella, que fue adjudicado a Biblion Ibérica S.L., por un importe 683,10 € (IVA excluido); o de encuadernación de los Tomos de las Actas de las sesiones del Pleno del CJCCV correspondientes al año 2024, con la empresa Aguilar Encuadernaciones S.L., por importe de 119,79 €, IVA excluido; o a Orona, S. COOP. para los servicios de mantenimiento del ascensor del edificio del CJCCV y del mantenimiento de la línea de teléfono para llamadas de rescate en caso de atrapamiento de algún usuario en el ascensor, por el período comprendido entre el 15/11/2025 y el 14/11/2026, por un importe de 623,04 € (IVA no incluido); o los relativos a la adjudicación de Bases de Datos Jurídicas a Lefebvre S.A., por importe de 3.584,63 € (IVA incluido), a Editorial Tirant Lo Blanch S.L., por importe de 1.784,75 € (IVA incluido), y a Editorial S.L., por importe de 1.025,95 € (IVA incluido).

Por último, se adjudicó el contrato administrativo para la renovación anual "24x7 Forticare Contract" y "Fortiguard IPS Service" para los 2 firewall Fortinet, basado en el AM 1/21CC. También se adjudicaron diversos contratos derivados del SDA-TIC 2/21CC, como el suministro de 12 ordenadores personales de escritorio y 16 monitores de ordenador; el suministro de 32 licencias M365 Empresas Estándar con teams, 2 licencias Microsoft 365 Empresas Estándar sin teams y 3 licencias Exchange Online plan 1, y 2 licencias Microsoft 365 Copilot Empresa; o del suministro de 50 licencias de Panda Adaptative Defense 360 y de 50 licencias de Panda Patch Management.

F
REGISTRO

Registro de Entrada y Salida

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

Se utiliza el servicio digital ORVE (Oficina del Registro Virtual del Estado y las Entidades Locales).

Registro de expedientes sometidos a consulta

En el ejercicio 2025 se registraron 913 solicitudes de emisión de dictamen.

Segunda parte

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

INTRODUCCIÓN

El artículo 1. 3º de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu, preceptúa lo siguiente:

«*Anualmente, el Consell Jurídic Consultiu elevará al Consell y a Les Corts Valencianes una memoria donde se detalle la actividad del Consell en cada ejercicio y que 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*».

Con la finalidad de dar cumplimiento a ese mandato, se realizan las observaciones, sugerencias y recomendaciones siguientes:

En la primera se analizan diversas cuestiones en torno a la obligación de reembolsar la compensación excesiva recibida por las entidades titulares del concierto social en el ámbito de la acción concertada para la prestación de servicios sociales y, en concreto, la necesidad de corregir los desequilibrios que se produzcan al tener la entidad concertada la obligación de reembolsar cualquier compensación excesiva recibida, en virtud del principio de eficiencia presupuestaria recogido en la Ley de Servicios Inclusivos.

En la segunda se trata sobre la eficacia de la delegación de la competencia de gestión de la recaudación de la tasa municipal por recogida domiciliaria de basuras realizada por la Comisión de gobierno local en favor de la empresa concesionaria del servicio de abastecimiento de agua potable, que se considera nula de pleno derecho por tratarse de una competencia no delegable a favor de un particular y, además, en el caso concreto analizado, por no existir la previa delegación por parte del Pleno en favor de la Comisión de gobierno.

En la tercera se analizan las posibilidades que tiene un ayuntamiento para reconocer a su personal funcionario el número de años de servicio prestado en otras administraciones a efectos de la homologación de categorías personales, grados o niveles de la carrera horizontal, cuando en el Reglamento aprobado por dicho ayuntamiento no está ese supuesto expresamente previsto.

La cuarta examina la viabilidad de extinguir la responsabilidad civil *ex delicto* contraída por un funcionario frente a la administración local en la que prestaba servicio mediante la dación de bienes en pago acordada transaccionalmente, lo que se considera legalmente admisible siempre y cuando se cumplan determinados requisitos.

En la quinta se trata sobre diversas cuestiones que suscita el ejercicio de la competencia autonómica para establecer la regulación de los pasos a nivel en relación con la competencia de las corporaciones municipales sobre la movilidad ciudadana en su ámbito municipal.

En la sexta se analiza un supuesto de reclamación de responsabilidad patrimonial que formula un particular frente al ayuntamiento que le concedió licencia para realizar obras situadas en la zona de servidumbre de protección, y que se fundamenta en el hecho de que no fue informado de que era necesario también obtener una autorización de la administración competente en materia de costas, la falta de obtención de la cual dio lugar a la imposición de una sanción y a la orden de demolición de lo construido.

En la séptima, se tratan diversas cuestiones que plantea la exigencia de responsabilidad patrimonial a las entidades locales en materia de protección civil y emergencias, así como a la administración autonómica, en concreto, a la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias, por daños ocasionados a particulares a consecuencia de la DANA que tuvo lugar en el año 2024.

Finalmente, en la octava son objeto de análisis las cuestiones de orden práctico que plantea la aplicación de los dos nuevos apartados 5º y 6º de la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Protección contra la Contaminación Acústica, que fueron introducidas por el Decreto Ley 6/2025, de 7 de mayo, del Consell, de medidas urgentes en materia de intervención administrativa ambiental.

I

LOS REEMBOLSOS POR COMPENSACIÓN EXCESIVA EN EL ÁMBITO DE LA ACCIÓN CONCERTADA PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS SOCIALES POR LAS ENTIDADES SIN ÁNIMO DE LUCRO.

1.- La acción concertada con entidades privadas de iniciativa social para la prestación de servicios sociales y el mecanismo para el reintegro por importes indebidamente percibidos.

La Constitución establece que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de asistencia social y el Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de servicios sociales, así como sobre determinados ámbitos específicos, como son la juventud, la promoción de la mujer y las instituciones públicas de protección y ayuda de menores, jóvenes, emigrantes, tercera edad, personas con discapacidad o diversidad funcional y otros grupos o sectores necesitados de protección especial, incluida la creación de centros de protección, reinserción y rehabilitación.

En este marco normativo, la Ley 13/2016, de la Generalitat, modificó la Ley 5/1997, de Servicios Sociales, con la finalidad de introducir la figura de la acción concertada con entidades privadas de iniciativa social, como una de las modalidades admisibles de prestación de servicios sociales. Al tiempo de la aprobación de la citada modificación, la normativa estatal sobre contratación pública (el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público de 2011), no contenía ninguna disposición respecto de tales conciertos.

Posteriormente, la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Públicos (LCSP), excluyó de su ámbito de aplicación "la prestación de servicios sociales por entidades privadas, siempre que esta se realice sin necesidad de celebrar contratos públicos, a través, entre otros medios, de la simple financiación de estos servicios o la concesión de licencias o autorizaciones a todas las entidades que cumplan las condiciones previamente fijadas por el poder adjudicador, sin límites ni cuotas, y que dicho sistema garantice una publicidad suficiente y se ajuste a los principios de transparencia y no discriminación", permitiendo que "las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias que tienen atribuidas, legislen articulando instrumentos no contractuales para la prestación de servicios públicos destinados a satisfacer necesidades de carácter social".

Paralelamente, en desarrollo de la Ley 13/2016, de Servicios Sociales, se dictó el Decreto 181/2017, del Consell, por el que se desarrolla la acción concertada

para la prestación de servicios sociales en el ámbito de la Comunitat Valenciana por entidades de iniciativa social.

Posteriormente, la Ley 5/1997, de Servicios Sociales fue derogada por la vigente Ley 3/2019, de Servicios Sociales Inclusivos de la Comunitat Valenciana (LSSI), que recoge, igualmente, la posibilidad de que las Administraciones Públicas incluidas en el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales puedan prestar a las personas las prestaciones previstas en la citada ley a través de la modalidad de los "Acuerdos de acción concertada con entidades privadas de iniciativa social", indicando en su parte dispositiva que se trata de un "instrumento para la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria, controlando los costes de estos servicios y siempre que las entidades correspondientes no obtengan ningún beneficio proveyéndolos, con independencia del reembolso por parte de la administración de los costes variables y fijos necesarios para proveerlos, sin incluir, por tanto, el beneficio empresarial".

El Decreto del Consell 181/2017 conserva su vigencia conforme a la Disposición derogatoria única de la LSSI, y fue modificado por el Decreto del Consell 188/2021. Según estas normas reglamentarias, la acción concertada con entidades privadas sin ánimo de lucro se rige por el principio de subsidiariedad, lo que significa que está subordinada con carácter previo a la utilización óptima de los recursos propios, de manera que sólo será viable cuando los recursos, centros y servicios de titularidad pública propia, de gestión directa o indirecta resulten insuficientes para la atención a la demanda y necesidades sociales, y, además, prevé la convocatoria pública previa con carácter previo a la acción concertada. Además, la falta de motivación sobre la concurrencia de los presupuestos para poder acudir a la acción concertada puede acarrear la anulación de la convocatoria (STSJ de Aragón de 5/12/2022).

La Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE) 14/7/2022, aclaró que los artículos 76 y 77 de la Directiva 201/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26/2/2014, sobre contratación pública, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que reserva a las entidades privadas sin ánimo de lucro -no sólo asociaciones de voluntariado- la facultad de celebrar, previo examen competitivo de sus ofertas, acuerdos en virtud de los cuales esas entidades prestan servicios sociales de asistencia a las personas, a cambio del reembolso de los costes que soportan, sea cual fuere el valor estimado de esos servicios, aunque dichas entidades no cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo 77, siempre que el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esas entidades contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa y, que se respete el principio de transparencia.

También consideró que el artículo 76 de la Directiva 2014/24 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional según la cual, en el marco de la adjudicación de un contrato público de servicios sociales contemplados en el anexo XIV de dicha Directiva, la implantación del operador económico en la localidad en la que deben prestarse los servicios constituye un criterio de selección de los operadores económicos, previo al examen de sus ofertas".

Tras la citada sentencia, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana (STSJCV) 339/2023, de 29/6/2023, con arreglo a la respuesta del TJUE, declaró que "tales preceptos (de derecho comunitario) no se oponen a una normativa nacional que reserva a las entidades privadas sin ánimo de lucro la facultad de celebrar, previo examen competitivo de sus ofertas, acuerdos en virtud de los cuales esas entidades prestan servicios sociales de asistencia a las personas, a cambio del reembolso de los costes que soportan, sea cual fuere el valor estimado de esos servicios, aunque dichas entidades no cumplan los requisitos establecidos en dicho artículo 77...", pero bajo 2 requisitos: a) Que el marco legal y convencional en el que se desarrolla la actividad de esas entidades contribuya efectivamente a la finalidad social y a la consecución de los objetivos de solidaridad y de eficiencia presupuestaria que sustentan esa normativa; y b) Que se respete el principio de transparencia.

En este contexto, la Ley 8/2023, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024 contempla, dentro del capítulo IV de presupuesto de gastos, de la actual Vicepresidencia Primera y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda, entre las líneas codificadas como "S" subvención gestionadas por una de sus direcciones generales, determinadas líneas destinadas a financiar los conciertos, por los que previa tramitación de un procedimiento de concurrencia competitiva entre las entidades de iniciativa social se retribuye a las mismas mediante precio/plaza/persona/día.

El mecanismo para corregir, en su caso, los posibles desequilibrios se encuentra previsto en la Resolución de 21/7/2022, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por la que se convocan los acuerdos de acción concertada en materia de servicios sociales en los sectores de atención a personas con diversidad funcional, infancia y adolescencia, a personas en situación o riesgo de exclusión social pertenecientes a colectivos vulnerables y a personas mayores dependientes, para el periodo 2022-2026, regulando en su Título III, la figura del reintegro por importes indebidamente percibidos y el reembolso por la compensación excesiva recibida, en su caso, por el centro concertado.

2.- Cuestiones que plantea la obligación de reembolsar la compensación excesiva recibida por las entidades titulares del concierto social

La Vicepresidencia y Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda formuló consulta de carácter facultativo en la que planteaba diversas cuestiones relacionadas con la obligación de reembolsar cualquier compensación excesiva recibida por las entidades titulares del concierto social, conforme a lo previsto en el artículo 29 del Decreto 181/2017, del Consell. En concreto, las cuestiones que se plantearon son las siguientes:

1) *Como los costes variables, fijos y permanentes como contraprestación económica a percibir por las entidades concertadas se establece en un primer momento de acuerdo con un módulo calculado por la Administración según precio/plaza concertada/persona/día, con el fin de mantener el necesario equilibrio entre la compensación y los gastos financiables, ¿se permite la posterior corrección de la financiación inicialmente prevista?*

2) *De ser así, la corrección mediante el reembolso al que alude el artículo 29 del Decreto 181/2017, del Consell ¿se sujeta al procedimiento, previsto en la Ley General de Subvenciones 38/2003 (LGS), en materia de reintegros? ¿Se generarían intereses de demora? ¿A partir de qué fecha? ¿Se podría iniciar el mismo procedimiento de reintegro, en los casos en los que por la entidad concertada se imputen gastos no financiables dentro de la acción concertada?*

3) *La memoria económica/Anexo XII prevista en la convocatoria por Resolución de 21/6/2022, ¿es el instrumento que debe de servir de base para el cálculo de la compensación e inicio del procedimiento de reintegro?*

4) *En el caso de que la memoria presente discrepancias con la auditoría externa de las cuentas de la entidad, en los términos del artículo 11.j) del Decreto 181/2017 de acción concertada, así como en el artículo 26.1 j) de la convocatoria, ¿A qué cantidades económicas o conceptos debe atender la Administración para el cálculo de la compensación e inicio de un procedimiento de reintegro?*

5) *Si para compensar los desequilibrios no resultase de aplicación la LGS, ¿se iniciaría un procedimiento al amparo de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, para alcanzar dicho equilibrio?*

3.- Doctrina del Consell Jurídic Consultiu sobre los reembolsos por compensación excesiva en el ámbito de la acción concertada por las entidades sin ánimo de lucro

El Consell Jurídic Consultiu dio respuesta a la consulta planteada por la autoridad consultante en el Dictamen 140/2025, en el que emitió su parecer sobre las siguientes cuestiones:

3.1. Cuestión previa: la naturaleza contractual de los conciertos en materia de servicios sociales

Con carácter previo, el Consell destaca la naturaleza contractual de los "conciertos" en materia de servicios sociales, a partir del análisis del contenido de la STSJ-CV 339/2023, que se hallaba recurrida en casación. Esta sentencia concluye, pese a la terminología empleada por el legislador estatal (instrumento no contractual) y por la legislación autonómica ("concierto", "forma de provisión alternativa"), dada la primacía del Derecho de la Unión Europea, que el "concierto social" no solo es un acuerdo o "contrato", sino que se trata, además, de un contrato público sujeto a las directivas comunitarias sobre contratación pública, cuando su importe alcance la cuantía del contrato sujeto a regulación armonizada, tratándose de una modalidad de gestión indirecta.

