



MEMORIA 1998*

* Aprobada por el Pleno del Consejo Jurídico Consultivo en Sesión pública y extraordinaria celebrada el día 29 de abril de 1999.

ÍNDICE ¹

I.- Presentación por el Hnble. Sr. Presidente	5
II.- Composición del Consejo Jurídico Consultivo.....	7
III.- Discurso de toma de posesión del Hnble. Sr. Presidente	11
IV.- Nombramiento del Ilmo.Sr. Consejero D. Luis Fernando Saura Martínez como Síndico de Agravios de la Comunidad Valenciana	13
V.- Discurso de toma de posesión como Consejero del Ilmo. Sr. D. Vicente Garrido Mayol en su propio nombre y en el del nuevo Secretario General, Ilmo. Sr. D. José Carlos Navarro Ruiz	14
VI.- Organigrama del Consejo Jurídico Consultivo	17
VII.- Personal e Infraestructura	19
1.- Sede del Consejo	19
2.- Biblioteca.....	19
3.- Servicios de informatización, vigilancia y limpieza	20
4.- Informática y Bases de datos.....	20
5.- Registros	21
a) Registro de Entrada y Salida	21
b) Registro de expedientes sometidos a consulta	21
c) Registro de actividades y bienes de los Altos cargos del Consejo y Registro de insignias.....	21
d) Registro de resoluciones y disposiciones recaídas en asuntos dictaminados por el Consejo.....	21
6.- Presupuesto y relación de puestos de trabajo	22
VIII.- Funcionamiento del Consejo	23
1.- Instrucciones de la Secretaría General sobre contratación administrativa, gestión económica y otros aspectos de funcionamiento del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.....	23
2.- Relaciones con otros Consejos Consultivos Autonómicos	23
3.- Derecho civil valenciano	23
4.- Propuesta de reforma del Reglamento del Consejo.....	23
5.- Protocolo	24

¹ Se ha mantenido, básicamente, la estructura expositiva de la Memoria del año anterior, si bien en el apartado estadístico, al ser el segundo ejercicio de funcionamiento del Consejo Jurídico Consultivo, su análisis es doble, a diferencia del pasado año, ya que se efectúa el citado análisis estadístico desde la perspectiva de los asuntos dictaminados (algunos de los cuales tienen su origen en asuntos recibidos en 1997); y, en segundo lugar, desde la perspectiva de los asuntos sometidos a consulta (algunos de ellos sin dictaminar al finalizar el año, por haber tenido entrada en diciembre y no haber transcurrido el mes que, como plazo ordinario, tiene el Consejo para evacuar el correspondiente Dictamen).

6.- Convenio marco de cooperación entre el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, la Universidad de Valencia y la Fundación Universidad Empresa de Valencia para la formación de prácticas formativas por parte de los estudiantes universitarios	25
IX.- Función consultiva	27
• Estadística asuntos dictaminados	27
• Estadística asuntos sometidos a consulta	34
X.- Observaciones, sugerencias y recomendaciones al Gobierno Valenciano	42
A) Anteproyectos de Leyes, Proyectos de Decretos Legislativos y Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de Carácter General (artículo 10, apartados 2, 3 y 4 de la Ley de creación del Consejo)	43
A.1.- Procedimiento de elaboración de disposiciones generales	43
A.2.- Técnica legislativa.....	44
A.3.- Reglamentos ejecutivos: preceptividad de la consulta.....	45
A.4.- Preámbulos o exposiciones de motivos de disposiciones generales	47
A.5.- Incluir la fórmula “conforme” u “oído” el Consejo en Proyectos Normativos.....	48
B) Dictámenes relativos a expedientes instruidos por la Administración valenciana.....	48
B.1.- Cuestiones procedimentales, en general.....	48
• El expediente remitido no puede considerarse, estrictamente, como tal.....	48
• Defectos procedimentales	50
B.2.- Procedimientos de responsabilidad patrimonial.....	55
• Recalificación por la Administración de las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales como reclamaciones patrimoniales	55
• Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas	58
• Acreditación de los daños reclamados	59
• Responsabilidad patrimonial en el ámbito educativo	59
• Responsabilidad patrimonial e indemnización del personal al servicio de la Administración.....	59
• Escasa cuantía de la reclamación	60
B.3.- Contratación	61
B.4.- Revisión de oficio.....	63
B.5.- Urbanismo	64
B.6.- Alteración de términos municipales.....	66
C) “Acordadas”	67
D) Conclusión.....	67

I

PRESENTACIÓN POR EL HONORABLE SR. PRESIDENTE

El ejercicio de 1998 ha sido el primero en el que el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana ha ejercido durante todo el año su función consultiva, ya que en 1997 comenzó su funcionamiento el 14 de enero y emitió su primer dictamen en marzo de ese mismo año. El año 1998 se ha caracterizado por un aumento exponencial del número de consultas y, correlativamente, del número de dictámenes emitidos por este Alto Órgano consultivo; así, en el año 1997 se emitieron 304 dictámenes, habiendo pasado en este ejercicio de 1998 a 711, más del doble que el año anterior.

Por otra parte, el ejercicio de 1998 se ha caracterizado por la continuidad respecto a 1997 a pesar de los cambios que ha habido en su composición. En efecto, el año 1998 comenzó con la Presidencia en funciones del Vicepresidente Ilmo. Sr. D. Miguel Pastor López, dado el reciente fallecimiento del anterior Presidente Hnble. Sr. D. Emilio Attard Alonso, en fecha 16 de diciembre de 1997.

La Presidencia en funciones fue ejercida por el Vicepresidente hasta mediados de año, ya que el 22 de julio 1998 fui nombrado Presidente del Consejo Jurídico Consultivo, responsabilidad y reto que tuve el honor de asumir, y que he venido ejerciendo en la segunda mitad del ejercicio de 1998.

Por otra parte, después del verano, el día 2 de septiembre de 1998, el Consejero Presidente de la Sección 4ª, Ilmo. Sr. D. Luis Fernando Saura Martínez fue nombrado Síndico de Agravios de la Comunidad Valenciana. La vacante de este Consejero fue cubierta mediante nombramiento del, hasta ese momento, Secretario General del Consejo Ilmo. Sr. D. Vicente Garrido Mayol, que tomó posesión de su cargo el 27 de octubre de 1998; a su vez, la vacante dejada en la Secretaría General fue asumida por el Ilmo. Sr. D. José Carlos Navarro Ruiz que, hasta ese momento, había desempeñado sus funciones como Letrado del Consejo.

No obstante, los cambios reseñados en la composición del Consejo a lo largo de 1998, parece indiscutible, a mi juicio, que se ha mantenido una línea de continuidad en el funcionamiento del mismo; y, por encima de todo, un funcionamiento acorde con los principios que la Ley de creación de este órgano fijan para el mismo; esto es, su funcionamiento se ha basado en los principios de autonomía e independencia con el fin de garantizar la objetividad de sus dictámenes que, tengo el orgullo de decir, han mantenido una calidad que está en la base del propio prestigio del Consejo.

En efecto, resulta necesario recordar que el Consejo emite en la práctica totalidad de los casos sus dictámenes de forma no vinculante para la autoridad que consulta al mismo. A

pesar de ello, las resoluciones dictadas por la Administración tras el dictamen del Consejo Jurídico son, en un elevado porcentaje, como después se expresa a lo largo de la Memoria, conforme con el criterio del mismo. Por tanto, *auctoritas* que no *potestas* es la que caracteriza al Consejo Jurídico Consultivo y que merced a la calidad de sus dictámenes y el esfuerzo de sus miembros, tanto de los Consejeros como de los Letrados y el resto del personal del mismo, hacen que a lo largo del año 1998 se haya consolidado una tendencia ya iniciada en el ejercicio anterior en el que la Administración activa ha seguido los criterios de este Alto Órgano consultivo.

Resultado de esta intensa actividad a la que me refería al principio, ha sido la evacuación de un gran número de dictámenes, 711 en total, que han versado sobre las siguientes materias:

1.- Anteproyectos de Leyes	10
2.- Proyectos de Decretos-legislativos	1
3.- Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de carácter general	32
4.- Responsabilidad patrimonial de la Generalitat	570
5.- Revisión de oficio de actos administrativos.....	33
6.- Resolución o modificación de contratos administrativos	15
7.- Recursos extraordinarios de revisión	22
8.- Modificación de los planes de urbanismo	20
9.- Convenios de cooperación entre la Generalitat Valenciana y otras Comunidades autónomas	1
10.- Consultas facultativas	7

Finalmente, sólo quisiera destacar y reiterar la enorme satisfacción que me supuso aceptar el cargo de Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, y agradecer la asistencia prestada por los Consejeros, el Secretario General, los Letrados y el resto del personal que han colaborado muy eficazmente a que este Alto Órgano consultivo se haya consolidado dentro de la Administración consultiva de la Comunidad Valenciana.

Del volumen de trabajo que se ha realizado durante el año 1998, y de la especialidad del mismo, se da cuenta a continuación en la Memoria que sigue.



II

COMPOSICIÓN DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Presidente

Hnble. Sr. D. Carlos Climent González ²

Vicepresidente

Ilmo. Sr. D. Miguel Pastor López

Consejeros

Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera
Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo
Ilmo. Sr. D. Vicente Garrido Mayol ³

Secretario General

Ilmo. Sr. D. José Carlos Navarro Ruiz ⁴

² Tomó posesión de su cargo el día 22 de julio de 1998.

³ Tomó posesión de su cargo el día 27 de octubre de 1998, ocupando la vacante dejada por el Ilmo. Sr. D. Luis Fernando Saura Martínez, que fue nombrado Síndico de Agravios de la Comunidad Valenciana.

⁴ Tomó posesión de su cargo el día 27 de octubre de 1998, asumiendo la vacante producida por el paso del, hasta ese momento, Secretario General, Ilmo. Sr. D. Vicente Garrido Mayol, al cargo de Consejero.



SECCIONES DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO

Sección 1ª	Presidencia	Ilmo. Sr. D. Miguel Pastor López
Sección 2ª	Presidencia	Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera
Sección 3ª	Presidencia	Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo
Sección 4ª	Presidencia	Ilmo. Sr. D. Vicente Garrido Mayol

LETRADOS DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO

Dª Patricia Boix Mañó
D. Artur Fontana Puig
Dª Dolores Giner Durán
D. José Hoyo Rodrigo
D. José Carlos Navarro Ruiz⁵
D. Julián Talens Escartí⁶

⁵ Cesó en su puesto de Letrado al pasar a ocupar el cargo de Secretario General.

⁶ Tomó posesión de su puesto de Letrado el día 1 de septiembre de 1998.

III

DISCURSO DE TOMA DE POSESIÓN DEL HNBLE. SR. PRESIDENTE

Palabras de la toma de posesión del Hble. Sr. D. Carlos Climent González en el Salón de Cortes del Palacio de la Generalitat el día 22 de julio de 1998.

Este acto de prestación de juramento para desempeñar el cargo de Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, así como a la nueva investidura de la toga que me ha acompañado durante muchos años en el ejercicio de administrar recta, cumplida e imparcial justicia, al servicio del Poder Judicial por haber pertenecido a la Carrera Judicial, provoca en mí mismo y en mi intimidad varios sentimientos y reacciones de distinta índole que unos me emocionan y otros me conturban. Sólo quiero referirme a tres, de manera sumaria y concisa en aras a la brevedad.

El primero de ellos es el de la satisfacción por lo que supone para mí haber merecido la confianza del Presidente de la Generalidad y de todo su Ejecutivo designándome para este cargo. Es una satisfacción de alegría profunda y estimulante.

El segundo sentimiento es el de la ilusión:

Cuando a una persona se le encomienda una actividad de gran enjundia y especial relieve, como es la que se me ha encomendado en este momento, tal persona, si la acepta, ha de realizarla con la gran ilusión de cumplir al máximo el encargo recibido, aplicando para ello todo su esfuerzo y su buen hacer. Siento en este momento la misma ilusión que sentí cuando juré mi primer cargo de Juez de Primera Instancia e Instrucción. En realidad, es una ilusión renovada.

Estos dos sentimientos son los que me emocionan por la gran carga subjetiva que encierran.

El tercer sentimiento es el de la responsabilidad.

Al asumir esta función, he aceptado, con ella, la responsabilidad de dar la respuesta adecuada y correcta que exige.

Podéis estar seguros, Sr. Presidente, que pondré todos mis impulsos y toda mi dedicación y entrega para conseguir tal respuesta.

Hasta ahora, en todos los cargos de responsabilidad que he desempeñado a lo largo de mi vida profesional, así lo he hecho; y como esta actividad, esta forma de actuación

constituye una impronta personal que no puedo ni quiero eludir, queda fuera de toda posible duda que estas serán mis pautas de conducta en el desempeño de la comisión que se me encarga.

Quiero resaltar, que este sentimiento de responsabilidad, viene incrementado por el hecho de que mi antecesor haya sido nada menos, que Don Emilio Attard, a quien, desde aquí, dedico un especial y emocionado recuerdo de admiración y de profundo respeto.

No puedo venir a sustituirle, porque Don Emilio era insustituible. Vengo a sucederle, procurando que en esta sucesión no se note excesivamente su ausencia.

Este es el sentimiento que conturba mi espíritu por el gran compromiso de objetividad que contiene.

Estoy seguro de que los tres sentimientos que afloran en este momento templarán mi ánimo y me impulsarán a cumplir el encargo que recibo.

Así lo haré, Sr. Presidente, ya que cuento para ello con un gran equipo de Consejeros, Secretario y Letrados de una profunda formación jurídica y de una reconocida e incuestionable competencia. Estoy convencido que continuarán trabajando con la eficacia y brillantez que les caracteriza manteniendo de esta forma el prestigio que han alcanzado.

Por último, Sr. Presidente, con el máximo respeto a la institución que voy a presidir, y con este proyecto de actuación, reitero mi profundo agradecimiento que hago extensivo a quienes habéis tenido la gentileza de asistir a este acto, enviando a todos un fuerte abrazo repleto de cariño.

Muchas gracias.

IV

NOMBRAMIENTO DEL ILMO. SR. CONSEJERO LUIS FERNANDO SAURA MARTÍNEZ COMO SÍNDICO DE AGRAVIOS DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

El 2 de septiembre de 1998, el Consejero Ilmo. Sr. D. Luis Fernando Saura Martínez, de conformidad con la previsión contenida en el artículo 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, desarrollada por la Ley 11/1988, de 26 de diciembre, del Síndico de Agravios de la Comunidad Valenciana (singularmente sus artículos 2º a 4º), fue elegido por las Cortes Valencianas para el desempeño del citado cargo de Alto Comisionado de las Cortes Valencianas.

Tomó posesión de su cargo el 17 de septiembre de 1998, en la sede del Parlamento valenciano. Acto al que asistieron los miembros del Consejo Jurídico Consultivo.

V

DISCURSO DE TOMA DE POSESIÓN COMO CONSEJERO DEL ILMO. SR. D. VICENTE GARRIDO EN SU PROPIO NOMBRE Y EN EL DEL NUEVO SECRETARIO GENERAL, ILMO. SR. D. JOSE CARLOS NAVARRO RUIZ

Palabras de la toma de posesión como Consejero del Ilmo. Sr. D. Vicente Garrido Mayol en su propio nombre y en el del nuevo Secretario General, Ilmo. Sr.D. José Carlos Navarro Ruiz, en el Palau de la Generalitat, Salón Dorado, el día 27 de octubre de 1998.

Molt Honorable Presidente de la Generalitat Valenciana
Honorables Consellers del Gobierno Valenciano
Honorable Presidente del Consejo Jurídico Consultivo
Consejeros, Secretario General
Señoras y Señores

Cuando hace poco más de dos años tomé posesión del cargo de Secretario General del Consejo Jurídico Consultivo, os expresé mi satisfacción por la oportunidad que me brindabais de participar en la conformación de una Institución recién creada y el honor que para mí suponía, como jurista y como decidido defensor del Estado autonómico, asistir a un Consejo cuya constitución venía a completar y perfeccionar el autogobierno del pueblo valenciano.

Hoy recibo una nueva responsabilidad, como Consejero, que espero ejercer con la misma ilusión y esfuerzo con que he tratado de desempeñar las funciones de Secretario General, y para la que parto con la enorme ventaja de contar con el magisterio de los Consejeros que desde el principio vienen ejerciendo una inestimable labor en la elaboración y defensa de los Dictámenes a través de los que se expresa el Consejo en los asuntos que le son sometidos a consulta. Espero poder seguir contando con su ayuda y comprensión, que han de ser correspondidas con mi agradecimiento sincero.

Sucedo en el cargo a un amigo entrañable, de indiscutible categoría jurídica y humana. Ocupo la vacante que Luis Fernando Saura Martínez ha dejado en el Consejo para ser Síndico de Agravios, uno de los más dignos cargos de nuestra Comunidad para cuyo desempeño su formación y su biografía ofrecen un perfil adecuadísimo. Pero no se ha ido del todo de nuestra compañía porque permanece en la nostalgia y en la estima de todos cuantos hemos tenido el honor de compartir con él esfuerzos e ilusiones. Nos deja un recuerdo imborrable y el ejemplo de lealtad institucional que siempre practicó en el ejercicio de su cargo y que yo espero poder imitar.

He jurado que ejerceré el cargo con independencia y objetividad. La nuestra es una Institución que tiene como misión primordial la alta función consultiva, el asesoramiento jurídico al Gobierno Valenciano. Nos compete velar por la observancia del ordenamiento jurídico desde fuera de la Administración activa, mediante la emisión de Dictámenes sobre pretensiones de la Administración “antes” de que se produzcan, contrariamente a la función judicial, que se ejerce “después” de que aquellas se hayan producido. Ambas funciones tutelares forman parte de ese, cada vez más completo, sistema de garantías propio de un Estado de Derecho y refuerzan la posición del ciudadano, último destinatario de la actividad administrativa.

De ahí que nuestro Consejo, como ocurre con el Consejo de Estado y con los demás órganos consultivos autonómicos, debe caracterizarse por la independencia y así lo proclama su Ley de creación. Pero esa independencia ha de ser, es perfectamente compatible con una permanente actitud de cooperación con la Administración consultante. Por eso, mas que un órgano de control, como a algunos les gusta considerarlo, debe serlo de colaboración con el Gobierno en la conformación a derecho de todos sus actos; su trabajo, que ha de ser eficaz -rapidez en la respuesta y calidad de su Dictamen-, no debe consistir en poner trabas innecesarias, sino en buscar soluciones dentro del ordenamiento jurídico.

