



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen **181/2026**
Expediente **913/2025**

Presidenta

Hble. Sra.

D.^a Margarita Soler Sánchez

Consellers y Consellers

Ilmas. Sras. e Ilmos. Sres.

D. Enrique Fliquete Lliso

D.^a M.^a del Carmen Pérez Cascales

D. Joan Carles Carbonell Mateu

D. Francisco Javier de Lucas Martín

D.^a Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari General

Ilmo. Sr.

D. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sesión celebrada en Utiel, el día 11 de marzo de 2026, bajo la Presidencia de la Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con la asistencia de los señores y las señoras que al margen se expresan emitió, por unanimidad, el siguiente dictamen:

De conformidad con la comunicación de V.H., de 30 de diciembre de 2025 (Registro de entrada de la misma fecha), el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinado la petición de dictamen cursada por la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Presidencia, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament d'Ibi relativa a la posible *“nulidad de pleno derecho de aquellos actos dictados en expedientes en los que consta informe-propuesta de resolución firmado por el/la Técnico del departamento correspondiente que cumple con lo establecido en el art. 175 del ROF, aun no siendo el Jefe de la Dependencia”*. (Expediente COAT 670/2025 de la Conselleria y 1720221X del Ayuntamiento consultante).

I ANTECEDENTES

Único.- El presente dictamen versa acerca de la petición de dictamen cursada por la Vicepresidencia Segunda y Conselleria de Presidencia, en relación con la consulta facultativa formulada por el Ajuntament d'Ibiza, relativa a la posible *“nulidad de pleno derecho de aquellos actos dictados en expedientes en los que consta informe-propuesta de resolución firmado por el/la Técnico del departamento correspondiente que cumple con lo establecido en el art. 175 del ROF, aun no siendo el Jefe de la Dependencia”*.

En el escrito de la autoridad consultante, según consta en el expediente administrativo, se exponen los hechos siguientes:

“Revisados determinados expedientes tramitados en este Ayuntamiento, se ha podido observar la inclusión en ALGUNOS de ellos de informe de Secretaria de este Ayuntamiento relativa a la nulidad de pleno derecho del expediente tramitado, al parecer por incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 172 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales que establece literalmente que:

‘1. En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio.

2. Los informes administrativos, jurídicos o técnicos y los dictámenes de las Juntas y Comisiones se redactarán con sujeción a las disposiciones especiales que les sean aplicables y se ceñirán a las cuestiones señaladas en el decreto o acuerdo que los haya motivado’.

En este sentido fue emitida instrucción n°1/2025 de la Secretaría y remitida a todos los Departamentos en la que se indicaba:

‘En este sentido, se recuerda que es preceptivo el informe propuesta de la jefatura del área, servicio, unidad o departamento, de acuerdo con lo establecido en el art. 172.1 y 175 del ROF. (el subrayado es del original)

El art. 172.1 señala expresamente que ‘En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio’. El art. 175 completa lo anterior indicando que ‘Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes:

a) Enumeración clara y sucinta de los hechos.

- b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y
- c) Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva’.

Se ha detectado en numerosas ocasiones por esta Secretaría y así se ha advertido siempre a los responsables, verbalmente y/o por escrito, que se emiten informes propuesta por quienes no ostentan jefatura. Dicha práctica incumple lo dispuesto en la normativa vigente y supone elevar a los órganos resolutorios colegiados o unipersonales, propuestas de acuerdo o resolución suscritas por quien no tiene dicha potestad. Adjunto a la presente Instrucción una consulta jurídica resuelta de la prestigiosa Revista Jurídica ‘El Consultor de los Ayuntamientos’ y otra de El Derecho, que tratan precisamente esta cuestión, que no ofrece ninguna duda en la práctica diaria de los Ayuntamientos’.

En nuestro caso, están perfectamente definidas nuestras áreas administrativas, pero en muchas de ellas no contamos con la figura del Coordinador o Jefe de Dependencia a los efectos de lo dispuesto en el 172 del ROF, por lo que los informes-propuesta de resolución son emitidos por los Técnicos cualificados del Departamento (subgrupos A1 o A2).

Pese a que los expedientes cuentan con el preceptivo informe en los términos dispuestos en el artículo 175 del ROF emitidos por los/as Técnicos (subgrupos A1 o A2), al elevar la resolución a esta Alcaldía-Presidencia, por parte de la Secretaria se emite informe en el que se indica:

‘(...) se detecta que en algunos expedientes administrativos remitidos también para la firma de los decretos por quien suscribe, los informes propuesta vienen suscritos por personal empleado público que no ostenta la jefatura de área, como exige el propio art. 72.1 de ROF (‘En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio’).