Para la citada Sentencia "al ser el concepto de «contrato público» un concepto del Derecho de la Unión, la calificación que el Derecho español da a los acuerdos de acción concertada carece de pertinencia", de manera que "la precisión que figura en el artículo 62, apartado 1, de la Ley 5/1997, según la cual tales acuerdos constituyen «instrumentos organizativos de naturaleza no contractual», no basta para que queden fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24".

Para el TJUE un contrato no puede quedar excluido del concepto de contrato público por el sólo hecho de que la retribución prevista se limite al reembolso de los gastos soportados por la prestación del servicio o de que sea celebrado con una entidad sin ánimo de lucro (SSTJUE 28/1/2016 Casta, o 13/6/2013, Piepenbrok, o, 11/12/2014, Spezzino).

Clarifica el Consell que, con independencia de que los "conciertos" en materia de servicios sociales estén sometidos o no a la normativa de contratación del sector público y a las directivas comunitarias, o, en su caso, sean calificados de otra forma (conciertos, acuerdos, contratos administrativos especiales excluidos de la LCSP), participan, en todo caso, de la naturaleza de un contrato o "acuerdo", en la medida en que se aprecia en ellos la existencia de una prestación y una contraprestación; es decir, un prestación a realizar por una parte (la prestación del servicio en los términos convenidos), y la

correlativa contraprestación a efectuar por la otra parte (el abono de lo acordado), aun cuando solo se abonen los costes de la prestación.

3.2. Posición del Consell Jurídic Consultiu sobre las cuestiones planteadas

Partiendo de la base de la naturaleza contractual de la que participan los conciertos en materia de servicios sociales, el Consell Jurídic Consultiu da respuesta a las concretas cuestiones que fueron planteadas por la autoridad consultante.

3.2.1. Respecto a si permite la posterior corrección de la financiación inicialmente prevista para mantener el necesario equilibrio entre la compensación y los gastos financiables, recuerda el Consell que, conforme al Decreto del Consell 181/2017, así como a la propia Convocatoria, "Las tarifas máximas o módulos económicos retribuirán como máximo los costes variables, fijos y permanentes de las prestaciones", sin incluir "el beneficio industrial", de manera que conforme al principio de eficiencia presupuestaria, para cada concierto social, la Administración deberá definir el precio de referencia basado en un cálculo real del coste de los servicios, en las correspondientes convocatorias, sin perjuicio de la posibilidad de su revisión anual o durante el plazo de duración del concierto social para mantener las condiciones económicas del concierto, dentro de las disponibilidades presupuestarias y en los términos establecidos en la Resolución de convocatoria y en la normativa aplicable.

Según el Consell Jurídic Consultiu el principio de eficiencia presupuestaria recogido en la LSSI es un principio básico de los conciertos y ese principio desarrollado por el Decreto 181/2017 excluye cualquier beneficio directo, indirecto o encubierto, en favor de este tipo de entidades, al tener que garantizar el equilibrio entre la compensación y los gastos financiables. Ello implica que pueden "corregirse los desequilibrios que se produzcan con una periodicidad no superior a dos años", teniendo la entidad concertada "la obligación de reembolsar cualquier compensación excesiva recibida" y calculándose la compensación "mediante las memorias económicas que presentará la entidad como justificación del acuerdo de concierto". Incluso la entrega de cantidades "para la realización de actividades complementarias, cuando no hayan sido autorizadas por la Administración, conlleva la obligación de reintegro de estas cantidades, incrementadas en su caso con el interés legal, si hubiese demora en su devolución, sin perjuicio de las medidas de sanción y posible causa de resolución y extinción del concierto …". Una vez después "comprobadas las memorias económicas justificativas del acuerdo de concierto presentadas por la entidad", corresponde a la Administración determinar, "en su caso, la cuantía del reembolso que deberá realizar la entidad por compensación excesiva recibida".

Aunque la norma no define qué se entiende por "compensación excesiva recibida" o "percepción indebida", entiende el Consell Jurídic Consultiu que se está refiriendo a los abonos efectuados por la Administración que no se correspondan con costes financiables en el marco del concierto o recogidos en la Instrucción, así como a posibles pagos que superen los costes justificados, que puedan dar lugar a un beneficio -excluido del concierto social-, o indebidos por tratarse de actividades complementarias que no hayan sido autorizadas por la Administración, pues tales abonos no se compadecen con el imperativo de eficiencia presupuestaria y, en consecuencia, es posible modificar la financiación.

3.2.2. En cuanto a si se aplicaría el procedimiento previsto en la Ley General de Subvenciones en materia de reintegros para recuperar las cantidades indebidamente abonadas, vuelve a recordar el Consell Jurídic Consultiu que, existiendo una relación contractual caracterizada por el binomio "prestación"/"contraprestación", no se está propiamente ante una subvención, aun cuando se articule en la Ley de Presupuestos de la Generalitat mediante "líneas codificadas como "S" subvención, sino ante el pago de un "precio", por lo que el reintegro ni está sujeto al procedimiento de reintegro de subvenciones previsto en la LGS y en la Ley 1/2015, de Hacienda Pública, Sector Público y Subvenciones de la Generalitat (LHIS). A falta de un procedimiento específico, resultarían aplicables las reglas generales del procedimiento administrativo regulado en la Ley 39/2015, LPAC, entre cuyos trámites deberá garantizarse la audiencia a la entidad interesada.

3.2.3. Recuerda el Consell Jurídic Consultiu que, tras la tramitación del procedimiento de reembolso y acordado éste, resulta posible exigir, como sucede en relación con cualquier deuda de valor, el pago de intereses por la demora en dicha devolución, no siendo aplicable ni la LGS ni los artículos 159 y siguientes LHIS, al no tratarse de una subvención, así como que tampoco existe ninguna regulación específica de este aspecto en la LSSI, ni en la LCSP. También considera dudosa la aplicación de la Ley 3/2004, de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales, porque no se trataría, en rigor, del pago de la prestación del servicio, sino de la devolución de una cantidad indebidamente abonada, por lo que considera el Consell Jurídic Consultiu de aplicación los artículos 15 (prescripción de derechos) y 16 (intereses de demora) de la LHIS.

3.2.4. Respecto a los "gastos no financiables dentro de la acción concertada" y que hubieran sido abonados, no resulta de aplicación el procedimiento de reintegro de la LGS, sino el procedimiento general previsto en la LPAC.

3.2.5. La Memoria Económica constituye, en principio, el instrumento mediante el que las entidades titulares del concierto social acreditan las actividades, así como los costes que han efectuado y han soportado para la

prestación de los servicios sociales de que se trate. Ello sin perjuicio de que tales entidades deban aportar una auditoría externa que o bien avale tales memorias económicas o, por el contrario, discrepe de ellas en algún aspecto que permita a la Administración adoptar las medidas que proceda en relación con la devolución de cantidades abonadas de forma indebida o en exceso, lo que tendrá que valorarse por la Administración en el conjunto de los documentos aportados (memoria económica y auditoría) y las alegaciones que al respecto puedan efectuar las entidades titulares del concierto social, en el oportuno procedimiento.

II

DELEGACIÓN DE LA COMPETENCIA DE GESTIÓN DE LA RECAUDACIÓN DE LA TASA MUNICIPAL POR RECOGIDA DOMICILIARIA DE BASURAS REALIZADA POR LA COMISIÓN DE GOBIERNO LOCAL EN FAVOR DE LA EMPRESA CONCESIONARIA DEL SERVICIO DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE

1.- Introducción

La delegación de la facultad recaudatoria de las tasas municipales no puede ser realizada por el órgano de gobierno local en favor de una empresa, por tratarse de una competencia que deben ejercer con carácter exclusivo las entidades locales.

Asimismo, el órgano de gobierno local no tiene atribuida la referida facultad recaudatoria, que corresponde en exclusiva al Pleno, que es quien, en su caso podría delegarla mediante la adopción del correspondiente acuerdo de delegación de atribuciones.

Así lo consideró este Consell Jurídic Consultiu en su Dictamen número 269 al pronunciarse sobre la validez de un acto de delegación de la competencia municipal de gestión recaudatoria de tasas que había sido realizada por la Comisión de Gobierno Local del ayuntamiento en favor de una empresa particular.

2.- Delegación de la facultad recaudatoria municipal por la Comisión de Gobierno Local en favor de empresa privada

La cuestión fue sometida al dictamen de esta institución en el marco del procedimiento de revisión de oficio instruido por el ayuntamiento, en el cual se proponía declarar la nulidad del acuerdo de la Comisión de Gobierno Local, al considerar que se hallaba viciado por las causas de nulidad previstas en las letras b) y f) del artículo 47.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

El acuerdo respecto del cual se pretendía la declaración de nulidad había sido adoptado por la Comisión de Gobierno Local en el año 1987. Por medio de dicho acuerdo, la Comisión de Gobierno decidió que la gestión recaudatoria de la tasa municipal por la recogida de basura a domicilio se efectuase de forma simultánea con la recaudación de la tasa por los consumos de agua potable, que había sido concedida a una empresa privada en el año 1980. Y a tal efecto

acordó modificar el contrato de concesión del servicio de suministro de agua potable adjudicado a dicha empresa para incluir en el contrato la concesión de la gestión recaudatoria de los recibos de las tasas por la recogida de basura en favor de la misma empresa concesionaria, a cambio de percibir esta un premio de cobranza. El contrato así modificado se prorrogó en dos ocasiones y debía finalizar en junio de 2030.

2.1. Delegación en favor de empresa privada

La primera causa que invocaba la Administración para proponer la revisión de oficio del acto administrativo es la prevista en el artículo 47.1, f) de la LPACAP, según la cual "*Los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición*".

El ayuntamiento consultante consideraba que no era posible delegar la gestión de la recaudación de los tributos en una empresa privada, dado que tal delegación conculca el ordenamiento jurídico vigente.

La empresa concesionaria entendía que con dicho acuerdo no se realizaba ninguna función reservada legalmente al ayuntamiento de carácter tributario, ni que implicase ejercicio de autoridad y que, por ello, no pudiera ser objeto de contratación, al ser mera actividad de colaboración en la recaudación en fase voluntaria. Afirmaba, por tanto, que no se trataba de una función indelegable.

Este Órgano consultivo, con apoyo en diversos preceptos del régimen local y, especialmente, de la normativa de recaudación, así como con base en el Informe nº 1.182 del Tribunal de Cuentas, afirmó que el Acuerdo de la Comisión de Gobierno Local por el que se concedió a la empresa concesionaria del servicio de suministro de agua potable la gestión recaudatoria de los recibos de las tasas por la recogida de basura era contrario al ordenamiento jurídico, pues la gestión recaudatoria, con independencia de si se realiza en periodo voluntario o ejecutivo, constituye una facultad que tienen atribuida con carácter exclusivo las entidades locales y no puede, por ello, ser ejercitada por ninguna entidad privada.

Por ello, este Consell consideró que la empresa a la que se atribuyó la referida gestión recaudatoria había adquirido una facultad o derecho sin reunir los requisitos esenciales necesarios para su adquisición, por lo que concurría la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1, f) de la LPACAP.

2.2. Delegación de competencia reservada al Pleno

La segunda causa que invocaba, a mayor abundamiento, la Administración se fundamentaba en la adopción del Acuerdo del año 1987 por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o el territorio.

A tal efecto, consideraba el ayuntamiento consultante que la competencia para adoptar el referido acuerdo correspondía al Pleno y no a la Comisión de Gobierno, que fue el órgano que lo adoptó, ya que no existía ningún acuerdo de delegación de la competencia en materia de contratación por parte del Pleno en favor de la Comisión de Gobierno.

Con apoyo en diversos pronunciamientos del Tribunal Supremo, este Consell Jurídic Consultiu diferenció entre la incompetencia material y la territorial, de una parte, y la jerárquica, de otra, entendiendo que sólo los dos primeros tipos de incompetencia pueden generar la nulidad radical.