Decía Tomás y Valiente que las Instituciones ganan o pierden prestigio por lo que hacen, pero también por lo que con ellas se hace. Por ello, sí resultaría obligado rechazar cualquier presión o injerencia que tratara de cercenar la independencia del Consejo, también ha de ser preciso destacar el exquisito trato que el Gobierno Valenciano siempre ha deparado al Consejo Jurídico Consultivo, respetando su independencia orgánica y funcional y reconociendo su labor, que se traduce, fundamentalmente, en la asunción de las observaciones que contienen sus Dictámenes. El dato de que en casi el 90% de los supuestos las resoluciones que dicta en asuntos sometidos a consulta hayan sido “conforme con el Consejo”, es suficientemente revelador a este respecto.

Pero también ha de hacerse notar que la fuerza del Consejo debe residir en su “autoritas”, que sólo puede ganarse día a día con la exigencia del trabajo riguroso. La nuestra es una Institución joven, que no puede ampararse en ningún pasado glorioso. No tiene en su haber mas que su capital humano, de primerísima categoría, y una trayectoria de 20 meses de ejercicio de la función consultiva que ha supuesto la aprobación de casi 1.000 Dictámenes, lo que lo sitúa a la cabeza de los Consejos consultivos autonómicos. Es una Institución joven, pero de un antiguo pueblo con casi ocho siglos de existencia, que ha querido dotarse de su propio órgano consultivo prescindiendo de la preceptiva consulta al Consejo de Estado, a pesar de que éste, por tradición y prestigio, debe ser referente obligado del nuestro. Pero el hecho de carecer de historia no puede ser causa de desmerecimiento alguno, sino antes al contrario, de asumir la realidad del Estado autonómico que la Constitución garantiza, y de aceptar, también, que buenos juristas los hay en cualquier parte del territorio del Estado.

Cuentan que Cicerón, cuando le afeaban su conducta por pretender a aristocrática dama de noble linaje, cuando él carecía del mismo, dijo: “mi linaje comienza conmigo mismo”. Nuestro linaje, el del Consejo, ha comenzado con nosotros. Estamos empeñados en hacer nuestra propia historia. Una historia trazada con maestría por Emilio Attard -al que, hoy

especialmente, quiero dedicar un emotivo recuerdo-, y que discurre con éxito de la mano de nuestro Presidente, que nos ha brindado su experiencia y su prestigio del que todos, y también el Consejo, nos beneficiamos.

Todos hemos de empeñarnos en hacer nuestra propia historia para, algún día, poder servir de ejemplo a quienes ejerzan la función consultiva.

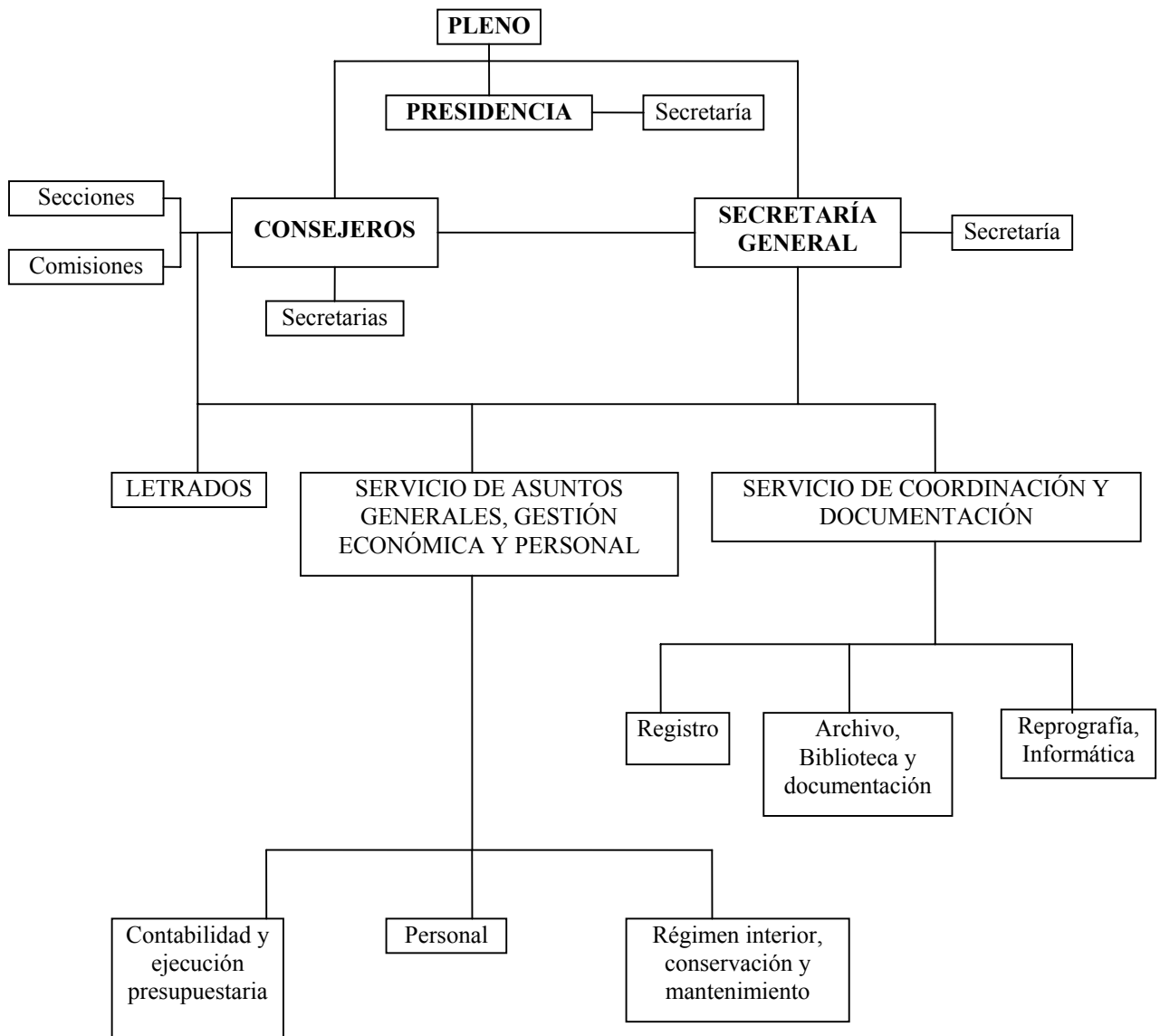
Hoy dejo la Secretaría General y al hacerlo quiero destacar públicamente la gran labor realizada por los Letrados del Consejo, mis admirados compañeros, que han invertido sus mejores esfuerzos en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas. También, mi reconocimiento a todos los funcionarios de la Institución por su permanente colaboración y su gran profesionalidad que tanto ha facilitado mi trabajo.

El agradecimiento que hoy quiero públicamente expresaros, Presidente, no es sólo mío, porque hablo también en nombre del nuevo Secretario General, José Carlos Navarro Ruiz, quien accede al cargo desde un impecable desempeño previo de la función de Letrado. También él afronta con entusiasmo esta nueva tarea que, a propuesta del Presidente del Consejo, le habéis encomendado.

Los dos esperamos responder a la confianza que en nosotros habéis depositado. Una confianza que lleva por contrapartida el ejercicio de las obligaciones del cargo con dignidad, con ilusión, con humildad y con desvelo por el interés público y el trabajo bien hecho. Esperamos cumplir todo ello, como ambos hemos jurado, para mejor servicio al pueblo valenciano.

VI

ORGANIGRAMA DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO



VII

PERSONAL E INFRAESTRUCTURA

1.- SEDE DEL CONSEJO

La sede del Consejo Jurídico Consultivo sigue estando en la C/. Pascual y Genis núm. 9 de Valencia, en un edificio modernista de principios de siglo que fue rehabilitado y acondicionado y cuya inauguración se produjo en mayo de 1997. Durante el presente ejercicio de 1998, se ha detectado la necesidad de ampliar el espacio con el que, hasta este momento, cuenta el Consejo Jurídico Consultivo. En efecto, en la primera planta se encuentra la Secretaría General, los despachos de los Letrados y del personal auxiliar, así como el Registro y la Biblioteca; en la segunda planta, se encuentra el despacho del Presidente, su secretaria, los despachos de los Consejeros con sus respectivas secretarías y el Salón de Plenos.

Conscientes de la insuficiencia de espacio para poder acometer actividades que hasta la fecha no se han podido realizar, empezaron los estudios para habilitar la tercera planta de la sede del Consejo con la finalidad de dotar al mismo de un Salón de Actos para la celebración de Jornadas, Congresos, Conferencias, Cursos, etc.; así como habilitar espacio para la ampliación de personal que se ha producido durante el año 1998 y dotar de un mayor espacio a los despachos de los Consejeros y de sus respectivas secretarías.

2.- BIBLIOTECA

Durante el año 1998, el Consejo ha mantenido su política de adquisiciones bibliográficas, paralelamente a las necesidades creadas por el flujo de trabajo diario, una vez alcanzada la constitución de unos fondos básicos dentro de los distintos apartados jurídico-doctrinales.

En el ejercicio contemplado se han incorporado un total de 641 títulos, con lo cual, a fecha de 31 de diciembre, el número de registros ha alcanzado la cifra de 2046. Por materias, el mayor número de adquisiciones fue en obras de Derecho Administrativo (127 títulos), Derecho Constitucional y Autonómico (119) y textos normativos (59).

Para la gestión de estos fondos se ha procedido a sustituir la aplicación informática con el fin de mejorar las posibilidades de indexación; y, con ello, de búsqueda. Asimismo, se ha iniciado el proceso de catalogación de las revistas, en cuanto unidades documentales; y también se ha creado, a finales de año, una nueva base de datos con el “vaciado” de revistas, asignando un registro a cada uno de los artículos relevantes de las mismas.

Asimismo, el uso del nuevo programa informático para las distintas bases de datos referenciadas, ha permitido homologar el sistema de consultas al de las bases de datos de dictámenes emitidos y expedientes tramitados.

Se ha procedido a formalizar tres nuevas suscripciones de Revistas: “El Derecho”, “Diario Médico” y la “Revista de Derecho Administrativo”. También se ha concertado el envío de las siguientes publicaciones cedidas: “Cuadernos de Jurisprudencia”, “Trell,

Economía i Societat”, “Federación Valenciana de Municipios y Provincias”, “C:E:S”, “Parlamento y Constitución” y “Cortes de Castilla la Mancha”.

3.- SERVICIOS DE INFORMATIZACIÓN, VIGILANCIA Y LIMPIEZA

a) Arrendamiento de bienes y servicios para la informatización del Consejo Jurídico Consultivo.

La empresa Axo Sistemns, S.A. ha continuado prestando sus servicios para la informatización del Consejo a lo largo de 1998, ya que el contrato suscrito en el año 1997, era de duración trianual.

b) Contratación de los servicios de vigilancia y seguridad y limpieza de la Sede del Consejo.

Las empresas adjudicatarias de ambos servicios, Ceca Seguridad, S.L. y Limperval, S.L., haciendo uso de la posibilidad prevista en los correspondientes Pliegos de Condiciones Económico-Administrativas de prórroga de los contratos suscritos el 1 de enero de 1997, solicitaron las mismas.

Tras la firma de las oportunas cláusulas adicionales, los servicios citados han sido prestados durante el año 1998.

4.- INFORMÁTICA Y BASES DE DATOS

Dado el buen estado y eficacia de la Red Local informática no se ha considerado necesario realizar ninguna intervención reseñable, salvo pequeñas modificaciones.

Finalizado el 31 de diciembre de 1997 el período de apoyo técnico concertado contractualmente con la empresa responsable de la instalación informática, se creyó necesario seguir contando con personal informático que prestase asistencia técnica, para lo cual se convino con aquella mercantil ese servicio.

La novedad más significativa del ejercicio ha sido la creación de una Base de Datos de Dictámenes y Expedientes propia, en programa Knosys. La Base está elaborada con el sistema de “documento completo”, por lo que constituye un inestimable instrumento de trabajo diario. Asimismo, se completa con un tesoro sistematizado de voces jurídicas que facilita enormemente la labor de búsqueda, y con un Manual de utilización de elaboración propia.

Además de la anterior, las novedades más significativas en materia de programas informáticos y Bases de Datos son las siguientes:

- Transformación de la Base de fondos bibliográficos desde programa “Access” al “Knosys”.
- Creación de la Base de Revistas de la Biblioteca e instalación de la “Revista de Editores”.
- Instalación de una nueva aplicación de Nóminas y Contabilidad.

Por último, en cuanto a Bases comerciales, las incorporaciones más significativas han sido las siguientes:

- Acceso a la Base de datos de “Actualidad Administrativa” vía Internet.
- Conexión al Club Aranzadi Interactivo por Internet.
- Actualizaciones de las Bases “Aranzadi”, “Revista General del Derecho”, “La Ley-Actualidad”, “La Ley-Comunidad Valenciana”, “La Ley-Cataluña” y “Calex-Data”.

5.- REGISTROS

a) Registro de Entrada y Salida

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

El total de asientos de entrada correspondientes al año 1998 fue de 1.370 documentos, siendo los de salida 1.118.

b) Registro de expedientes sometidos a consulta

En el ejercicio 1998 se sometieron a consulta 681 asuntos, procediéndose a la acumulación de uno de ellos -el expediente 597/98- por tratarse de una contestación a la solicitud de documentación del expediente 393/97.

De este total de asuntos sometidos a consulta en 1998, han sido dictaminados durante el ejercicio 621 expedientes, a los que hay que añadir los procedentes del año 1997 hasta el total de 711 asuntos dictaminados a lo largo de 1998.

c) Registro de actividades y bienes de los Altos cargos del Consejo y Registro de insignias

Se han producido las anotaciones correspondientes a las variaciones en la composición del Consejo, tanto en lo que afecta al Registro de Altos cargos como al de insignias, de conformidad con los artículos 15 y 52 del Reglamento del Consejo.

d) Registro de resoluciones y disposiciones recaídas en asuntos dictaminados por el Consejo

En cumplimiento del artículo 7 del Reglamento del Consejo, -el cual dispone que la autoridad consultante comunicará al Consejo Jurídico Consultivo, 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 598, de las cuales 186 corresponden a asuntos dictaminados en el año 1997 y 412 del ejercicio 1998.

De estas 598 resoluciones o disposiciones comunicadas, 535 han sido de conformidad con el dictamen emitido, y 63 bajo la fórmula de “oído el Consejo Jurídico Consultivo”. Porcentualmente, la proporción **de conformidad**, por tanto, ha sido del **88'25%** del total de

resoluciones o disposiciones, adoptadas tras su Dictamen por el Consejo, y que ha sido comunicado a éste el sentido de la decisión finalmente adoptada.

6.- PRESUPUESTO Y RELACIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO

El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana goza, en el ejercicio de sus funciones, de autonomía orgánica y funcional con el fin de garantizar la objetividad e independencia de las mismas.

Una de las principales manifestaciones de dicha autonomía es la facultad de elaborar su propio presupuesto que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de su Ley de creación, figurará como una sección dentro de los presupuestos de la Generalitat Valenciana.

Corresponde al Secretario General la elaboración del anteproyecto de presupuesto debidamente documentado, que aprobará el Presidente, previa deliberación del Pleno, para su remisión a la Conselleria de Economía, Hacienda y Administración Pública.

El día 29 de julio de 1997 el Presidente del Consejo, previa deliberación del Pleno, aprobó el Presupuesto para 1998, que fue remitido a la Conselleria de Economía, Hacienda y Administración Pública al día siguiente.

En la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1998, el presupuesto del Consejo para dicho ejercicio quedó cifrado en 262.321.000,- pesetas.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de su Reglamento, el Consejo ha sometido su gestión económica a la Sindicatura de Cuentas de la Generalitat Valenciana, habiéndose auditado sus cuentas por técnicos de la mencionada Sindicatura.

Otra manifestación de la autonomía orgánica y funcional del Consejo se traduce en la facultad de aprobar su relación de puestos de trabajo, que corresponde al Presidente, previa deliberación del Pleno; lo que así hizo en 31 de julio de 1996, fecha en la que, igualmente, aprobó la estructura administrativa del Consejo, habiéndose modificado dicha relación de puestos de trabajo por Resolución del Presidente, previa deliberación del Pleno, de 22 de diciembre de 1997, siendo modificada nuevamente la relación de puestos de trabajo el 16 de septiembre de 1998.

Durante 1998 el Consejo ha contado con cinco Letrados (seis durante casi dos meses), dos funcionarios grupo A al frente de los Servicios de gestión económica y personal, y de coordinación y documentación, un jefe de negociado, seis Secretarías de dirección, cuatro auxiliares administrativos, un ordenanza y dos ordenanzas conductores.

VIII

FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO

1.- INSTRUCCIONES DE LA SECRETARÍA GENERAL SOBRE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA, GESTIÓN ECONÓMICA Y OTROS ASPECTOS DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO JURIDICO CONSULTIVO

A efectos de garantizar la adecuada utilización e inversión de los caudales públicos con que cuenta el Consejo para su funcionamiento, la Secretaría General elaboró unas instrucciones sobre contratación administrativa, Gestión económica y otros aspectos, que fueron aprobadas por el Pleno en su sesión celebrada el 30 de abril de 1998.

2.- RELACIONES CON OTROS CONSEJOS CONSULTIVOS AUTONÓMICOS

El Consejo Consultivo de Galicia organizó, los días 29 y 30 de junio de 1998, en Santiago de Compostela, unas “*Jornadas sobre función consultiva y Administración Local*”, invitando a participar a este Consejo.

En representación del mismo, el Consejero Sr. Mira acudió a las citadas Jornadas y presentó una ponencia sobre “*Recursos de revisión y revisión de oficio*”.

3.- DERECHO CIVIL VALENCIANO

El Consejo Jurídico Consultivo recibió la invitación para informar, ante la Comisión Interdepartamental presidida por la Hnble. Sra. Consellera de Bienestar Social, sobre determinados aspectos a tomar en cuenta en relación con la competencia de la Generalitat Valenciana en materia de Derecho civil. El Pleno del Consejo, en Sesión celebrada el 5 de marzo de 1998, aprobó, por unanimidad, el oportuno informe, acordándose su remisión al Subsecretario de Justicia, Secretario de la indicada Comisión Interdepartamental.

