MEMÒRIA 1998*

* **Aprovada pel Ple del Consell Jurídic Consultiu en sessió pública i extraordinària celebrada el dia 29 d'abril de 1999.**

Í N D E X[1]

I.- Presentació per l'Hble. Sr. President 73

II.- Composició del Consell Jurídic Consultiu 75

III.- Discurs de presa de possessió de l'Hble. Sr. President 79

IV.- Nomenament de l'Il·lm. Sr. Conseller el Sr. Luis Fernando Saura Martínez com a Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana 81

V.- Discurs de presa de possessió com a Conseller de l'Il·lm. Sr. Vicente Garrido Mayol en nom propi i en el del nou Secretari General, Il·lm. Sr. José Carlos Navarro Ruiz 82

VI.- Organigrama del Consell Jurídic Consultiu 85

VII.- Personal i infraestructura 87

1.- Seu del Consell 87
2.- Biblioteca 87
3.- Serveis d'informatització, vigilància i neteja 88
4.- Informàtica i bases de dades 88
5.- Registres 89
a) Registre d'entrada i eixida 89
b) Registre d'expedients sotmesos a consulta 89
c) Registre d'activitats i béns dels alts càrrecs del Consell i Registre d'insígnies 89
d) Registre de resolucions i disposicions recaigudes en assumptes dictaminats pel Consell 89
6.- Pressupost i relació de llocs de treball 90

VIII.- Funcionament del Consell 91

1.- Instruccions de la Secretaria General sobre contractació administrativa, gestió econòmica i altres aspectes de funcionament del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana 91
2.- Relacions amb altres consells consultius autonòmics 91
3.- Dret civil valencià 91
4.- Proposta de reforma del Reglament del Consell 91
5.- Protocol 92

[1] S'ha mantingut, bàsicament, l'estructura expositiva de la Memòria de l'any anterior, encara que en l'apartat estadístic, com és el segon exercici de funcionament del Consell Jurídic Consultiu, l'anàlisi és doble, a diferència de l'any passat, ja que s'efectua la citada anàlisi estadística des de la perspectiva dels assumptes dictaminats (alguns dels quals tenen el seu origen en assumptes rebuts el 1997), i, en segon lloc, des de la perspectiva dels assumptes sotmesos a consulta (alguns d'ells sense dictaminar en finalitzar l'any, per haver tingut entrada el mes de desembre i no haver transcorregut el mes que, com a termini ordinari, té el Consell per a evacuar el corresponent dictamen).

6.- Conveni marc de cooperació entre el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, la Universitat de València i la Fundació Universitat Empresa de València per a la formació de pràctiques formatives per part dels estudiants universitaris 93

IX.- Funció consultiva 95
- Estadística assumptes dictaminats 95
- Estadística assumptes sotmesos a consulta 102

X.- Observacions, suggeriments i recomanacions al Govern Valencià 110

A) Avantprojectes de lleis, projectes de decrets legislatius i projectes de reglaments o disposicions de caràcter general (article 10, apartats 2, 3 i 4 de la Llei de Creació del Consell) 111
A.1.- Procediment d'elaboració de disposicions generals 111
A.2.- Tècnica legislativa 112
A.3.- Reglaments executius: preceptivitat de la consulta 113
A.4.- Preàmbuls o exposicions de motius de disposicions generals 115
A.5.- Incloure la fórmula *"conforme"* o *"oït"* el Consell en projectes normatius 116

B) Dictàmens relatius a expedients instruïts per l'administració valenciana 116

B.1.- Qüestions procedimentals, en general 116
- L'expedient remés no pot considerar-se, estrictament, com a tal 116
- Defectes procedimentals 117

B.2.- Procediments de responsabilitat patrimonial 123
- Requalificació per l'administració de les reclamacions prèvies a l'exercici de les accions civils i laborals com a reclamacions patrimonials 123
- Responsabilitat concurrent de les administracions públiques 126
- Acreditació dels danys reclamats 126
- Responsabilitat patrimonial en l'àmbit educatiu 127
- Responsabilitat patrimonial i indemnització del personal al servei de l'administració 127
- Escassa quantia de la reclamació 128

B.3- Contractació 129
B.4.- Revisió d'ofici 131
B.5.- Urbanisme 132
B.6.- Alteració de termes municipals 133

C.- "Acordades" 134

D.- Conclusió 135

I

PRESENTACIÓ
PER L'HONORABLE SR. PRESIDENT

L'exercici de 1998 ha estat el primer en el qual el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha exercit durant tot l'any la seua funció consultiva, ja que el 1997 va començar el seu funcionament el 14 de gener i va emetre el primer dictamen per a març d'aquest mateix any. L'any 1998 s'ha caracteritzat per un augment exponencial del nombre de consultes i, correlativament, del nombre de dictàmens emesos per aquest alt òrgan consultiu; així, l'any 1997 es van emetre 304 dictàmens, i han passat en aquest exercici de 1998 a 711, més del doble que l'any anterior.

Per una altra banda, l'exercici de 1998 s'ha caracteritzat per la continuïtat respecte de 1997 a pesar dels canvis que hi ha hagut en la composició. En efecte, l'any 1998 va començar amb la presidència en funcions del Vicepresident, l'Il·lm. Sr. Miguel Pastor López, atesa la recent defunció de l'anterior President l'Hble. Sr. Emilio Attard Alonso, en data 16 de desembre de 1997.

La presidència en funcions va ser exercida pel Vicepresident fins a mitjan d'any, ja que el 22 de juliol de 1998 vaig ser nomenat President del Consell Jurídic Consultiu, responsabilitat i repte que vaig tenir l'honor d'assumir, i que he anat exercint en la segona meitat de l'exercici de 1998.

Per una altra banda, després de l'estiu, el dia 2 de setembre de 1998, el Conseller President de la Secció 4ª, l'Il·lm. Sr. Luis Fernando Saura Martínez va ser nomenat Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana. La vacant d'aquest conseller va ser coberta mitjançant nomenament del, fins aquell moment, secretari general del Consell l'Il·lm. Sr. Vicente Garrido Mayol, que va prendre possessió del seu càrrec el 27 d'octubre de 1998; al seu torn, la vacant deixada en la Secretaria General va ser assumida per l'Il·lm. Sr. José Carlos Navarro Ruiz que, fins aquell moment, havia exercit les seues funcions com a lletrat del Consell.

No obstant els canvis ressenyats en la composició del Consell al llarg de 1998, sembla indiscutible, al meu parer, que s'ha mantingut una línia de continuïtat en el funcionament d'aquest; i, per damunt de tot, un funcionament d'acord amb els principis que la llei de creació d'aquest òrgan fixa per a aquest; és a dir, el seu funcionament s'ha basat en els principis d'autonomia i independència per tal de garantir l'objectivitat dels seus dictàmens que, tinc l'orgull de dir, han mantingut una qualitat que està a la base del propi prestigi del Consell.

En efecte, resulta necessari recordar que el Consell emet en la pràctica totalitat dels casos els seus dictàmens de forma no vinculant per a l'autoritat que el consulta. A pesar

d'això, les resolucions dictades per l'administració després del dictamen del Consell Jurídic són, en un elevat percentatge, com després s'expressa al llarg de la Memòria, conforme amb el criteri d'aquest. Per tant, *auctoritas* que no *potestas* és la que caracteritza el Consell Jurídic Consultiu i que gràcies a la qualitat dels seus dictàmens i l'esforç dels seus membres, tant dels consellers com dels lletrats i la resta del personal d'aquest, fan que al llarg de l'any 1998 s'haja consolidat una tendència ja iniciada en l'exercici anterior en el qual l'administració activa ha seguit els criteris d'aquest alt òrgan consultiu.

Resultat d'aquesta intensa activitat a la qual em referia al principi, ha estat l'evacuació d'un gran nombre de dictàmens, 711 en total, que han versat sobre les matèries següents:

1.- Avantprojectes de lleis 10
2.- Projectes de decrets legislatius 1
3.- Projectes de reglaments o disposicions de caràcter general 32
4.- Responsabilitat patrimonial de la Generalitat 570
5.- Revisió d'ofici d'actes administratius 33
6.- Resolució o modificació de contractes administratius 15
7.- Recursos extraordinaris de revisió 22
8.- Modificació dels plans d'urbanisme 20
9.- Convenis de cooperació entre la Generalitat Valenciana i altres comunitats autònomes 1
10.- Consultes facultatives 7

Finalment, sols voldria destacar i reiterar l'enorme satisfacció que em va suposar acceptar el càrrec de President del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, i agrair l'assistència prestada pels consellers, el secretari general, els lletrats i la resta del personal que han col·laborat molt eficaçment a què aquest alt òrgan consultiu s'haja consolidat dins de l'administració consultiva de la Comunitat Valenciana.

Del volum de treball que s'ha realitzat durant l'any 1998, i de l'especialitat d'aquest, es dóna compte a continuació en la Memòria que segueix.