En el supuesto examinado, el acto administrativo objeto de la revisión se adoptó por la Comisión de Gobierno Local. Este órgano, tras la aprobación de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, pasó a denominarse "Junta de Gobierno Local".

El artículo 22.3 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) prevé la posibilidad de que el Pleno delegue el ejercicio de sus atribuciones en la Junta de Gobierno Local, salvo las enunciadas en el apartado 2, párrafos a), b), c), d), e), f), g), h), i), l) y p), y en el apartado 3 de ese artículo. Por tanto, para que la Junta de Gobierno Local ejercite una competencia atribuida al Pleno resulta necesario que medie la correspondiente delegación de atribuciones.

A este respecto, se señala por este Consell que las relaciones entre ambos órganos se rigen por el principio de competencia, no de jerarquía, sin que pueda la Junta de Gobierno Local ejercer competencias del Pleno, salvo por delegación expresa.

En el expediente no constaba que el Pleno hubiese delegado la correspondiente competencia en la Comisión de Gobierno Local, por lo que este Consell concluyó que dicho órgano había invadido una competencia que estaba legalmente reservada al Pleno y, en consecuencia, se apreció la concurrencia de la causa de nulidad prevista en el artículo 47.1 b) de la LPACAP.

2.3. Límites a la revisión de oficio planteada

La mercantil concesionaria alegó la aplicación de los límites previstos en el artículo 110 de la LPACAP, ya que la gestión recaudatoria de los recibos de las tasas por la recogida de basura, que se le concedió por el Acuerdo de mayo de 1987, venía ejecutándose de forma pública, pacífica y notoria durante más de 35 años, habiéndose generado en dicha concesionaria la confianza legítima de que tal acuerdo era ajustado a Derecho.

Este Consell Jurídic Consultiu, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina de los órganos consultivos, reiteró que, a efectos de la aplicación de este límite, no solamente hay que tomar en consideración el periodo de tiempo transcurrido entre el acto administrativo y el inicio del procedimiento de revisión, sino también a las circunstancias concurrentes durante dicho lapso de tiempo, como pueden ser, entre otras, el comportamiento desempeñado por las partes afectadas, esto es, la Administración y el interesado.

En el caso objeto de consulta, el acto objeto de revisión se dictó en mayo 1987, mientras que el procedimiento se inició en febrero de 2025, por lo que trascurrieron casi 38 años, un lapso suficientemente prolongado para apreciar la concurrencia del presupuesto del tiempo transcurrido.

Ahora bien, la apreciación de este presupuesto no conlleva automáticamente la limitación del ejercicio de la potestad de revisión, sino que es necesario que tal presupuesto afecte a alguno de los principios previstos en el mismo precepto (esto es, que resulte contrario a la equidad, la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes).

Esto último, sin embargo, no se cumplía en el caso que se planteaba pues, a pesar de concurrir el trascurso del tiempo, la revisión de oficio no resultaba contraria a la equidad, ni a las leyes, ni se incurría en mala fe, ni tampoco afectaba a otros particulares.

Además, con independencia de la ilegalidad del acuerdo, la contratista realizó efectivamente un servicio por el cual recibió una contraprestación económica.

Por tanto, la revisión no desplegaba efecto perjudicial alguno sobre el interesado, sino que únicamente se limitaba a subsanar una situación contraria a derecho. Por ello, esta Institución no apreció la concurrencia de este límite.

III

CÓMPUTO DEL NÚMERO DE AÑOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIO EN OTRAS ADMINISTRACIONES LOCALES PARA EL RECONOCIMIENTO DEL GRADO DE DESARROLLO PERSONAL POR UN AYUNTAMIENTO

1.- La regulación de la carrera profesional

La carrera profesional, como derecho individual de los empleados públicos, se integra en la materia "régimen estatutario de los funcionarios públicos", sobre la que el Estado dispone de la competencia exclusiva para establecer las bases. Dichas bases se recogen actualmente en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015.

El TREBEP distingue entre el personal funcionario y el personal laboral, a efectos de la carrera profesional.

En la Ley 4/2021, de Función Pública Valenciana (LFPV) se regula la carrera horizontal de funcionarios, remitiendo al desarrollo reglamentario para establecer "un sistema de grados de desarrollo profesional" y regular "los requisitos y la forma de acceso a cada uno de los grados, así como las retribuciones asignadas a los mismos". El desarrollo se ha llevado a cabo por Decreto 211/2018, del Consell, pero, únicamente, en relación con el personal funcionario de la administración de la Generalitat.

2.- El cómputo de años de servicio en otras administraciones para el reconocimiento del grado de desarrollo personal

El dictamen número 395/2025 resolvió la consulta planteada por un ayuntamiento sobre el alcance del artículo 15 del Reglamento de Carrera Profesional vigente en dicha corporación local.

El artículo 15 de dicho Reglamento establece que: "Para la homologación de categorías personales, grados o niveles de la carrera horizontal que pudieran tener reconocidos los funcionarios procedentes de otras Administraciones Públicas, que mediante los procedimientos de movilidad interadministrativa fueran nombrados para el desempeño de puestos en el ayuntamiento (…), se estará a lo dispuesto en los convenios u otras instrumentos de colaboración que puedan ser suscritos entre las distintas Administraciones Públicas, de acuerdo con el principio de reciprocidad. En su defecto, se estudiará su homologación teniendo en cuenta los años que hayan estado en la carrera horizontal y el resto de documentación que aporte para la acreditación".

Dado que parte del funcionariado del citado ayuntamiento ha prestado servicios previos en ayuntamientos que no tienen aprobada la Carrera Profesional y que, por tanto, no se puede reconocer grado o nivel de carrera profesional al personal que prestó servicio en dichas entidades locales, el ayuntamiento consultante planteó si el precepto transcrito permite considerar el número de años de servicio en otras administraciones a los efectos del cómputo de la experiencia para el reconocimiento del Grado de Desarrollo Personal (GDP) en el ayuntamiento.

3.- Posición del Consell Jurídic Consultiu sobre la cuestión objeto de consulta

Señala el dictamen que del artículo 15 de Reglamento de Carrera Profesional del ayuntamiento consultante se desprende que, para la homologación de la carrera horizontal que pudieran tener reconocidos los funcionarios procedentes de otras Administraciones Públicas, se estará a lo siguiente:

En primer lugar, a los Convenios suscritos entre el ayuntamiento y las restantes Administraciones Públicas; lo que significa que se procederá al reconocimiento de la carrera profesional de los funcionarios procedentes de otras Administraciones Públicas cuando haya convenio interadministrativo para el reconocimiento recíproco del personal de ambas Administraciones Públicas.

En segundo lugar y a falta de Convenio, es posible la homologación de la carrera horizontal que pudieran tener reconocida los funcionarios procedentes de otras Administraciones Públicas, cuando, aún sin existir Convenio con la administración de origen (interadministrativo), tengan reconocida carrera profesional en la citada administración de origen. Y ello dado que el artículo 15 del Reglamento utiliza el inciso *"teniendo en cuenta los años que hayan estado en la carrera horizontal".*

Sin embargo, queda por resolver lo que sucede con los funcionarios del ayuntamiento que prestaron servicio en otras administraciones cuando no existe Convenio, ni tenían reconocida la carrera profesional en su administración de origen.

Pues bien, una interpretación literal del expresado artículo 15 del Reglamento excluiría la posibilidad de computar -en la carrera profesional de tales funcionarios del ayuntamiento- los años de servicios que prestaron en otras administraciones en los que no tienen reconocida carrera profesional. No obstante, debe advertirse que el espíritu o propósito del artículo 15 del Reglamento es permitir, en definitiva, el reconocimiento de los años de servicio que prestaron en sus administraciones de origen o en otras administraciones, pese a que no exista un Convenio interadministrativo a título de reciprocidad; por lo que la inexistencia o no reconocimiento de carrera profesional en sus administraciones de origen no debería derivar en un perjuicio de la movilidad interadministrativa ni de la situación y derechos

de tales funcionarios, cuando constituye un derecho en los términos señalados por el Tribunal Superior de Justicia en la Sentencia nº 242/2022. En la citada Sentencia el citado Tribunal ordenó a la *"Administración demandada…. que inicie a la mayor brevedad, y en todo caso en el plazo máximo de seis meses, los trámites legales oportunos para la aprobación por el órgano competente de las normas reglamentarias por las que se establezca un sistema de grados de desarrollo profesional, regulándose los requisitos y la forma de acceso a cada uno de los grados, así como las retribuciones asignadas a los mismos, tal como exige el art. 117 de la Ley 10/2010, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana* (actual Ley 4/2021)…".

Por ello, si lo que pretende la autoridad consultante es reconocer, en todo caso, los servicios prestados del personal que se comenta, una interpretación finalista del contenido del citado artículo 15 del Reglamento, más equitativa en relación con la situación en la que se encuentran los distintos funcionarios del ayuntamiento, permitiría tener en cuenta, a los efectos de la carrera profesional, los años de servicios que prestaron en otras administraciones aun cuando no tuvieran reconocida en ellas carrera profesional.

Ahora bien, con la finalidad de garantizar la total seguridad jurídica y el derecho de este personal, debería procederse a la modificación del expresado artículo 15 del Reglamento por el que se regula la carrera profesional en el ayuntamiento, y clarificar que, en el cómputo de los servicios prestados a efectos de la carrera profesional de los funcionarios de dicho ayuntamiento, se tendrán en cuenta los años de servicios prestados en otras Administraciones Publicas sin necesidad de Convenio y tengan o no reconocida en las administraciones de las que procedan carrera profesional.

4.- Conclusiones

Con base en las consideraciones expuestas, el Consell Jurídic Consultiu concluyó lo siguiente:

4.1. Sin perjuicio de una eventual interpretación finalista del artículo 15 del Reglamento, debería procederse, para el caso que se plantea y, en aras a la mayor seguridad jurídica, a la modificación del expresado artículo 15 del Reglamento por el que se regula la carrera profesional en un Ayuntamiento y clarificar que, en el cómputo de los servicios prestados a efectos de la carrera profesional de los funcionarios de dicho ayuntamiento, se tendrán en cuenta los años de servicios prestados en otras Administraciones Publicas, sin necesidad de Convenio, y tengan o no reconocida en las administraciones de las que procedan carrera profesional.

4.2. Ninguna objeción jurídica existe a la modificación del Reglamento que regula la carrera profesional a los efectos del cómputo de los años de servicios en otras Administraciones, pues, como se ha expuesto, los entes locales

pueden -en línea con el mandato que recoge la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana nº 242/2022-, regular la carrera profesional de sus empleados públicos, en atención a sus singularidades y en el ejercicio de su potestad de autoorganización.

IV

LA EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CIVIL "EX DELICTO" CONTRAÍDA FRENTE A LA ADMINISTRACIÓN LOCAL MEDIANTE DACIÓN DE BIENES EN PAGO ACORDADA TRANSACCIONALMENTE.

1.- Introducción

El Consell Jurídic Consultiu considera que no existe ningún impedimento legal para aceptar la transacción y la dación de bienes en pago como mecanismo para extinguir la responsabilidad civil *ex delicto* contraída frente a un ayuntamiento en virtud de una sentencia penal, siendo necesario, no obstante, que queden justificadas suficientemente las razones por las que se opta por la dación de bienes en pago y se renuncia a las garantías que ofrece la ejecución judicial.

Este Consell en su Dictamen 564/2025 consideró admisible que una administración municipal acordara esta forma de extinción de la responsabilidad que había sido contraída con ella por un funcionario municipal, en sustitución del pago del importe en que había sido determinada dicha responsabilidad y al margen del procedimiento judicial de ejecución de la sentencia penal condenatoria en el que había sido declarada.

2.- Extinción de la responsabilidad civil *ex delicto* mediante dación de bienes en pago en sustitución de la entrega de la cantidad debida

En el asunto sometido a consulta, un funcionario del ayuntamiento consultante había sido condenado en sentencia firme recaída en un proceso penal como autor de un delito de malversación de caudales públicos cometida en perjuicio del ayuntamiento en el que prestaba servicios. Además de las responsabilidades penales, la sentencia impuso al funcionario condenado, en concepto de responsabilidad civil, la obligación de pagar al ayuntamiento defraudado el importe malversado. Iniciada la ejecución judicial de la sentencia que le había impuesto la condena, el funcionario propuso al ayuntamiento sustituir el pago de la cantidad que debía restituirle por la dación o adjudicación en pago de varios inmuebles de su propiedad.

Previo informe externo, el Pleno del ayuntamiento, por unanimidad de los distintos grupos municipales, adoptó un Acuerdo de transacción para la extinción de la responsabilidad civil derivada de la referida sentencia, en el que aceptó la propuesta de transmisión de bienes realizada por el condenado, y supeditó la eficacia de dicho acuerdo a la emisión del Dictamen del Consell Jurídic Consultiu.

En su dictamen este Consell expuso su parecer sobre las siguientes cuestiones:

2.1. Carácter jurídico de la petición de dictamen

En primer lugar, el Consell se pronuncia sobre el carácter de la consulta formulada, que considera que es de carácter facultativo.

El Consell recuerda que, a diferencia de lo que sucede en relación con la Administración autonómica, respecto de la que la Ley 1/2015, de Hacienda Pública exige la petición de dictamen preceptivo a este Órgano consultivo en materia de transacciones judiciales o extrajudiciales, la normativa local, estatal y autonómica (Ley 9/2010, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana), no recogen previsión alguna al respecto.