4.- PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONSEJO

El Pleno del Consejo Jurídico Consultivo, en Sesión celebrada el 1 de octubre de 1998, acordó elevar al Gobierno Valenciano la propuesta de modificación del artículo 41 del Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio del Gobierno Valenciano.

5.- PROTOCOLO

El 15 de enero de 1998, los miembros del Consejo asistieron al solemne acto de entrega del Premio de Convivencia que concede la Fundación Broseta, celebrado en el Palau de la Generalitat, bajo la Presidencia del Molt Honorable Sr. D. Eduardo Zaplana, concedido al Excmo. Sr. D. Sabino Fernández Campo, Conde de Latores.

En fecha 28 de enero de 1998, asistieron el Consejero Sr. Pastor y Secretario General, Sr. Garrido, a la inauguración del Congreso sobre responsabilidades y deberes humanos en el Tercer Milenio, organizado por la Fundación Tercer Milenio y el Ayuntamiento de Valencia, celebrado en la Lonja de la Ciudad de Valencia.

El 5 de febrero de 1998, los Consejeros Srs. Pastor, Cuñat y Saura, asistieron a la conferencia de la Magistrada D^a Manuela Carmena, miembro del Consejo General del Poder Judicial, organizada por la Asociación Valenciana de Juristas Demócratas.

El día 21 de febrero de 1998, asistieron el Presidente en funciones Sr. Pastor y el Secretario General Sr. Garrido, al Monasterio de Simat de la Valldigna, al acto de constitución de la Fundación Jaume II, presidido por el Presidente de la Generalitat Valenciana.

El 24 de abril de 1998, a la recepción ofrecida por las Cortes Valencianas con motivo del día de las Cortes Valencianas, asistió el Presidente en funciones D. Miguel Pastor.

El 6 de mayo de 1998, el Consejero Sr. Saura y el Secretario General Sr. Garrido, asistieron al acto de investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad Politécnica de Valencia de la bailarina cubana Alicia Alonso.

En fecha 16 de mayo de 1998, los miembros del Consejo asistieron en el Palau de la Generalitat al acto de celebración del 700 aniversario de la Valldigna.

El día 19 de mayo de 1998, el Consejo asistió a la toma de posesión del Sindico Mayor de Cuentas, José Antonio Noguera de Roig, en el Salón Dorado del Palau de la Generalitat.

El 2 de julio de 1998, el Presidente electo del Consejo asistió a la inauguración del Palacio de Congresos.

En fecha 3 de julio de 1998, el Presidente y el Secretario General asistieron al almuerzo celebrado en el Hotel Melia Valencia Palace con motivo de la reunión de los Jurados que entregan los Premios Jaume I, que anualmente concede la Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, con asistencia del Presidente del Gobierno, José María Aznar.

El 22 de julio de 1998, tomó posesión como Presidente del Consejo el Hnble. Sr. D. Carlos Climent González, en el Palau de la Generalitat.

Del 27 al 31 de julio de 1998, asistieron los Consejeros Srs. Cuñat, Saura, Secretario General, Sr. Garrido y Letrada, Sra. Giner, al curso sobre La Alta Función Consultiva: presente y futuro del Consejo de Estado, celebrado en El Escorial.

El día 16 de septiembre de 1998, asistieron el Presidente, Sr. Climent, el Consejero Sr. Pastor y Secretario General Sr. Garrido, en la Lonja de Valencia a la entrega de los Premios Jaime I que concede la Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, en acto presidido por SS.MM los Reyes de España.

El 22 de septiembre de 1998, el Gobierno Valenciano nombró Consejero a D. Vicente Garrido y Secretario General a D. José Carlos Navarro.

En fecha 28 de septiembre de 1998, los Consejeros Srs. Pastor, Mira, Cuñat y Secretario General Sr. Garrido, asistieron a la Jornada sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, celebrada en Peñíscola, organizada por el Departamento de Derecho Público de la Universidad Jaime I de Castellón.

Al solemne acto de apertura del curso académico de la Universitat de València, celebrado el 22 de octubre, asistió el Consejero Sr. Cuñat.

El 27 de octubre de 1998, tomaron posesión de su cargo como Consejero el Sr. Garrido, y como Secretario General el Sr. Navarro, en el Palau de la Generalitat.

El día 30 de octubre de 1998, asistieron los Consejeros Srs. Pastor y Garrido, en la Universidad Politécnica de Valencia, al acto de investidura del Excmo. Sr. D. Adolfo Suárez como Doctor Honoris Causa.

El 2 de noviembre de 1998, en la “Cena de la Economía Valenciana”, organizada por la Cámara de Comercio Industria y Navegación se entregó la medalla de oro de la institución al Presidente del Consejo, D. Carlos Climent.

El 23 de noviembre de 1998, en el Palau de la Generalitat, se realizó un acto de homenaje a D. Fernando Abril Martorell; y también el acto de inauguración del monumento a la Paz, organizado por la Fundación Luis Vives para el humanismo y la solidaridad. A ambos actos asistieron el Presidente del Consejo, D. Carlos Climent, y el Consejero D. Vicente Garrido.

6.- CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE EL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA Y LA FUNDACIÓN UNIVERSIDAD EMPRESA DE VALENCIA PARA LA FORMACIÓN DE PRÁCTICAS FORMATIVAS POR PARTE DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

Consecuencia del Convenio de Cooperación suscrito el 19 de noviembre de 1997 entre la Fundación Universidad-Empresa, Universitat de València y el Consejo, a lo largo del ejercicio 1998 tres estudiantes de la Facultad de Derecho han realizado su “practicum” universitario en este Consejo, completando así sus estudios y realizando una estimable labor de apoyo a los distintos Servicios del mismo.

El programa de Prácticas consistió en la colaboración con los Consejeros, Secretario General y Letrados, facilitándoles aquella jurisprudencia y legislación necesaria y

preparándoles “dossieres” documentales. También realizaron funciones de apoyo bibliotecario y de perfeccionamiento en la actualización de Base de Datos, catalogación, archivo y gestión económica bibliotecaria.

IX

FUNCIÓN CONSULTIVA

Estadística asuntos dictaminados **(1 Enero 98 a 31 Diciembre 98)**

I. <u>Dictámenes aprobados a 31-12-98</u>	711 ⁷
II. <u>Plenos celebrados</u>	46
III. <u>Autoridad Consultante</u>	
Conseller de Sanidad.....	90
Conseller de Cultura, Educación y Ciencia	175
Conseller de Empleo, Industria y Comercio	7
Consellera de Bienestar Social.....	9
Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes.....	47
Conseller de Economía, Hacienda y Admón. Pública	301
Conseller de Presidencia	17
Consellera de Agricultura, Pesca y Alimentación	12
Conseller de Medio Ambiente	12
Ayuntamiento de Valencia.....	3
Mancomunidad Intermunicipal del Valle del Vinalopó.....	1
Ayuntamiento de Castellón.....	1
Ayuntamiento de Vinaroz	1
Ayuntamiento de Alicante	1
Ayuntamiento de Alfafar.....	1
Ayuntamiento de Elche	1
Ayuntamiento de Torrevieja	1
Ayuntamiento de Sagunto	3
Ayuntamiento de Buñol	1
Ayuntamiento de Puzol	1
Ayuntamiento de Llíria	2
Ayuntamiento de Tibi	2
Ayuntamiento de Altea	1
Ayuntamiento de Denia.....	1

⁷ Todos los dictámenes han sido aprobados por unanimidad excepto el 529/98 aprobado por mayoría, con un voto particular del Consejero D. Luis Fernando Saura, y los dictámenes 413/98 y 518/98 que fueron aprobados por mayoría. De los 711 dictámenes emitidos, 90 corresponden a expedientes del 97.

Ayuntamiento de Benissa.....	1
Ayuntamiento de Monc6far	1
Ayuntamiento de Xixona	1
Ayuntamiento de Chella.....	1
Ayuntamiento de Godelleta.....	1
Diputaci6n Provincial.....	1
Universidad de Valencia	13
Universidad de Alicante.....	1
 TOTAL.....	 711

IV. Materias

A) Consultas preceptivas (art. 10 Ley)

1. Anteproyectos de Leyes (art. 10.2).....	10
- De Fundaciones de la Comunidad Valenciana.	
- De Pesca Marítima de la Comunidad Valenciana.	
- De Creaci6n del Instituto Valenciano de Conservaci6n y Restauraci6n de Bienes Culturales.	
- De Creaci6n del Colegio Oficial de Pod6logos de la Comunidad Valenciana.	
- De Residuos S6lidos Urbanos de la Comunidad Valenciana.	
- De Capitalidad del Partido Judicial n6m. 13 de Alicante.	
- De Caza de la Comunidad Valenciana.	
- De Medidas Fiscales, Gesti6n Administrativa y Financiera y de Organizaci6n de la Generalitat Valenciana.	
- De creaci6n del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Ciencias Polítimas y Sociología de la Comunidad Valenciana.	
- De tarifas portuarias.	
2. Proyectos de Decretos-legislativos (art. 10.3).....	1
- Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.	
3. Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de car6cter general (art. 10.4) .32	
- Proyecto de Decreto de creaci6n del registro de reclamaciones formuladas contra las entidades acreditadas para la realizaci6n de funciones de mediaci6n en la adopci6n internacional.	
- Proyecto de Decreto regulador del registro de entrada y salida de documentos de la Administraci6n de la Generalitat Valenciana.	
- Proyecto de Decreto para la ordenaci6n del sistema de atenci6n de quejas y sugerencias en los servicios administrativos de la Generalitat Valenciana.	
- Proyecto de Decreto por el que se regula la organizaci6n de la funci6n informática, la utilizaci6n de los sistemas de informaci6n y el registro de archivos informatizados.	

- Proyecto de Decreto de estructura, organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana.
- Proyecto de Decreto sobre Ferias Comerciales.
- Proyecto de Decreto de ordenación de la educación para la atención del alumno con necesidades educativas especiales.
- Proyecto de Decreto sobre registro y autorización de recursos de intervención en drogodependencias.
- Proyecto de Decreto por el que se regulan los Fondos de Caja Fija.
- Proyecto de Decreto por el que se segrega y agrega recíprocamente porciones de los términos municipales de Alcácer y Picassent.
- Proyecto de Decreto por el que se modifica el decreto 254/93, por el que se establecen las bases para el acceso a cuerpos de Policía Local.
- Proyecto de Decreto de régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.
- Proyecto de Decreto de desarrollo parcial de la Ley de Tasas por Inspección y Controles Sanitarios de Animales y sus Productos.
- Proyecto de Decreto por el que se definen y estructuran los Recursos Sanitarios dirigidos a la Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica en la CV.
- Proyecto de Decreto por el que se regula la admisión del alumnado en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Valenciana sostenidos con fondos públicos.
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.
- Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de la inclusión de mensajes de advertencia sobre la peligrosidad del uso o abuso de alcohol y del tabaco en la publicidad de estos productos.
- Proyecto de Decreto de modificación de los Estatutos de la Universidad de Valencia.
- Proyecto de Decreto por el que se regulan los premios, distinciones y condecoraciones que se conceden por la GV a los miembros de los cuerpos de la policía local de la Comunidad Valenciana.
- Proyecto de Decreto de declaración de Parque Natural a la Sierra de Espadán.
- Proyecto de Decreto por el que se regula la declaración de parajes naturales municipales.
- Proyecto de Decreto sobre homologación de medio técnicos, acreditación y registro de Policías Locales de la Comunidad Valenciana.
- Proyecto de Decreto en relación con el desarrollo del Reglamento (CEE) 2251/92 de la Comisión, sobre controles de calidad de las frutas y hortalizas frescas, en cuanto a controles en origen de los productos con destino al mercado de los países comunitarios.
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Especial de la Comunidad Valenciana ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas por carretera y ferrocarril.

- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Especial frente al riesgo de incendios forestales en la Comunidad Valenciana.
- Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones de autorización, celebración, desarrollo y régimen sancionador de los festejos taurinos tradicionales (bous al carrer).
- Proyecto de Decreto sobre asignación de funciones de control metrológico y determinación de las condiciones de su ejercicio.
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana.
- Proyecto de Decreto de selección y provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa del personal comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley de la Función Pública Valenciana.
- Proyecto de Decreto por el que se regula la jornada y horario de trabajo, permisos y vacaciones del personal al servicio de la Administración del Consell de la Generalitat Valenciana.
- Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se modifica el Decreto 168/1996, por el que se regula la acreditación de las Entidades de Mediación en la Adopción Internacional.
- Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se determina la competencia sancionadora en las infracciones en materia de ordenación del sector pesquero de la Ley 14/1998, de 1 de junio.

4. Responsabilidad patrimonial de la Generalitat (art. 10.8.a)	570
5. Revisión de oficio de actos administrativos (art. 10.8.b)	33
6. Resolución o modificación de contratos administrativos (art. 10.8.c)	15
7. Recursos extraordinarios de revisión (art. 10.10).....	22
8. Declaración caducidad concesión administrativa. (art. 10.8.d)).....	0
9. 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.(art.10.8.e)	20
10. Convenios de cooperación entre la Generalitat Valenciana y otras Comunidades autónomas	1
B) Consultas facultativas (art. 9 Ley).....	7

- Provisión en propiedad de plazas de Policía Local.
- Sobre las conclusiones de la sentencia del Tribunal Constitucional 7/997, de 16 de junio, en relación con la Ley 24/1988, de 28 de julio, del mercado de valores.
- Cese y nombramiento de uno de los miembros del Consell Metropolità de l’Horta.

- Enajenación acciones agua. Expte. 79/98.
- Expte. del Ayuntamiento de Vinaroz sobre revisión de oficio.
- Necesidad de dictaminar el proyecto de decreto por el que se establece el currículo del grado medio de danza y se regula el acceso a dicho grado.
- Alcance y posible incidencia en la normativa urbanística de la Comunidad Valenciana de la reciente Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

V. Porcentaje materias

-Responsabilidad patrimonial.....	80'16%
-Recursos extraordinarios de revisión	3'09%
-Proyectos de Reglamentos	4'50%
-Resolución contratos administrativos	2'10%
-Anteproyectos de Leyes	1'40%
-Revisión oficio actos administrativos	4'64%
-Declaración caducidad concesión administrativa	0%
-Consultas facultativas	0'98%
-Modificación planes urbanismo	2'81%
-Proyectos de Decretos-Legislativos	0'14%
- Convenios de cooperación con otras CC AA.....	0'14%

VI. Dictámenes solicitados urgentes:..... 24

VII. Asuntos dejados sobre la Mesa y aprobados en la siguiente sesión del Pleno (art. 60 Reglamento)..... 21

VIII. Asuntos retirados del orden del día de la sesión (art. 22, c) del Reglamento..... 0

IX. Votos particulares emitidos 1

- Dictamen 529/98. Voto particular del Consejero D. Luis Fernando Saura.

X. Sentido de las resoluciones recaídas en asuntos dictaminados⁸

Dictámenes 1997

- Conforme con el Consejo	240
- Oído el Consejo	40

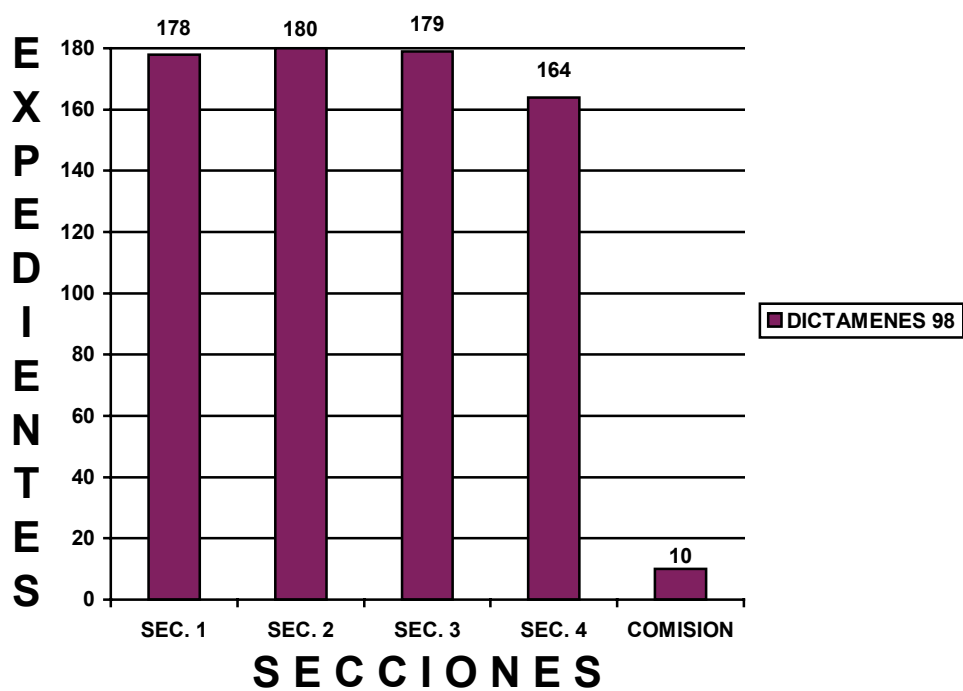
Dictámenes 1998

- Conforme con el Consejo	440
- Oído el Consejo	52

⁸ De conformidad con lo dispuesto en el art. 7 del Reglamento, la autoridad consultante comunicará al Consejo Jurídico Consultivo, en el plazo de quince días siguientes a su adopción, las resoluciones o disposiciones generales aprobadas tras la consulta. Hasta el 31.12.98, se habían comunicado un total de 772 resoluciones.

