



**CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA
COMUNITAT VALENCIANA**

Dictamen 181/2026
Expedient 913/2025

Presidenta

Hble.

Sra. Margarita Soler Sánchez

Conselleres i consellers

Il·lms. i il·lms.

Sr. Enrique Fliquete Liso
Sra. M.^a del Carmen Pérez Cascales
Sr. Joan Carles Carbonell Mateu
Sr. Francisco Javier de Lucas Martín
Sra. Fernanda María Lapresta Gascón

Secretari general

Il·lm.

Sr. Joan Tamarit i Palacios

Hble. Sr.:

El Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en sessió celebrada a Utiel, el dia 11 de març de 2026, sota la Presidència de la Sra. Sra. Margarita Soler Sánchez, i amb l'assistència dels senyors i les senyores que al marge s'expressen va emetre, per unanimitat, el dictamen següent:

De conformitat amb la comunicació de V.H., de 30 de desembre de 2025 (Registre d'entrada de la mateixa data), el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha examinat la petició de dictamen cursada per la Vicepresidència Segona i Conselleria de Presidència, en relació amb la consulta facultativa formulada per l'Ajuntament d'Ibi relativa a la possible "*nul·litat de ple dret d'aquells actes dictats en expedients en els quals consta informe-proposta de resolució signat pel tècnic o tècnica del departament corresponent que compleix amb el que estableix l'article 175 del ROF, encara no sent el o la cap de la dependència*". (Expedient COAT 670/2025 de la Conselleria i 1720221X de l'Ajuntament).

I ANTECEDENTS

Únic. Aquest dictamen versa sobre la petició de dictamen cursada per la Vicepresidència Segona i Conselleria de Presidència, en relació amb la consulta facultativa formulada per l'Ajuntament d'Ibi, relativa a la possible "*nul·litat de ple dret d'aquells actes dictats en expedients en els quals consta informe-proposta de resolució signat pel tècnic o tècnica del departament corresponent que compleix amb el que estableix l'article 175 del ROF, encara no sent el o la cap de la dependència*".

En l'escrit de l'autoritat consultant, segons consta a l'expedient administratiu, s'exposen els fets següents:

“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’ (...).’

Plantejada la qüestió en els termes que han quedat exposats, va ser remesa a aquest Consell Jurídic Consultiu per la Vicepresidència Segona i Conselleria de Presidència la sol·licitud de dictamen formulada per l’Ajuntament d’Ibi.

II CONSIDERACIONS

Primera. Caràcter del dictamen

La petició de dictamen té caràcter facultatiu, de conformitat amb el que estableix l'article 9 de la Llei 10/1994, de creació d'aquesta institució.

Segona. Plantejament i examen de la qüestió sotmesa a dictamen

Com consta en antecedents, la consulta versa sobre la possible *"nul·litat de ple dret d'aquells actes dictats en expedients en els quals consta informe-proposta de resolució signat pel tècnic o tècnica del departament corresponent que compleix amb el que estableix l'article 175 del ROF, encara no sent el o la cap de la dependència"*.

La consulta planteja, conforme al que s'ha exposat, el problema relatiu a la nul·litat dels actes adoptats en aquells procediments administratius tramitats per l'ajuntament, quan els informes-proposta de resolució en aquests procediments no són signats pel cap de la dependència, tal com exigeix l'article 172 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals, aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre (ROF) (que disposa: "1. En els expedients informarà el cap de la dependència a la qual corresponga tramitar-los i exposarà els antecedents i disposicions legals o reglamentàries en què fonamenta el seu criteri. 2. Els informes administratius, jurídics o tècnics i els dictàmens de les juntes i comissions es redactaran amb subjecció a les disposicions especials que els siguin aplicables i se cenyiran a les qüestions assenyalades en el decret o acord que els haja motivat"), sinó per tècnics del departament (subgrups A1 o A2), ja que en algunes àrees no existeix formalment la direcció de la dependència, o, en el seu cas, tot i estar prevista en l'estructura organitzativa municipal, no està coberta. A partir d'aquesta circumstància, la Secretaria municipal, segons s'indica, emet informes en els quals assenyala que aquesta pràctica suposa incompliment del procediment legalment establert i que, en conseqüència, podria incardinar-se en el supòsit de nul·litat de ple dret previst en l'article 47.1.lletra e) de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Cal indicar, amb caràcter previ, que aquest dictamen s'emet atenent els antecedents exposats per l'autoritat consultant, sense que aquest òrgan consultiu dispose d'altres elements addicionals relatius als expedients administratius concrets a què fa referència la consulta, per la qual cosa les consideracions efectuades es formulen en atenció a les dades facilitades i s'atenen als termes en què la qüestió es planteja.