Aunque la Ley Orgánica 3/1980, reguladora del Consejo de Estado, prescribe la consulta al Pleno del Consejo de Estado en los asuntos que se refieran a "transacciones judiciales o extrajudiciales sobre los derechos de la Hacienda Pública y sometimiento a arbitraje de las contiendas que se susciten respecto de los mismos", y el concepto de "Hacienda Pública" tiene un significado amplio en nuestro ordenamiento (abarca el Estado, las CCAA y las EELL), estima el Consell Jurídic Consultiu que debe interpretarse conforme al objeto y competencia funcional del expresado Consejo consultivo, que no es otra que asesorar al Gobierno de la Nación, y por tanto limitada a la Hacienda estatal.

En todo caso, el carácter dudoso justificaría que la autoridad consultante no cursara la petición de dictamen con anterioridad a la adopción definitiva del Acuerdo del Pleno, por el que se acordó la transacción extrajudicial, pero para el Consell Jurídic Consultiu la petición de dictamen es facultativa.

Aun calificada la petición de dictamen como facultativa, el Consell considera que habría sido preferible que se cursara con carácter previo a la adopción del acuerdo definitivo con la finalidad de que el parecer de esta Institución, junto con el parecer de los restantes informes emitidos, cumpliera con la finalidad que persigue, que es la de servir a la adecuada resolución definitiva. No obstante, nada impide en el ordenamiento jurídico ni, en particular, en la ley reguladora de esta Institución, que la Administración solicite un dictamen facultativo respecto de un Acuerdo ya adoptado, especialmente en un supuesto en el que, además, concurre la dificultad de interpretar el carácter preceptivo o no de la intervención de esta Institución en esta materia.

2.2. Efectos del contrato de transacción judicial o extrajudicial

La transacción constituye una modalidad de contrato regulada en el Código civil, por el que "las partes, dando, prometiendo o reteniendo cada una alguna cosa, evitan la provocación de un pleito o ponen término al que había comenzado", considerando la jurisprudencia que la transacción, sea judicial o extrajudicial, produce el efecto de sustituir una relación jurídica controvertida por otra cierta y no controvertida, extinguiendo los derechos y acciones en que trae causa y originando nuevos vínculos y obligaciones, y supone concesiones recíprocas entre la partes.

En cuanto a los efectos del acuerdo transaccional, la jurisprudencia del Tribunal Supremo afirma que "si la transacción tiene para las partes efectos de cosa juzgada", también "vincula al órgano jurisdiccional en un proceso posterior cuando concurre identidad de elementos subjetivos y objetivos", si bien puede impugnarse judicialmente su validez y eficacia, dejándola sin efecto y reavivando la situación jurídica anterior.

La transacción es procesal cuando resulta homologada, con arreglo a las normas procesales, por el órgano judicial que está conociendo del proceso, al que pone fin por Auto, pero es extraprocesal cuando no se homologa en el proceso judicial (el acuerdo no se lleva al proceso), si bien repercute en la finalización del proceso mediante otros mecanismos procesales, como la renuncia o el desistimiento.

2.3. Requisitos de la dación de bienes en pago como subrogado del pago de deudas de naturaleza pecuniaria en el ámbito de la administración pública

La dación en pago es un modo de extinción de las obligaciones, un subrogado del pago, que encuentra su fundamento en el artículo 1.166 del Código Civil, el cual dispone que "El deudor no puede obligar al acreedor a recibir otra cosa que la pactada, aunque sea de mayor valor, salvo consentimiento del acreedor", de lo que se desprende que, si hay acuerdo de las partes, es posible satisfacer la obligación realizando una prestación distinta de la inicialmente debida y, por tanto, sustituir la entrega de la cantidad de dinero adeudada por la transmisión de la propiedad de bienes del deudor en favor del acreedor con finalidad de pago.

La Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones públicas, dispone que "Las Administraciones públicas podrán adquirir bienes y derechos por cualquiera de los modos previstos en el ordenamiento jurídico…", lo que permite la dación en pago, si bien bajo ciertas condiciones, dado que constituye una excepción que debe responder a un interés público concreto, estar justificada y valorada técnicamente, pues no puede implicar condonación de deuda sin título legal, ni puede adoptarse sin justificar

expresamente que resulta más beneficiosa para el interés público que la ejecución forzosa.

Es jurídicamente viable que una Administración Pública acepte una dación de bienes en pago como forma de extinguir la responsabilidad civil derivada de un delito en sustitución del pago de la cantidad de dinero adeudada, en virtud de una transacción judicial o extrajudicial, siempre que se cumplan los siguientes requisitos:

a) se respete el principio de legalidad y el interés público
b) exista consentimiento expreso y motivado del órgano administrativo competente
c) el bien o los bienes ofrecidos tengan valor suficiente para reparar el daño causado
d) se tramite el expediente administrativo correspondiente, con informes de valoración, jurídicos y de intervención
e) y el tribunal penal no se oponga a esa forma de ejecución, si ya hay sentencia firme, es decir, se comunique al órgano jurisdiccional competente para la ejecución de la sentencia penal (art. 985 LECrim).

2.4. Procedimiento para la transacción entre administración y particular

No existe en la normativa administrativa un procedimiento formal para la adopción de una transacción, por lo que deben aplicarse los principios fundamentales del procedimiento administrativo común regulado en la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

2.5. Órgano competente para acordar la transacción de la administración pública con particulares

La competencia para transigir en el Estado corresponde al Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado (art 7.3 Ley 47/2002, General Presupuestaria; en la Generalitat corresponde al Consell, previo dictamen del Consell Jurídic Consultiu (art 9.3 LHIS) y en las EELL no existe previsión normativa, pero tratándose de un contrato habría que aplicar las previsiones de la D. Adicional 2ª LCSP que atribuye la competencia a los alcaldes o presidentes de las EELL para contratos de valor estimado no superior al 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto, y al Pleno los que por su valor o duración no corresponden a los alcaldes o presidentes.

En el caso analizado, la competencia corresponde al Pleno de la Corporación por ser superior la transacción al indicado 10 %, siendo necesario el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación (art. 177.5 del texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales -TRLHL-, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004).

3.- Cumplimiento de los requisitos sustantivos de la transacción en el caso sometido a dictamen

En el análisis del cumplimiento de los requisitos sustantivos en el supuesto que era objeto de la consulta, el Consell Jurídic Consultiu realiza las siguientes consideraciones:

3.1. El requisito de la incertidumbre debe entenderse de forma objetiva, como existencia de una situación jurídica que puede dar lugar a un litigio entre las partes o que ya ha desembocado o puede desembocar en él, independientemente de que subjetivamente las partes estén ciertas en su derecho o de que la cuestión suscite dudas o no para un tercero, pudiendo estimarse en el caso analizado que existe controversia jurídica en relación con cómo obtener la percepción de la indemnización reconocida judicialmente.

3.2. La voluntad de las partes de poner fin a la controversia existente entre ambas y el objeto de la contienda es disponible y susceptible de transacción al versar sobre aspectos económicos.

3.3. En cuanto al sacrificio que sufre cada una de las partes, las prestaciones o concesiones de una y otra parte pueden ser de carácter económico o de orden moral, equivalentes o no, pudiendo consistir en una renuncia de derechos (SSTS 26/7/1969 y 21/10/1977), admitiendo que no constituye requisito esencial de la transacción la entrega recíproca de prestaciones, ya que en ocasiones, el deseo de poner término a un litigio, soslayar discusiones y no extraer del olvido hechos y actos ya ocurridos, mueve a los contratantes a la aceptación de acuerdos sin iguales alcances y paridad de condiciones (SSTS 9/10/1989 y 30/6/2001). En el presente caso, a la vista de lo actuado se cumple el requisito de la reciprocidad de las concesiones mutuas, las cuales no suponen, con arreglo al informe del técnico municipal e informe externo, un desequilibrio de prestaciones que "consigue una inmediata satisfacción, que, de buscarse mediante la ejecución judicial de los bienes, supondría una gran demora en el tiempo" y "se sufraga en su totalidad el principal, intereses y costas…".

3.4. El interés público de la entidad local se justifica en la necesidad de conseguir una satisfacción inmediata de las indemnizaciones debidas por los interesados afectados por la Sentencia, cubriendo, en el momento de la transacción, el total del importe de la indemnización debida al Ayuntamiento, si bien, aunque la transacción ya ha sido adoptada, considera el Consell Jurídic Consultiu que hubiera sido conveniente reforzar las razones por las que se opta por una dación en pago "renunciando a las garantías judiciales de su ejecución" indicadas en el informe de la Secretaría-Interventora.

V

EL EQUILIBRIO DE COMPETENCIAS ENTRE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA Y EL AYUNTAMIENTO A PROPÓSITO DE LA MOVILIDAD CIUDADANA

1.- Introducción

El Dictamen número 793/2025 fue emitido en respuesta a la petición formulada con carácter facultativo por un ayuntamiento en la que planteaba la adecuación a la normativa vigente de la decisión adoptada por Ferrocarrils de la Generalitat Valenciana, sobre la propuesta de paso alternativo al actual paso entre andenes en la Estación de Metrovalencia del ayuntamiento consultante.

2.- Cuestiones que implica

Las cuestiones que se plantean en la consulta facultativa son de diferente orden.

2.1. En primer lugar, la relativa al fundamento legal de la decisión adoptada por paso entre andenes" de uso exclusivo de viajeros, y por tanto, ha procedido a señalar la prohibición para el tránsito peatonal general y propone crear un paso alternativo, configurado como paso inferior de tráfico rodado y peatonal.

En efecto, FGV entiende que la normativa vigente es la Orden 7/2023, de 9 de junio, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se modifica el Catálogo de Infraestructuras Ferroviarias y Tranviarias de la Generalitat Valenciana. A partir de este marco legal, y en el marco del "Plan global de mejora de las condiciones de seguridad y de accesibilidad de los pasos a nivel y los pasos entre andenes de la Red de FGV en València", la administración autonómica sostiene que se trata de un "paso entre andenes" de uso exclusivo de viajeros y, por tanto, ha procedido a señalar la prohibición para el tránsito peatonal general y propone crear un paso alternativo, configurado como paso inferior de tráfico rodado y peatonal.

2.2 En segundo término, se trata de examinar la viabilidad legal de las medidas alternativas planteadas por su parte por el ayuntamiento, con el fin de poder seguir manteniendo el actual paso a nivel que ha sido utilizado por los ciudadanos del municipio afectado como vía de tránsito -paso peatonal- entre dos zonas de la población, con un uso que se remonta al menos a 130 años, respetando las medidas necesarias de seguridad y todo ello en aras de

mantener la coherencia de la actual red viaria, para la movilidad de la ciudadanía, en condiciones de seguridad y eficacia.

Por consiguiente, aunque parece clara la competencia de FGV para establecer la regulación de los pasos a nivel en el marco de la normativa ferroviaria vigente, en aras de la seguridad ferroviaria y a partir de la consideración como dominio público imprescriptible del espacio ferroviario, se suscita en cierta medida una cuestión competencial, en relación con las atribuciones y responsabilidad de las corporaciones municipales en lo relativo a la movilidad ciudadana en su ámbito municipal. Todo ello debe ser puesto en relación con la consideración de un marco normativo complejo, que no se limita a la Orden 7/2023, y con la necesidad de compatibilizar las exigencias de la seguridad ferroviaria y las que resultan del interés público local, así como los principios de coordinación, cooperación y lealtad institucional entre las Administraciones cuando sus competencias incidan sobre un mismo espacio físico o material.

3.- El marco normativo desde el que debía resolverse la consulta

El régimen jurídico de las infraestructuras ferroviarias y, en particular, de los "pasos a nivel" y "pasos entre andenes" en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, se encuentra actualmente configurado por la Ley 7/2018, de 26 de marzo, de Seguridad Ferroviaria de la Comunitat Valenciana, por la Ley autonómica 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad, y por la Orden 7/2023, de 9 de junio, de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad, por la que se modifica el Catálogo de Infraestructuras Ferroviarias y Tranviarias de la Generalitat Valenciana.

Este Consell subraya en su dictamen que el marco normativo, por tanto, no puede reducirse a la Orden 7/2023, sino que existe lo que debe considerarse un "sistema normativo integral", constituido por las tres disposiciones normativas en cuestión y que articula, por un lado, la competencia de la Generalitat en materia de seguridad ferroviaria sobre las infraestructuras de su titularidad y, por otro, los instrumentos administrativos de planificación, control y catalogación de dichas infraestructuras, entre las que se incluyen los pasos a nivel y los pasos entre andenes.

El elemento básico de ese "sistema normativo integral" es la Ley 7/2018, cuyo objetivo, según establece su artículo 1, es la garantía de la "seguridad ferroviaria" en el ámbito de competencias de la Comunitat Valenciana. Esa "seguridad ferroviaria" es definida en su artículo 3 como el conjunto de medidas y el desarrollo de las actividades dirigidas al análisis, prevención y corrección de los riesgos inherentes al transporte ferroviario, desde el punto de vista operacional. A esos efectos, el artículo 4 de la misma ley introduce los conceptos de "sistema ferroviario" e "infraestructura ferroviaria" y es en su

apartado k) donde define a su vez qué se ha de entender por "paso a nivel" y por "paso de peatones".