II

COMPOSICIÓ DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA

President

Hble. Sr. Carlos Climent González[2]

Vicepresident

Il·lm. Sr. Miguel Pastor López

Consellers

Il·lm. Sr. Miguel Mira Ribera
Il·lm. Sr. Vicente Cuñat Edo
Il·lm. Sr. Vicente Garrido Mayol[3]

Secretari General

Il·lm. Sr. José Carlos Navarro Ruiz[4]

[2] Va prendre possessió del seu càrrec el dia 22 de juliol de 1998.
[3] Va prendre possessió del seu càrrec el dia 27 d'octubre de 1998, i va ocupar la vacant deixada per l'Il·lm. Sr. Luis Fernando Saura Martínez, que va ser nomenat Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.
[4] Va prendre possessió del seu càrrec el dia 27 d'octubre de 1998, i va assumir la vacant produïda pel pas del, fins aquell moment, Secretari General, Il·lm. Sr. Vicente Garrido Mayol, al càrrec de Conseller.

SECCIONS DEL
CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Secció 1ª	Presidència	Il·lm. Sr. Miguel Pastor López
Secció 2ª	Presidència	Il·lm. Sr. Miguel Mira Ribera
Secció 3ª	Presidència	Il·lm. Sr. Vicente Cuñat Edo
Secció 4ª	Presidència	Il·lm. Sr. Vicente Garrido Mayol

LLETRATS DEL
CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Sra. Patricia Boix Mañó

Sr. Artur Fontana Puig

Sra. Dolores Giner Durán

D. José Hoyo Rodrigo

Sr. José Carlos Navarro Ruiz[5]

Sr. Julián Talens Escartí[6]

[5] Va cessar en el seu lloc de Lletrat en passar a ocupar el càrrec de Secretari General.
[6] Va prendre possessió del seu lloc de Lletrat el dia 1 de setembre de 1998.

III

DISCURS DE PRESA DE POSSESSIÓ DE L'HBLE. SR. PRESIDENT

Paraules de la presa de possessió de l'Hble. Sr. Carlos Climent González en el Saló de Corts del Palau de la Generalitat el dia 22 de juliol de 1998.

Aquest acte de prestació de jurament per a exercir el càrrec de President del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, així com la nova investidura de la toga que m'ha acompanyat durant molts anys en l'exercici d'administrar recta, complerta i imparcial justícia, al servei del Poder Judicial per haver pertangut a la carrera judicial, provoca en mi mateix i en la meua intimitat uns sentiments i reaccions de distinta índole que uns m'emocionen i altres em contorben. Solament vull referir-me a tres, de manera sumària i concisa en benefici de la brevetat.

El primer és el de la satisfacció pel que suposa per a mi haver merescut la confiança del President de la Generalitat i de tot el seu executiu designant-me per a aquest càrrec. És una satisfacció d'alegria profunda i estimulant.

El segon sentiment és el de la il·lusió:

Quan a una persona se li encomana una activitat de gran substància i especial relleu, com és la que se m'ha encomanat en aquest moment, tal persona, si l'accepta, ha de realitzar-la amb la gran il·lusió de complir al màxim l'encàrrec rebut, i aplicar per a això tot el seu esforç i el seu bon fer. Sent en aquest moment la mateixa il·lusió que vaig sentir en jurar el meu primer càrrec de jutge de Primera Instància i Instrucció. En realitat, és una il·lusió renovada.

Aquests dos sentiments són els que m'emocionen per la gran càrrega subjectiva que contenen.

El tercer sentiment és el de la responsabilitat.

En assumir aquesta funció, he acceptat, amb ella, la responsabilitat de donar la resposta adequada i correcta que exigeix.

Podeu estar segurs, Sr. President, que posaré tots els meus impulsos i tota la meua dedicació i consagració per aconseguir tal resposta.

Fins ara, en tots els càrrecs de responsabilitat que he exercit al llarg de la meua vida professional, així ho he fet; i com aquesta activitat, esta forma d'actuació constitueix una empremta personal que no puc ni vull eludir, queda fora de tot possible dubte que aquestes seran les meues pautes de conducta en l'exercici de la comissió que se m'encarrega.

Vull ressaltar, que aquest sentiment de responsabilitat, ve incrementat pel fet que el meu antecessor ha estat no gens menys que el Sr. Emilio Attard, a qui, des d'ací, dedique un especial i emocionat record d'admiració i de profund respecte.

No puc venir a substituir-lo, perquè el Sr. Emilio era insubstituïble. Vinc a succeir-lo, procurant que en aquesta successió no es note excessivament la seua absència.

Aquest és el sentiment que contorba el meu esperit pel gran compromís d'objectivitat que conté.

Estic segur que els tres sentiments que afloren en aquest moment temperaran el meu ànim i m'impulsaran a complir l'encàrrec que rep.

Així ho faré, Sr. President, ja que tinc per a això un gran equip de consellers, secretaris i lletrats d'una profunda formació jurídica i d'una reconeguda i inqüestionable competència. Estic convençut que continuaran treballant amb l'eficàcia i brillantor que els caracteritza mantenint d'aquesta forma el prestigi que han assolit.

Finalment, Sr. President, amb el màxim respecte a la institució que presidiré, i amb aquest projecte d'actuació, reitere el meu profund agraïment que faig extensiu a qui hageu tingut la gentilesa d'assistir a aquest acte, i envie a tots una forta abraçada repleta d'estima.

Moltes gràcies.

IV

NOMENAMENT DE L'IL·LM. SR. CONSELLER LUIS FERNANDO SAURA MARTÍNEZ COM A SÍNDIC DE GREUGES DE LA COMUNITAT VALENCIANA

El 2 de setembre de 1998, el Conseller Il·lm. Sr. Luis Fernando Saura Martínez, de conformitat amb la previsió continguda en l'article 24 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, desplegada per la Llei 11/1988, de 26 de desembre, del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana (singularment els articles 2n a 4t), va ser elegit per les Corts Valencianes per a l'exercici del citat càrrec d'Alt Comissionat de les Corts Valencianes.

Va prendre possessió del seu càrrec el 17 de setembre de 1998, en la seu del Parlament valencià. Acte al qual van assistir els membres del Consell Jurídic Consultiu.

V

DISCURS DE PRESA DE POSSESSIÓ COM A CONSELLER DE L'IL·LM. SR. VICENTE GARRIDO EN NOM PROPI I EN EL DEL NOU SECRETARI GENERAL, IL·LM. SR. JOSÉ CARLOS NAVARRO RUIZ

Paraules de la presa de possessió com a Conseller de l'Il·lm. Sr. Vicente Garrido Mayol en nom propi i en el del nou Secretari General, Il·lm. Sr. José Carlos Navarro Ruiz, al Palau de la Generalitat, Saló Daurat, el dia 27 d'octubre de 1998.

Molt Honorable President de la Generalitat Valenciana
Honorables Consellers del Govern Valencià
Honorable President del Consell Jurídic Consultiu
Consellers, Secretari General
Senyores i senyors

Quan fa poc més de dos anys vaig prendre possessió del càrrec de secretari general del Consell Jurídic Consultiu, us vaig expressar la meua satisfacció per l'oportunitat que em brindàveu de participar en la conformació d'una institució acabada de crear i l'honor que per a mi suposava, com a jurista i com a decidit defensor de l'Estat autonòmic, assistir a un Consell la constitució del qual venia a completar i perfeccionar l'autogovern del poble valencià.

Avui rep una nova responsabilitat, com a conseller, que espere exercir amb la mateixa il·lusió i esforç amb què he tractat de realitzar les funcions de secretari general, i per a la qual partesc amb l'enorme avantatge de tenir el magisteri dels consellers que des del principi vénen exercint una inestimable labor en l'elaboració i la defensa dels dictàmens a través dels quals s'expressa el Consell en els assumptes que li són sotmesos a consulta. Espere poder continuar mereixent la seua ajuda i comprensió, que han de ser correspostes amb el meu agraïment sincer.

Succeesc en el càrrec a un amic entranyable, d'indiscutible categoria jurídica i humana. Ocupe la vacant que Luis Fernando Saura Martínez ha deixat en el Consell per a ser Síndic de Greuges, un dels més dignes càrrecs de la nostra Comunitat per a l'exercici del qual la seua formació i biografia ofereixen un perfil adequadíssim. Però no se n'ha anat del tot de la nostra companyia perquè roman en la nostàlgia i en l'estima de tots els qui hem tingut l'honor de compartir amb ell esforços i il·lusions. Ens deixa un record inesborrable i l'exemple de lleialtat institucional que sempre va practicar en l'exercici del seu càrrec i que jo espere poder imitar.