SEGUNDO. La tramitación del presente expediente incumple el procedimiento legalmente establecido, al carecer de las firmas e informes preceptivos señalados en el punto anterior, por lo que se trataría de un supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el art. 47.1 ap. e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: ‘Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados’ (...)”.

Planteada la cuestión en los términos que han quedado expuestos, fue remitida a este Consell Jurídic Consultiu por la Vicepresidencia Segunda y

Conselleria de Presidencia la solicitud de dictamen formulada por el Ayuntamiento de Ibi.

II CONSIDERACIONES

Primera.- Carácter del dictamen

La petición de dictamen tiene carácter facultativo, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 10/1994, de Creación de esta Institución.

Segunda.- Planteamiento y examen de la cuestión sometida a dictamen

Como consta en antecedentes, la consulta versa acerca de la posible *“nulidad de pleno derecho de aquellos actos dictados en expedientes en los que consta informe-propuesta de resolución firmado por el/la Técnico del departamento correspondiente que cumple con lo establecido en el art. 175 del ROF, aun no siendo el Jefe de la Dependencia”*.

La consulta plantea, conforme a lo expuesto, el problema relativo a la nulidad de los actos adoptados en aquellos procedimientos administrativos tramitados por el ayuntamiento, cuando los informes-propuesta de resolución en tales procedimientos no son firmados por el jefe de la dependencia, tal y como exige el artículo 172 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre (ROF) (que dispone: *“1. En los expedientes informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio. 2. Los informes administrativos, jurídicos o técnicos y los dictámenes de las Juntas y Comisiones se redactarán con sujeción a las disposiciones especiales que les sean aplicables y se ceñirán a las cuestiones señaladas en el decreto o acuerdo que los haya motivado”*), sino por técnicos del departamento (subgrupos A1 o A2), debido a que en algunas áreas no existe formalmente la Jefatura de la dependencia, o, en su caso, aun estando prevista en la estructura organizativa municipal, no está cubierta. A partir de esta circunstancia, la Secretaría municipal, según se indica, emite informes en los que señala que dicha práctica supone incumplimiento del procedimiento legalmente establecido y que, en consecuencia, podría incardinarse en el supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el artículo 47.1.letra e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Debe indicarse, con carácter previo, que el presente dictamen se emite atendiendo a los antecedentes expuestos por la autoridad consultante, sin

que este Órgano consultivo disponga de otros elementos adicionales relativos a los expedientes administrativos concretos a los que se refiere la consulta, por lo que las consideraciones efectuadas se formulan en atención a los datos facilitados y se atienen a los términos en que la cuestión se plantea.

Partiendo de lo anterior, desde un punto de vista jurídico, la cuestión objeto de dictamen exige analizar el alcance del artículo 172 del ROF y la gravedad jurídica del defecto manifestado por la secretaria municipal.

En primer lugar, el artículo 172.1 del ROF establece que en los expedientes informará el jefe de la dependencia a la que corresponda tramitarlos, exponiendo los antecedentes y disposiciones legales o reglamentarias en que funde su criterio. Por su parte, el artículo 175 del mismo reglamento concreta el contenido de dichos informes que se formulan como propuesta de resolución. Así, señala lo siguiente:

“Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes:

- a) Enumeración clara y sucinta de los hechos.*
- b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina,*
y
- c) Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva”.*

La previsión contenida en el artículo 172 del ROF responde fundamentalmente a una finalidad organizativa, consistente en asegurar que los expedientes administrativos se eleven a los órganos decisorios acompañados de un informe-propuesta formulado por el responsable del área administrativa competente, quien asume la responsabilidad administrativa de la tramitación del procedimiento y del propio expediente. En este sentido, el precepto persigue ordenar el funcionamiento interno de la Administración local y garantizar una adecuada formación de la voluntad del órgano decisor.

Ahora bien, la interpretación de dicho precepto no puede realizarse de manera estrictamente literal, ni aislada del contexto organizativo en el que se aplica. Así, el ROF, en cuanto norma reglamentaria de carácter organizativo destinada a regular el funcionamiento de las entidades locales, debe ponerse en relación con la estructura administrativa real de cada ayuntamiento y con los principios generales que rigen el procedimiento administrativo.

En el supuesto descrito por la autoridad consultante, el problema surge porque o bien en determinadas áreas administrativas no existe formalmente jefatura de dependencia o, bien, aun estando prevista en la relación de puestos de trabajo (RPT), no se ha llevado a cabo su provisión, de modo que los procedimientos son tramitados por técnicos cualificados, que elaboran y firman los informes-propuesta, a los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado artículo 172 del ROF.