El segundo elemento del mencionado sistema normativo está constituido por la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunitat Valenciana. En relación con las cuestiones objeto de la consulta, el dictamen tiene muy en cuenta lo que dispone el artículo 2 de la Ley 6/2011, que establece que *"Las administraciones públicas facilitarán la movilidad de las personas como elemento esencial de su calidad de vida y de sus posibilidades de progreso en relación con el desarrollo de sus oportunidades de acceso al trabajo, a la formación, a los servicios y al ocio".* A lo que hay que añadir que el artículo 16 de la misma ley dispone que las personas que residan en la Comunitat Valenciana tienen derecho a *"Disponer de alternativas seguras, cómodas y de calidad para sus desplazamientos no motorizados".*

Es en desarrollo del artículo 87.3, de la Ley 6/2011, que exige que la Conselleria competente desarrolle el catálogo de infraestructuras ferroviarias y transviarias de la Comunitat Valenciana como, a su vez, se dicta la Orden 7/2023, esto es, el tercer elemento del mencionado sistema normativo, que actualiza el Catálogo de Infraestructuras Ferroviarias y Tranviarias de la Generalitat Valenciana, aprobado inicialmente por la Orden 2/2016, de 15 de febrero y posteriormente por la Orden 4/2018, de 28 de mayo. En el Anexo II de la Orden 7/2023, se contiene la relación de los pasos a nivel autorizados, de modo que sólo los incluidos en él pueden considerarse legalmente habilitados a su fin. La exclusión (descatalogación) o no inclusión de un paso en el expresado catálogo implica que la infraestructura deja de estar autorizada para el uso general y se integra plenamente en el dominio ferroviario de carácter cerrado, sujeta al régimen interno de seguridad y circulación de FGV. En consecuencia, la no inclusión o la descatalogación de un paso a nivel implica su transformación en un paso entre andenes o instalación de uso restringido.

4.- Sobre la relevancia del "interés público local" en la regulación del derecho a la movilidad

El núcleo del razonamiento de este dictamen es si la inclusión de un paso habilitado para uso peatonal en el referido Catálogo supone realmente una excepción a la seguridad ferroviaria, o, por el contrario, representa la materialización del equilibrio entre seguridad, movilidad y accesibilidad que exigen el sistema normativo integral que ya se ha mencionado, como marco normativo.

El dictamen del Consell Jurídic Consultiu considera indiscutido que el "paso" existente en el término municipal del ayuntamiento consultante no figuraba formalmente incluido en el Anexo II del Catálogo de Infraestructuras Ferroviarias y Tranviarias de la Generalitat Valenciana, ni antes ni después

de la Orden 7/2023, por lo que nunca tuvo la consideración jurídica de "paso a nivel" de peatones autorizado y es la razón por la que FGV lo califica como "paso viciado". Por otra parte, no se puede negar que la actuación de FGV y su propuesta de paso alternativo resulta coherente con el ejercicio legítimo de sus competencias exclusivas en materia de seguridad ferroviaria tal y como se establece en la Ley 7/2018, en la Ley 6/2011, y en la Orden 7/2023.

Sentado todo ello, este Consell Jurídic Consultiu sostiene que el marco normativo en cuestión ha de interpretarse teniendo en cuenta la existencia de un interés público local, basado en la existencia de una práctica más que secular de la utilización por los vecinos de un paso que conecta dos zonas del municipio separadas por la vía ferroviaria, práctica que hasta el momento había sido tolerada por la administración autonómica y, además, en la atención a los principios que establece una norma de rango superior, la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, esto es, los de cooperación, coordinación y lealtad institucional, que imponen a todas las Administraciones públicas el principio de actuar de manera concertada cuando sus competencias incidan sobre un mismo espacio físico o material, siempre en coherencia con la proporcionalidad de las medidas y su conjugación con las exigencias de seguridad que resultan prioritarias.

Por tanto, el dictamen procede a examinar en primer lugar la relevancia de la existencia de un *interés público local*, que avalaría la posición de la Corporación y así, aun reconociendo que el hecho de que el "paso" haya sido utilizado de manera continuada y pacífica durante más de 130 años por los vecinos no genera derechos sobre un dominio público, como el ferroviario (imprescriptible, arts. 132 de la Constitución y 5.3 de la Ley 14/2003, de Patrimonio de la Generalitat), entiende que esa práctica constante y prolongada evidencia una necesidad funcional colectiva, y constituye una manifestación inequívoca del interés público local que la Administración autonómica no debería ignorar, sino tomar en consideración para su eventual puesta en práctica, previa adaptación de sus condiciones técnicas.

Lo más importante no es sólo la regularización de una práctica, que evidencia la existencia de un interés público local, sino dilucidar si, al permitir transformar ese uso socialmente arraigado, convirtiéndolo en un paso peatonal seguro, se debilita la seguridad ferroviaria o se la refuerza, porque se sustituiría una situación fáctica e insegura, por un régimen controlado y reglado en el marco de la normativa ferroviaria.

Pues bien, de acuerdo con ello, parece razonable el proceder de la Corporación municipal, cuando insta a una solución más acorde con el *interés público local*, acreditado por una práctica casi inveterada de los ciudadanos del municipio y que se integra a su vez en el sistema viario de movilidad del mismo, acorde con las exigencias de seguridad y mayor utilidad de los vecinos, sin perjuicio de que, como hizo el mismo consistorio en su escrito de 3 de enero de 2025, se

inste a la modificación o revisión del expresado Catálogo, mediante la previa adopción de las medidas que resulten necesarias para que el actual "paso entre andenes" pueda ser catalogado como "paso a nivel de peatones", siempre y cuando, lógicamente, cumpla o pueda ser adaptado para tener tal condición, con arreglo a la ley 7/2018 y 6/2011.

Por otra parte, como se ha subrayado al comentar la Ley 6/2011, parece razonable que, si las infraestructuras de transporte deben favorecer la continuidad urbana y la accesibilidad universal, las decisiones administrativas que afecten a la movilidad peatonal han de ponderar, por así decirlo, cuatro tipos de criterios o consideraciones: la distancia, el tiempo, la seguridad y la accesibilidad. Por ello, la opción planteada por el consistorio frente al paso inferior propuesto por FGV, no es una simple preferencia de los vecinos del municipio, sino una constatación que puede incidir en el principio de movilidad de los ciudadanos como elemento esencial de su calidad de vida, al obligar a los vecinos a un recorrido más largo, menos accesible y eficiente; y ello cuando ha sido tolerado como "paso de peatones" por la administración autonómica durante largo tiempo.

A ello ha de sumarse, como se ha indicado, la consideración de las exigencias del principio de proporcionalidad que debe regir la actuación de las Administraciones Publicas. La alternativa propuesta por FGV que, en principio, es acorde con lo exigido por la Orden 7/2023, supondría el cierre total del paso o su limitación exclusiva a los usuarios del servicio ferroviario y parece, desde el punto de vista de la realidad social (interpretada en términos del interés público local, como se ha dicho), una medida restrictiva que excede al juicio de proporcionalidad, y supondría una medida gravosa, sobre todo si se tiene en cuenta a posibles grupos de vecinos con movilidad reducida, personas mayores o menores de edad.

El principio de buena administración (artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y artículo 3.1 de la Ley 40/2015), por su parte, impone búsqueda de soluciones equilibradas y, por tanto, impone a las Administraciones el deber de actuar respetando la confianza legítima de los ciudadanos y evitando decisiones contradictorias con su conducta previa, lo que tiene que ver con la expectativa legítima derivada del uso inveterado por parte de los vecinos de esa vía de movilidad, lo que requiere que la Administración valore las alternativas razonables, o las soluciones técnicas de adecuación alternativa que puedan satisfacer igualmente los intereses de los vecinos, en un aspecto tan importante como la movilidad ciudadana dentro del municipio.

El dictamen tiene en cuenta, por último, el principio de cooperación entre Administraciones, de carácter básico cuando sus competencias inciden sobre un mismo ámbito. En este caso, el ayuntamiento ostenta competencia en materia de movilidad urbana y seguridad peatonal, mientras que la

administración autonómica ejerce las relativas a seguridad ferroviaria. Ambas administraciones pueden, por tanto, colaborar en la redacción de un proyecto técnico de adecuación del paso que permita su homologación como paso peatonal seguro, en el marco de la Ley 7/2018 y de la Ley 6/2011, que habilita actuaciones conjuntas en materia de movilidad sostenible y accesibilidad.

5.- Conclusión

Esta institución consultiva, en su dictamen, subraya que desde el punto de vista competencial es claro que corresponde a la administración autonómica, decidir la procedencia o no de la inclusión del "paso" a que se refiere la consulta formulada en el Catálogo aprobado por Orden 7/2023.
Al mismo tiempo, en relación con la consulta efectuada por el Consistorio, el dictamen sostiene que, sin demérito de lo que exige el sistema normativo integral aplicable en el caso concreto, obran razones suficientes para avalar la necesidad de conjugar las exigencias de la seguridad ferroviaria con el "uso histórico" y *de facto* por parte de los vecinos, y así la pertinencia estudiar la inclusión formal del expresado "paso" como "paso nivel de peatones" en el Catálogo aprobado por la Orden 7/2023.

VI

RESPONSABILIDAD MUNICIPAL EN LA INFORMACIÓN SOBRE LA PREVIA AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE COSTAS EN LA CONCESIÓN DE LICENCIA MUNICIPAL PARA OBRAS EN ZONA DE SERVIDUMBRE DE PROTECCIÓN.

1.- Introducción

En la concesión de licencia municipal de obras, cuando estas se hallan situadas en zona de servidumbre de protección, no pesa sobre el ayuntamiento concedente la obligación de informar a la persona interesada sobre la necesidad de solicitar autorización a la administración que tiene la competencia en materia de costas.

Considera este Consell Jurídic Consultiu que la falta de dicha advertencia en la concesión de la licencia de obras no constituye un supuesto de información urbanística suministrada de forma errónea que pueda considerarse un funcionamiento anormal de la administración municipal como presupuesto para que surja la responsabilidad patrimonial de esta.

2.- Información sobre la necesidad de obtener la autorización en materia de costas en la concesión de licencia municipal de obras situadas en zona de servidumbre de protección

Este Consell Jurídic Consultiu, en su Dictamen 809/2025, se pronunció sobre la procedencia de la declaración de la responsabilidad patrimonial del ayuntamiento consultante por no haber advertido a la entidad mercantil a la que le concedió licencia de obras sobre la necesidad de obtener la autorización en materia de Costas, al realizarse las obras autorizadas en la licencia municipal en la zona de servidumbre de protección.

En concreto, la entidad mercantil reclamante fundaba su pretensión en la emisión de una orden de demolición de lo construido por la Dirección General de Puertos, Aeropuertos y Costas, por una falta recogida en el artículo 90.2.g) de la Ley de costas. La reclamante consideraba responsable al ayuntamiento de la demolición de las obras que había realizado, ordenada por la referida Dirección General, porque, en el acto de concesión de la licencia de obras, no le había hecho la advertencia sobre la necesidad de que, antes de iniciar las obras, debía obtener también la pertinente autorización por parte del organismo competente en materia de Costas, ya que se trataba de la ampliación de una construcción situada en zona de servidumbre de

protección. La empresa había impugnado orden de demolición ante el orden jurisdiccional contencioso administrativo, siendo desestimado su recurso por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana e inadmitido el recurso de casación contra dicha sentencia por el Tribunal Supremo.

En el asunto sometido a consulta, además de la cuestión principal, se resolvieron otras cuestiones previas, relativas a la legitimación de la reclamante y al cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial.

2.1. Legitimación para reclamar de la empresa titular del inmueble afectado

Una primera cuestión que se planteaba en el asunto sometido a consulta era la relativa a la legitimación activa de la reclamante, ya que la entidad a la que se impusieron la sanción y la orden de demolición de las obras era otra mercantil del grupo de sociedades del que forma parte la que presentó la reclamación.

El Dictamen afirma que la legitimación activa de la reclamante estaba acreditada porque se basaba en la titularidad del derecho o interés legítimo que se invoca en la reclamación. Y, aunque se impusieron a otra mercantil del grupo de sociedades la sanción y la orden de demolición de lo ilegalmente construido y de restitución al estado anterior, consideró que la mercantil reclamante tenía interés legítimo siempre y cuando acreditara ser la titular del inmueble objeto de la orden de demolición.

Señala el dictamen que la clave del asunto se halla en la interpretación que debe hacerse del concepto de 'interés legítimo', que podrá atribuirse a la sociedad reclamante o no, en función de la repercusión del acto dictado por la Administración que se considera origen del daño y que en este caso es la orden de demolición. Y concluye que, puesto que el origen del daño lo sitúa la parte interesada en la orden de demolición y no en el hecho de haber sido el sujeto pasivo de un expediente sancionador, debe admitirse, dada la repercusión de este expediente sancionador sobre un inmueble propiedad de la mercantil reclamante, que tiene interés en el procedimiento y por ende legitimación si acreditara la titularidad del inmueble que debía ser objeto de demolición.

2.2.- Cómputo del plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial

Respecto del plazo legal para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial extracontractual, el Dictamen consideró que el *dies a quo* no debía ser la fecha de la firmeza de la sentencia que confirmó la orden de demolición de las obras, ya que la reclamante no fue parte en el proceso,

considerando que el efecto lesivo vendría generado por la demolición de la edificación, que es el daño por el que la reclamante ejercita la acción, y la acción no habría prescrito porque, a la fecha de presentación de la reclamación, todavía no se había ejecutado el derribo de la edificación declarada ilegal.