He jurat que exerciré el càrrec amb independència i objectivitat. La nostra és una institució que té com a missió primordial l'alta funció consultiva, l'assessorament jurídic al Govern Valencià. Ens competeix vetllar per l'observança de l'ordenament jurídic des de fora de l'administració activa, mitjançant l'emissió de dictàmens sobre pretensions de l'administració "abans" que es produesquen, contràriament a la funció judicial, que s'exerceix "després" que aquelles s'hagen produït. Ambdues funcions tutelares formen part d'aquest, cada vegada més complet, sistema de garanties propi d'un Estat de Dret i reforcen la posició del ciutadà, últim destinatari de l'activitat administrativa.

Per això el nostre Consell, com ocorre amb el Consell d'Estat i amb la resta d'òrgans consultius autonòmics, ha de caracteritzar-se per la independència i així ho proclama la seua llei de creació. Però aquesta independència ha de ser, és perfectament compatible amb una permanent actitud de cooperació amb l'administració consultant. Per això, més que un òrgan de control, com a alguns els agrada considerar-lo, ha de ser-ho de col·laboració amb el Govern en la conformació a dret de tots els seus actes; el seu treball, que ha de ser eficaç -rapidesa en la resposta i qualitat del seu dictamen-, no ha de consistir en posar traves innecessàries, sinó en buscar solucions dins de l'ordenament jurídic.

Deia Tomás y Valiente que les institucions guanyen o perden prestigi pel que fan, però també pel que amb elles es fa. Per això, sí que resultaria obligat rebutjar qualsevol pressió o ingerència que tractara de retallar la independència del Consell, també ha de ser necessari destacar l'exquisit tractament que el Govern Valencià sempre ha oferit al Consell Jurídic Consultiu, respectant la seua independència orgànica i funcional i reconeixent la seua labor, que es tradueix, fonamentalment, en l'assumpció de les observacions que contenen els seus dictàmens. La dada que en quasi el 90% dels supòsits les resolucions que dicta en assumptes sotmesos a consulta hagen estat "conforme amb el Consell", és suficientment revelador a aquest respecte.

Però també ha de fer-se notar que la força del Consell ha de residir en la seua "autoritas", que sols pot guanyar-se dia a dia amb l'exigència del treball rigorós. La nostra és una institució jove, que no pot emparar-se en cap passat gloriós. No té en el seu haver més que el capital humà, de primeríssima categoria, i una trajectòria de 20 mesos d'exercici de la funció consultiva que ha suposat l'aprovació de quasi 1.000 dictàmens, cosa que el situa al cap dels consells consultius autonòmics. És una institució jove, però d'un antic poble amb quasi vuit segles d'existència, que ha volgut dotar-se del seu propi òrgan consultiu prescindint de la preceptiva consulta al Consell d'Estat, a pesar que aquest, per tradició i prestigi, ha de ser referent obligat del nostre. Però el fet de mancar d'història no pot ser causa de cap desmèrit, sinó abans el contrari, d'assumir la realitat de l'Estat autonòmic que la Constitució garanteix, i d'acceptar, també, que bons juristes els hi ha en qualsevol part del territori de l'Estat.

Conten que Ciceró, quan li blasmaven la seua conducta per pretendre a aristocràtica dama de noble llinatge, quan ell mancava d'aquest, va dir: "el meu llinatge comença amb mi mateix". El nostre llinatge, el del Consell, ha començat amb nosaltres. Estem compromesos en fer la nostra pròpia història. Una història traçada amb mestria per Emilio Attard -al qual, avui especialment, vull dedicar un emotiu record-, i que discorre amb èxit de la mà del nostre President, que ens ha brindat la seua experiència i el seu prestigi del qual tots, i també el Consell, ens beneficiem.

Tots hem de comprometre'ns en fer la nostra pròpia història per a, algun dia, poder servir d'exemple als qui exercesquen la funció consultiva.

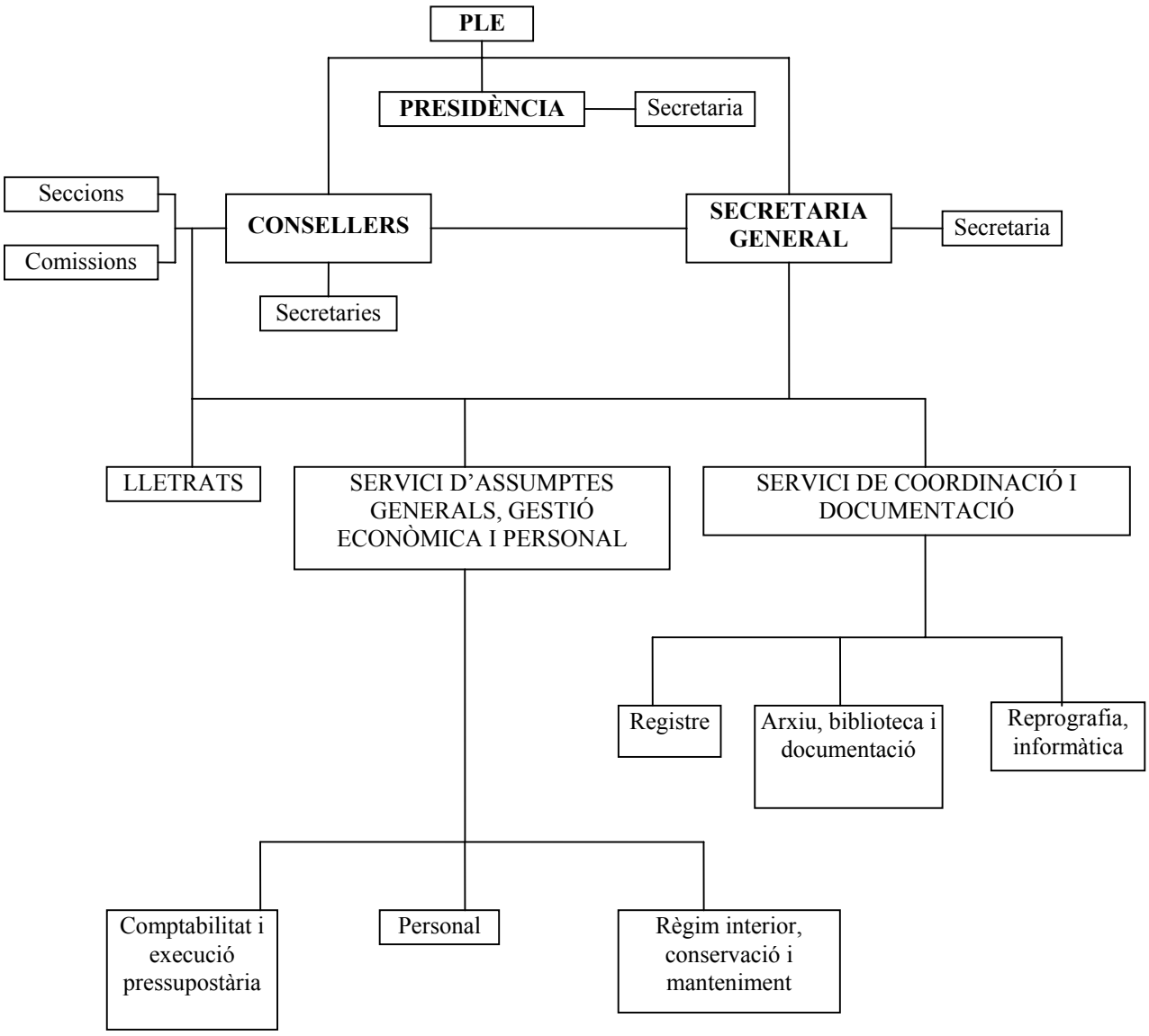
Avui deixe la Secretaria General i en fer-ho vull destacar públicament la gran labor realitzada pels lletrats del Consell, el meus admirats companys, que han invertit els seus millors esforços en l'exercici de les funcions que tenen encomanades. També, el meu reconeixement a tots els funcionaris de la institució per la seua permanent col·laboració i la gran professionalitat que tant ha facilitat el meu treball.

L'agraïment que avui vull públicament expressar-vos, President, no és sols meu, perquè parle també en nom del nou secretari general, José Carlos Navarro Ruiz, qui accedeix al càrrec des d'un impecable acompliment previ de la funció de lletrat. També ell afronta amb entusiasme aquesta nova tasca que, a proposta del President del Consell, li heu encomanat.

Els dos esperem respondre a la confiança que en nosaltres heu dipositat. Una confiança que porta per contrapartida l'exercici de les obligacions del càrrec amb dignitat, amb il·lusió, amb humilitat i amb esforç per l'interés públic i el treball ben fet. Esperem complir tot això, com ambdós hem jurat, per a millor servei al poble valencià.