Partint de l'anterior, des d'un punt de vista jurídic, la qüestió objecte de dictamen exigeix analitzar l'abast de l'article 172 del ROF i la gravetat jurídica del defecte manifestat per la secretària municipal.

En primer lloc, l'article 172.1 del ROF estableix que en els expedients informarà el cap de la dependència a la qual corresponga tramitar-los, exposant els antecedents i disposicions legals o reglamentàries en què fonamenta el seu criteri. Per la seua banda, l'article 175 del mateix reglament concreta el contingut d'aquests informes que es formulen com a proposta de resolució. Així, assenyalava el següent:

"Els informes per resoldre els expedients es redactaran en forma de proposta de resolució i contindran els extrems següents:

- a) Enumeració clara i succinta dels fets.*
- b) Disposicions legals aplicables i al·legació raonada de la doctrina, i*
- c) Pronunciaments que haja de contindre la part dispositiva".*

La previsió continguda en l'article 172 del ROF respon fonamentalment a una finalitat organitzativa, que consisteix a assegurar que els expedients administratius s'elevin als òrgans decisoris acompanyats d'un informe-proposta formulat pel responsable de l'àrea administrativa competent, qui assumeix la responsabilitat administrativa de la tramitació del procediment i del mateix expedient. En aquest sentit, el precepte persegueix ordenar el funcionament intern de l'Administració local i garantir una adequada formació de la voluntat de l'òrgan decisor.

Ara bé, la interpretació d'aquest precepte no es pot realitzar de manera estrictament literal, ni aïllada del context organitzatiu en què s'aplica. Així, el ROF, quant a norma reglamentària de caràcter organitzatiu destinada a regular el funcionament de les entitats locals, s'ha de posar en relació amb l'estructura administrativa real de cada ajuntament i amb els principis generals que regeixen el procediment administratiu.

En el supòsit descrit per l'autoritat consultant, el problema sorgeix perquè o bé en determinades àrees administratives no existeix formalment direcció de dependència o, bé, tot i estar prevista en la relació de llocs de treball (RPT), no s'ha dut a terme la seua provisió, de manera que els procediments són tramitats per tècnics qualificats, que elaboren i signen els informes-proposta, als efectes de donar compliment al que disposa l'esmentat article 172 del ROF.

En aquest context, s'ha de determinar si la signatura de l'informe-proposta per un tècnic (A1/A2), en lloc de pel cap de dependència, suposa l'omissió d'un tràmit essencial del procediment que permetia subsumir el supòsit en la causa de nul·litat de ple dret prevista en l'article 47.1.e de la Llei 39/2015, conforme al qual són nuls de ple dret els actes administratius

dictats prescindint totalment i absolutament del procediment legalment establert.

Des d'una perspectiva jurisprudencial, l'esmentada causa de nul·litat exigeix una infracció particularment greu del procediment administratiu, que consisteix en la supressió total del procediment o en l'omissió de tràmits essencials del procediment. En aquest sentit, la Sentència del Tribunal Suprem de 7 de desembre de 2012 (recurs núm.1966/2011), entre d'altres, recorda 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 la mateixa manera, el Consell d'Estat recorda en el Dictamen 1562/2022, de 24 de novembre, 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 irremediables 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*".

A més, en la Sentència de 12 de desembre de 1992 el Tribunal Suprem va mantindre 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*

subsanan 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”.

Exposat l'anterior, en el supòsit objecte de consulta no es pot afirmar que s'haja prescindit totalment i absolutament del procediment legalment establert, ni d'un tràmit essencial. Els expedients administratius contenen l'informe tècnic i la proposta de resolució, elaborats per funcionaris qualificats pertanyents als subgrups A1 o A2, que formulen una proposta de decisió per a l'òrgan competent. Per tant, des d'un punt de vista material, el tràmit d'informe-proposta existeix i compleix la funció que l'ordenament jurídic li atribueix. L'eventual irregularitat es limitaria, si és el cas, a l'atribució formal de l'elaboració de l'informe-proposta o de la seua signatura a un funcionari que no és el cap de la dependència, conseqüència de la mateixa inexistència d'una direcció administrativa o de la manca de provisió de l'esmentada direcció.