3.3. Responsabilidad patrimonial de la administración local por no informar sobre la necesidad de obtención de la autorización en materia de costas

La cuestión planteada en el asunto dictaminado era la de si la omisión de información o de advertencia por parte del ente municipal concedente de la licencia de obra sobre de la necesidad de que la interesada obtuviera una autorización complementaria, la falta de obtención de la cual acabó determinando la obligación de derribar la obra ejecutada con base en aquella licencia municipal, constituye un supuesto que dé lugar a la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración. Dicho de otro modo: ¿es responsable la entidad local de la pérdida de la obra por ella autorizada que se ha producido por la falta de obtención de la autorización de otra administración, por no haber advertido a la persona a la que le concedió la licencia de obra de que también era necesario obtener esta otra autorización por parte, como se ha dicho, de una administración distinta?

La reclamante atribuía la responsabilidad al ayuntamiento porque no realizó la advertencia, al otorgar la correspondiente licencia de obras, de la necesidad de obtener asimismo la correspondiente autorización por parte del organismo competente en materia de Costas, ya que se trataba de obras de ampliación situadas en la zona de servidumbre de protección.

El dictamen rechaza dicha responsabilidad porque considera que no puede hablarse en el caso analizado de la existencia de informaciones o indicaciones erróneas o inexactas por parte de la administración que concedió la licencia de obra que generaran una confianza en el interesado determinante de su comportamiento. No existía, en consecuencia, una información urbanística suministrada por parte de la corporación local de forma errónea, que constituyera un funcionamiento anormal de la Administración. El ayuntamiento consultante otorgó la licencia que se encontraba dentro de su ámbito de competencia y era obligación de la entidad, a la que se le concedió, realizar todas aquellas actuaciones que requiriera la construcción autorizada por el ayuntamiento, de acuerdo con la normativa vigente.

El dictamen considera, por otra parte, que el interesado era conocedor de la necesidad de obtener la pertinente autorización impuesta por la legislación sobre costas ya que contaba con el asesoramiento de sus técnicos, redactores del proyecto. Además, el propio Colegio de Arquitectos ya advirtió explícitamente, al visar el proyecto de obra, que cualquier actuación en la

zona de servidumbre quedaba condicionada a la autorización previa del Estado y de la Comunidad Autónoma, según la Ley de Costas y la normativa urbanística.

Por tanto, quedaba de manifiesto que la entidad mercantil debía tener pleno conocimiento de las limitaciones legales que pesaban sobre el inmueble de su propiedad debido a su ubicación en la zona costera, así como de la obligatoriedad de tramitar y obtener todas las licencias y autorizaciones pertinentes antes de iniciar cualquier tipo de obra.

En definitiva, el interesado no podía ignorar las servidumbres legales de la zona costera donde se ubica su inmueble, ni la obligación legal de obtener los permisos correspondientes antes de comenzar los trabajos, por lo que el dictamen concluye que no existe relación de causalidad entre el funcionamiento de la administración y el daño alegado por el reclamante, desestimando la reclamación.

VII

EXONERACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL A LAS ENTIDADES LOCALES POR DAÑOS Y PERJUICIOS SUFRIDOS POR LOS PARTICULARES EN LOS SUPUESTOS DE RIESGO IMPREVISIBLE

1.- Introducción

El ejercicio de las competencias de los municipios destinadas a garantizar la seguridad de las personas y bienes y la coordinación operativa durante situaciones de emergencia tiene un presupuesto esencial: la existencia de un conocimiento previo o al menos razonablemente anticipable del riesgo. La producción de un fenómeno meteorológico concreto caracterizado por una intensidad extraordinaria y una naturaleza claramente excepcional, atendiendo a los acontecimientos habituales, incluso en un escenario de aviso meteorológico grave, reúne las características propias de un riesgo imprevisible, súbito e irresistible con los medios ordinarios de información meteorológica disponibles.

Considera este Consell que la existencia de un nivel general de aviso no implica automáticamente que un Ayuntamiento pudiera prever, desde su capacidad técnica y conocimiento, un fenómeno de naturaleza excepcional e inusual, o de intensidad muy superior a la ordinariamente asociada a dicho nivel de aviso.

2.- Responsabilidad patrimonial y competencias de las entidades locales en materia de protección civil y emergencias

2.1. En el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, no basta el funcionamiento normal o anormal de los servicios que presta la Administración y la existencia de un daño antijurídico. Para que nazca la obligación de indemnizar es necesario y esencial un tercer presupuesto, que es la "relación de causalidad", esto es, la conexión de causa y efecto.

Por otra parte, la mera titularidad de una competencia no determina, de forma automática, la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier evento lesivo relacionado con la misma, pues de lo contrario se convertiría a estas en *"aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar de la administración"* (dictamen Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid número 681/21 de 28 diciembre de 2021). Para que exista aquélla, es imprescindible la

existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido.
Asimismo, la relación de causalidad no operará del mismo modo en el supuesto de comportamiento activo que en el de comportamiento omisivo. Tratándose de una omisión de la Administración, no es suficiente la pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad, pues *"a la Administración sólo se le puede reprochar no haber intervenido si, dadas las circunstancias del caso concreto, estaba obligada a hacerlo"* (sentencia de la Audiencia Nacional, de 12 de mayo de 2017, Rec. 662/2015).

En el ámbito de las entidades locales, el artículo 54 de la ley de bases de régimen local, 7/1985, establece que *"las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa".* Resultando por tanto necesario establecer cuáles son las competencias de las entidades locales en materia de protección civil y emergencias.

2.2. Las competencias en materia de protección civil y emergencias de las entidades locales se sitúan en el marco de la Ley 13/2010, de 23 de noviembre, de Protección Civil y Gestión de Emergencias de la Comunitat Valenciana. Los municipios de la Comunitat Valenciana desempeñan un papel en el sistema territorial de protección civil y gestión de emergencias, en coordinación con el resto de las Administraciones Públicas (artículo 14).

Por otro lado, en el ámbito competencial que les reconoce la legislación de régimen local, y respetando los principios generales establecidos por la normativa autonómica, a los municipios les corresponde organizar su propia estructura municipal de protección civil y desarrollar los instrumentos de planificación necesarios. Así, la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, atribuye al alcalde la posición de máxima autoridad municipal en materia de protección civil, con la adopción de las medidas necesarias en situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. De igual forma, su artículo 26 obliga a los municipios con más de 20.000 habitantes a disponer de su propio servicio de protección civil, así como de los instrumentos de planificación correspondientes, entre ellos el Plan Territorial Municipal y, en su caso, los planes específicos para riesgos concretos.

En particular, la normativa autonómica de protección civil constituida por la citada Ley 13/2020, y el Decreto 119/2013, de 13 de septiembre, del Consell, que aprueba el Plan Territorial de Emergencias de la Comunitat Valenciana, atribuye a los municipios un conjunto de competencias destinadas a garantizar la seguridad de las personas y la coordinación operativa durante situaciones de emergencia. Entre ellas destacan la elaboración y activación del Plan Territorial Municipal, la movilización de recursos propios, la constitución del

Centro de Coordinación Operativa Local CECOPAL (art. 5.11 del Anexo del citado Decreto), la transmisión de información al Centro de Coordinación de Emergencias, y la adopción de medidas preventivas orientadas a la reducción de riesgos.

El Plan Territorial de Emergencia de la Comunitat Valenciana (PTECV), en relación, por ejemplo, con los Planes Territoriales de ámbito municipal, (apartado 5.2.2 Anexo del Decreto 119/2013), señala que *"Los municipios afectados podrán activar sus Planes Territoriales de ámbito local en fase de preemergencia y el Director del PTECV podrá ordenar la constitución de estructuras de gestión más complejas como las descritas en el apartado 5.12 del presente plan".* Y añade, en relación con el CECOPAL, que *"podrá constituirse en situación de emergencia, por decisión propia de su director o a requerimiento del Director del PTECV. Asimismo, el CECOPAL también podrá constituirse de forma preventiva en situaciones de preemergencia si así lo decide su director".*

En relación con la fase de preemergencia y emergencia en el apartado 5.3 del Anexo se señala que *"Desde la Sala de Emergencias de la Generalitat, sin perjuicio de las funciones que le sean asignadas por el conseller competente en materia de protección civil y gestión de emergencias, se llevarán a cabo las siguientes funciones: Activar los planes de emergencias, procedimientos de actuación y protocolos operativos, de aplicación en cada emergencia. Comunicar y notificar las situaciones de preemergencia o emergencia declaradas".* Las alertas son, por tanto, una competencia de la Generalitat, en los términos del expresado Decreto.

El ejercicio de estas funciones está condicionado, fundamentalmente, por un presupuesto esencial: la existencia de un conocimiento previo o al menos razonablemente anticipable del riesgo y los distintos comunicados o alertas oficiales por parte de la Administración competente.

3.- Riesgo imprevisible y fuerza mayor

La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 12 de abril de 2004, asumiendo la doctrina del Tribunal Supremo, señala que *"por fuerza mayor debe entenderse aquellos acontecimientos realmente insólitos y extraños al campo normal de previsiones típicas de la actividad o servicio, según su naturaleza, y por caso fortuito, los acontecimientos o hechos imprevisibles pero insertos en el funcionamiento interno de cada actividad o servicio, según su naturaleza. Son constitutivos de fuerza mayor los acontecimientos imprevisibles e inevitables caso de ser previstos, que excedan de los riesgos propios de la empresa, esto es de los derivados de la propia naturaleza de los servicios públicos (STS de 2-4-85) o los acaecimientos*

realmente insólitos y extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio, según su propia naturaleza (STS de 4-2-83)".

Dice la Sentencia de Tribunal Supremo de 6 de marzo de 2003, que en la fuerza mayor concurren dos requisitos: *"indeterminación absolutamente irresistible, en primer lugar, es decir aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista; exterioridad, en segundo lugar, lo que es tanto como decir que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio. En este sentido, por ejemplo, la STS de 23 de mayo de 1986 (RJ 1986, 4455): «Aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables e irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado»".*

Este Consell, respecto a la existencia de fuerza mayor, se ha pronunciado en reiterados dictámenes, entre otros en los números 240 y 241 del 2021. Igualmente, la Sentencia del TSJCV, 518/2017, de 16 de junio, sala de la Contencioso, exonera a un ayuntamiento del pago de indemnización por responsabilidad patrimonial por considerar fuerza mayor, pues un factor meteorológico, impredecible e inevitable, fue la causa única y exclusiva de los daños, siendo de aplicación el artículo 34 de la LRJSP, que declara no indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existente en el momento de producción de aquéllos (dictamen CJCCV 35/2026, de 21 de enero de 2026).

4.- Inexistencia de responsabilidad patrimonial de la administración local por los daños sufridos por los particulares por causa de la DANA

El dictamen de este Consell, núm. 851/2025, de 10 de diciembre de 2025, analiza la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra el Ayuntamiento de Paiporta, por los daños sufridos por un vecino de la citada localidad durante la DANA del 29 de octubre de 2024.

4.1. Considera este Consell que debe desestimarse la reclamación, a partir de los antecedentes fácticos siguientes:

a) El municipio de Paiporta se encontraba el 29 de octubre de 2024, desde la mañana, bajo un aviso rojo de AEMET, lo que determina una situación de vigilancia reforzada. Pero no consta que a este aviso le siguieran alertas oficiales sobre riesgos de inundación como consecuencia de la DANA y el posible desbordamiento del río Poyo, el cual provocó los daños objeto de reclamación.

b) No consta que la entidad local recibiera alerta específica, comunicado oficial de la Administración competente o predicción que anticipara la producción del fenómeno que finalmente se produjo, de una intensidad extraordinaria y de naturaleza claramente excepcional respecto a lo que

cabía esperar, atendiendo a los acontecimientos habituales en la zona, incluso en un escenario de aviso meteorológico grave.

c) El aviso rojo indica la probabilidad de fenómenos adversos, pero no describe ni garantiza la ocurrencia, ni mucho menos permite conocer -a excepción de los órgano competentes y especializados para ello- el alcance de su magnitud real, extensión territorial, duración o carácter inusual. La existencia de un nivel general de aviso -como puede ser el aviso rojo que fue emitido por AEMET- no implica automáticamente que el ayuntamiento pudiera prever, desde su capacidad técnica y conocimiento, un fenómeno de naturaleza excepcional, inusual o de intensidad muy superior a la "ordinariamente" asociada a dicho nivel de aviso.

d) El fenómeno meteorológico que desencadenó los daños (DANA) reviste las características propias del riesgo imprevisible, pues se produjo como un acontecimiento extraordinario, súbito e irresistible, cuya ocurrencia no consta que fuera o pudiera llegar a ser prevista con los medios ordinarios de información meteorológica disponibles en la corporación local. Así, en el expediente obra informe meteorológico del que se desprende que la situación atmosférica del 29 de octubre se caracterizó por la presencia de una DANA asociada a un patrón sinóptico de "bloqueo rex", que generó trenes convectivos de lluvia torrencial, vientos de levante intensos y tormentas de elevada actividad eléctrica. Fue un fenómeno atmosférico extraordinario, de evolución muy rápida y de localización difícilmente predecible con precisión, cuyas consecuencias superaron la capacidad de anticipación razonable de la administración local.

e) No consta que el ayuntamiento contara, antes del desbordamiento del Barranco del Poyo e inundación del municipio de Paiporta, con ninguna alerta formal, ni datos suficientes que le obligaran jurídicamente a activar medidas extraordinarias o distintas de avisos generales de prudencia que suelen emitirse situaciones similares. La activación de un tipo o clase de medidas preventivas (evacuaciones, cortes de vías, despliegue de personal, alertas a la población, etc.) depende del conocimiento y comunicación del riesgo. Es notorio que la primera Alerta masiva procedente de la Generalitat, la tarde del 29 de octubre de 2024, fue a las 20:12 horas.

f) El hecho de que otros municipios optaran o no por distintas medidas no convierte esa actuación en jurídicamente obligatoria para todos. La responsabilidad no se determina por lo que otros hicieron, sino por lo que jurídicamente debía hacerse en función de la información disponible. No existe una obligación de actuar por analogía. El titular de una Alcaldía no está obligado a replicar medidas adoptadas por otros ayuntamientos si no dispone de alertas concretas que lo justifiquen. La responsabilidad se analiza caso por caso, no por comparación.