VI

ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU



VII

PERSONAL I INFRAESTRUCTURA

1.- SEU DEL CONSELL

La seu del Consell Jurídic Consultiu continua estant al carrer de Pascual y Genis núm. 9 de València, en un edifici modernista de principis de segle que va ser rehabilitat i condicionat i la inauguració del qual es va produir el mes de maig de 1997. Durant aquest exercici de 1998, s'ha detectat la necessitat d'ampliar l'espai que, fins aquest moment, té el Consell Jurídic Consultiu. En efecte, en la primera planta es troba la Secretaria General, els despatxos dels lletrats i del personal auxiliar, així com el Registre i la Biblioteca; en la segona planta, es troba el despatx del President, la Secretaria, els despatxos dels consellers amb les respectives secretaries i el Saló de Plens.

Conscients de la insuficiència d'espai per a poder emprendre activitats que fins a la data no s'han pogut realitzar, van començar els estudis per a habilitar la tercera planta de la seu del Consell amb la finalitat de dotar aquest d'un Saló d'Actes per a la celebració de jornades, congressos, conferències, cursos, etc.; així com habilitar espai per a l'ampliació de personal que s'ha produït durant l'any 1998 i dotar d'un major espai els despatxos dels consellers i de les respectives secretaries.

2.- BIBLIOTECA

Durant l'any 1998, el Consell ha mantingut la seua política d'adquisicions bibliogràfiques, paral·lelament a les necessitats creades pel flux de treball diari, una vegada aconseguida la constitució d'uns fons bàsics dins dels distints apartats jurídics doctrinals.

En l'exercici considerat s'han incorporat un total de 641 títols, amb la qual cosa, a data de 31 de desembre, el nombre de registres ha arribat a la xifra de 2046. Per matèries, el major nombre d'adquisicions va ser en obres de Dret Administratiu (127 títols), Dret Constitucional i Autonòmic (119) i textos normatius (59).

Per a la gestió d'aquests fons s'ha procedit a substituir l'aplicació informàtica per tal de millorar les possibilitats d'indexació; i amb això, de recerca. Així mateix, s'ha iniciat el procés de catalogació de les revistes, quant a unitats documentals; i també s'ha creat, a finals d'any, una nova base de dades amb el "buidatge" de revistes, assignant un registre a cadascun dels articles rellevants d'aquestes.

Així mateix, l'ús del nou programa informàtic per a les distintes bases de dades referenciades, ha permés homologar el sistema de consultes al de les bases de dades de dictàmens emesos i expedients tramitats.

S'han formalitzat tres noves subscripcions de revistes: *El Derecho*, *Diario Médico* i la *Revista de Derecho Administrativo*. També s'ha concertat l'enviament de les següents publicacions cedides: *Cuadernos de Jurisprudencia*; *Treball, Economia i Societat*;

Federación Valenciana de Municipios y Provincias; *C:E:S*; *Parlamento y Constitución* i *Cortes de Castilla la Mancha*.

3.- SERVEIS D'INFORMATITZACIÓ, VIGILÀNCIA I NETEJA

a) Arrendament de béns i serveis per a la informatització del Consell Jurídic Consultiu.

L'empresa Axo Sistemns, SA ha continuat prestant els seus serveis per a la informatització del Consell al llarg de 1998, ja que el contracte subscrit l'any 1997, era de durada trianual.

b) Contractació dels serveis de vigilància i seguretat i neteja de la seu del Consell.

Les empreses adjudicatàries d'ambdós serveis, Ceca Seguridad, SL i Limperval, SL, fent ús de la possibilitat prevista en els corresponents Plecs de Condicions Econòmiques Administratives de pròrroga dels contractes subscrits l'1 de gener de 1997, van sol·licitar les mateixes.

Després de la signatura de les oportunes clàusules addicionals, els serveis citats han estat prestats durant l'any 1998.

4.- INFORMÀTICA I BASES DE DADES

Atés el bon estat i eficàcia de la xarxa local informàtica no s'ha considerat necessari realitzar cap intervenció ressenyable, excepte xicotetes modificacions.

Finalitzat el 31 de desembre de 1997 el període de suport tècnic concertat contractualment amb l'empresa responsable de la instal·lació informàtica, es va creure necessari continuar disposant de personal informàtic que prestara assistència tècnica, per a la qual cosa es va convenir amb aquella mercantil aquest servei.

La novetat més significativa de l'exercici ha estat la creació d'una base de dades de dictàmens i expedients pròpia, en programa Knosys. La base està elaborada amb el sistema de "document complet", per això constitueix un inestimable instrument de treball diari. Així mateix, es completa amb un tesaurus sistematitzat de veus jurídiques que facilita enormement la labor de recerca, i amb un manual d'utilització d'elaboració pròpia.

A més de l'anterior, les novetats més significatives en matèria de programes informàtics i bases de dades són les següents:

- Transformació de la base de fons bibliogràfics des de programa "Access" al "Knosys".

- Creació de la base de revistes de la biblioteca i instal·lació de la *Revista de Editores*.

- Instal·lació d'una nova aplicació de nòmines i comptabilitat.

Finalment, quant a bases comercials, les incorporacions més significatives han estat les següents:

- Accés a la base de dades d'"Actualitat administrativa" via Internet.

- Connexió al Club Aranzadi Interactiu per Internet.

- Actualitzacions de les bases "Aranzadi", "Revista General del Derecho", "La Ley-Actualidad", "La Ley-Comunidad Valenciana", "La Ley-Cataluña" i "Colex-Data".

5.- REGISTRES

a) Registre d'entrada i eixida

El Registre general de documents, totalment informatitzat, es va obrir al públic, durant tot l'any, de dilluns a divendres des de les 09.00 fins a les 14.00 hores i de les 17.00 a les 19.00 hores.

El total d'assentaments d'entrada corresponents a l'any 1998 va ser de 1.370 documents, i els d'eixida de 1.118.

b) Registre d'expedients sotmesos a consulta

En l'exercici de 1998 es van sotmetre a consulta 681 assumptes, i es va procedir a l'acumulació d'un d'ells –l'expedient 597/98- per tractar-se d'una contestació a la sol·licitud de documentació de l'expedient 393/97.

D'aquest total d'assumptes sotmesos a consulta el 1998, han estat dictaminats durant l'exercici 621 expedients, als quals cal afegir els procedents de l'any 1997 fins al total de 711 assumptes dictaminats al llarg de 1998.

c) Registre d'activitats i béns dels alts càrrecs del Consell i Registre d'insígnies

S'han produït les anotacions corresponents a les variacions en la composició del Consell, tant pel que fa al Registre d'alts càrrecs com al d'insígnies, de conformitat amb els articles 15 i 52 del Reglament del Consell.

d) Registre de resolucions i disposicions recaigudes en assumptes dictaminats pel Consell

En compliment de l'article 7 del Reglament del Consell, -el qual disposa que l'autoritat consultant comunicarà al Consell Jurídic Consultiu, en el termini de 15 dies, la resolució recaiguda o la disposició aprovada-, han tingut entrada en el Registre de resolucions i disposicions un total de 598, de les quals 186 corresponen a assumptes dictaminats en l'any 1997 i 412 de l'exercici 1998.

D'aquestes 598 resolucions o disposicions comunicades, 535 han estat de conformitat amb el dictamen emés, i 63 sota la fórmula d'"oït el Consell Jurídic Consultiu". Percentualment, la proporció **de conformitat**, per tant, ha estat del **88'25%** del total de resolucions o disposicions, adoptades després del seu Dictamen pel Consell, i que ha estat comunicat a aquest el sentit de la decisió finalment adoptada.

6.- PRESSUPOST I RELACIÓ DE LLOCS DE TREBALL

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana es beneficia, en l'exercici de les seues funcions, d'autonomia orgànica i funcional per tal de garantir l'objectivitat i independència d'aquestes.

Una de les principals manifestacions de la mencionada autonomia és la facultat d'elaborar el seu propi pressupost que, de conformitat amb el que disposa l'article 12 de la seua llei de creació, figurarà com una secció dins dels pressupostos de la Generalitat Valenciana.

Correspon al secretari general l'elaboració de l'avantprojecte de pressupost degudament documentat, que aprovarà el President, amb la prèvia deliberació del Ple, per a la seua remissió a la Conselleria d'Economia, Hisenda i Administració Pública.

El dia 29 de juliol de 1997 el President del Consell, amb la prèvia deliberació del Ple, va aprovar el pressupost per a 1998, que va ser remés a la Conselleria d'Economia, Hisenda i Administració Pública l'endemà.

En la Llei de Pressupostos de la Generalitat Valenciana per a 1998, el pressupost del Consell per al mencionat exercici va quedar xifrat en 262.321.000 pessetes.

Conforme al que disposa l'article 11 del Reglament, el Consell ha sotmés la seua gestió econòmica a la Sindicatura de Comptes de la Generalitat Valenciana, i s'han auditat els seus comptes per tècnics de la mencionada Sindicatura.