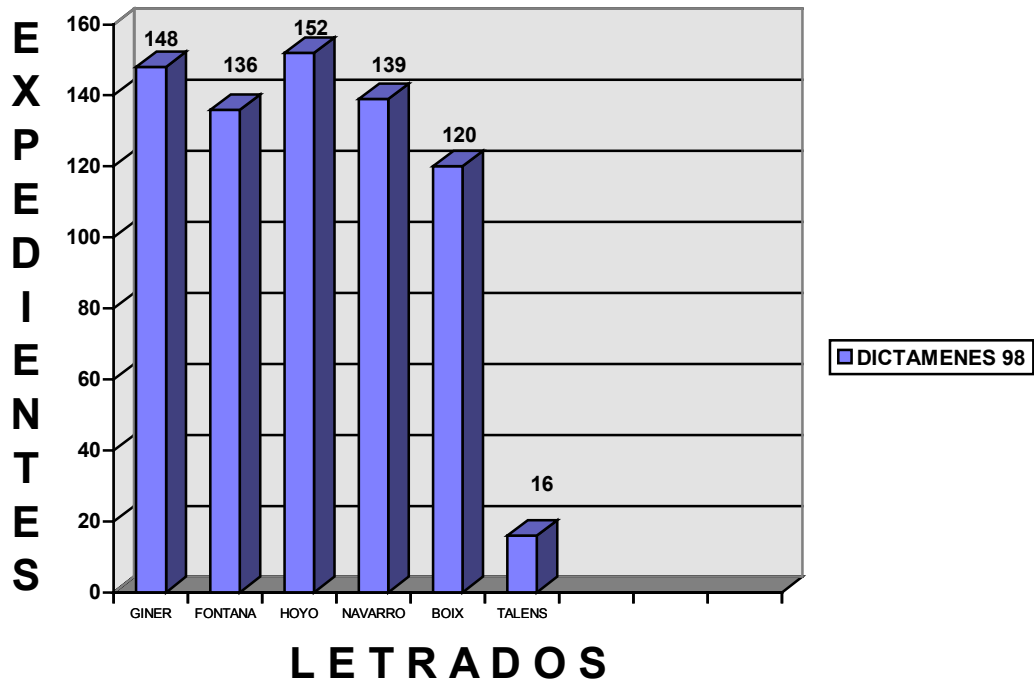
DICTÁMENES APROBADOS EN 1998,
POR SECCIONES

SECCIONES	DICTÁMENES APROBADOS EXPTES. 97	DICTÁMENES APROBADOS EXPTES. 98	TOTAL
1ª	22	156	178
2ª	20	160	180
3ª	26	153	179
4ª	22	142	164
COMISIÓN	0	10	10
TOTAL	90	621	711



DICTÁMENES 1998
EXPEDIENTES ASIGNADOS A LETRADOS

LETRADOS	DICTAMENES APROBADOS EXPTES. 97	DICTAMENES APROBADOS EXPTES. 98	TOTAL
GINER	19	129	148
FONTANA	18	118	136
HOYO	15	137	152
NAVARRO	25	114	139
BOIX	13	107	120
TALENS	0	16	16
TOTAL	90	621	711



Estadística asuntos sometidos a consulta
(1 Enero 98 a 31 de Diciembre 98)

I. <u>Peticiones de dictamen a 31-12-98</u>	681 ⁹
II. <u>Plenos celebrados</u>	46
III. <u>Autoridad Consultante</u>	
Conseller de Sanidad	83
Conseller de Cultura, Educación y Ciencia.....	145
Conseller de Empleo, Industria y Comercio	9
Consellera de Bienestar Social	10
Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes	43
Conseller de Economía, Hacienda y Admón. Pública	301
Conseller de Presidencia	16
Consellera de Agricultura, Pesca y Alimentación	12
Conseller de Medio Ambiente	15
Ayuntamiento de Valencia	3
Mancomunidad Intermunicipal del Valle del Vinalopó.....	1
Ayuntamiento de Castellón	1
Ayuntamiento de Vinaroz	2
Ayuntamiento de Cullera.....	1
Ayuntamiento de Alfafar	1
Ayuntamiento de Elche	1
Ayuntamiento de Torreveja.....	7
Ayuntamiento de Sagunto	1
Ayuntamiento de Buñol.....	2
Ayuntamiento de Marines	1
Ayuntamiento de Lliria	1
Ayuntamiento de Meliana	1
Ayuntamiento de Altea.....	1
Ayuntamiento de Denia.....	1
Ayuntamiento de Benissa	1
Ayuntamiento de Riola.....	1
Ayuntamiento de Benicarló.....	1
Ayuntamiento de Xixona.....	1
Ayuntamiento de Chella	1

⁹ El expte. 597/98 queda anulado. La Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia lo remitió como nuevo asunto sometido a consulta cuando se trataba de la contestación a la solicitud de documentación complementaria correspondiente al expediente 393/97.

Ayuntamiento de Godolleta.....	1
Diputación Provincial.....	1
Universidad de Valencia	11
Universidad de Alicante	2
Patronato Municipal d’Esports d’Alacant	1
 TOTAL	 680

IV. **Materias**

A) **Consultas preceptivas (art. 10 Ley)**

1. Anteproyectos de Leyes (art. 10.2).....	11
- De Fundaciones de la Comunidad Valenciana.	
- De Pesca Marítima de la Comunidad Valenciana.	
- De Creación del Instituto Valenciano de Conservación y Restauración de Bienes Culturales.	
- De Creación del Colegio Oficial de Podólogos de la Comunidad Valenciana.	
- De Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad Valenciana.	
- De Capitalidad del Partido Judicial núm. 13 de Alicante.	
- De Caza de la Comunidad Valenciana.	
- De Medidas Fiscales, Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat Valenciana.	
- De creación del Colegio Oficial de Doctores y Licenciados en Ciencias Políticas y Sociología de la Comunidad Valenciana.	
- De tarifas portuarias.	
- De reconocimiento de la universidad privada “Cardenal Herrera-CEU”.	
2. Proyectos de Decretos-legislativos (art. 10.3).....	1
- Texto Refundido de la Ley de Cooperativas de la Comunidad Valenciana.	
3. Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de carácter general (art. 10.4)	31
- Proyecto de Decreto sobre registro y autorización de recursos de intervención en drogodependencias.	
- Proyecto de Decreto por el que se regulan los Fondos de Caja Fija.	
- Proyecto de Decreto por el que se segrega y agrega recíprocamente porciones de los términos municipales de Alcácer y Picassent.	
- Proyecto de Decreto por el que se modifica el decreto 254/93, por el que se establecen las bases para el acceso a cuerpos de Policía Local.	
- Proyecto de Decreto de régimen de concesión de emisoras de radiodifusión sonora en ondas métricas con modulación de frecuencia.	
- Proyecto de Decreto de desarrollo parcial de la Ley de Tasas por Inspección y Controles Sanitarios de Animales y sus Productos.	

- Proyecto de Decreto por el que se definen y estructuran los Recursos Sanitarios dirigidos a la Salud Mental y Asistencia Psiquiátrica en la CV.
- Proyecto de Decreto por el que se regula la admisión del alumnado en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Valenciana sostenidos con fondos públicos.
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.
- Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas reguladoras de la inclusión de mensajes de advertencia sobre la peligrosidad del uso o abuso de alcohol y del tabaco en la publicidad de estos productos.
- Proyecto de Decreto de modificación de los Estatutos de la Universidad de Valencia.
- Proyecto de Decreto por el que se regulan los premios, distinciones y condecoraciones que se conceden por la GV a los miembros de los cuerpos de la policía local de la Comunidad Valenciana.
- Proyecto de Decreto de declaración de Parque Natural a la Sierra de Espadán.
- Proyecto de Decreto por el que se regula la declaración de parajes naturales municipales.
- Proyecto de Decreto sobre homologación de medio técnicos, acreditación y registro de Policías Locales de la Comunidad Valenciana.
- Proyecto de Decreto en relación con el desarrollo del Reglamento (CEE) 2251/92 de la Comisión, sobre controles de calidad de las frutas y hortalizas frescas, en cuanto a controles en origen de los productos con destino al mercado de los países comunitarios.
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Especial de la Comunidad Valenciana ante el riesgo de accidentes en los transportes de mercancías peligrosas.
- Proyecto de Decreto para la Ordenación del Sistema de Información Administrativa al Público (PROP).
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Especial frente al riesgo de incendios forestales en la Comunidad Valenciana.
- Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo del grado medio de las enseñanzas de Danza y se regula el acceso a dicho grado.
- Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones de autorización, celebración, desarrollo y régimen sancionador de los festejos taurinos tradicionales (bous al carrer).
- Proyecto de Decreto sobre asignación de funciones de control metrológico y determinación de las condiciones de su ejercicio.
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Comunidad Valenciana.
- Proyecto de Decreto de selección y provisión de puestos de trabajo y carrera administrativa del personal comprendido en el ámbito de aplicación de la Ley de la Función Pública Valenciana.
- Proyecto de Decreto por el que se regula la jornada y horario de trabajo, permisos y vacaciones del personal al servicio de la Administración del Consell de la Generalitat Valenciana.

- Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se modifica el Decreto 168/1996, por el que se regula la acreditación de las Entidades de Mediación en la Adopción Internacional.
- Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se determina la competencia sancionadora en las infracciones en materia de ordenación del sector pesquero de la Ley 14/1998, de 1 de junio.
- Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 25/1987, de 16 de marzo, de declaración del Parque Natural del Montgó.
- Proyecto de Decreto por el que se designa, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, determinados municipios como Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias.
- Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano, por el que se modifica el Decreto del Consell 60/1998, de 5 de mayo, por el que se regulan las Federaciones Deportivas de la Comunidad Valenciana.
- Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano, por el que se establecen los criterios básicos para la acreditación de los programas de prevención en drogodependencias y otros trastornos adictivos, y se constituye el Comité Técnico de Prevención de las Drogodependencias de la Comunidad Valenciana.

4. Responsabilidad patrimonial de la Generalitat (art. 10.8.a)	515
5. Revisión de oficio de actos administrativos (art. 10.8.b)	48
6. Resolución o modificación de contratos administrativos (art. 10.8.c)	15
7. Recursos extraordinarios de revisión (art. 10.10).....	33
8. Declaración caducidad concesión administrativa. (art. 10.8.d)).....	0
9. 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.(art.10.8.e)	19
10. Convenios de cooperación entre la Generalitat Valenciana y otras Comunidades autónomas	1
B) Consultas facultativas (art. 9 Ley).....	6

- Cese y nombramiento de uno de los miembros del Consell Metropolità de l’Horta.
- Enajenación acciones agua. Expte. 79/98.
- Expte. del Ayuntamiento de Vinaroz sobre revisión de oficio.
- Necesidad de dictaminar el proyecto de decreto por el que se establece el currículo del grado medio de danza y se regula el acceso a dicho grado.

- Alcance y posible incidencia en la normativa urbanística de la Comunidad Valenciana de la reciente Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.
- Gestión de competencias en materia de Formación Profesional Ocupacional.

V. **Porcentaje materias**

-Responsabilidad patrimonial.....	75'73%
-Recursos extraordinarios de revisión	4'85%
-Proyectos de Reglamentos	4'56%
-Resolución contratos administrativos	2'20%
-Anteproyectos de Leyes	1'62%
-Revisión oficio actos administrativos	7'05%
-Declaración caducidad concesión administrativa	0%
-Consultas facultativas	0'88%
-Modificación planes urbanismo	2'79%
-Proyectos de Decretos-Legislativos	0'15%
- Convenios de cooperación con otras CC AA.....	0'15%

VI. **Dictámenes solicitados urgentes:** 28

VII. **Asuntos devueltos:** 5

a) Por defecto de forma en la petición ¹⁰	1
b) A petición de la autoridad consultante	1
c) Por encontrarse el expediente en fase de tramitación ¹¹	1
d) No procede dictaminar ¹²	2

VIII. **Asuntos en los que se ha pedido antecedentes, con suspensión de plazo para emitir dictamen y devolución del expediente** 43

Antecedentes solicitados y cumplimentados.....	18
--	----

IX. **Asuntos en los que se ha solicitado, por la autoridad consultante, suspensión del trámite de emisión de dictamen** 0

¹⁰ El Consejo no admite peticiones de dictamen que no estén suscritas por el Presidente de la Generalitat o por un Conseller. Cuando la petición no cumple dicho requisito, se devuelve al solicitante, admitiéndose el asunto una vez subsanado el defecto.

¹¹ El expte. 216/98 del Ayuntamiento de Buñol sobre "Modificación puntual nº 4 de las NN SS de Planeamiento de Buñol", se encuentra en fase de tramitación por lo que se ha procedido a su devolución.

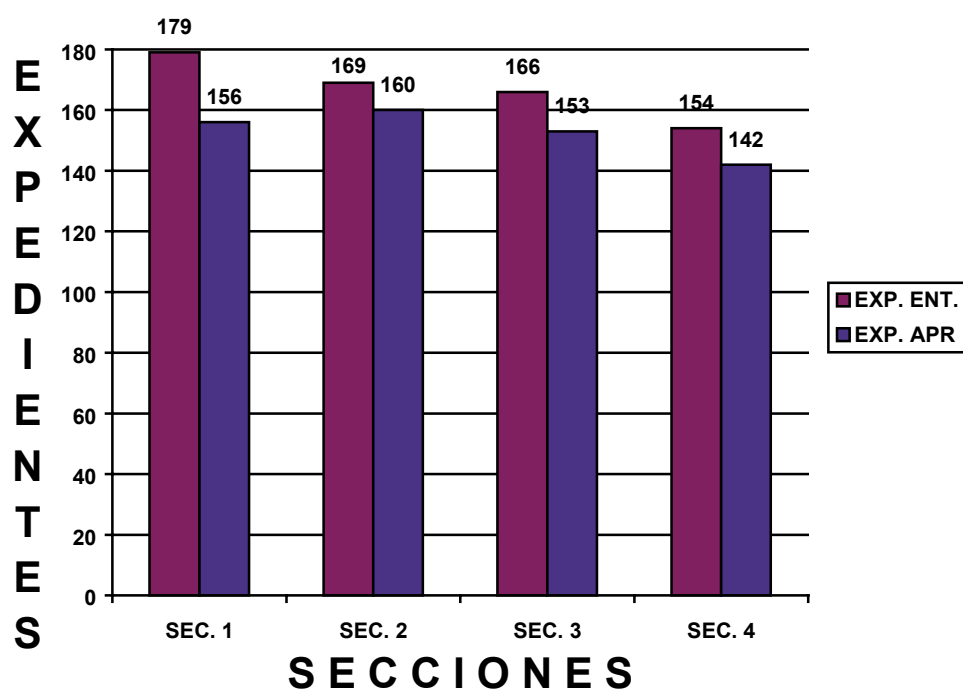
¹² El expte. 400/98 de contratación, se devolvió por no haber oposición por parte del contratista. El expte. 434/98 (Rgto. Organización PROP), se devolvió por no ser disposición de carácter general.

X. <u>Asuntos dejados sobre la Mesa y aprobados en la siguiente sesión del Pleno (art. 60 Reglamento)</u>	21
XI. <u>Asuntos retirados del orden del día de la sesión (art. 22, c) del Reglamento</u>	0
XII. <u>Votos particulares emitidos</u>	1
- Expte. 439/98. Voto particular del Consejero D. Luis Fernando Saura.	
XIII. <u>Advertencias a la Generalitat por omisión de petición de dictamen preceptivo (art. 8 Reglamento)</u>	2
- Decreto 104/1998, de 21 de julio, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo Valenciano de Bienestar Social.	
- Decreto 99/1998, de 14 de julio, del Gobierno Valenciano, de creación del Observatorio Permanente de la Familia de la Comunidad Valenciana.	
XIV. <u>Sentido de las resoluciones recaídas en asuntos dictaminados</u> ¹³	
Dictámenes 1997	
- Conforme con el Consejo	240
- Oído el Consejo	40
Dictámenes 1998	
- Conforme con el Consejo	440
- Oído el Consejo	52

¹³ De conformidad con lo dispuesto en el art. 7 del Reglamento, la autoridad consultante comunicará al Consejo Jurídico Consultivo, en el plazo de quince días siguientes a su adopción, las resoluciones o disposiciones generales aprobadas tras la consulta. Hasta el 31.12.98, se habían comunicado un total de 772 resoluciones.

DICTÁMENES DE SECCIONES, APROBADOS DICIEMBRE 98

SECCIONES	EXPTES. SOMETIDOS A CONSULTA	EXPTES. APROBADOS
1ª	179	156
2ª	169	160
3ª	166	153
4ª	154	142
TOTAL	668¹⁴	611



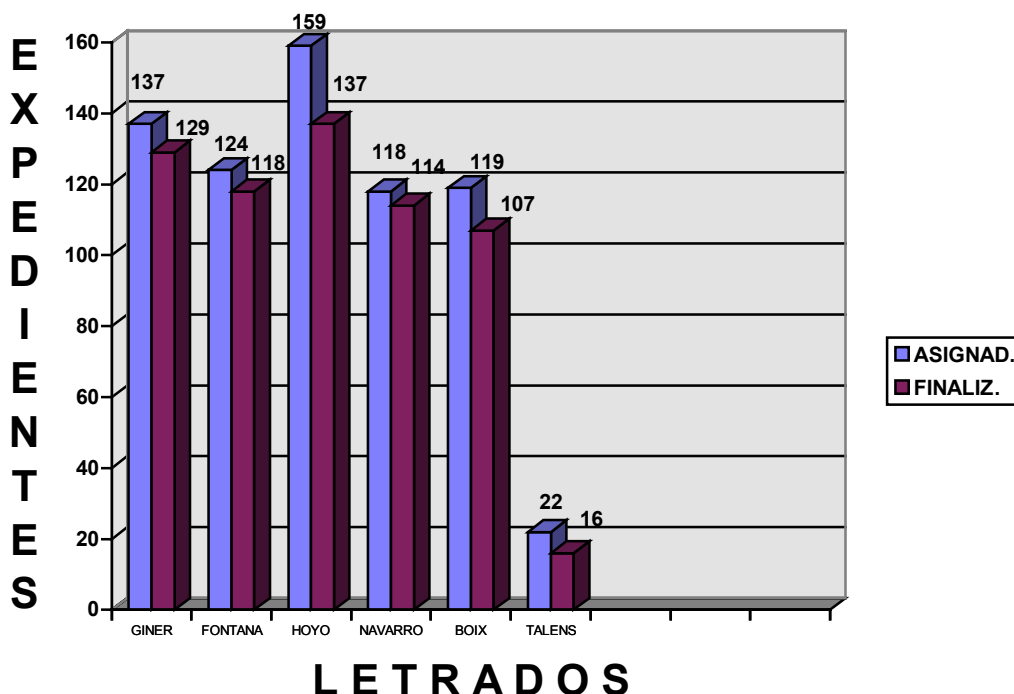
DICTÁMENES DE COMISIONES, APROBADOS

EXPTES. SOMETIDOS A CONSULTA	EXPEDIENTES APROBADOS
11	10

¹⁴ Un expediente ha sido devuelto por no ir firmada por el Conseller la petición de dictamen.

EXPEDIENTES ASIGNADOS A LETRADOS

LETRADOS	EXPTES. ASIGNADOS	EXPTES. FINALIZADOS
GINER	137	131 ¹⁵
FONTANA	124	118
HOYO	159	138 ¹⁶
NAVARRO	118	116 ¹⁷
BOIX	119	107
TALENS	22	16
TOTAL	679¹⁸	626¹⁹



¹⁵ El expte. 434/98 (Rgto. Organización PROP), se devolvió por no ser disposición de carácter general.