4.2. Concluyéndose en el siguiente sentido:

a) Aun existiendo aviso rojo en el municipio de Paiporta, debe atenderse al hecho de que el fenómeno que realmente se produjo fue muy superior, atípico e inesperado incluso dentro de ese nivel de aviso, de modo que no se acredita que la corporación municipal tuviera elementos para preverlo ni dispusiera de alertas oficiales que obligaran a actuar obligatoriamente de una determinada forma. Al no constar que dispusiera de alertas o de predicciones meteorológicas detalladas que indicaran la gravedad real del suceso, con anterioridad a su producción, la titular de la Alcaldía actuó conforme a la información que obraba en su poder.

b) Aunque la normativa autonómica y local atribuye a los municipios un conjunto de competencias tanto preventivas como operativas en materia de protección civil, su activación jurídicamente obligatoria depende, o se encuentra condicionada, por la existencia de información suficiente, fiable y adecuada para anticipar un riesgo concreto, así como a alertas oficiales oportunas con arreglo a lo dispuesto en el Decreto 119/2013, en relación con el citado Plan Territorial de Emergencias de la Comunitat Valenciana.

c) Conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 40/2015, el episodio meteorológico reviste las notas propias de un riesgo imprevisible. Procede tener en cuenta que, en materia de inundaciones, lluvias torrenciales y fenómenos atmosféricos extremos, la Administración no actúa como aseguradora universal frente a los daños causados por la naturaleza. La existencia de un fenómeno meteorológico extraordinario, imprevisible en su intensidad, o inevitable en sus consecuencias constituye fuerza mayor, con la consiguiente exclusión de responsabilidad. Por ello, solo cuando se acredite un incumplimiento concreto en la actuación administrativa, ya sea en infraestructuras, mantenimiento, sistemas de drenaje, activación de protocolos o cumplimiento de deberes normativos, puede surgir responsabilidad patrimonial. Además, las previsiones meteorológicas no imponen a las administraciones un deber absoluto de anticipación, sino un deber de actuación razonable según la información disponible.

d) La magnitud e intensidad del fenómeno -repentino y extraordinario- fue, en principio, la causa directa de las inundaciones y arrastres de agua, sin que pueda deducirse que su impacto se debiera a una actuación u omisión municipal. Está fuera de toda duda la gravedad de los hechos, pero no consta acreditada la concurrencia del imprescindible nexo causal entre un deficiente funcionamiento del servicio público municipal y el daño producido. Tampoco se acredita que el ayuntamiento dispusiera de información oficial singular o temprana que le permitiera anticipar la intensidad de la DANA en su término municipal. La causa determinante del perjuicio fue la irrupción de un fenómeno natural extraordinario,

imprevisible en su alcance y ajeno al ámbito de control municipal, lo que conduce, a falta de prueba en contrario, a excluir la responsabilidad patrimonial.

e) La adopción de medidas por otros municipios responde a su particular valoración de la situación, que puede obedecer a motivos geográficos, hidrológicos, topográficos u organizativos diferentes. No puede estarse, en este caso, al uso de comparaciones entre administraciones como criterio para fundamentar la imputación de responsabilidad, salvo que exista un mandato normativo común vinculante, lo que aquí no consta acreditado. La mera existencia de actuaciones preventivas en otros municipios no transforma jurídicamente la DANA en un fenómeno previsible ni convierte en negligente la actuación del municipio de Paiporta.

f) Desde la perspectiva del "actuar razonable", tampoco puede imponerse este criterio como un estándar de actuación retrospectivo. Valorar hoy que alguno o algunos municipios actuaron de un modo más cauteloso no permite afirmar que la titular de la Alcaldía del Ayuntamiento de Paiporta actuase de manera irrazonable en aquel momento, sobre todo por la extraordinaria intensidad fenómeno meteorológico, y su evolución súbita, que superó ampliamente cualquier previsión razonable disponible por la entidad local, y sin que se acredite la existencia de información oficial con suficiente antelación a la producción de la inundación del municipio de Paiporta. La razonabilidad se mide *ex ante*, no *ex post*; por ello, el hecho de que posteriormente pueda considerarse que ciertas medidas hubieran sido útiles o necesarias no significa que la Administración estuviera obligada a adoptarlas antes de conocer la magnitud real del episodio ni tener conocimiento real u oficial de la situación existente o lo que iba o podía producirse.

5.- La suspensión del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (AVSRE), por los daños sufridos por los particulares por causa de la DANA

En el dictamen de este Consell, núm. 897/2025, de 23 de diciembre de 2025, se analizó la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias (AVSRE), por los daños sufridos por un particular durante la DANA del 29 de octubre de 2024.

En este caso, conforme al artículo 37.2 de la Ley 40/2015, se consideró procedente suspender el procedimiento de responsabilidad patrimonial seguido frente a la Agencia Valencia de Seguridad y Respuesta a las Emergencias por la existencia de un proceso penal en fase de instrucción, sobre el mismo fenómeno meteorológico (DANA) cuyas consecuencias motivan

la reclamación administrativa, en relación con la actuación de la Generalitat, a través de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias. Las actuaciones penales se dirigen frente a diferentes cargos públicos de la Generalitat competentes en materia de protección y emergencia, siendo la Agencia Valenciana de Seguridad y Emergencias sector público de la Generalitat adscrito a la Conselleria competencia en materia de emergencias e interior.

La coincidencia subjetiva (cargos públicos de la Generalitat) y objetiva entre el proceso penal y el procedimiento administrativo determina que la instrucción penal pueda fijar, con la autoridad de cosa juzgada en lo fáctico, los elementos esenciales sobre los que descansaría la eventual responsabilidad patrimonial: la existencia de una conducta omisiva o activa imputable a la Administración autonómica, la adecuación de dicha conducta a protocolos y obligaciones legales en materia de emergencias, la previsibilidad y evitabilidad del daño, así como la concurrencia o no de fuerza mayor. Estos extremos son determinantes en la resolución del procedimiento administrativo por lo que no pueden ser valorados de forma autónoma sin riesgo de contradicción con el resultado del proceso judicial.

De este modo, la Administración autonómica debe evitar pronunciarse anticipadamente sobre los mismos hechos, pues ello podría comprometer la coherencia del sistema y vulnerar el principio de seguridad jurídica. En este sentido, la prejudicialidad penal opera no solo cuando se investigan personas físicas, sino también cuando se analiza la actuación de una Administración pública como organización, especialmente en ámbitos complejos como la gestión de emergencias y la protección civil.

VIII

LA DELIMITACIÓN DE LA "ZONA DE TRANSICIÓN" EN LOS NUEVOS APARTADOS 5º Y 6º DE LA DISPOSICIÓN ADICIONAL PRIMERA DE LA LEY 7/2002, DE 3 DE DICIEMBRE, DE LA GENERALITAT, DE PROTECCIÓN CONTRA LA CONTAMINACIÓN ACÚSTICA

1.- Introducción

Mediante Decreto Ley 6/2025, de 7 de mayo, del Consell, de medidas urgentes en materia de intervención administrativa ambiental, se añadieron dos nuevos apartados a la disposición adicional primera de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Protección contra la Contaminación Acústica, con la siguiente redacción:

"*Disposición adicional primera. Situaciones especiales.*

5. Se establece una zona de transición entre dos usos dominantes de los establecidos en la tabla 1 del anexo II de esta ley, en la que se exime del cumplimiento de los niveles de recepción externos de la zona más sensible (con niveles más restrictivos), siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

a) El emisor estaba legalmente implantado previamente a la implantación legal de usos en la zona receptora más sensible (con niveles más restrictivos).
b) Las normas urbanísticas que permitieron el uso en la zona receptora más sensible (con niveles más restrictivos) son anteriores a la entrada en vigor de esta ley.
c) El emisor deberá adoptar las mejores técnicas disponibles para que la amplitud de la zona de transición sea la menor posible. Este hecho se acreditará con una declaración responsable apoyar por estudio acústico ante el órgano sustantivo ambiental.
d) En estos casos, las auditorías acústicas se realizarán anualmente, pudiéndose establecer una frecuencia mayor en el correspondiente instrumento de intervención ambiental. En estos casos podrán establecerse medidas correctoras de carácter compensatorio a los receptores afectados.

6. Cuando en una zona de uso predominantemente industrial no sea posible discernir mediante mediciones el nivel de ruido transmitido por cada una de las actividades individuales al receptor más afectado, o no se pueda demostrar la irrelevancia de la contribución de un emisor, el nivel de ruido se podrá evaluar de manera conjunta, como si se tratara de un único emisor, siendo la

responsabilidad en los niveles de ruido solidaria entre todas las actividades implicadas o en los términos que acuerden entre ellas".

Con base en esta modificación por un ayuntamiento se plantearon a este Consell las siguientes cuestiones:

1.1 La "zona de transición" en la que se exime del cumplimiento de los niveles de recepción externos de la zona más sensible, con niveles más restrictivos, ¿está delimitada o definida en la norma?

1.2. La exención del cumplimiento de los niveles de recepción externos de la zona más sensible, los más restrictivos, ¿se aplican únicamente en la "zona de transición" y esto significa que en dicha zona se aplican los niveles de recepción externos propios del uso dominante industrial?

1.3. Cómo se verificará el cumplimiento de las condiciones que deberán acreditar las empresas o industrias para que les sea posible la aplicación de la excepción prevista en la norma?

En el Preámbulo del Decreto Ley 6/2025, y en relación con la zona de transición entre dos usos dominantes de los establecidos en la tabla 1, «Niveles de recepción externos», del anexo II, «Niveles sonoros» de la Ley 7/2002, de 3 de diciembre, se indica que en la introducción de esta zona, "*se exime del cumplimiento de los niveles de recepción externos de la zona más sensible (con niveles más restrictivos), siempre y cuando se cumplan determinadas condiciones, evitará la imposición de costes y medidas desproporcionadas a aquellos emisores que se encontraran en funcionamiento de forma legal con carácter previo al instrumento de planificación que habilitó los usos con niveles de recepción más restrictivos en las zonas colindantes, pudiéndose establecer medidas correctoras de carácter compensatorio a los receptores afectados*".

Y se sigue diciendo: "*Asimismo, es preciso, por no existir otra solución técnicamente posible, que se contemple que, cuando en una zona de uso predominantemente industrial no sea posible discernir mediante mediciones el nivel de ruido transmitido por cada una de las actividades individuales al receptor más afectado, o no se pueda demostrar la irrelevancia de la contribución de un emisor, el nivel de ruido se podrá evaluar de manera conjunta, como si se tratara de un único emisor, siendo la responsabilidad en los niveles de ruido solidaria entre todas las actividades implicadas o en los términos que acuerden entre ellas*".

Por tanto, se incide en la posibilidad de establecimiento "*en determinadas condiciones*" de una zona de transición entre dos usos dominantes y la posibilidad de evaluar el nivel de ruido de manera conjunta "*en determinadas circunstancias*".

En los siguientes apartados procedemos al estudio de esta nueva normativa y conclusiones alcanzadas por este Consell en su dictamen número 825/2025.

2.- Marco Regulador

La normativa tanto estatal como autonómica en materia de protección contra la contaminación acústica está constituida, fundamentalmente, por:

a) La Ley Estatal 37/2003, de 17 de noviembre del Ruido de carácter básico, que traspone la Directiva núm. 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental, y el Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la citada ley.

b) La Ley Autonómica 7/2002, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica, desarrollada por el Decreto 266/2004, de 3 de diciembre, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen normas de prevención y corrección de la contaminación acústica en relación con actividades, instalaciones, edificaciones, obras y servicios.

c) Los preceptos básicos de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación de Impacto Ambiental, que establece las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, y en la Comunitat Valenciana la Ley 6/2014, de 25 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de Actividades.

d) El Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, que tiene la consideración de legislación básica sobre protección del medio ambiente.

3.- Definición de Áreas Acústicas y Zonas de Transición

Se definen las áreas acústicas como las zonas del territorio que comparten los mismos objetivos de calidad acústica. Se clasifican en atención al uso predominante del suelo, de acuerdo con la clasificación del art.7 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre y art. 5 del RD 1367/2007, de 19 de octubre.

La zonificación acústica del territorio en áreas acústicas se debe incluir en la planificación territorial. También, se tendrá en cuenta en los instrumentos del planeamiento urbanístico, tanto a nivel general como de desarrollo.

En relación con la delimitación de zonas de transición, debe tenerse en cuenta que una zona de transición, entre áreas acústicas colindantes es una banda del territorio, donde los objetivos de calidad acústica de dos áreas diferentes

se encuentran en un punto intermedio. Se estudia y define cuando la diferencia entre los niveles de ruido permitidos en las zonas contiguas es de 5 dBA o más, para suavizar el cambio y mantener una calidad acústica más homogénea en la zona.