Una altra manifestació de l'autonomia orgànica i funcional del Consell es tradueix en la facultat d'aprovar la relació de llocs de treball, que correspon al President, amb la prèvia deliberació del Ple; cosa que va fer el 31 de juliol de 1996, data en què, igualment, va aprovar l'estructura administrativa del Consell; la mencionada relació de llocs de treball es va modificar per Resolució del President, amb la prèvia deliberació del Ple, de 22 de desembre de 1997, i es va modificar novament la relació de llocs de treball el 16 de setembre de 1998.

Durant 1998 el Consell ha comptat amb cinc lletrats (sis durant quasi dos mesos), dos funcionaris grup A al front dels serveis de Gestió econòmica i personal, i de coordinació i documentació, un cap de negociat, sis secretàries de direcció, quatre auxiliars administratius, un ordenança i dos ordenances conductors.

VIII

FUNCIONAMENT DEL CONSELL

1.- INSTRUCCIONS DE LA SECRETARIA GENERAL SOBRE CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA, GESTIÓ ECONÒMICA I ALTRES ASPECTES DE FUNCIONAMENT DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

A efectes de garantir l'adequada utilització i inversió dels cabals públics amb què compta el Consell per al seu funcionament, la Secretaria General va elaborar unes instruccions sobre contractació administrativa, gestió econòmica i altres aspectes, que van ser aprovades pel Ple en la sessió celebrada el 30 d'abril de 1998.

2.- RELACIONS AMB ALTRES CONSELLS CONSULTIUS AUTONÒMICS

El Consell Consultiu de Galícia va organitzar, els dies 29 i 30 de juny de 1998, a Santiago de Compostela, unes *"Jornades sobre funció consultiva i administració local"*, i va invitar a participar aquest Consell.

En representació d'aquest, el Conseller Sr. Mira va acudir a les citades jornades i va presentar una ponència sobre *"Recursos de revisió i revisió d'ofici"*.

3.- DRET CIVIL VALENCIÀ

El Consell Jurídic Consultiu va rebre la invitació per a informar, davant la Comissió Interdepartamental presidida per l'Hble. Sra. Consellera de Benestar Social, sobre determinats aspectes a prendre en compte en relació amb la competència de la Generalitat Valenciana en matèria de Dret civil. El Ple del Consell, en Sessió celebrada el 5 de març de 1998, va aprovar, per unanimitat, l'informe oportú, i es va acordar la remissió al sotssecretari de Justícia, secretari de la indicada Comissió Interdepartamental.

4.- PROPOSTA DE REFORMA DEL REGLAMENT DEL CONSELL

El Ple del Consell Jurídic Consultiu, en sessió celebrada l'1 d'octubre de 1998, va acordar elevar al Govern Valencià la proposta de modificació de l'article 41 del Reglament del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, aprovat per Decret 138/1996, de 16 de juliol del Govern Valencià.

5.- PROTOCOL

El 15 de gener de 1998, els membres del Consell van assistir al solemne acte de lliurament del Premi de Convivència que concedeix la Fundació Broseta, celebrat al Palau de la Generalitat, sota la presidència del Molt Honorable Sr. Eduardo Zaplana, concedit a l'Excm. Sr. Sabino Fernández Campo, Comte de Latores.

En data 28 de gener de 1998, van assistir el conseller Sr. Pastor i secretari general, Sr. Garrido, a la inauguració del Congrés sobre responsabilitats i deures humans al Tercer Mil·leni, organitzat per la Fundació Tercer Mil·leni i l'Ajuntament de València, celebrat a la Llotja de la ciutat de València.

El 5 de febrer de 1998, els Consellers Srs. Pastor, Cuñat i Saura van assistir a la conferència de la Magistrada Sra. Manuela Carmena, membre del Consell General del Poder Judicial, organitzada per l'Associació Valenciana de Juristes Demòcrates.

El dia 21 de febrer de 1998, van assistir el President en funcions Sr. Pastor i el secretari general Sr. Garrido, al Monestir de Simat de la Valldigna, a l'acte de constitució de la Fundació Jaume II, presidit pel President de la Generalitat Valenciana.

El 24 d'abril de 1998, a la recepció oferta per les Corts Valencianes amb motiu del dia de les Corts Valencianes, va assistir el President en funcions el Sr. Miguel Pastor.

El 6 de maig de 1998, el conseller Sr. Saura i el secretari general Sr. Garrido van assistir a l'acte d'investidura com a Doctor Honoris Causa per la Universitat Politècnica de València de la ballarina cubana Alicia Alonso.

En data 16 de maig de 1998, els membres del Consell van assistir al Palau de la Generalitat a l'acte de celebració del 700 aniversari de la Valldigna.

El dia 19 de maig de 1998, el Consell va assistir a la presa de possessió del Síndic Major de Comptes, José Antonio Noguera de Roig, al Saló Daurat del Palau de la Generalitat.

El 2 de juliol de 1998, el President electe del Consell va assistir a la inauguració del Palau de Congressos.

En data 3 de juliol de 1998, el president i el secretari general van assistir a l'esmorzar celebrat a l'Hotel Melia Valencia Palace amb motiu de la reunió dels jurats que lliuren els premis Jaume I, que anualment concedeix la Fundació Valenciana d'Estudis Avançats, amb l'assistència del President del Govern, José María Aznar.

El 22 de juliol de 1998, va prendre possessió com a President del Consell l'Hble. Sr. Carlos Climent González, al Palau de la Generalitat.

Del 27 al 31 de juliol de 1998, van assistir els consellers Srs. Cuñat i Saura, el secretari general, el Sr. Garrido i la lletrada, la Sra. Giner, al curs sobre "L'alta funció consultiva: present i futur del Consell d'Estat", celebrat a El Escorial.

El dia 16 de setembre de 1998, van assistir el President, el Sr. Climent; el conseller, el Sr. Pastor, i el secretari general, el Sr. Garrido, a la Llotja de València al lliurament dels premis Jaume I que concedeix la Fundació Valenciana d'Estudis Avançats, en acte presidit per SS.MM. els Reis d'Espanya.

El 22 de setembre de 1998, el Govern Valencià va nomenar conseller, el Sr. Vicente Garrido i secretari general, el Sr. José Carlos Navarro.

En data 28 de setembre de 1998, els consellers Srs. Pastor, Mira, Cuñat i el secretari general, el Sr. Garrido van assistir a la Jornada sobre Règim Jurídic de les Administracions Públiques, celebrada a Peñíscola, organitzada pel Departament de Dret Públic de la Universitat Jaume I de Castelló.

Al solemne acte d'obertura del curs acadèmic de la Universitat de València, celebrat el 22 d'octubre, va assistir el conseller Sr. Cuñat.

El 27 d'octubre de 1998, van prendre possessió del seu càrrec com a conseller el Sr. Garrido, i com a secretari general el Sr. Navarro, al Palau de la Generalitat.

El dia 30 d'octubre de 1998, van assistir els consellers Srs. Pastor i Garrido, a la Universitat Politècnica de València, a l'acte d'investidura de l'Excm. Sr. Adolfo Suárez com a Doctor Honoris Causa.

El 2 de novembre de 1998, al "Sopar de l'Economia Valenciana", organitzat per la Cambra de Comerç, Indústria i Navegació es va lliurar la medalla d'or de la institució al President del Consell, el Sr. Carlos Climent.

El 23 de novembre de 1998, al Palau de la Generalitat, es va realitzar un acte d'homenatge al Sr. Fernando Abril Martorell; i també l'acte d'inauguració del monument a la Pau, organitzat per la Fundació Lluís Vives per a l'humanisme i la solidaritat. A ambdós actes van assistir el President del Consell, el Sr. Carlos Climent i el conseller el Sr. Vicente Garrido.

6.- CONVENI MARC DE COOPERACIÓ ENTRE EL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA, LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA I LA FUNDACIÓ UNIVERSITAT EMPRESA DE VALÈNCIA PER A LA FORMACIÓ DE PRÀCTIQUES FORMATIVES PER PART DELS ESTUDIANTS UNIVERSITARIS

Conseqüència del Conveni de Cooperació, subscrit el 19 de novembre de 1997 entre la Fundació Universitat-Empresa, Universitat de València i el Consell, al llarg de l'exercici 1998, tres estudiants de la Facultat de Dret han realitzat el seu "practicum" universitari en aquest Consell, completant així els estudis i realitzant una estimable labor de suport als distints serveis d'aquest.

El programa de pràctiques va consistir en la col·laboració amb els consellers, el secretari general i els lletrats, facilitant-los aquella jurisprudència i legislació necessària i

preparant-los “dossiers” documentals. També van realitzar funcions de suport bibliotecari i de perfeccionament en l’actualització de base de dades, catalogació, arxiu i gestió econòmica bibliotecària.