El expte. 400/98 (contratación), se devolvió por no haber oposición por parte del contratista.

¹⁶ El expte. 58/98, del Ayuntamiento de Vinaroz queda finalizado por desestimiento de la autoridad consultante.

¹⁷ El expte. 31/98, queda finalizado por Resolución del Rectorado de la Universidad de Alicante en la que se acuerda de oficio la declaración de caducidad del procedimiento y archivo de las actuaciones.

El expte. 53/98 queda acumulado al expte. 54/98 emitiéndose por tanto un único dictamen.

¹⁸ Un expediente ha sido devuelto por no ir firmada por el Conseller la petición de dictamen.

¹⁹ De los 626 exptes finalizados, 621 han sido dictaminados y 5 han finalizado por las causas arriba indicadas.

X

OBSERVACIONES, SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES AL GOBIERNO VALENCIANO

El artículo 77 del Reglamento del Consejo, aprobado por Decreto 138/96, del Gobierno Valenciano, establece que: “Anualmente, el Consejo Jurídico Consultivo elevará al Gobierno Valenciano una Memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consejo en el periodo anterior, podrá recoger las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados, y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración”.

Con la finalidad de observar el cumplimiento de ese mandato reglamentario, se realizan las siguientes observaciones, sugerencias y recomendaciones.

Ya en la Memoria de 1997 se hacía constar la insuficiencia de los plazos legalmente previstos para que el Consejo Jurídico Consultivo emitiera Dictamen (un mes con carácter ordinario, y diez días en los supuestos de solicitud de urgencia, artículo 14 de la Ley de creación del Consejo).

Plazos que contrastan con los que disponen otros órganos consultivos (dos meses y quince días, respectivamente, como regla general). En este sentido, ya se solicitó la modificación de los citados plazos. Petición que no fue atendida, se hizo constar en la Memoria del pasado año y que ahora se reitera. Por otra parte, el extraordinario incremento de asuntos sometidos a Dictamen durante el año 1998, ha exigido un esfuerzo suplementario a los miembros del Consejo, Letrados y demás personal del mismo.

Celeridad en la emisión de los Dictámenes sin olvidar, ineludiblemente, la necesaria calidad, fruto del profundo estudio técnico de los asuntos sometidos a consulta.

Por otra parte, y aunque ha ocurrido en porcentaje escaso de asuntos, en algunos de ellos se han producido dilaciones que no aparecían justificadas en el expediente y que, por su envergadura, han sido señaladas por el Consejo, con el fin de dar cumplimiento al criterio de celeridad del procedimiento recogido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Por tanto, aunque en general se han cumplido los plazos normativamente previstos para la instrucción del procedimiento por la Administración activa, o las dilaciones han sido escasas; también se han dado casos significativos de dilaciones que han llegado a superar los dos años. (Procedimientos objeto de los Dictámenes 85/98, 87/98, 94/98, 99/98, 103/98, 182/98, 309/98, 376/98, 488/98, 494/98, 504/98, 511/98, 515/98, 534/98, 545/98, 547/98, 586/98, 587/98, 592/98, 596/98, 625/98, 635/98, 643/98, 662/98 y 684/98).

Respecto a las observaciones realizadas por el Consejo en sus Dictámenes correspondientes a 1998, cabe destacar las siguientes:

A) ANTEPROYECTOS DE LEYES, PROYECTOS DE DECRETOS LEGISLATIVOS Y PROYECTOS DE REGLAMENTOS O DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL (ARTÍCULO 10, APARTADOS 2, 3 Y 4 DE LA LEY DE CREACIÓN DEL CONSEJO).

A.1.- Procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

Se viene observando el cumplimiento de la Circular de la Presidencia de la Generalitat, de 1 de marzo de 1983 (Diario Oficial de la Generalidad Valenciana núm. 98, de 15 de marzo), inspirada en los artículos 129 y ss. de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, actualmente derogados, para la Administración del Estado, por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre (Disposición Derogatoria Unica 1.d).

No obstante, este Consejo reitera la consideración que realizó en la Memoria de 1997, sobre la conveniencia de establecer un procedimiento propio. Como ya se manifestó en aquella, *“aunque podría sostenerse la tesis de que los arts. 129 y ss. de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, no obstante haber sido derogados por una Ley estatal, son de aplicación en la Comunidad Valenciana -por la remisión normativa que a los mismos efectúa la citada Circular de Presidencia de 1 de marzo de 1983-, o que cabría observar el procedimiento establecido en la ley estatal 50/97, por aplicación de lo dispuesto en la Disposición Final 2ª de la Ley 5/83, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano, sería conveniente que se estableciera para el ámbito autonómico valenciano, un específico procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, lo que podría acometerse mediante la reforma de la Ley del Gobierno Valenciano, evitando, de este modo, problemas interpretativos, y logrando contar con un procedimiento propio acomodado a la estructura y funcionamiento del Gobierno Valenciano”*.

En este sentido, reflejan el *statu quo*, y verifican el cumplimiento de la Circular de 1 de marzo de 1983, los siguientes Dictámenes: 1/98, 2/98, 32/98, 34/98, 38/98, 76/98, 88/98, 95/98, 104/98, 112/98, 118/98, 131/98, 180/98, 346/98, 400/98, 404/98, 418/98, 429/98, 453/98, 486/98, 526/98, 530/98, 531/98, 532/98, 634/98, 645/98, 651/98, 652/98, 653/98, 661/98, 666/98 y 671/98.

En dos ocasiones, este Consejo ha señalado la necesidad de una mayor coordinación administrativa en la elaboración de disposiciones generales.

- Así en el Dictamen 112/98, sobre el Proyecto de Decreto de recursos sanitarios dirigidos a la salud mental y asistencia psiquiátrica, la iniciativa de la elaboración del Proyecto de Decreto debió ser de la Conselleria de Sanidad y la de Bienestar Social; o, al menos, constar informe de la Secretaría General de esta última sobre sus competencias y que resultan afectadas por el Proyecto de Decreto

- En el caso del Dictamen 400/98, sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba

el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar, la Conselleria de Economía, Hacienda y Administración Pública es la impulsora del Proyecto de Decreto; y, por su contenido, el Proyecto debió someterse a informe de la Conselleria de Empleo, Industria y Comercio.

A.2.- Técnica legislativa.

También en este apartado se echa en falta la ausencia de un marco normativo o, al menos, de unas directrices propias que hacen que, en algunas ocasiones, se haya hecho referencia a genéricas pautas de técnica legislativa (Dictamen 107/98) o, incluso al Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueban las directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Leyes, publicado por Resolución de 15 de junio de 1991, de la Subsecretaría de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno: Dictámenes 102/98 y 485/98.

Desde otra perspectiva, en otros supuestos se ha puesto de relieve la técnica legislativa “peligrosa” de reproducir preceptos estatales básicos, de directa aplicación por sí mismos...: Dictámenes 32/98 y 526/98; e incluso en algunos asuntos se ha significado que se resiente la seguridad jurídica cuando así se actúa (Dictámenes 95/98, 103/98 y 493/98); o, desde otra perspectiva complementaria, que la reiteración de normativa del Estado que no implique desarrollo de la misma, no sólo puede vulnerar el principio de seguridad jurídica, sino que puede invadir competencias en una materia que no corresponde a la Comunidad Valenciana: Dictámenes 75/98 y 118/98; o por afectar también a la claridad de la misma (último Dictamen citado).

En aspectos de técnica legislativa merecen, por su singularidad y trascendencia, destacar algunas consideraciones. En primer lugar, respecto a la reiteración del contenido de un Reglamento comunitario europeo en un Proyecto de Reglamento autonómico. En el Dictamen 429/98, consideración Quinta, este Consejo sostuvo que:

“En cuanto al cuarto párrafo de la parte expositiva afirma, y efectivamente así se hace en la parte dispositiva, que ‘se reproducen algunas disposiciones comunitarias cuando ello facilita la comprensión de la norma en su conjunto...’. Sin perjuicio de lo que después se dirá respecto a los preceptos concretos del proyecto de Decreto, debe significarse que el principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 9.3 de la Constitución española, así como el reparto competencial derivado del bloque de constitucionalidad, -integrado por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y determinadas leyes orgánicas-, impide, como regla general, la reiteración por el legislador autonómico de normas estatales que no son competencias de aquél, ya que ello puede inducir a errores a los operadores jurídicos respecto al ámbito competencial de uno y otro Ente territorial (SSTC 90/1981, 10/1982, 35/1982 y 62/1991).

Además, en un caso como el presente, que de lo que se trata es de ‘desarrollar’ la Normativa comunitaria, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea tiene declarado que ‘los reglamentos comunitarios, en cuanto tales, son directamente aplicables en los Estados miembros, y entran en vigor, en virtud de su sola publicación en el Diario Oficial de las Comunidades...’ y que ‘son contrarios al Tratado todas las modalidades de ejecución cuya consecuencia podría obstaculizar el

efecto directo de los reglamentos comunitarios...’ (Sentencia de 7 de febrero de 1973). Por tanto, como principio general, no resulta oportuna la reiteración de normas contenidas en un reglamento comunitario por un reglamento estatal o autonómico.

No obstante, el propio Tribunal de Justicia ha reconocido que, en situaciones excepcionales, es posible la reproducción de ciertas disposiciones de reglamentos comunitarios argumentando que esa ‘situación particular’ había tenido lugar en interés de una mayor coherencia y mejor comprensión de tales leyes regionales [italianas] (Sentencia de 28 de marzo de 1982).

En el caso español, el Consejo de Estado tiene declarado que puede ser conveniente en ocasiones proceder a la transcripción de alguno de los preceptos contenidos en los reglamentos comunitarios, siempre que se haga la cita de su procedencia y se reconozca en el preámbulo de la disposición interna la aplicabilidad directa del reglamento (Dictámenes 48.700/1986 y 48.969/1986).

En definitiva, la regla general ha de ser la remisión al reglamento comunitario objeto de desarrollo. Excepcionalmente, podrá reiterarse parcialmente su contenido, a condición de que se reconozca expresamente la aplicabilidad directa del reglamento comunitario. Por ello, la parte dispositiva del proyecto de Decreto debería incluir esta última referencia y que actualmente no recoge expresamente...”.

En otro asunto, que dió origen al Dictamen 486/98, se planteó la técnica legislativa respecto al título del proyecto normativo. En efecto, el Título del Anteproyecto de ley no se correspondía con el contenido del mismo, por reglar materias que van más allá del título y que puede inducir a equívocos respecto a la competencia ejercitada. Parece relevante traer aquí un breve fragmento de la consideración Cuarta de aquel Dictamen:

“...reflexión respecto al título del propio texto remitido para su dictamen, que es el de Pesca marítima...la materia ‘pesca marítima’, expressis verbis, es competencia del Estado, ex art., 149.1.19 CE;...La competencia de la Comunidad Valenciana en materia de pesca lo es sólo sobre las ‘aguas interiores’, que vienen definidas negativamente en torno al concepto de ‘mar territorial’. Así, el artículo 8.1 de la Convención sobre el Derecho del Mar....Por tanto, el objeto de la Ley es la pesca en ‘aguas interiores’, por lo que el calificativo de ‘pesca marítima’ puede inducir a errores en cuanto al objeto de la misma y en cuanto a la competencia normativa ejercitada...Desde otra perspectiva, el Anteproyecto de ley regula el marisqueo y la acuicultura y desarrolla normativamente las bases estatales en materia de ordenación del sector pesquero, extremos que no reciben ninguna referencia en el título del Anteproyecto de Ley”.

A.3.-Reglamentos ejecutivos: preceptividad de la consulta.

Este Consejo ha tenido ocasión de pronunciarse en distintos Dictámenes sobre una cuestión objeto de discrepancias doctrinales y jurisprudenciales respecto a qué se entiende por “reglamento ejecutivo”. Cuestión que viene dotada de singularidad propia respecto a aquel debate general, por la atribución competencial que realiza la Ley de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, que establece la consulta preceptiva al mismo en los casos de “proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de leyes y sus modificaciones” (artículo 10.4). En este sentido, el Dictamen 493/98, sobre el “Proyecto de Decreto por el que se asignan las funciones de

control metrológico y se establecen las condiciones de su ejercicio”, contiene en su consideración Primera que:

“Si efectivamente se tratara de un reglamento exclusivamente organizativo, la presente consulta no tendría carácter preceptivo, ya que no se trataría de una ‘disposición de carácter general’, en los términos del artículo 10.4 de la Ley 10/1994, o de un ‘reglamento ejecutivo’ en la terminología clásica, sino de un reglamento con efectos ‘ad intra’, en el seno de la Administración, y por tanto carente del rasgo de ‘generalidad’ de los reglamentos ejecutivos.

Por contra, el proyecto de reglamento sometido a consulta contiene, a pesar de su carácter esencialmente organizativo, determinadas disposiciones con efectos ‘ad extra’, en las relaciones de la Administración con los ciudadanos; y, por tanto, parcialmente tiene también rasgos de reglamento ejecutivo.

El dictamen ha sido solicitado con tal carácter de preceptividad ‘por ser un reglamento de ejecución de la Ley 3/1985, de 18 de marzo, de metrología’, pero la Generalitat Valenciana no tiene competencias para desarrollar la citada Ley con otros efectos que los puramente organizativos. La preceptividad del Dictamen deriva no de ser reglamento ejecutivo de la citada Ley estatal, sino de ser un proyecto de disposición que contiene normas de carácter general, y de desarrollo de la legislación básica estatal en otras materias distintas de la metrología”.

Esta cuestión también se suscitó respecto al ordenamiento jurídico comunitario europeo. En concreto, el Dictamen 429/98, versa sobre un Proyecto de Decreto elaborado en ejecución de un Reglamento comunitario. En el mismo se analiza exhaustivamente la interpretación del citado artículo 10.4 de la Ley de creación del Consejo, anteriormente transcrito, respecto a un tipo de norma no explícitamente incluido en el citado precepto:

“Respecto al carácter de la presente consulta, el artículo 10.4 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, establece que la misma tiene carácter preceptivo en el caso de ‘proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dictan en ejecución de leyes y sus modificaciones’.

En el presente caso, el texto sometido a consulta es un proyecto de reglamento. No obstante, no se dicta en ‘ejecución’ de una Ley en sentido formal, sino en desarrollo de un Reglamento comunitario. En concreto, del Reglamento (CEE) núm. 2251/92, de la Comisión, de 29 de julio de 1992, relativo a los controles de calidad de las frutas y hortalizas frescas.

Cabe señalar al respecto, que la incorporación de España a las Comunidades Europeas ha supuesto la alteración del sistema tradicional de fuentes del Derecho, en el que se inserta ahora también el Derecho Comunitario.

El Tratado de la Comunidad Europea, en su artículo 249, tras la reenumeración operada en el mismo por el Tratado de Amsterdam, de 2 de octubre de 1997, establece que ‘el reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro’.

Por tanto, desde un punto de vista sustantivo, el reglamento comunitario tiene un ‘alcance general’, característica predicable de las leyes y de los reglamentos estatales o autonómicos. Característica a las que se unen las de efecto directo y primacía del Derecho comunitario derivado (así, por lo que se refiere a los reglamentos comunitarios, las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea -SSTJCE- de 14-12-1971, 4 y 12-12-1974, 30-11-1978 y 27-9-1979, entre muchas otras).

Por otra parte, es innegable que al dictar normas la Comunidad Europea, está incidiendo en materias sobre las que antes tenía competencias el Estado o las Comunidades Autónomas. Con ello, se produce un desplazamiento competencial que tiene su reflejo en el sistema de fuentes. Y así, es posible que la normativa comunitaria regule una materia de forma que impida, en el ámbito de la Comunidad Europea, la intervención normativa estatal y autonómica, al regular exhaustivamente la misma, o que su regulación permita un desarrollo normativo por parte de las Comunidades Autónomas vedándolo al Estado, por haber agotado la norma comunitaria el ámbito propio de la legislación básica estatal; o, por último, es posible que la competencia por parte de la Comunidad Europea permita un desarrollo normativo Estatal y, ulteriormente, autonómico.

Por tanto, el reglamento comunitario puede jugar, sustancialmente, un papel equivalente al de la legislación básica estatal. Caso, este último, en que la consulta a este Órgano Consultivo es, sin lugar a dudas, preceptiva cuando se trata del desarrollo de legislación básica. Por ello, y desde esta primera aproximación, cuando el objeto de normación (con independencia de su revestimiento formal) es análogo al de una Ley estatal, y el proyecto de reglamento autonómico su complemento y desarrollo, cabe concluir que la consulta es preceptiva en un caso como el presente.

Desde otra perspectiva, la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, dispone, en su Adicional Primera, que ‘el Consejo de Estado deberá ser consultado sobre las normas que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho comunitario europeo, de conformidad y en los términos establecidos en su propia Ley Orgánica’.

También con anterioridad, la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, estableció, en su artículo 4º, que ‘el Consejo de Estado dictaminará... cuantas disposiciones reglamentarias se dictan en ejecución, cumplimiento o desarrollo de la normativa comunitaria europea...’. El Consejo de Estado ha venido dictaminando Proyectos de Decretos estatales de transposición de Directivas comunitarias o de desarrollo de Reglamentos también comunitarios; subsumiendo en el supuesto del artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (consulta preceptiva en caso de reglamentos ejecutivos) casos, como el presente, de desarrollo de normativa comunitaria (así, los Dictámenes 197/94 y 1334/95, entre otros).

Si tomamos en consideración que, en punto a la adecuación al ordenamiento jurídico de los nuevos proyectos normativos, juega el Consejo de Estado respecto al Gobierno Central un papel análogo al de este Consejo Jurídico Consultivo respecto al Consell, cabe concluir, también desde esta segunda perspectiva, en la preceptividad de la consulta”.

A.4.- Preámbulos o exposiciones de motivos de disposiciones generales.

Respecto a los preámbulos o exposiciones de motivos en los proyectos normativos, este Consejo ha realizado diverso tipo de consideraciones, entre las que destacan las siguientes:

Se consideró excesivamente prolijo en el Dictamen 486/98, ya que se incorpora como Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley la Memoria justificativa del mismo.

El caso opuesto fue el que dió lugar al Dictamen 34/98, en que se significó la

necesidad de mayor explicitación de los motivos, objeto y finalidad del Proyecto de norma.