En el Anexo V del Reglamento Estatal se establecen las directrices y "*Criterios para determinar la inclusión de un sector del territorio en un tipo de área acústica*", con referencia a la transición entre áreas acústicas colindantes cuando la diferencia entre los objetivos de calidad aplicables a cada una de ellas supere los 5 dB(A).

Según la Ley 37/2003, del Ruido, y su desarrollo reglamentario, el objetivo es que esta zona tenga una calidad acústica que funcione como puente entre las dos áreas, facilitando la transición y evitando gradaciones abruptas de ruido.

4.- Doctrina y Jurisprudencia sobre la contaminación acústica

La Organización Mundial de la Salud, en 2012, calificó la contaminación acústica como una amenaza para la salud pública, afirmando que el ruido es la segunda causa de enfermedad por motivos ambientales, después de la polución atmosférica.

La situación de vulnerabilidad en que se pueden encontrar las personas, frente cada vez más numerosas fuentes de ruido, son objeto de cada vez más pronunciamientos de órganos judiciales de distintos órdenes jurisdiccionales, especialmente del contencioso administrativo, civil y penal, puesto que ciertas actuaciones están tipificación en los artículo 325 al 331 del vigente Código Penal, como delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente lo que puede suponer un grave perjuicio para la salud de las personas.

Esta doctrina de base jurisprudencial, parte del artículo 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. La génesis de la normativa protectora en materia de contaminación acústica parte de pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

5.- Cuestiones sometidas a consulta

5.1. *La "zona de transición" en la que se exime del cumplimiento de los niveles de recepción externos de la zona más sensible, con niveles más restrictivos, ¿está delimitada o definida en la norma?*

El ayuntamiento consultante entendía que era determinante conocer cuál es la zona de transición y que esta no aparece delimitada o definida en la norma, y ello provoca una gran indefensión para los vecinos de una zona residencial

del municipio consultante, que son colindantes con una zona industrial de otro municipio.

Respecto de esta primera cuestión que se somete a consulta, el artículo 13 del Real Decreto de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, dispone, en su apartado 1, que "*Todas las figuras de planeamiento incluirán de forma explícita la delimitación correspondiente a la zonificación acústica de la superficie de actuación. Cuando la delimitación en áreas acústicas esté incluida en el planeamiento general se utilizará esta delimitación*".

Por su parte, en el Anexo V del citado Real Decreto se indica, en su punto 2, apartado d) que "*se estudiará la transición entre áreas acústicas colindantes cuando la diferencia entre los objetivos de calidad aplicables a cada una de ellas supere los 5 dB(A)*".

En esta línea, la Disposición Adicional Primera, adicionada a la Ley autonómica 7/2002, de 3 de diciembre, por el Decreto-ley 6/2025 señala, como se ha indicado anteriormente, que "*Se establece una zona de transición entre dos usos dominantes de los establecidos en la tabla 1 del anexo II de esta ley, en la que se exime del cumplimiento de los niveles de recepción externos de la zona más sensible (con niveles más restrictivos), siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones (…)*".

La norma viene a reconocer que, cuando el polígono industrial era preexistente, obligarlo a cumplir los límites de una posterior zona residencial adyacente puede resultar técnicamente imposible, económicamente inasumible o simplemente injusto. Por eso, la zona de transición exime temporalmente del nivel de recepción de la zona residencial. Ahora bien, con la finalidad de evitar abusos y proteger la salud y el bienestar de las personas en la zona colindante, la norma obliga a las industrias a adoptar las mejores técnicas disponibles (MTD) y exige acreditar, mediante declaración responsable y estudio acústico, la mínima amplitud posible de la citada "zona de transición". Esto impide que la exención funcione como un "permiso general e incondicional de contaminación acústica".

La pregunta que plantea el ayuntamiento referido a la supuesta "indefinición" de la "zona de transición", debe resolverse atendiendo a la naturaleza jurídica real de dicha figura, tal como resulta de la expresada Disposición Adicional Quinta, apartados 5 y 6, de la Ley 7/2002.

La clave de la cuestión radica en que la norma no determina ni define -ni puede definir- la "zona de transición" como un espacio físico previamente delimitado por el legislador, sino como un régimen jurídico excepcional aplicable a supuestos concretos, cuya extensión no es fija ni abstracta, sino

que varía caso por caso, puesto que depende de la capacidad del emisor para reducirla mediante las mejores técnicas disponibles a que se refiere la norma y debe justificarse mediante estudio acústico acompañado de declaración responsable ante el órgano ambiental.

Por tanto, la "indefinición" no deriva de un vacío u olvido de la ley, sino que obedece al diseño del legislador que impide que exista una delimitación general y previa, y ello dado que la zona de transición es siempre consecuencia de un estudio técnico, no un perímetro predeterminado por la ley.

Por otro lado, aunque la Disposición Adicional Primera, apartado 5, de la Ley 7/2002 no fija la extensión ni su localización, sí especifica cuándo existe zona de transición y cómo se delimita.

Así, por cuanto afecta al primer aspecto, solo existe "zona de transición" cuando concurren tres requisitos: emisor preexistente, uso receptor permitido con la normativa urbanística anterior a 2002 y obligación del emisor de aplicar las mejores medidas técnicas para reducirla.

Existe una delimitación técnica, exigiéndose a este respecto: a) Estudio acústico que determine el área donde el nivel generado por el emisor sigue superando los límites más restrictivos; b) acreditación de que se han aplicado las mejores técnicas disponibles para reducir esa área al mínimo; y c) la presentación de declaración responsable ante el órgano sustantivo ambiental.

Por tanto, la "zona de transición" no es una indefinición, sino una zona "resultante" del análisis técnico obligatorio.

De este modo, la zona de transición no puede definirse *ex ante* porque su amplitud depende de las distintas variables del entorno acústico (tipología edificatoria, barreras existentes, configuración del foco emisor, horarios de funcionamiento, etc.).

No hay "indefinición", sino un sistema de determinación caso a caso mediante, como se ha dicho, informes o auditorías técnicos obligatorios. La delimitación se obtiene técnicamente, mediante estudio acústico y declaración responsable, supervisados por el órgano ambiental. Además, el régimen incluye controles reforzados, auditorías anuales y posibles medidas compensatorias, garantizando la protección del derecho al descanso y a la salud.

Como consecuencia de lo expuesto, no puede sostenerse, a juicio de este Consell, que la ausencia de una delimitación normativa previa de la "zona de transición" genere indefensión para los vecinos de la zona residencial, puesto que la Ley no pretende una delimitación espacial abstracta, sino que configura una figura aplicable solo cuando concurren requisitos muy concretos.

La denominada "zona de transición", tal como ha sido regulada, no es un vacío normativo, sino un mecanismo técnico-jurídico que opera únicamente de manera individualizada en supuestos donde existe un emisor industrial legalmente implantado antes de la aparición de usos más sensibles.

La competencia para reconocer y aplicar la "zona de transición" corresponde al órgano sustantivo ambiental que controla el instrumento de intervención ambiental de la actividad, siendo éste quien determina, mediante la valoración del estudio acústico y la documentación aportada, la existencia y alcance de dicha zona. Por tanto, la zona de transición "se reconoce" o "se acepta" dentro del expediente ambiental de la actividad, cuando el órgano ambiental valida la documentación presentada por la empresa y asume que se cumplen los requisitos para reconocer la existencia de dicha zona, sujeta a posterior control y revisiones. En tal sentido, las industrias están obligadas a aplicar las mejores técnicas disponibles y a acreditar que la zona de transición es la mínima técnicamente viable. Por su parte, la Administración puede establecer medidas compensatorias a favor de los receptores más afectados, lo que mitiga cualquier posible impacto, y además el órgano ambiental puede requerir información adicional, corregir actuaciones, imponer medidas, iniciar procedimientos de revisión e incluso sancionar en caso de incumplimiento.

5.2. En la segunda de las cuestiones, debe tenerse en cuenta que la exención del cumplimiento de los niveles de recepción externos correspondientes al uso más sensible no se proyecta sobre todo el entorno o zona residencial colindante a la zona industrial, sino exclusivamente sobre la denominada "zona de transición", entendida como el área concreta en la que, aun aplicando las mejores técnicas disponibles, el emisor industrial preexistente no puede alcanzar los límites propios del uso residencial.

De esta forma, la norma no sustituye los niveles de la zona residencial por otros, ni convierte ese espacio en "zona de uso industrial", pues lo que persigue la norma es crear una tolerancia excepcional, estrictamente limitada, para evitar una imposición de cargas desproporcionadas a una actividad que era legal y preexistente.

5.3. En cuanto a cómo se verificará el cumplimiento de las condiciones que deberán acreditar las empresas o industrias para que les sea posible la aplicación de la excepción prevista en la norma, la Disposición Adicional Primera de la Ley 7/2002, en su redacción vigente, establece una serie de condiciones cumulativas que deben concurrir para que una empresa pueda acogerse a la excepción (zona de transición). Esta verificación se articula mediante un doble control, documental mediante la declaración responsable, y técnico, ejercido por el órgano sustantivo ambiental.

Así, respecto al control documental, la empresa o empresas, o la asociación deben aportar: a) declaración responsable conforme al artículo 69 la Ley 39/2015 y la Ley 7/2002; b) Estudio acústico técnico, elaborado por profesional competente, que debe justificar: la preexistencia legal del emisor, la antigüedad del planeamiento que permitió el uso sensible, la amplitud de la zona de transición, y la aplicación efectiva de las mejores técnicas disponibles.

El órgano ambiental, por su parte, debe comprobar la suficiencia documental, pudiendo requerir aclaraciones, pedir informes complementarios, o inadmitir la aplicación de la exención si no concurren los requisitos exigidos por la normativa autonómica.

En relación con el control técnico, la norma impone un sistema de control periódico obligatorio: auditoría acústica anual como mínimo, con posibilidad de exigir mayor frecuencia en el instrumento de intervención ambiental (AAI, AAI modificada, licencia ambiental, comunicación ambiental, etc.). Estas auditorías son esenciales porque permiten comprobar si realmente se cumplen las condiciones de la exención y si la zona de transición continúa siendo la mínima posible.

Además, la verificación administrativa no es solo documental, dado que la Administración puede realizar inspecciones acústicas *in situ*, mediciones puntuales, comprobaciones de funcionamiento y horarios, y evaluaciones de la efectividad de las técnicas implantadas. De hecho, la obligación de aplicar las mejores técnicas disponibles debe verificarse no solo en el estudio, sino en la realidad material de la actividad.

Así, dicha "zona de transición" genera, atendiendo a su finalidad, una situación en la que los ciudadanos de la zona residencial no disfrutan de los niveles de protección acústica previstos para su zona residencial, sin ser ellos, en principio, los causantes de la exposición sonora. Esto crea una asimetría de protección, ya que, por un lado, la industria conserva un régimen más favorable por razón de preexistencia y, por otro, el vecino de la zona residencial queda sometido a un nivel de ruido que no debería soportar en una zona residencial ordinaria.

Por ello y dado que la protección se reduce, la Administración está obligada a extremar la exigencia de mejores técnicas disponibles, la reducción máxima de la zona afectada, y la imposición de medidas compensatorias. Si estas garantías no se aplican con rigor, la zona de transición deviene en una desprotección acústica estructural, contraria a la finalidad de la Ley 7/2002 y a los criterios constitucionales de protección del domicilio y la salud (art. 18 y 43 de la CE). Por ello el órgano administrativo ambiental competente debe imponer mejoras progresivas, y auditorías exhaustivas, para que la situación excepcional de derive en un privilegio estable, incompatible con el deber

constitucional de protección de la salud y bienestar de los ciudadanos. Si la Administración aceptara zonas de transición extensa, mal justificada, o sin revisión periódica, estaría incidiendo en una disfunción constitucional, podría generar una vulneración indirecta del derecho al descanso y a la salud con arreglo a la jurisprudencia del TC y del TEDH.

6.- Conclusiones

6.1. En la norma estudiada no hay "indefinición", sino un sistema de determinación caso a caso mediante informes o auditorías técnicos obligatorios. Eso no significa que quede indeterminada, pues debe quedar concretada por el órgano ambiental en un espacio físico concreto como resultado del estudio acústico que analiza la propagación sonora real y determina la mínima zona en que no es técnicamente posible cumplir los límites residenciales. Por ello, a juicio de este Consell, la ausencia de una delimitación normativa previa de la "zona de transición" no genera indefensión para los vecinos de la zona residencial, puesto que la Ley no pretende una delimitación espacial abstracta, sino que configura una figura aplicable solo cuando concurren requisitos muy concretos. La delimitación se obtiene técnicamente, mediante estudio acústico y declaración responsable, supervisados por el órgano ambiental. Además, el régimen incluye controles reforzados, auditorías anuales y posibles medidas compensatorias, garantizando la protección del derecho al descanso y a la salud.

6.2. La exención del cumplimiento de los niveles más restrictivos de la zona residencial solo se aplica dentro de la zona de transición que resulta del estudio acústico y que debe ser la mínima técnicamente posible; en dicha zona no se aplican los niveles de recepción externos propios del uso industrial, porque la norma no sustituye unos niveles por otros; y fuera de la zona de transición, la industria debe cumplir íntegramente los niveles propios de la zona residencial.

6.3. La verificación del cumplimiento de las condiciones que deberán acreditar las empresas o industrias para que les sea posible la aplicación de la excepción prevista en la norma se articula mediante un doble control, documental mediante la declaración responsable, y técnico, ejercido por el órgano sustantivo ambiental.