IX

FUNCIÓ CONSULTIVA

Estadística assumptes dictaminats
(1 de gener 98 a 31 de desembre 98)

I. **Dictàmens aprovats el 31-12-98** ..... **711**[7]

II. **Plens celebrats**..... **46**

III. **Autoritat consultant**

Conseller de Sanitat..... 90
Conseller de Cultura, Educació i Ciència 175
Conseller d'Ocupació, Indústria i Comerç 7
Consellera de Benestar Social..... 9
Conseller d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports..... 47
Conseller d'Economia, Hisenda i Adm. Pública 301
Conseller de Presidència 17
Consellera d'Agricultura, Pesca i Alimentació 12
Conseller de Medi Ambient 12
Ajuntament de València..... 3
Mancomunitat Intermunicipal de la Vall del Vinalopó..... 1
Ajuntament de Castelló..... 1
Ajuntament de Vinaròs..... 1
Ajuntament d'Alacant 1
Ajuntament d'Alfafar 1
Ajuntament d'Elx 1
Ajuntament de Torrevieja..... 1
Ajuntament de Sagunt 3
Ajuntament de Buñol 1
Ajuntament de Puçol 1
Ajuntament de Llíria 2
Ajuntament de Tibi 2
Ajuntament d'Altea..... 1
Ajuntament de Dénia..... 1

[7] Tots els dictàmens han estat aprovats per unanimitat excepte el 529/98 aprovat per majoria, amb un vot particular del Conseller el Sr. Luis Fernando Saura, i els dictàmens 413/98 i 518/98 que van ser aprovats per majoria. Dels 711 dictàmens emesos, 90 corresponen a expedients del 97.

Ajuntament de Benissa 1
Ajuntament de Moncofa 1
Ajuntament de Xixona 1
Ajuntament de Chella 1
Ajuntament de Godelleta 1
Diputació Provincial 1
Universitat de València 13
Universitat d'Alacant 1

TOTAL 711

IV. **Matèries**

A) **Consultes preceptives (art. 10 Llei)**

1. Avantprojectes de lleis (art. 10.2) 10

- De Fundacions de la Comunitat Valenciana.
- De Pesca Marítima de la Comunitat Valenciana.
- De Creació de l'Institut Valencià de Conservació i Restauració de Béns Culturals.
- De Creació del Col·legi Oficial de Podòlegs de la Comunitat Valenciana.
- De Residus Sòlids Urbans de la Comunitat Valenciana.
- De Capitalitat del Partit Judicial núm. 13 d'Alacant.
- De Caça de la Comunitat Valenciana.
- De Mesures Fiscals, Gestió Administrativa i Financera i d'Organització de la Generalitat Valenciana.
- De Creació del Col·legi Oficial de Doctors i Llicenciats en Ciències Polítiques i Sociologia de la Comunitat Valenciana.
- De Tarifes Portuàries.

2. Projectes de Decrets legislatius (art. 10.3) 1

- Text Refós de la Llei de Cooperatives de la Comunitat Valenciana.

3. Projectes de reglaments o disposicions de caràcter general (art. 10.4) 32

- Projecte de decret de creació del registre de reclamacions formulades contra les entitats acreditades per a la realització de funcions de mediació en l'adopció internacional.
- Projecte de decret regulador del registre d'entrada i eixida de documents de l'administració de la Generalitat Valenciana.
- Projecte de decret per a l'ordenació del sistema d'atenció de queixes i suggeriments en els serveis administratius de la Generalitat Valenciana.
- Projecte de decret pel qual es regula l'organització de la funció informàtica, la

utilització dels sistemes d'informació i el registre d'arxius informatitzats.

- Projecte de decret d'estructura, organització i funcionament dels cossos de Policia Local de la Comunitat Valenciana.
- Projecte de decret sobre fires comercials.
- Projecte de decret d'ordenació de l'educació per a l'atenció de l'alumne amb necessitats educatives especials.
- Projecte de decret sobre registre i autorització de recursos d'intervenció en drogodependències.
- Projecte de decret pel qual es regulen els fons de Caixa Fixa.
- Projecte de decret pel qual se segrega i agrega recíprocament porcions dels termes municipals d'Alcàsser i Picassent.
- Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 254/93, pel que s'estableixen les bases per a l'accés a cossos de Policia Local.
- Projecte de decret de règim de concessió d'emissores de radiodifusió sonora en ondes mètriques amb modulació de freqüència.
- Projecte de decret de desenvolupament parcial de la llei de taxes per inspecció i controls sanitaris d'animals i els seus productes.
- Projecte de decret pel qual es defineixen i estructuren els recursos sanitaris dirigits a la salut mental i assistència psiquiàtrica a la CV.
- Projecte de decret pel qual es regula l'admissió de l'alumnat als centres docents no universitaris de la Comunitat Valenciana sostinguts amb fons públics.
- Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de Màquines Recreatives i d'Atzar.
- Projecte de decret pel qual s'estableixen les normes reguladores de la inclusió de missatges d'advertència sobre la perillositat de l'ús o abús d'alcohol i del tabac en la publicitat d'aquests productes.
- Projecte de decret de modificació dels Estatuts de la Universita tde València.
- Projecte de decret pel qual es regulen els premis, les distincions i les condecoracions que es concedeixen per la GV als membres dels cossos de la policia local de la Comunitat Valenciana.
- Projecte de decret de declaració de parc natural a la serra d'Espadà.
- Projecte de decret pel qual es regula la declaració de paratges naturals municipals.
- Projecte de decret sobre homologació de mitjans tècnics, acreditació i registre de policies locals de la Comunitat Valenciana.
- Projecte de decret en relació amb el desplegament del Reglament (CEE) 2251/92 de la Comissió, sobre controls de qualitat de les fruites i hortalisses fresques, quant a controls en origen dels productes amb destinació al mercat dels països comunitaris.
- Projecte de decret pel qual s'aprova el Pla Especial de la Comunitat Valenciana davant el risc d'accidents en els transports de mercaderies perilloses per carretera i ferrocarril.
- Projecte de decret pel qual s'aprova el Pla Especial davant del risc d'incendis forestals a la Comunitat Valenciana.

- Projecte de decret pel qual es regulen les condicions d'autorització, celebració, desenvolupament i règim sancionador dels festejos taurins tradicionals (bous al carrer).
- Projecte de decret sobre assignació de funcions de control metrològic i determinació de les condicions del seu exercici.
- Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de Planejament de la Comunitat Valenciana.
- Projecte de decret de selecció i provisió de llocs de treball i carrera administrativa del personal comprés en l'àmbit d'aplicació de la Llei de la Funció Pública Valenciana.
- Projecte de decret pel qual es regula la jornada i l'horari de treball, permisos i vacances del personal al servei de l'administració del Consell de la Generalitat Valenciana.
- Projecte de decret del Govern Valencià pel qual es modifica el Decret 168/1996, pel qual es regula l'acreditació de les entitats de mediació en l'adopció internacional.
- Projecte de decret del Govern Valencià pel qual es determina la competència sancionadora en les infraccions en matèria d'ordenació del sector pesquer de la Llei 14/1998, d'1 de juny.

4. Responsabilitat patrimonial de la Generalitat (art. 10.8.a) 570

5. Revisió d'ofici d'actes administratius (art. 10.8.b) 33

6. Resolució o modificació de contractes administratius (art. 10.8.c) 15

7. Recursos extraordinaris de revisió (art. 10.10) 22

8. Declaració caducitat concessió administrativa. (art. 10.8.d)) 0

9. Modificació dels plans d'urbanisme, les normes complementàries i subsidiàries i els programes d'actuació que tinguen per objecte una diferent zonificació o ús urbanístic de les zones verdes o dels espais lliures previstos.(art.10.8.e) 20

10. Convenis de cooperació entre la Generalitat Valenciana i altres comunitats autònomes 1

B) **Consultes facultatives (art. 9 Llei) 7**

- Provisió en propietat de places de Policia Local.
- Sobre las conclusions de la sentència del Tribunal Constitucional 7/997, de 16 de juny, en relació amb la Llei 24/1988, de 28 de juliol, del mercat de valors.
- Cessament i nomenament d'un dels membres del Consell Metropolità de l'Horta.
- Alienació accions aigua. Exp. 79/98.
- Exp. de l'Ajuntament de Vinaròs sobre revisió d'ofici.

- Necessitat de dictaminar el projecte de decret pel qual s'estableix el currículum del grau mitjà de dansa i es regula l'accés al mencionat grau.
- Abast i possible incidència en la normativa urbanística de la Comunitat Valenciana de la recent Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre Règim del Sòl i Valoracions.