En algunos casos, se señaló que faltaba expresar explícitamente la competencia autonómica en virtud de la que se dicta la norma: Dictámenes 32/98, 38/98, 88/98, 102/98, 112/98, 416/98, 485/98, 531/98, y en otros (v. gr. 104/98), la omisión a la legislación básica estatal que se desarrolla; y en el Dictamen 485/98, además, que faltaba “una alusión a la doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en [la] materia...”.

A.5.- Incluir la fórmula “conforme” u “oído” el Consejo en Proyectos Normativos.

Finalmente, respecto al cumplimiento de lo establecido en los artículos 2.5 de la Ley de creación del Consejo Jurídico, y 6 de su Reglamento, el último párrafo del Preámbulo o Exposición de Motivos debe incluir la expresión, de si el Proyecto normativo se aprueba “conforme” con el Consejo, en el caso de haber atendido las observaciones esenciales eventualmente realizadas, u “oído” en caso contrario.

En los asuntos objeto de los Dictámenes 1/98, 32/98, 34/98, 38/98, 64/98, 76/98, 112/98, 124/98, 346/98, 400/98, 404/98, 485/98, 634/98 y 666/98, se señaló la necesidad de incluir correctamente tal mención respecto al Dictamen emitido por este Consejo.

B) DICTÁMENES RELATIVOS A EXPEDIENTES INSTRUIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN VALENCIANA.

El número de consultas en este tipo de materias (responsabilidad patrimonial, recursos extraordinarios de revisión, contratación administrativa, etc., artículo 10, apartado 8º, letras a) a g) de la Ley de creación del Consejo) ha sido el cuantitativamente más numeroso: 630 consultas, lo que representa un 92,62% del total de consultas realizadas durante 1998.

Respecto a estas consultas, se han realizado consideraciones de diversa índole por parte del Consejo Jurídico Consultivo, entre las que cabe distinguir algunas de tipo general, y otras referidas exclusivamente al tipo de materia concreta de que se trate.

B.1.- Cuestiones procedimentales, en general.

Así, por lo que respecta a las primeras, cabe destacar las siguientes:

- El expediente remitido no puede considerarse, estrictamente, como tal.

En un número importante de consultas se ha remitido la documentación sin foliar, sin numerar sus documentos, fotocopias sin advenir; y, en algunas ocasiones, ilegibles, etc.

Extremos, todos ellos de carácter formal, pero que tienen una doble trascendencia: por

un lado, que este Consejo pueda tener un conocimiento íntegro de las actuaciones practicadas a lo largo del procedimiento administrativo; y, a la vez, garantía para los ciudadanos de que la resolución que, finalmente, se adopte, ha tomado en consideración la totalidad de los documentos que forman el expediente y la integridad de aquellos.

Por ello, en ocasiones, el Consejo ha solicitado que se completara el expediente con determinados documentos que, incluso, obraban en poder de la Administración pero no se habían incorporado al mismo.

- **El expediente no estaba foliado** en los procedimientos que dieron lugar a los Dictámenes 9/98, 10/98, 11/98, 14/98, 22/98, 28/98, 31/98, 34/98, 51/98, 53/98, 65/98, 66/98, 68/98, 69/98, 71/98, 72/98, 80/98 (no ordenado), 81/98 (no ordenado, ni numerados sus documentos, ni índice de los mismos), 86/98, 94/98, 96/98, 97/98, 98/98, 100/98, 116/98, 126/98, 127/98 (ni numerados los documentos), 143/98, 144/98, 146/98, 147/98, 174/98, 175/98, 176/98, 178/98, 216/98 (además, está desordenado y algunos documentos están duplicados), 222/98, 223/98, 250/98 (además está parcialmente desordenado y algunos documentos están duplicados), 308/98 (sus documentos tampoco están numerados y no se acompaña índice de los mismos), 318/98 (ni documentos numerados, ni se acompañó índice), 341/98, 353/98 (no está foliado, ni los documentos numerados, ni se acompaña índice de los mismos), 376/98, 387/98, 399/98 (tampoco índice), 401/98, 405/98, 408 /98, 413/98, 416/98, 423/98, 443/98 (incluye copias sin advenir y no se acompaña de índice de documentos), 447/98, 459/98, 482/98, 489/98, 494/98, 497/98, 504/98, 510/98, 511/98, 512/98 (tampoco sus documentos están numerados y no se acompañó de índice), 513/98 (los documentos no están numerados y no se acompañó índice), 515/98, 529/98, 533/98 (no están los documentos numerados ni tampoco se acompañó de índice), 534/98, 535/98, 536/98, 545/98, 546/98, 547/98, 554/98, 562/98 (tampoco índice), 564/98, 575/98, 586/98, 587/98, 593/98, 594/98, 595/98, 596/98, 603/98, 611/98, 615/98, 632/98, 641/98 (documentos también sin numerar, ni adjunta índice), 669/98, 673/98, 674/98, 680/98, 689/98, 692/98, 695/98, 702/98 y 705/98,

- Contenían documentos que eran **copias sin advenir**, con lo que carecen de fuerza probatoria (STS de 13 de octubre de 1987 y posteriores), en los asuntos que dieron lugar a los siguientes Dictámenes: 14/98, 19/98, 28/98, 31/98, 34/98, 36/98, 38/98, 40/98, 41/98, 49/98, 51/98, 53/98, 57/98 (todos los documentos son copias sin advenir, salvo la propuesta de terminación convencional), 71/98, 94/98, 113/98 (expediente compuesto en su práctica totalidad de copias sin advenir, sus documentos no están numerados, algunos de ellos están por duplicado e incluso por triplicado y no se acompaña índice de los mismos), 116/98, 125/98, 145/98 (todos los documentos de la Corporación local son copias sin autenticar, sellados por la Conselleria, pero sin firma de funcionario ni diligencia de cotejo alguna), 174/98, 178/98, 387/98, 407/98, 413/98, 494/98, 511/98, 515/98, 632/98, 638/98, 680/98 y 695/98.

- Defectos procedimentales:

En numerosos expedientes se han detectado defectos procedimentales de diversa índole, con mayor o menor relevancia, pero que en todo caso se han significado en los correspondientes Dictámenes con la finalidad última, también, de salvaguardar los derechos de los administrados. En algunos casos tales defectos, como la falta del trámite de audiencia a los interesados, ha exigido que el Consejo solicitara que se completara el expediente con el citado trámite; ya que de lo contrario la resolución podría estar viciada de nulidad.

Así, entre los defectos procedimentales detectados caben destacar los siguientes:

- *No consta acuerdo de incoación del procedimiento* en el asunto sobre el que recayó el Dictamen 482/98,
- o de *admisión de la reclamación de responsabilidad patrimonial*; exigencia derivada del artículo 6.2 del Reglamento aprobado por Real Decreto 429/1993, en relación con los artículos 78.1 y 74.1 de la Ley 30/1992: Dictámenes 9/98, 99/98, 214/98 y 342/98.
- En otros casos, el *acuerdo de incoación del expediente* se adoptó *por órgano incompetente*: Dictamen 492/98 (el acuerdo de incoación es del Alcalde cuando el órgano de contratación, por la cuantía, era el Pleno).
- La Administración no solicitó la *acreditación de la representación* en los expedientes en los que recayeron los siguientes Dictámenes: 4/98 (acreditan la representación los Letrados en el trámite de vista y audiencia y por propia iniciativa), 562/98 (no solicita la acreditación de la representación del reclamante, ni de la existencia de la asociación a la cual dice representar), 592/98, 602/98, 618/98 (alumno mayor de edad, de centro de educación especial), 619/98 (representación de compañía aseguradora), 642/98 (no queda acreditada la representación de la mercantil en cuyo nombre se reclama), 668/98 (no se acredita ni la relación del presumible hijo del lesionado con la herencia yacente del fallecido, ni la representación otorgada por aquél en favor de un tercero, que es quien formuló la reclamación, por lo que el Consejo Jurídico Consultivo concluyó que la resolución debía ser estimatoria, pero sólo indemnizable previa acreditación de la legitimación del reclamante).
- O no exigió la *acreditación de la titularidad del bien en el que se habían sufrido los daños* por los que se reclamaba en los asuntos sobre los que se dictaron los siguientes Dictámenes: 6/98 (titularidad de la vivienda), 40/98 (titularidad del vehículo), 41/98 (titularidad de un campo de olivos), 73/98 (titularidad del vehículo), 91/98, 175/98, 489/98 (titularidad del vehículo), 510/98 (titularidad del vehículo), 546/98 (titularidad del vehículo), 619/98 (ni se acreditó la titularidad del vehículo, ni el abono de la indemnización de la Compañía de seguros a su asegurado que legitimase a la compañía citada por subrogación, al haber pagado, lo que le haría tener un

interés directo, según la jurisprudencia), 639/98 (titularidad del vehículo), 648/98 (titularidad del vehículo), 650/98 (titularidad del vehículo).

- En muchos casos, la *ampliación del plazo para resolver*, posibilidad contemplada en el artículo 42 de la Ley 30/1992, ha sido *adoptada por órgano incompetente*:

Esta observación, también se reflejó en distintos Dictámenes y en la Memoria de 1997 de este Consejo lo que, posiblemente, originó que se dictara una Resolución de delegación de competencia del Conseller de Sanidad, delegando la competencia en el Secretario General de la citada Conselleria (Diario Oficial de la Generalidad Valenciana de 15 de septiembre de 1997): Dictámenes 52/98, 528/98 y 609/98; y, antes de esa fecha, que la resolución de ampliación del plazo la dictara el propio Conseller (cfr. Dictámenes 487/98, 563/98 y 684/98).

No obstante, han seguido llegando expedientes de esta Conselleria, de incoación anterior a la citada Resolución, que seguían incurriendo en el mismo vicio procedimental en los asuntos recaídos en los siguientes Dictámenes: 4/98, 7/98, 16/98, 123/98, 132/98, 142/98, 179/98, 246/98, 311/98, 403/98, 500/98 y 635/98.

Respecto a los expedientes remitidos por la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia se ha incurrido en este mismo vicio procedimental en los siguientes asuntos: 6/98, 17/98, 19/98, 27/98, 35/98, 40/98, 49/98, 56/98, 87/98, 90/98, 100/98, 108/98, 125/98, 233/98, 250/98, 416/98, 488/98, 494/98, 504/98, 511/98 (en que, además, se dictó transcurrido el plazo para resolver) y 545/98 (plazo en que tampoco se resolvió).

- En algunas ocasiones, *el expediente no se ha instruido en valenciano*, cuando había sido este el idioma elegido por el interesado o con el que presentó su escrito inicial, e incluso posteriores, dirigido a la Administración. Defecto, éste, que ya fue objeto de consideración en los Dictámenes 65/97 y 233/97, y recogido en la Memoria de 1997, y que puede dar lugar a la anulabilidad de la resolución. Cuestión que se ha vuelto a suscitar en los Dictámenes siguientes: 11/98, 51/98, 53/98, 146/98, 147/98, 176/98, 229/98, 488/98 (sólo instruido parcialmente en valenciano), 494/98, 534/98 (se hace hincapié, además en que los actos de comunicación a la reclamante se hacen en castellano), 631/98, 639/98, 695/98 y 710/98.
- También se ha detectado la irregular concesión de un “trámite de alegaciones” con plazo preclusivo de 10 días; cuando, según el artículo 79 de la Ley 30/1992, “los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos o otros elementos de juicio”. En cambio, en los expedientes cuyo Dictamen se reseña a continuación, se ha concedido, irregularmente, como si fuera un trámite autónomo dentro del procedimiento administrativo: Dictámenes 223/98, 224/98, 229/98, 408/98, 447/98, 488/98, 502/98, 565/98 y 596/98.
- Mayor relevancia adquieren los supuestos en que, procediendo la *apertura de*

periodo probatorio, ésta no se ha producido. Prueba que no sólo es esencial a efectos de proteger los derechos de los administrados; sino que, además, en el procedimiento administrativo adquiere unos perfiles propios, al establecer la Ley que “cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un periodo de prueba... El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada” (artículo 80, apartado 2º y 3º, de la Ley 30/1992). En los asuntos en los que recayeron los Dictámenes 33/98, 71/98, 86/98 y 174/98, no se hizo así.

- Cuestión importante, sobre todo en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, es el *informe de funcionamiento del servicio*; como ya se destacó en distintos Dictámenes de 1997 y se recogió en la Memoria de ese año. Aspecto que se ha reiterado en el presente ejercicio y que se analiza, *in extenso*, en el Dictamen 73/98, consideración Tercera.
- También resulta destacable, por la eventual generación, en determinados supuestos, de nulidad de pleno derecho de la resolución, la *incorporación al expediente de informes posteriores al trámite de audiencia*; y que, por tanto, no pueden ser conocidos por los interesados. Ello ha supuesto la solicitud por el Consejo de que se completara el expediente con la concesión de un nuevo trámite de vista y audiencia, poniendo de manifiesto el informe o informes posteriores al primer trámite de audiencia concedido. En otros casos, se ha estimado que, no obstante tal defecto procedimental, podía entrarse en el fondo del asunto por no generar indefensión a los particulares, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo.

Respecto a estas cuestiones, se ha pronunciado este Consejo en los Dictámenes siguientes:

- 84/98: informe del Jefe del Área de Justicia posterior a las alegaciones de la contratista en un supuesto de interpretación de contrato administrativo: el Consejo Jurídico Consultivo solicitó que se concediera trámite de audiencia, al existir el citado informe.
- 231/98: la no concesión del trámite de audiencia en la Revisión de oficio de una licencia impide al Consejo entrar en el fondo del asunto.
- 308/98: “consta un informe posterior al trámite de audiencia... no obstante, su contenido no es determinante respecto a la decisión de fondo... el Consejo de Estado ha admitido la licitud de la emisión de un informe con posterioridad al trámite de audiencia cuando en el mismo no se aducen nuevos hechos, alegaciones o pruebas. (Dictamen 1596)”.
- 389/98: Resolución de contrato. Concesión del trámite de audiencia; y, después, incorporación de un informe técnico. Se soslaya la irregularidad porque tal

informe no hace sino ratificar y reiterar uno anterior, también de la Dirección facultativa de la obra.

- 449/98: informó la Asesoría Jurídica durante el trámite de vista y audiencia "... de forma tal que el referido informe ni tuvo a la vista, -porque no se había presentado- ni consideró las alegaciones de las empresas elegidas por el órgano de contratación...".
 - 492/98: informe de la Dirección de las obras posterior al trámite de vista y audiencia. No obstante "... de su contenido se desprenden afirmaciones que, de ser ciertas, eran conocidas por la contrata con anterioridad a su incorporación al expediente".
 - Significación especial merecen determinados expedientes instruidos por la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia en que se emiten "certificados" por los "instructores" -los Secretarios Territoriales de la Conselleria-: Dictámenes 27/98, 66/98, 72/98, 100/98 (sí se le concedió nuevo trámite de audiencia a instancias del Servicio Jurídico), 176/98 (no obstante, no se aprecia indefensión) y 223/98 (ibid).
 - Caso singular fue el analizado en el Dictamen 250/98: el instructor del expediente, en los términos de la Circular 5/96, de la citada Conselleria, emitió un informe que formalmente era una propuesta de resolución en la que, tras analizar los antecedentes de hecho y los "antecedentes" (sic) de Derecho que estimó aplicables, concluía informando favorablemente la solicitud. En este escrito se añadía la posibilidad de formular alegaciones a la interesada, y se le notificó a la misma. "Ese 'informe' era absolutamente improcedente por cuanto el Secretario Territorial, en calidad de instructor, traslada a la reclamante una manifestación de voluntad fundada en Derecho que pudo vaciar de contenido el trámite de audiencia. A instancias del Servicio Jurídico de la Conselleria y, posteriormente, de este Consejo, se dieron nuevos trámites de audiencia a la reclamante".
- En otros casos, bastante numerosos, el Consejo ha significado el *defectuoso contenido de la propuesta de resolución*, bien por contener expresiones propias de la resolución, bien por no ir suscritas por órgano proponente alguno, o ir suscritas por el órgano competente para resolver.

De acuerdo con la Orden de 7 de julio de 1986, de aplicación supletoria en la esfera autonómica, se deriva la exigencia de redactar con claridad cada acto administrativo, sea éste de trámite o no.

Se incluyen en la Propuesta de Resolución expresiones propias de la Resolución, en los expedientes en los que han recaído los siguientes Dictámenes: 6/98, 10/98, 14/98, 17/98, 18/98, 27/98, 28/98, 30/98, 31/98, 47/98, 50/98, 51/98, 53/98, 71/98, 72/98, 82/98, 86/98, 87/98, 90/98, 91/98, 92/98, 94/98, 97/98, 100/98, 108/98, 109/98, 116/98, 125/98, 126/98, 143/98, 144/98, 146/98, 147/98, 174/98, 175/98, 178/98,

216/98, 223/98, 224/98, 250/98, 341/98, 376/98, 394/98, 402/98, 408/98, 445/98, 447/98, 488/98, 489/98, 494/98, 498/98, 499/98, 565/98, 580/98, 600/98, 631/98, 639/98, 643/98 y 656/98.

En otros casos, se remite una “resolución”, sin firmar, con espacio en blanco para la firma del Conseller (en vez de ser firmada por el órgano proponente): Dictámenes 67/98, 73/98, 84/98 (no obstante, la primera “propuesta” de resolución estaba acompañada del oficio de remisión del Subsecretario de Justicia, por lo que se entendió que era éste el órgano proponente), 127/98, 533/98 y 597/98.

- 80/98: no prevé su elevación al Pleno de la Corporación, que es el competente para adoptar la revisión de oficio, como ya manifestó este Consejo en sus Dictámenes 244/97 y 29/98.

Caso singular fue el analizado en el Dictamen 451/98: en que la propuesta de resolución estaba suscrita por el órgano competente para resolver.