En este contexto, debe determinarse si la firma del informe-propuesta por un técnico (A1/A2), en lugar de por el jefe de dependencia, supone la omisión de un trámite esencial del procedimiento que permita subsumir el supuesto en la causa de nulidad de pleno derecho prevista en el artículo 47.1.e de la Ley 39/2015, conforme al cual son nulos de pleno derecho los actos administrativos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Desde una perspectiva jurisprudencial, la citada causa de nulidad exige una infracción particularmente grave del procedimiento administrativo, consistente en la supresión total del procedimiento o en la omisión de trámites esenciales del procedimiento. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de diciembre de 2012 (recurso núm.1966/2011), entre otras, recuerda que *“(...) Nuestra jurisprudencia ha señalado que para apreciar esta causa de nulidad de pleno derecho no basta con la infracción de alguno de los tramites del procedimiento, sino que es necesario la ausencia total de éste o de alguno de los tramites esenciales o fundamentales, de modo que el defecto sea de tal naturaleza que sea equiparable su ausencia a la del propio procedimiento como ha entendido esta Sala en sentencias, entre otras, de 5 de mayo de 2008 (recurso de casación núm. 9900/2003) y de 9 de junio de 2011 (recurso de casación núm. 5481/2008)”*.

De igual modo, el Consejo de Estado recuerda en el Dictamen 1562/2022, de 24 de noviembre, que *“En relación con la causa de nulidad de la letra e) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015, este Alto Cuerpo Consultivo ha señalado (entre otros, dictámenes números 173/2008, de 30 de abril y 1.365/2008, de 13 de noviembre o, más recientemente, dictamen número 575/2022, de 9 de junio) que, para que sea aplicable, ‘es necesario que la conculcación del procedimiento haya sido de tal magnitud que suponga la concurrencia de anomalías en la tramitación que se caractericen por su especial gravedad’, que se trate de ‘omisiones sustanciales y de entidad, equiparables a la falta de aquellos requisitos procedimentales que configuran la esencia del procedimiento’, que ‘no existan los engarces formales necesarios en el iter administrativo para concluir en el acto que se pretende emanar, envolviendo tales ausencias o errores procedimentales un radical vicio con irremediabiles efectos sobre el acto administrativo final’, que se haya producido una omisión de ‘hitos esenciales’ del procedimiento o que se haya seguido un procedimiento completamente opuesto al correcto. En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo (entre otras, sentencia de 15 de marzo de 2005), que además ha exigido que la omisión procedimental sea ‘clara, manifiesta y ostensible’ y que se ponderen, en cada caso, las consecuencias que la omisión haya producido a la parte interesada, la falta de defensa que le haya originado y, sobre todo, lo que hubiera podido variar el acto administrativo originario en caso de observarse el trámite omitido”*.

Además, en la Sentencia de 12 de diciembre de 1992 el Tribunal Supremo mantuvo que *“La teoría de la nulidad de los actos administrativos ha de aplicarse con parsimonia, siendo necesario ponderar siempre el efecto que produjo la causa determinante de la invalidez y las consecuencias distintas que se hubieran seguido del correcto procedimiento rector de las actuaciones que se declararon nulas y, por supuesto, de la retroacción de éstas para que se subsanen las irregularidades detectadas (...) En el caso de autos, tratándose, como la Sala sentenciadora razonó, no de que se hubiera prescindido totalmente del procedimiento establecido al efecto, sino tan sólo del trámite de audiencia del interesado, exclusivamente se incidiría en la de simple anulabilidad del art. 48.2, y ello sólo en el supuesto de que de la omisión se siguiera indefensión para el administrado, condición ésta que comporta la necesidad de comprobar si la indefensión se produjo; pero siempre, en función de un elemental principio de economía procesal implícitamente, al menos, potenciado por el art. 24 CE, prohibitivo de que en el proceso judicial se produzcan dilaciones indebidas, adverbando si, retrotrayendo el procedimiento al momento en que el defecto se produjo a fin de reproducir adecuadamente el trámite omitido o irregularmente efectuado, el resultado de ello no sería distinto del que se produjo cuando en la causa de anulabilidad del acto la Administración creadora de éste había incurrido”*.

Expuesto lo anterior, en el supuesto objeto de consulta no puede afirmarse que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, ni de un trámite esencial. Los expedientes administrativos contienen el informe técnico y la propuesta de resolución, elaborados por funcionarios cualificados pertenecientes a los subgrupos A1 o A2, que formulan una propuesta de decisión para el órgano competente. Por tanto, desde un punto de vista material, el trámite de informe-propuesta existe y cumple la función que el ordenamiento jurídico le atribuye. La eventual irregularidad se limitaría, en su caso, a la atribución formal de la elaboración del informe-propuesta o de su firma a un funcionario que no es el jefe de la dependencia, consecuencia de la propia inexistencia de una jefatura administrativa o de la falta de provisión de dicha jefatura.