V. Percentatge matèries

-Responsabilitat patrimonial.....80'16%
-Recursos extraordinaris de revisió.....3'09%
-Projectes de reglaments.....4'50%
-Resolució contractes administratius.....2'10%
-Avantprojectes de lleis.....1'40%
-Revisió ofici actes administratius.....4'64%
-Declaració caducitat concessió administrativa.....0%
-Consultes facultatives.....0'98%
-Modificació plans urbanisme.....2'81%
-Projectes de decrets legislatius.....0'14%
- Convenis de cooperació amb altres CC AA.....0'14%

VI. Dictàmens sol·licitats urgents: 24

VII. Assumptes deixats sobre la mesa i aprovats en la següent sessió del Ple (art. 60 Reglament) 21

VIII. Assumptes retirats de l'ordre del dia de la sessió (art. 22, c) del Reglament 0

IX. Vots particulars emesos 1

- Dictamen 529/98. Vot particular del Conseller Sr. Luis Fernando Saura.

X. Sentit de les resolucions recaigudes en assumptes dictaminats[8]

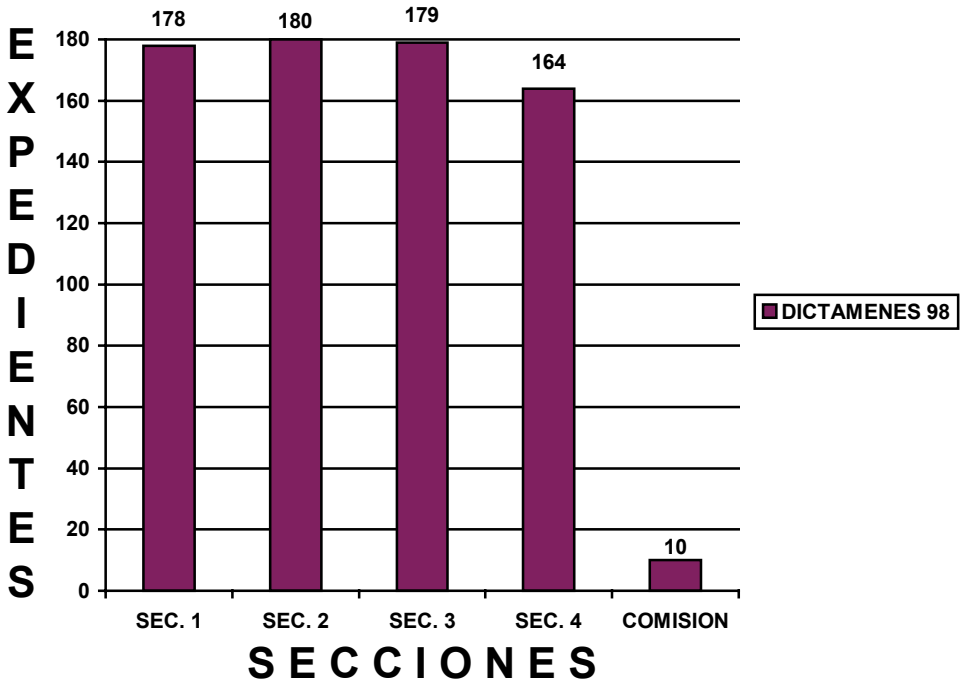
Dictàmens 1997
- Conforme amb el Consell 240
- Oït el Consell 40

Dictàmens 1998
- Conforme amb el Consell 440
- Oït el Consell 52

[8] De conformitat amb el que disposa l'article 7 del Reglament, l'autoritat consultant comunicarà al Consell Jurídic Consultiu, en el termini dels quinze dies següents a la seua adopció, les resolucions o disposicions generals aprovades després de la consulta. Fins el 31.12.98, s'havien comunicat un total de 772 resolucions.

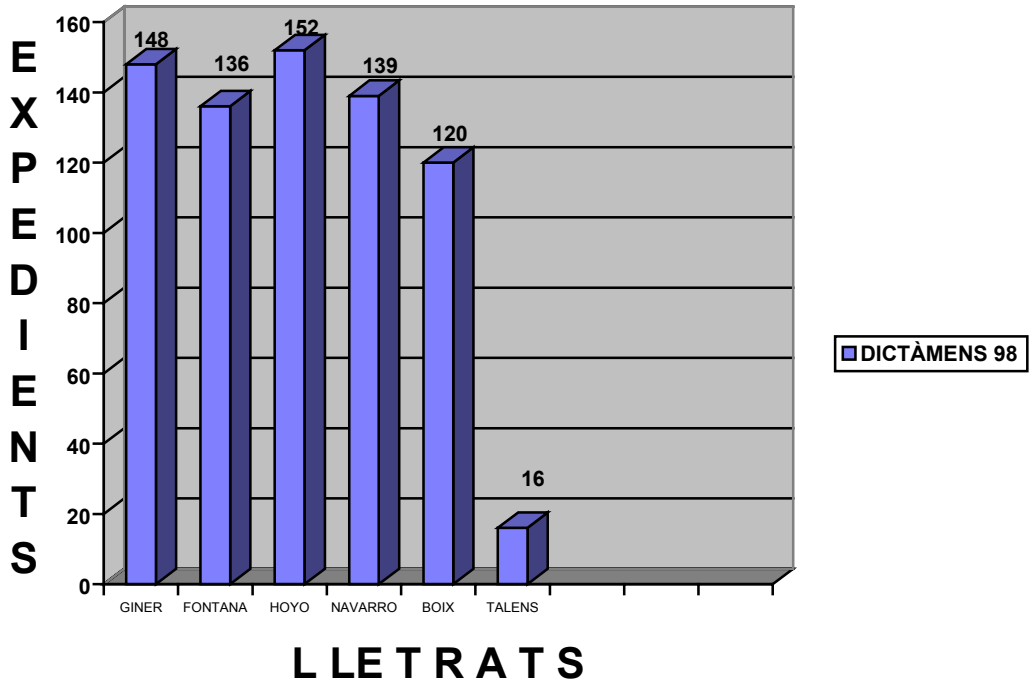
DICTÀMENS APROVATS EL 1998, PER SECCIONS

SECCIONS	DICTÀMENS APROVATS EXPS. 97	DICTÀMENS APROVATS EXPS. 98	TOTAL
1ª	22	156	178
2ª	20	160	180
3ª	26	153	179
4ª	22	142	164
COMISSIÓ	0	10	10
TOTAL	**90**	**621**	**711**



DICTÀMENS 1998
EXPEDIENTS ASSIGNATS A LLETRATS

LLETRATS	DICTÀMENS APROVATS EXPS. 97	DICTÀMENS APROVATS EXPS. 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 assumptes sotmesos a consulta
(de l'1 de gener de 1998 al 31 de desembre de 1998)

I. **Peticions de dictamen el 31-12-98** ..... **681**[9]

II. **Plens celebrats**..... **46**

III. **Autoritat consultant**

Conseller de Sanitat..... 83
Conseller de Cultura, Educació i Ciència 145
Conseller d'Ocupació, Indústria i Comerç 9
Consellera de Benestar Social..... 10
Conseller d'Obres Públiques, Urbanisme i Transports..... 43
Conseller d'Economia, Hisenda i Adm. Pública 301
Conseller de Presidència 16
Consellera d'Agricultura, Pesca i Alimentació 12
Conseller de Medi Ambient 15
Ajuntament de València..... 3
Mancomunitat Intermunicipal de la Vall del Vinalopó..... 1
Ajuntament de Castelló 1
Ajuntament de Vinaròs..... 2
Ajuntament de Cullera 1
Ajuntament d'Alfafar 1
Ajuntament d'Elx 1
Ajuntament de Torrevieja..... 7
Ajuntament de Sagunt 1
Ajuntament de Buñol 2
Ajuntament de Marines 1
Ajuntament de Llíria 1
Ajuntament de Meliana 1
Ajuntament d'Altea 1
Ajuntament de Dénia..... 1
Ajuntament de Benissa..... 1
Ajuntament de Riola..... 1
Ajuntament de Benicarló..... 1
Ajuntament de Xixona 1
Ajuntament de Chella..... 1

[9] L'exp. 597/98 queda anul·lat. La Conselleria de Cultura, Educació i Ciència el va remetre com a nou assumpte sotmés a consulta quan es tractava de la contestació a la sol·licitud de documentació complementària corresponent a l'expedient 393/97.

Ajuntament de Godelleta..... 1
Diputació Provincial..... 1
Universitat de València..... 11
Universitat d'Alacant..... 2
Patronat Municipal d'Esports d'Alacant..... 1

TOTAL..... 680

IV. **Matèries**

A) **Consultes preceptives (art. 10 Llei)**

1. Avantprojectes de lleis (art. 10.2)..... 11

- De Fundacions de la Comunitat Valenciana.
- De Pesca Marítima de la Comunitat Valenciana.
- De Creació de l'Institut Valencià de Conservació i Restauració de Béns Culturals.
- De Creació del Col·legi Oficial de Podòlegs de la Comunitat Valenciana.
- De Residus Sòlids Urbans de la Comunitat Valenciana.
- De Capitalitat del Partit Judicial núm. 13 d'Alacant.
- De Caça de la Comunitat Valenciana.
- De Mesures Fiscals, Gestió Administrativa i Financera i d'Organització de la Generalitat Valenciana.
- De Creació del Col·legi Oficial de Doctors i Llicenciats en Ciències Polítiques i Sociologia de la Comunitat Valenciana.
- De Tarifes Portuàries.
- De reconeixement de la universitat privada "Cardenal Herrera-CEU".