D'altra banda, des de la teoria general de la invalidesa dels actes administratius, l'omissió o la irregularitat en l'emissió d'un informe preceptiu sol qualificar-se, amb caràcter general, com un supòsit de vici d'anul·labilitat conforme en l'article 48 de la Llei 39/2015, llevat d'aquells supòsits en què la seua ommissió siga qualificada de nul·litat de ple dret en atenció al caràcter, a la funció, o al tipus d'informe preceptiu de què es tracte (com succeeix, per exemple, amb l'omissió d'informes vinculants o de l'informe d'aquesta institució). En el cas analitzat, a més, l'informe no s'ha omés, sinó que ha estat emés per personal tècnic qualificat, per la qual cosa difícilment es pot sostindre que s'haja prescindit d'un tràmit essencial del procediment.

En conseqüència, si bé la Secretaria adverteix legítimament de la conveniència d'ajustar la tramitació al previst en el ROF, no és possible afirmar que l'absència de signatura del cap de dependència determina automàticament la nul·litat de ple dret dels actes adoptats en aquests procediments. Es tractaria d'un defecte organitzatiu o formal, que podria corregir-se mitjançant mesures internes d'organització administrativa (designació de coordinadors), però que no invalida per si mateix els actes

administratius dictats, sempre que l'expedient continga els informes tècnics necessaris i s'hagen respectat els altres tràmits essencials del procediment.

En síntesi, el problema descrit reflecteix una tensió entre el que disposen l'article 172 del ROF i la realitat funcional de l'organització administrativa municipal. La signatura de l'informe-proposta per tècnics qualificats en absència d'una direcció formal no es pot considerar, sense més, una omisió del procediment o d'un tràmit essencial, màxim quan resulta impossible exigir el compliment d'un tràmit o d'un informe-proposta subscrit pel cap de la dependència, quan no és possible a la vista de la mateixa organització municipal.

En tot cas, el funcionari que subscriba l'informe-proposta ha de tindre atribuïda, formalment o materialment, la tramitació del procediment, o almenys funcions tècniques dins l'àrea corresponent. Per tant, quan l'informe és emés pel tècnic responsable de l'expedient o per personal al qual s'han assignat funcions d'instrucció o tramitació dins del departament, encara que no tinga formalment la condició de cap de dependència; o bé quan se li haja atribuït la funció d'elaborar aquests informes-propostes davant la inexistència o la manca de provisió de la direcció, es pot entendre complerta materialment la finalitat de l'article 172 del ROF.

Així mateix, cal assenyalar que l'advertiment formulat per la Secretaria municipal respon a l'exercici legítim de les seues funcions d'assessorament legal preceptiu i de control de legalitat de l'actuació administrativa, funcions que li corresponen conforme al Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local amb habilitació de caràcter nacional. Des d'aquesta perspectiva, la interpretació de l'article 172 del ROF que realitza la Secretaria s'orienta a garantir la correcta formació dels procediments i expedients administratius i a assegurar que les propostes elevades als òrgans decisoris vinguen formalment de la direcció administrativa competent. Per això, aquestes advertències s'han d'entendre com una manifestació de l'exercici de les seues funcions de control de legalitat i de millora del funcionament administratiu.

En conseqüència, encara que resulte convenient adequar la tramitació dels procediments al model organitzatiu previst al ROF, la signatura de l'informe-proposta per tècnics qualificats en absència de direcció formal no es pot considerar, per si sola, una omisió total del procediment ni un incompliment d'un tràmit essencial en els termes exigits per l'article 47.1.e de la Llei 39/2015. La situació descrita s'ha d'entendre, més prompte, com una qüestió vinculada a l'organització administrativa interna de l'ajuntament, susceptible de correcció mitjançant les corresponents mesures organitzatives, sense que això implique necessàriament la nul·litat radical dels actes administratius dictats.

III CONCLUSIÓ

Per tot el que s'ha exposat, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana és del parer:

Que l'emissió de l'informe-proposta de resolució per tècnics qualificats del departament corresponent, en aquells supòsits en què no existisca direcció de dependència, o aquesta no es trobe proveïda, no constitueix per si sola un supòsit de nul·litat de ple dret conforme en l'article 47.1.e) de la Llei 39/2015, en no implicar l'omissió total del procediment ni d'un tràmit essencial d'aquest, sempre que aquest informe existisca, complisca amb els requisits materials previstos en l'article 175 del ROF i siga emés per personal que tinga atribuïda la tramitació de l'expedient o funcions tècniques en l'àrea corresponent; això sense perjudici de la conveniència d'adoptar les mesures organitzatives oportunes per adequar la tramitació dels procediments al que preveu l'article 172 de l'esmentat ROF.

V.H., no obstant això, resoldrà el que considere procedent.

València, 11 de març de 2026

EL SECRETARI GENERAL

LA PRESIDENTA

HBLE. SR. VICEPRESIDENT SEGON I CONSELLER DE PRESIDÈNCIA