Por otro lado, desde la teoría general de la invalidez de los actos administrativos, la omisión o la irregularidad en la emisión de un informe preceptivo suele calificarse, con carácter general, como un supuesto de vicio de anulabilidad conforme al artículo 48 de la Ley 39/2015, salvo aquellos supuestos en los que su omisión sea calificada de nulidad de pleno derecho en atención al carácter, a la función, o al tipo de informe preceptivo de que se trate (como sucede, por ejemplo, con la omisión de informes vinculantes o del informe de esta Institución). En el caso analizado, además, el informe no se ha omitido, sino que ha sido emitido por personal técnico cualificado, por lo que difícilmente puede sostenerse que se haya prescindido de un trámite esencial del procedimiento.

En consecuencia, si bien la Secretaría advierte legítimamente de la conveniencia de ajustar la tramitación a lo previsto en el ROF, no es posible afirmar que la ausencia de firma del jefe de dependencia determina automáticamente la nulidad de pleno derecho de los actos adoptados en tales procedimientos. Se trataría de un defecto organizativo o formal, que podría corregirse mediante medidas internas de organización administrativa (designación de coordinadores), pero que no invalida por sí mismo los actos administrativos dictados, siempre que el expediente contenga los informes técnicos necesarios y se hayan respetado los demás trámites esenciales del procedimiento.

En síntesis, el problema descrito refleja una tensión entre lo dispuesto en el artículo 172 del ROF y la realidad funcional de la organización administrativa municipal. La firma del informe-propuesta por técnicos cualificados en ausencia de jefatura formal no puede considerarse, sin más, una omisión del procedimiento o de un trámite esencial, máxime cuando resulta imposible exigir el cumplimiento de un trámite o de un informe-propuesta suscrito por el jefe de la dependencia, cuando no es posible a la vista de la propia organización municipal.

En todo caso, el funcionario que suscriba el informe-propuesta ha de tener atribuida, formal o materialmente, la tramitación del procedimiento, o al menos funciones técnicas dentro del área correspondiente. Por tanto, cuando el informe es emitido por el técnico responsable del expediente o por personal al que se han asignado funciones de instrucción o tramitación dentro del departamento, aun cuando no ostente formalmente la condición de jefe de dependencia; o bien cuando se le haya atribuido la función de elaborar tales informes-propuestas ante la inexistencia o la falta de provisión de la jefatura, puede entenderse cumplida materialmente la finalidad del artículo 172 del ROF.

Asimismo, debe señalarse que la advertencia formulada por la Secretaría municipal responde al ejercicio legítimo de sus funciones de asesoramiento legal preceptivo y de control de legalidad de la actuación administrativa, funciones que le corresponden conforme al Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional. Desde esta perspectiva, la interpretación del artículo 172 del ROF que realiza la Secretaría se orienta a garantizar la correcta formación de los procedimientos y expedientes administrativos y a asegurar que las propuestas elevadas a los órganos decisorios provengan formalmente de la jefatura administrativa competente. Por ello, tales advertencias deben entenderse como una manifestación del ejercicio de sus funciones de control de legalidad y de mejora del funcionamiento administrativo.

En consecuencia, aunque resulte conveniente adecuar la tramitación de los procedimientos al modelo organizativo previsto en el ROF, la firma del informe-propuesta por técnicos cualificados en ausencia de jefatura formal no puede considerarse, por sí sola, una omisión total del procedimiento ni un incumplimiento de un trámite esencial en los términos exigidos por el artículo 47.1.e de la Ley 39/2015. La situación descrita debe entenderse, más bien, como una cuestión vinculada a la organización administrativa interna del ayuntamiento, susceptible de corrección mediante las correspondientes medidas organizativas, sin que ello implique necesariamente la nulidad radical de los actos administrativos dictados.

III CONCLUSIÓN

Por cuanto queda expuesto, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es del parecer:

Que la emisión del informe-propuesta de resolución por técnicos cualificados del departamento correspondiente, en aquellos supuestos en que no exista jefatura de dependencia, o ésta no se encuentre provista, no constituye por sí sola un supuesto de nulidad de pleno derecho conforme al artículo 47.1.e) de la Ley 39/2015, al no implicar la omisión total del procedimiento ni de un trámite esencial del mismo, siempre que dicho informe exista, cumpla con los requisitos materiales previstos en el artículo 175 del ROF y sea emitido por personal que tenga atribuida la tramitación del expediente o funciones técnicas en el área correspondiente; ello sin perjuicio de la conveniencia de adoptar las medidas organizativas oportunas para adecuar la tramitación de los procedimientos a lo previsto en el artículo 172 del citado ROF.

V.H., no obstante, resolverá lo procedente.

València, 11 de marzo de 2026

EL SECRETARIO GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENTE SEGUNDO Y CONSELLER DE PRESIDENCIA