- También respecto a las *propuestas de terminación convencional* se ha pronunciado el Consejo Jurídico Consultivo, advirtiendo de la irregularidad de algunas de ellas: “no parece lo más adecuado traer al expediente el ‘modelo tipo de propuesta de terminación convencional’, sino la propuesta específica del caso concreto que haya motivado el procedimiento y su terminación; no alcanzándose a comprender cómo el expresado ‘modelo tipo’; ni tampoco por qué en su caso, la propia propuesta, va firmada y rubricada en todas sus hojas, por el propio reclamante que no es el instructor. De igual forma, y este aspecto podría dar lugar a la anulación de la diligencia en que se ‘hace constar’ que el interesado ‘presta su conformidad con la totalidad de los términos de la presente propuesta de acuerdo...’, lo que se expresa en folio aparte, y no está autorizada por firma de funcionario alguno que pueda ‘hacer constar’, como se dice lo que expresa tal diligencia. En todo caso, la expresada diligencia debe ir autorizada por el instructor que es, conforme al artículo 8 del Real Decreto 429/1993, el que ha de proponer al órgano competente el acuerdo con el interesado la terminación convencional del procedimiento...”: Dictámenes 55/98, 57/98, 70/98, 78/98, 101/98 y 173/98.

Desde otra perspectiva, también se ha señalado que las propuestas de terminación convencional no deben formularse con posterioridad al trámite de audiencia, (aunque ello no genera la nulidad de la resolución): artículo 8 del Reglamento aprobado por Real Decreto 429/93. Es el caso de los expedientes que han generado los Dictámenes 483/98 y 528/98.

En tercer lugar, se ha destacado respecto al contenido de las propuestas de terminación convencional que: “*Con tales afirmaciones sobre la existencia de la relación de causalidad contenidas en una propuesta de terminación convencional, con acuerdo indemnizatorio, a la que el interesado ya ha prestado su aquiescencia, queda desfigurado el instituto de la responsabilidad patrimonial, más allá de lo legalmente posible y deseado, por cuanto la responsabilidad patrimonial, de naturaleza pública, no puede ser fruto de un pacto o negocio inter partes*”.

“Por ello, la Exposición de Motivos del actual Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, se cuidó de precisar que ... ‘Obviamente, el acuerdo de terminación convencional no puede incluir, como tal acuerdo con un particular, ningún tipo de transacción sobre la existencia o no de relación de causalidad o de reconocimiento pactado de la responsabilidad de las Administraciones Públicas’.

“En consecuencia, en el convenio indemnizatorio que, en su caso, pueda formalizarse de forma subsiguiente a la emisión de este dictamen, y conforme a su misma naturaleza, deberán eliminarse las alusiones que en la actual propuesta de terminación convencional se realizan sobre los hechos y la presencia o ausencia de la necesaria relación de causalidad, cuya apreciación sólo compete al órgano competente para resolver, previo el dictamen de este Órgano consultivo, sin posibilidad de pacto o convenio”. (Dictámenes 523/98 y 540/98).

- Finalmente, por lo que respecta a cuestiones procedimentales, este Consejo ha detectado la irregular o innecesaria utilización de la facultad de *acumulación de procedimientos* al amparo del artículo 73 de la Ley 30/1992: así, en el Dictamen 197/98, se señaló que “... la propia Conselleria no ha refundido en un único expediente los numerados con el 75/95 y el 85/95: no existe una única numeración de documentos, ni una única foliación, ni un único índice. Por otra parte, se ha acumulado el expediente 75/95 al 85/95, cuando debió hacerse a la inversa, por aplicación del criterio cronológico (artículo 74.2 de la Ley 30/1992). A mayor abundamiento, realizar la acumulación casi al final de la tramitación de los respectivos expedientes, no parece que haya sido útil a la economía procedimental a la que sirve el artículo 73 de la Ley 30/92 citada, y ha tenido como consecuencia una propuesta de resolución que, en la mayoría de sus apartados, tiene que diferenciar entre ambos reclamantes”.

B.2.- Procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Los expedientes de responsabilidad patrimonial durante el año 1998, siguiendo la tendencia del año anterior, han sido cuantitativa y porcentualmente muy numerosos (570 Dictámenes, el 80,16% del total).

Respecto a este tipo de expedientes se han producido una serie de pronunciamientos específicos del Consejo, con el fin de coadyuvar a una mejor tramitación de los mismos y a una resolución más ajustada a Derecho. No obstante, muchas de las consideraciones de tipo procedimental expuestas en el apartado anterior son también aplicables, en numerosos supuestos, a los expedientes de responsabilidad patrimonial.

Tan sólo se reseñan aquí los específicamente relativos a los mismos.

- Recalificación por la Administración de las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales como reclamaciones patrimoniales.

El Consejo Jurídico ha destacado que debe la Administración comunicar al particular la calificación de su reclamación como de responsabilidad patrimonial, advirtiéndole de los posibles inconvenientes procesales que puedan producirse posteriormente por la utilización de

un cauce procedimental inadecuado, y darle la opción de recalificar, concediéndole trámite de subsanación de la solicitud (artículos 70 y 71 de la Ley 30/1992). Por su trascendencia, conviene destacar los siguientes Dictámenes en que se suscitó esta cuestión, de indudable importancia procedimental y, eventualmente, procesal:

- Dictamen 9/98, supuesto en el que la reclamante tuvo conocimiento de que su reclamación previa a la vía jurisdiccional civil estaba siendo tramitada como responsabilidad patrimonial 16 meses después de interponerla, en el trámite de vista y audiencia.
- Dictamen 33/98, acepta la recalificación el particular en escrito posterior de alegaciones. En este Dictamen se recuerdan los límites de la recalificación por parte de la Administración: la voluntad expresa del particular y, en segundo lugar, la necesidad de evitar una doble vía jurisdiccional.
- Dictamen 48/98, reclamación previa a la vía judicial laboral en que la Administración, tras el trámite de vista y audiencia, advirtió que “de no admitir la recalificación propuesta, se resolverá inadmitiendo la reclamación presentada por Ud., sin entrar en el fondo de la misma”, ante cuya admonición la reclamante presentó escrito en el que consta que “se sirva continuar el procedimiento por los trámites legales establecidos”, lo que se entendió como un consentimiento para la tramitación del procedimiento como de responsabilidad patrimonial; aunque señalando el Consejo que “no le resulta lícito para la Administración realizar admoniciones, cuando no veladas amenazas, que vayan más allá de informar y orientar a los ciudadanos acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a sus solicitudes, por cuyo motivo a ellos pararán los supuestos perjuicios procesales de optar por una vía inadecuada después que la Administración le haya advertido” (C. 3^a).
- Dictamen 92/98, no consta requerimiento de subsanación por la Administración; no obstante, se admite por cuanto “en el curso de las actuaciones el interesado no se opuso a dicho procedimiento”. En análogo sentido, el Dictamen 182/98.
- Dictamen 99/98: se presenta reclamación previa a la vía judicial civil, la Administración no ofrece al reclamante la posibilidad de recalificar su reclamación. Incluso en el trámite de vista y audiencia manifestó que había entablado demanda civil por los mismos hechos. Se consideró que no era procedente la Propuesta de Resolución sobre la base de la responsabilidad patrimonial; al encontrarse el asunto “sub iudice”: no puede existir dualidad del procedimiento administrativo/proceso civil. Además la Propuesta de Resolución es desestimatoria por entender que no había quedado acreditado el nexo causal, cuando la actividad probatoria la estaba desplegando el reclamante ante la jurisdicción civil.
- Dictamen 248/98, reclamación previa a la vía judicial laboral, ratificándose posteriormente en dicha calificación, e interponiendo después demanda ante el Juzgado de lo Social de Valencia. La propuesta de resolución era desestimatoria por extemporánea. El Consejo concluyó que la Administración debía acordar el archivo de actuaciones.

- Dictamen 478/98, reclamación previa con fundamento en los artículos 120 a 124 de la Ley 30/92. La Administración recalifica el escrito como de responsabilidad patrimonial. Debió fundamentar tal recalificación al amparo del artículo 71 de la Ley 30/92. No obstante, el reclamante, en su escrito de subsanación no presta tal consentimiento expreso, pero tampoco se opone a tal recalificación.
- Dictamen 483/98, se presenta inicialmente como reclamación previa a la vía jurisdiccional, que el Servicio Instructor tramitó desde el principio como de responsabilidad patrimonial, con conocimiento de aquélla, que en ningún momento manifestó oposición, queja u observación al procedimiento seguido y a su instrucción; sino que, por el contrario, su actuación fue de activa cooperación para con la tramitación del expediente, instando expresamente su pronta terminación y aquiescencia a la propuesta de acuerdo indemnizatorio, por lo que el Consejo Jurídico Consultivo entendió procedente pronunciarse sobre el fondo del asunto.
- Dictamen 487/98, se tramitó la reclamación como de responsabilidad patrimonial, poniéndolo en conocimiento de los interesados pese a calificarse inicialmente por los reclamantes como de “reclamación previa a la vía civil”. Con posterioridad, en los escritos de alegaciones, expresamente los formulan como tal, al ponerles de manifiesto la Conselleria el expediente de responsabilidad patrimonial.
- Dictamen 518/98, se insta una “reclamación previa al ejercicio de acción civil”. No se da al reclamante la oportunidad de subsanar su solicitud. No obstante, se entra en el fondo del asunto porque “su actuación procesal parece indicar su asentimiento a que el procedimiento se instruyera conforme al Real Decreto 429/93”.
- Dictamen 536/98, formulada reclamación previa a la vía judicial civil, la Administración hace caso omiso e instruye como responsabilidad patrimonial. El reclamante insiste en su reclamación previa a la vía civil, por lo que el Consejo Jurídico Consultivo no entra en el fondo del asunto y concluye retrotraer actuaciones y resolver la reclamación formulada.
- Dictamen 541/98, presentada reclamación previa a la vía civil, la Administración Pública instruye un procedimiento de responsabilidad patrimonial, cuando los mismos hechos se están enjuiciando por la jurisdicción civil, por lo que el Consejo entendió que no procedía entrar en el fondo del asunto por encontrarse “sub iudice”.
- Dictamen 569/98, presentada una “Reclamación previa a la vía jurisdiccional”, la Administración la recalificó como responsabilidad patrimonial, lo que no consta se notificara a la reclamante. Esta, en su escrito de alegaciones, considera competente el orden social y, por tanto, con distinto plazo de prescripción (artículo 43 de la Ley General de la Seguridad Social). El Consejo Jurídico Consultivo concluyó que procedía retrotraer actuaciones.
- Dictamen 573/98, presentada “reclamación previa a la vía judicial laboral”, la Administración Pública recalifica como responsabilidad patrimonial sin que conste

que lo notifique al reclamante. Además tampoco se realiza por la Administración Pública una instrucción propiamente dicha. El Consejo Jurídico Consultivo concluye que procede retrotraer y si la Administración Pública insiste en la recalificación, deberá obtener el consentimiento del reclamante; y, en su caso, instruir el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

- Dictamen 576/98, la reclamante formula “reclamación previa a la vía jurisdiccional civil”. Ante la recalificación por la Administración Pública, la reclamante se opone expresamente en dos ocasiones; y, de hecho, formuló demanda civil de juicio ordinario declarativo de menor cuantía. Por ello, solicitó la suspensión del procedimiento de responsabilidad patrimonial “en tanto no se resuelva la vía civil instada por esta parte”. Solicitud de suspensión que le fue denegada por la Administración Pública. El Consejo Jurídico Consultivo concluye que, “en el presente momento procedimental, no procede entrar en el fondo del asunto, al encontrarse pendiente un proceso judicial por los mismos hechos...”.
- Dictamen 655/98, la Federación de Panadería y Pastelería de la Provincia de Valencia presentó “reclamación previa a la vía judicial”: “ningún acuerdo o resolución consta en el expediente por el que se altera la calificación de la acción...”. El Consejo Jurídico Consultivo concluyó que procedía la retroacción y requerir al reclamante para que manifestase clara y expresamente, si mantenía su escrito o aceptaba la recalificación.
- Dictamen 691/98, presentada inicialmente una reclamación previa a la vía judicial, se admite la recalificación por la Administración como de responsabilidad patrimonial, porque no se opuso a la recalificación, ni mantuvo el carácter inicial de reclamación previa.

- Responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas.

Cuestión de enorme interés, por su incidencia directa sobre los ciudadanos, es la relativa a la aplicación del artículo 140 de la Ley 30/1992, que ha sido objeto de los Dictámenes siguientes, desde dos perspectivas:

En primer lugar, que, existiendo más de una Administración implicada, no se le ha comunicado a la segunda de ellas la existencia del procedimiento de responsabilidad, como exige el artículo 34 de la Ley 30/1992; Dictamen 33/98: la Conselleria recibe reclamación por hechos ocurridos en un término municipal, y no pone en conocimiento de su Ayuntamiento la reclamación, que podía afectar a obras titularidad de éste, ya que se trataba de obras de urbanización conexas: obras de conducción de aguas de lluvias correctamente terminadas -por la Administración autonómica- y otras obras de urbanización parcial inconclusas -encintado de aceras- correspondiente a la Administración autonómica y pavimentación de las mismas a la Administración local.

En segundo lugar, se ha señalado que el artículo 140 de la Ley 30/1992, no agota todas las posibilidades de la responsabilidad solidaria, sino tan sólo la específica que deriva de

gestión a través de fórmulas colegiadas de actuación. Dictamen 33/98: la declaración de responsabilidad solidaria supone que una de las Administraciones indemnice al particular por la totalidad, sin perjuicio de la acción de regreso contra la otra Administración actuante para que, con la debida contradicción, le reintegre el porcentaje que corresponda.

- Acreditación de los daños reclamados.

En algunos de los expedientes remitidos se ha detectado la falta de acreditación de los daños reclamados, lo que inevitablemente tiene consecuencias a la hora de fijar el *quantum* indemnizatorio. Es el caso de los Dictámenes 12/98, 488/98, 489/98, 504/98, 619/98, 658/98, 689/98 y 701/98.

- Responsabilidad patrimonial en el ámbito educativo.

El Consejo ha destacado en numerosos Dictámenes que no se puede establecer una doctrina general, aplicable de forma automática, a los supuestos de responsabilidad patrimonial; sino que hay que atender siempre el supuesto concreto: edad de los alumnos, actividad desarrollada, etc.

Por otra parte, la existencia de una Circular específica para la tramitación de este tipo de expedientes (la Circular 5/96, de la Secretaría General de la Conselleria de Cultura, Educación y Ciencia), genera problemas de diversa índole que, ya en 1997, fueron objeto de comentario en la Memoria.

En el año 1998, principalmente se ha reiterado la dudosa legalidad de la citada Circular en cuanto la propuesta no la formula el instructor del expediente, existiendo, de facto, dos instructores: Dictámenes 11/98, 14/98, 17/98, 18/98, 27/98, 30/98, 49/98, 50/98, 56/98, 72/98, 86/98, 92/98, 94/98, 100/98, 116/98, 174/98, 176/98, 178/98, 182/98, 216/98, 224/98, 229/98, 250/98, 341/98, 416/98, 489/98, 494/98, 504/98, 510/98, 511/98, 515/98, 535/98, 546/98, 554/98, 586/98, 595/98, 596/98, 603/98 y 643/98.

- Responsabilidad patrimonial e indemnización del personal al servicio de la Administración.

El Consejo Jurídico ha manifestado en numerosos Dictámenes que el fundamento indemnizatorio en el caso de personal al servicio de la Administración Pública no se encuentra en la genérica responsabilidad patrimonial que, respecto a los ciudadanos, se refiere en los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992, sino en la Ley 30/84, de medidas Urgentes para la Reforma de la Función Pública (artículo 23.4), Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana (artículos 46.b y 55.2.d); y, en determinados casos, en el Decreto 24/1997, de 11 de febrero, del Gobierno Valenciano y en la Orden de 23 de julio de 1998, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Administración Pública.

Respecto al procedimiento aplicable, será el general previsto en la Ley 30/1992, en ausencia de procedimiento específico establecido al efecto. No obstante, también el Consejo ha aceptado expedientes instruidos por el canal procedimental de la responsabilidad patrimonial por un doble orden de motivos: en primer lugar, por cuanto es un procedimiento

que otorga suficientes garantías para las partes; y, en segundo lugar y complementariamente, por economía procedimental:

- Dictámenes 8/98, 36/98, 37/98, 50/98, 52/98, 70/98, 91/98, 100/98, 106/98, 173/98, 306/98, 388/98, 445/98, 517/98, 523/98, 540/98, 580/98, 583/98, 624/98, 629/98, 631/98, 633/98, 637/98, 639/98, 646/98, 648/98, 650/98, 656/98, 665/98, 667/98, 690/98, 692/98, 702/98 y 705/98.

No obstante, en algunos casos, no resulta relevante el vínculo jurídico con la Administración, puesto que, aún siendo personal al servicio de la misma, actúan en condición de particulares: es el caso del expediente que dió lugar al Dictamen 565/98: El reclamante es funcionario, pero actúa como particular, ya que se trata de un profesor que tiene estacionado su coche fuera del recinto escolar y recibe una pedrada en su luna delantera.

También han sido objeto de Dictamen dos supuestos de hecho próximos a la problemática que aquí se plantea. Así, en el Dictamen 441/98 se examinó la reclamación de un objetor de conciencia que sufrió daños realizando la prestación social sustitutoria, que consistía en vigilar niños en el comedor escolar. El Consejo Jurídico Consultivo concluyó en la aplicación del régimen general ante la ausencia de normativa específica.

En el caso analizado en el Dictamen 483/98, se trataba de una contratada laboral de una contratista de la Administración que sufre daños al desplomarse el ascensor del edificio donde prestaba sus servicios “no adquiere mayor relieve... por cuanto si la Administración sanitaria ha de poner a disposición de la contrata sus instalaciones... lógico resulta entender que los mismos, junto con todos sus elementos complementarios o accesorios, han de encontrarse en buen estado de uso y funcionamiento”. En consecuencia, se le da el tratamiento general de la responsabilidad patrimonial.

- Escasa cuantía de la reclamación.

Es indudable que la consulta al Consejo Jurídico Consultivo es preceptiva cuando se trata de “reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios se formulen a la Generalitat Valenciana” (artículo 10.8.a) de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana); y, más concretamente, en los supuestos de reclamaciones de responsabilidad patrimonial (artículo 12 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo).

No obstante, tal preceptividad de la consulta, en todo caso, sin establecer un límite mínimo respecto a la cuantía reclamada, ha hecho que este Consejo, al igual que en 1997, haya emitido un considerable número de Dictámenes sobre reclamaciones de escasa cuantía, incluso cuando la propuesta de resolución y el sentido del Dictamen fue desestimatorio; por lo que resulta conveniente reiterar la observación contenida en la Memoria de 1997: *“Este Consejo comparte con el Consejo de Estado y con otros órganos consultivos autonómicos la preocupación ante la avalancha de asuntos iniciados por reclamaciones de poca monta, que suponen, sin embargo, un coste considerable para el Estado o las Comunidades autónomas, cuyas Administraciones se ven obligadas a instruir expedientes de responsabilidad patrimonial a fin de resolver problemas de escasa cantidad.*

La solución a esta preocupación no se conseguirá más que con las oportunas reformas legislativas a nivel estatal, habida cuenta que la regulación del sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.18ª de la Constitución), y de su necesidad quiere dejar constancia este Consejo aún sin entrar a considerar las posibles soluciones”.

Así, por lo que respecta a 1998, podrían destacarse los siguientes Dictámenes cuya cuantía reclamada era realmente escasa, inferior a las 20.000 pesetas:

- 2.700 ptas. (Dictamen 109/98), 3.495 ptas. (Dictamen 637/98), 4.395 ptas. (Dictamen 101/98), 5.000 ptas. (Dictamen 574/98), 5.000 ptas. (Dictamen 632/98), 5.000 ptas. (Dictamen 665/98), 5.726 ptas. (Dictamen 633/98), 5.800 ptas. (Dictamen 602/98), 6.000 ptas. (Dictamen 674/98), 6.200 ptas. (Dictamen 376/98), 6.293 ptas. (Dictamen 639/98), 6.500 ptas. (Dictamen 306/98), 6.800 ptas. (Dictamen 94/98), 6.990 ptas. (Dictamen 618/98), 7.000 ptas. (Dictamen 586/98), 7.100 ptas. (Dictamen 667/98), 8.000 ptas. (Dictamen 547/98), 10.000 ptas. (Dictamen 559/98), 10.200 ptas. (Dictamen 441/98), 10.208 ptas. (Dictamen 551/98), 10.900 ptas. (Dictamen 90/98), 11.000 ptas. (Dictamen 87/98), 11.542 ptas. (Dictamen 583/98), 12.000 ptas. (Dictamen 97/98), 12.000 ptas. (Dictamen 499/98), 12.000 ptas. (Dictamen 537/98), 13.000 ptas. (Dictamen 229/98), 13.500 ptas. (Dictamen 603/98), 14.000 ptas. (Dictamen 515/98), 14.123 ptas. (Dictamen 510/98), 15.000 ptas. (Dictamen 96/98), 15.000 ptas. (Dictamen 105/98), 15.000 ptas. (Dictamen 549/98), 16.000 ptas. (Dictamen 502/98), 16.120 ptas. (Dictamen 490/98), 18.000 ptas. (Dictamen 91/98).

B.3- Contratación.

El artículo 10.8.c) de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo, establece que éste ha de ser consultado preceptivamente en los casos de expedientes instruidos por la Administración de la Generalitat Valenciana sobre “nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista”, precepto coincidente con el del artículo 60 de la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas. El ejercicio de la función consultiva en esta materia ha llevado a este Consejo a pronunciarse en un número de 15 Dictámenes, lo que supone un 2,11% del total de Dictámenes emitidos.

En ellos, el Consejo ha tenido ocasión de manifestarse sobre algunos extremos que parece conveniente traer a colación a la presente Memoria:

- La intervención del Consejo Jurídico Consultivo debe ser previa a la resolución del contrato, no siendo posible supeditar ésta al eventual pronunciamiento posterior de este órgano consultivo, supeditando la eficacia de tal acuerdo de resolución al ulterior informe de este Consejo, ya que tal acuerdo es nulo, por no concurrir ninguna de las causas legalmente previstas en el artículo 57.2 de la Ley 30/1992, para demorar la eficacia de los actos administrativos. (Dictamen 24/98).
- En cuanto a la preceptividad de la consulta para la Administración Local, el artículo

114.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, (que restringe el contenido del Real Decreto 390/96, artículo 26), y también el artículo 10.10 de la Ley 10/94, de creación del Consejo Jurídico, lleva a la conclusión que sólo será preceptiva la consulta cuando exista oposición por parte del contratista.

- Respecto a la incoación del procedimiento para la resolución de contratos, corresponde al órgano contratante. En los asuntos que dieron origen a los Dictámenes 389/98 y 492/98, referidos a dos Ayuntamientos distintos, los respectivos contratos habían sido adjudicados por el Pleno; y, en cambio, el acuerdo de iniciación del procedimiento de resolución contractual había sido adoptado por órgano incompetente: la Alcaldía.

En uno de estos expedientes, además, durante la instrucción del procedimiento de resolución ningún funcionario intervino formalmente en el procedimiento tramitado: incoación del procedimiento y propuesta de resolución suscritos por el Alcalde: la primera la tenía que hacer el Pleno, que era el órgano de contratación, y la segunda el funcionario instructor del procedimiento: Dictamen 492/98.

- Respecto a la interpretación de los contratos, en el asunto que dió lugar al Dictamen 84/98, se produjo un incumplimiento por la propia Administración de la referencia contenida en el pliego de cláusulas particulares, al no exigir que constara el precio unitario de la hora trabajada a la Mercantil que resultó adjudicataria del concurso, por lo que se sugirió un mayor celo en la verificación de los requisitos contenidos en los pliegos de cláusulas administrativas.
- Mención especial merecen los supuestos de contratación en que puede surgir, eventualmente, responsabilidad por los daños y perjuicios irrogados a un particular. En concreto, se trata del análisis hermenéutico del artículo 98 de la Ley 13/1995, de Contratación de las Administraciones Públicas, que fue objeto de estudio por este Consejo por primera vez en el Dictamen 214/98, que, por su interés para ulteriores asuntos, reproducimos parcialmente una de sus Consideraciones:

“El particular tiene la posibilidad de formular el requerimiento previo al órgano de contratación para que éste se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad. Ese requerimiento no puede identificarse con una reclamación de responsabilidad patrimonial. No sólo porque éste tiene un régimen jurídico propio, sino también porque en uno y otro caso, la respuesta de la Administración es cualitativamente distinta. Cuando el particular ejerce la opción de formular el requerimiento previsto en el artículo 98.3 de la Ley 13/1995, el pronunciamiento de la Administración será un acto declarativo que se pronunciará respecto a cuál de las partes contratantes considera responsable. Este acto declarativo irá seguido de la reclamación que estime oportuna el particular. Caso de que señale que la responsabilidad es del contratista, abre una doble posibilidad al particular: dirigirse contra el contratista y, en su caso, acudir a la jurisdicción civil; o, caso de discrepar del acto declarativo, acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa.

En cambio, en el caso de que el particular reclame en vía administrativa la responsabilidad patrimonial de la Administración, ésta deberá pronunciarse expresamente sobre la misma, siendo ese acto revisable en vía contencioso-administrativa.

En el presente caso, el particular ha formulado una reclamación de responsabilidad patrimonial, y la propuesta de resolución no se ha limitado a resolver la misma, sino que con una técnica dudosa, ha dado a la citada reclamación, simultáneamente, el tratamiento del requerimiento previo contemplado en el artículo 98.3 citado. Y, a mayor abundamiento, se ha pronunciado sobre la cuantía indemnizatoria “sin perjuicio de ulterior valoración”. En todo caso, la propuesta de resolución remitida no se pronuncia expresamente sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración, que era lo reclamado por los particulares, por lo que la resolución que finalmente se dicte debería ser congruente con la acción ejercida por los reclamantes y pronunciarse expresamente respecto a la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Respecto al fondo del asunto, se trata de dilucidar, si de la interpretación del artículo 98 citado debe concluirse que, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial como la formulada, la Administración sólo debe indemnizar en los casos previstos en este propio artículo: cuando los daños sean consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración; o, alternativamente, cuando los daños tengan su origen en vicios del proyecto elaborado por la Administración.

Una interpretación literal del artículo 98 parece conducir a la conclusión de que sólo en estos dos casos la Administración deberá responder de los daños y perjuicios causados.

Por contra, una interpretación sistemática del precepto conduce a la conclusión contraria. Por otra parte, de la propia Ley 13/1995 tampoco se desprende expresamente que la Administración no deba responder cuando los daños y perjuicios ocasionados a los particulares lo son a consecuencia de la ejecución de una obra pública. En primer lugar, el propio artículo 98.3 de la Ley 13/1995 configura el requerimiento previo al órgano de contratación como una posibilidad o facultad, según se desprende del contenido del propio artículo: “podrán requerir previamente... el ejercicio de esta facultad”. Por otra parte, el artículo 44.b) de la citada Ley prevé que las garantías definitivas (de los contratos) responderán “... de los daños y perjuicios ocasionados a la misma (a la Administración) con motivo de la ejecución del contrato o en el supuesto de incumplimiento del mismo, sin resolución”.

En definitiva, de la interpretación sistemática del artículo 98 se concluye que ante una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, debe resolverse la misma, y, en su caso, incautar la fianza definitiva al contratista o, en su defecto, repetir contra él.

En el supuesto objeto de dictamen concurren en el presente caso los requisitos para apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

No obstante, y por lo que respecta a la relación “ad intra” entre la Administración y el contratista, los daños causados a los reclamantes no tienen su origen en una orden inmediata y directa de la Administración, ni en un vicio del proyecto de obras (artículo 98.2 de la Ley 13/1995).

Por tanto, la Administración, una vez indemnizados los reclamantes, podrá incautarse de la fianza definitiva y, en su caso, repetir contra el contratista”.

B.4.- Revisión de oficio.

El artículo 10.8.b) de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación del Consejo Jurídico Consultivo, establece la preceptividad de la consulta en los supuestos de revisión de oficio; consulta que, además, resulta vinculante en el caso de la revisión de actos nulos de pleno derecho, de conformidad con el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

El número de asuntos dictaminados en expedientes de revisión de oficio ha sido de 33, lo que supone un 4,64% sobre el total de Dictámenes emitidos.

Respecto a esta materia, parece relevante traer a la presente Memoria las siguientes consideraciones realizadas con motivo de determinadas consultas:

- Dictámenes 29/98, 80/98, 181/98: “La propuesta de revisión de oficio corresponde adoptarla al Ayuntamiento-Pleno y no a otro órgano o autoridad municipal, al ser el órgano supremo de la Corporación (en virtud del artículo 22.2.1 de la Ley 7/85), pues en definitiva, significa la instancia revisora en el ejercicio de una acción administrativa con matices próximos a la acción judicial y el ejercicio de estas acciones está atribuido al Pleno del Ayuntamiento por el citado artículo 22 de la Ley 7/85, y el acuerdo resolutorio debe ser, al menos por su trascendencia, adoptado por el Pleno Corporativo, (SSTS 3-6-85 y 2-2-87, entre otras)”.
- En cuanto al procedimiento de revisión de oficio referido a las Corporaciones Locales merece destacarse el Dictamen 519/98 “... *ninguna instrucción se ha dado al procedimiento de revisión de oficio tras su iniciación. No se ha fundamentado cuál sea la causa de nulidad o de anulabilidad que pueda viabilizar la revisión. Tampoco se ha incorporado al procedimiento informe jurídico alguno de funcionario municipal... y, sobre todo, se ha omitido el trámite de audiencia y vista del expediente a los interesados*”.
- Y, finalmente, en cuanto a los límites revisorios, se pronunció este Consejo en el sentido de que “... *no pueden revisarse de oficio dos resoluciones de la Alcaldía del municipio de B, aun cuando se hubieran dictado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal o reglamentariamente establecido, si para ello se sigue un procedimiento de revisión que, a su vez, vuelve a prescindir del procedimiento establecido o de trámites esenciales del mismo*”. (Dictamen 519/98).

B.5.- Urbanismo.

Según la Ley de creación de este Consejo, en su artículo 10.8.c), la consulta al mismo es preceptiva en el caso de “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”.

En el ejercicio de 1998 se han emitido un total de 20 Dictámenes sobre urbanismo, lo que supone un 2,81% del total de Dictámenes aprobados.

Ya en su Dictamen 50/97 (y recogido en Dictámenes posteriores y en la propia Memoria de 1997), este Consejo delimitó el alcance de la consulta preceptiva en esta materia; señalando, además, la contradictoria redacción de la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (más en concreto, su artículo 55) y la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de este Consejo, a pesar de su tramitación en las Cortes Valencianas de forma coetánea.

Durante 1998, el Consejo Jurídico Consultivo ha tenido ocasión de hacer determinadas consideraciones en esta materia que parece relevante traer aquí:

- Casos de consultas no preceptivas por no “tener por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos” (artículo 10.8.e) de la Ley).

Dictámenes 3/98 (el objeto era crear una reserva de suelo dotacional público en una parcela ubicada en suelo no urbanizable protegido), 516/98 *“el instrumento urbanístico de que se trata no tiene por objeto una diferente zonificación sino otra finalidad global, se estima que no le sería de aplicación el art. 10.8.c) de la Ley 10/1994, en atención a que no se está ante un supuesto de alteración aislada y concreta -STS de 27-4-83- ni aún de alcanzar una zonificación o atribución de uso distinto, a las zonas verdes, ya que si zonificar es atribuir unos usos determinados a unos terrenos concretos, en el caso que se estudia, el destino a zonas verdes no se altera, sino que lo sigue manteniendo”*. El Dictamen 584/98 se pronuncia en el mismo sentido.

606/98: *“No tiene por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de zona verde o espacio libre alguno, sino una distinta localización de la zona destinada a equipamiento docente y de parte de la zona verde ya prevista en la ordenación anterior”*.

- Importancia del trámite de información pública y del contenido de los anuncios insertados por imperativo del artículo 38 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística: Dictamen 479/98:

“ A mayor abundamiento, mientras que el anuncio del diario no oficial aludió a la “modificación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento por cambio de calificación de zona verde a uso público recreativo-deportivo y ampliación de zona verde”, es decir, el contenido aún parcial del acuerdo de modificación en curso, el anuncio que consta en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, literalmente se refiere a “la modificación de las normas subsidiarias de planeamiento, por creación de zonas de protección paisajística en este término municipal”, lo que no es el objeto de la modificación, con carácter principal ni con carácter secundario, ni se atiende al contenido del acuerdo municipal. Pero es que, además, en ninguno de ambos anuncios se indica, -tal como lo acordó la corporación-, que si no se presentaban reclamaciones durante el periodo de exposición al público, y sin necesidad de posterior acuerdo, se consideraba “... aprobado provisionalmente el presente acuerdo”, cuando tal vez debió aludirse a la modificación en tramitación.

No resulta necesario subrayar la capital importancia del trámite de información pública en los procedimientos de elaboración -o modificación- del planeamiento municipal, ya que es el cauce de participación, prácticamente único, de los ciudadanos de colaborar activamente en su elaboración, lo que ha provocado una notoria reducción de la posibilidad de que los administrados presentasen sus alegaciones, lo que conduce a la nulidad del procedimiento seguido, por vulneración del artículo 63, apartado 1, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con el artículo 86, apartado 4, de la precitada ley, y el artículo 38, apartado 2, inciso a), de la Ley de la Generalitat Valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística”.

Por lo que este Consejo concluyó en la necesidad de retrotraer actuaciones al momento inmediatamente anterior al de la práctica del trámite de información pública.

B.6.- Alteración de términos municipales.

El artículo 10.8.f) de la Ley 10/1994, de creación de este Consejo, establece la consulta preceptiva al mismo en el caso de expedientes instruidos por la Administración de la Generalitat Valenciana que versen sobre “régimen local, cuando la consulta sea preceptiva según la ley, salvo en el supuesto previsto en el artículo 13.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, cuyo Dictamen podrá ser emitido por el Consejo de Estado cuando así lo acuerde el órgano competente”.

El citado precepto de la Ley de Bases de Régimen Local, de 1985, fue el primero contenido en una Ley estatal que establecía como alternativa al Dictamen del Consejo de Estado el del “órgano consultivo autonómico equivalente”, precisamente en los supuestos de alteración de términos municipales.

Esa aparente antinomia entre el precepto estatal citado y el artículo 10.8.f) de la Ley de creación de este Consejo fue objeto de análisis detenido en el Dictamen 124/98 que, por su interés, parece aconsejable traer aquí parte de su consideración Primera:

“Prescribe el artículo 13.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, que la alteración de términos municipales requerirá en todo caso audiencia de los Municipios interesados y dictamen del Consejo de Estado o del Órgano consultivo superior de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, si existiere.

En relación con lo anterior, el artículo 10, apartado 8, inciso f), de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de creación de este Órgano consultivo señala que el Consejo Jurídico será consultado preceptivamente respecto de aquellos expedientes que instruya la Administración de la Generalitat Valenciana en materia de régimen local, cuando la consulta sea preceptiva según la ley, “salvo el supuesto previsto en el artículo 13.1 de la Ley de Bases de Régimen Local cuyo dictamen podrá ser emitido por el Consejo de Estado cuando así lo acuerde el órgano competente.

Tal dualidad de preceptos, de apariencia dispar en cuanto al órgano que deba emitir el dictamen, en el supuesto previsto en el artículo 13.1 de la Ley 7/1985, debe despejarse en favor de este Consejo Jurídico Consultivo autonómico, tanto porque la legislación específica que, en este caso, es la de Régimen Local que claramente difiere tal función consultiva al órgano autonómico, donde estuviere creado y en funciones, como porque, aun atendiendo a la ley de creación de este Consejo, lo que en la misma se otorga al “órgano competente” en orden a solicitar el dictamen exigido en la legislación de régimen local, no es sino una facultad que, en este caso, se ha inclinado, según resulta del oficio de petición por el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana; posibilidad, que, asimismo, se establece en el artículo 10.5 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio”.

C.- “ACORDADAS”

El Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo, aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio, del Gobierno Valenciano, establece, en su artículo 74 que “cuando el Consejo aprecie la necesidad de apercibimiento, corrección disciplinaria, incoación o averiguación de responsabilidades de empleados públicos, lo hará constar mediante la fórmula ‘acordada’, en forma separada del cuerpo del Dictamen, que no se publicará, dictándose en tal caso la resolución ‘conforme con’ u ‘oído el Consejo Jurídico, ‘y lo acordado’, siguiéndose entonces las actuaciones correspondientes”.

D.- CONCLUSIÓN

En definitiva, el número de Dictámenes emitido ha sido muy elevado, lo que ineludiblemente ha llevado, en algunos supuestos, a realizar observaciones procedimentales o de fondo. En cualquier caso, porcentualmente, las objeciones planteadas han sido escasas, resultando destacable el elevadísimo número de Resoluciones o Disposiciones Generales adoptadas de conformidad con el criterio expresado por el Consejo Jurídico Consultivo: un 88,25%.