2. Projectes de decrets legislatius (art. 10.3) 1

- Text Refós de la Llei de Cooperatives de la Comunitat Valenciana.

3. Projectes de reglaments o disposicions de caràcter general (art. 10.4) 31

- Projecte de decret sobre registre i autorització de recursos d'intervenció en drogodependències.
- Projecte de decret pel qual es regulen els fons de Caixa Fixa.
- Projecte de decret pel qual se segreguen i agreguen recíprocament porcions dels termes municipals d'Alcàsser i Picassent.
- Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 254/93, pel qual s'estableixen les bases per a l'accés a cossos de Policia Local.
- Projecte de decret de règim de concessió d'emissores de radiodifusió sonora en ondes mètriques con modulació de freqüència.
- Projecte de decret de desplegament parcial de la Llei de Taxes per Inspecció i Controls Sanitaris d'Animals i els seus Productes.
- Projecte de decret pel qual es defineixen i estructuren els recursos sanitaris dirigits

a la salut mental i assistència psiquiàtrica a la CV.

- Projecte de decret pel qual es regula l'admissió de l'alumnat en els centres docents no universitaris de la Comunitat Valenciana sostinguts amb fons públics.
- Projecte de decret pel qual s' aprova el Reglament de Màquines Recreatives i d'Atzar.
- Projecte de decret pel qual s'estableixen les normes reguladores de la inclusió de missatges d'advertència sobre la perillositat de l'ús o abús d'alcohol i del tabac en la publicitat d'aquests productes.
- Projecte de decret de modificació dels Estatuts de la Universitat de València.
- Projecte de decret pel qual es regulen els premis, les distincions i les condecoracions que es concedeixen per la GV als membres dels cossos de la policia local de la Comunitat Valenciana.
- Projecte de decret de declaració de parc natural a la serra d'Espadà.
- Projecte de decret pel qual es regula la declaració de paratges naturals municipals.
- Projecte de decret sobre homologació de mitjans tècnics, acreditació i registre de policies locals de la Comunitat Valenciana.
- Projecte de decret en relació amb el desplegament del Reglament (CEE) 2251/92 de la Comissió, sobre controls de qualitat de les fruites i hortalisses fresques, quant a controls en origen dels productes amb destinació al mercat dels països comunitaris.
- Projecte de decret pel qual s'aprova el Pla Especial de la Comunitat Valenciana davant el risc d'accidents en els transports de mercaderies perilloses.
- Projecte de decret per a l'ordenació del sistema d'informació administrativa al públic (PROP).
- Projecte de decret pel qual s'aprova el Pla Especial davant el risc d'incendis forestals a la Comunitat Valenciana.
- Projecte de decret pel qual s'estableix el currículum del grau mitjà dels ensenyaments de dansa i es regula l'accés al mencionat grau.
- Projecte de decret pel qual es regulen les condicions d'autorització, celebració, desenvolupament i règim sancionador dels festejos taurins tradicionals (bous al carrer).
- Projecte de decret sobre assignació de funcions de control metrològic i determinació de les condicions del seu exercici.
- Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de Planejament de la Comunitat Valenciana.
- Projecte de decret de selecció i provisió de llocs de treball i carrera administrativa del personal comprés en l'àmbit d'aplicació de la Llei de la Funció Pública Valenciana.
- Projecte de decret pel qual es regula la jornada i l'horari de treball, permisos i vacances del personal al servei de l'administració del Consell de la Generalitat Valenciana.
- Projecte de decret del Govern Valencià pel qual es modifica el Decret 168/1996, pel qual es regula l'acreditació de les entitats de mediació en l'adopció

internacional.

- Projecte de decret del Govern Valencià pel qual es determina la competència sancionadora en les infraccions en matèria d'ordenació del sector pesquer de la Llei 14/1998, d'1 de juny.
- Projecte de decret de modificació del Decret 25/1987, de 16 de març, de declaració del parc natural del Montgó.
- Projecte de decret pel qual es designa, en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, determinats municipis com a zones vulnerables a la contaminació de les aigües per nitrats procedents de fonts agràries.
- Projecte de decret del Govern Valencià, pel qual es modifica el Decret del Consell 60/1998, de 5 de maig, pel qual es regulen les federacions esportives de la Comunitat Valenciana.
- Projecte de decret del Govern Valencià, pel qual s'estableixen els criteris bàsics per a l'acreditació dels programes de prevenció en drogodependències i altres trastorns addictius, i es constitueix el Comité Tècnic de Prevenció de les Drogodependències de la Comunitat Valenciana.

4. Responsabilitat patrimonial de la Generalitat (art. 10.8.a) 515

5. Revisió d'ofici d'actes administratius (art. 10.8.b) 48

6. Resolució o modificació de contractes administratius (art. 10.8.c) 15

7. Recursos extraordinaris de revisió (art. 10.10) 33

8. Declaració caducitat concessió administrativa. (art. 10.8.d)) 0

9. Modificació dels plans d'urbanisme, les normes complementàries i subsidiàries i els programes d'actuació que tinguen com a objecte una diferent zonificació o ús urbanístic de les zones verdes o dels espais lliures previstos (art.10.8.e) 19

10. Convenis de cooperació entre la Generalitat Valenciana i altres comunitats autònomes 1

B) **Consultes facultatives (art. 9 Llei) 6**

- Cessament i nomenament d'un dels membres del Consell Metropolità de l'Horta.
- Alienació accions aigua. Exp. 79/98.
- Exp. de l'Ajuntament de Vinaròs sobre revisió d'ofici.
- Necessitat de dictaminar el projecte de decret pel qual s'estableix el currículum del grau mitjà de dansa i es regula l'accés al mencionat grau.
- Abast i possible incidència en la normativa urbanística de la Comunitat Valenciana de la recent Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre Règim del Sòl i Valoracions.

- Gestió de competències en matèria de Formació Professional Ocupacional.

V. **Percentatge matèries**

-Responsabilitat patrimonial .....75'73%
-Recursos extraordinaris de revisió.....4'85%
-Projectes de reglaments .....4'56%
-Resolució contractes administratius .....2'20%
-Avantprojectes de lleis.....1'62%
-Revisió ofici actes administratius .....7'05%
-Declaració caducitat concessió administrativa 0%
-Consultes facultatives .....0'88%
-Modificació plans urbanisme.....2'79%
-Projectes de decrets legislatius .....0'15%
- Convenis de cooperació amb altres CC AA .....0'15%

VI. **Dictàmens sol·licitats urgents: 28**

VII. **Assumptes retornats:..... 5**

a) Per defecte de forma en la petició[10] 1
b) A petició de l'autoritat consultant 1
c) Per trobar-se l'expedient en fase de tramitació[11] 1
d) No procedeix dictaminar[12] 2

VIII**. Assumptes en els quals s'han demanat antecedents, amb suspensió de termini per a emetre dictamen i devolució de l'expedient 43**

Antecedents sol·licitats i complerts 18

IX. **Assumptes en els quals s'ha sol·licitat, per l'autoritat consultant, suspensió del tràmit d'emissió de dictamen 0**

X**. Assumptes deixats sobre la mesa i aprovats en la següent sessió del Ple (art. 60 Reglament) 21**

[10] El Consell no admet peticions de dictamen que no estiguen subscrites pel President de la Generalitat o per un Conseller. Quan la petició no compleix el mencionar requisit, es retorna al sol·licitant, i s'admet l'assumpte una vegada reparat el defect.
[11] L'exp. 216/98 de l'Ajuntament de Buñol sobre "Modificació puntual núm. 4 de les NN SS de Planejament de Buñol", es troba en fase de tramitació per la qual cosa s'ha procedit a la devolució.
[12] L'exp. 400/98 de contractació, es va retornar per no haver-hi oposició per part del contractista.
L'exp. 434/98 (Rgt. Organització PROP), es va retornar per no ser disposició de caràcter general.

XI. **Assumptes retirats de l'ordre del dia de la sessió (art. 22, c) del Reglament 0**

XII. **Vots particulars emesos..... 1**

- Exp. 439/98. Vot particular del Conseller el Sr. Luis Fernando Saura.

XIII. **Advertències a la Generalitat per omissió de petició de dictamen preceptiu (art. 8 Reglament)..... 2**

-Decret 104/1998, de 21 de juliol, del Govern Valencià, pel qual s'aprova el Reglament del Consell Valencià de Benestar Social.
- Decret 99/1998, de 14 de juliol, del Govern Valencià, de Creació de l'Observatori Permanent de la Família de la Comunitat Valenciana.

XIV. **Sentit de les resolucions recaigudes en assumptes dictaminats**[13]

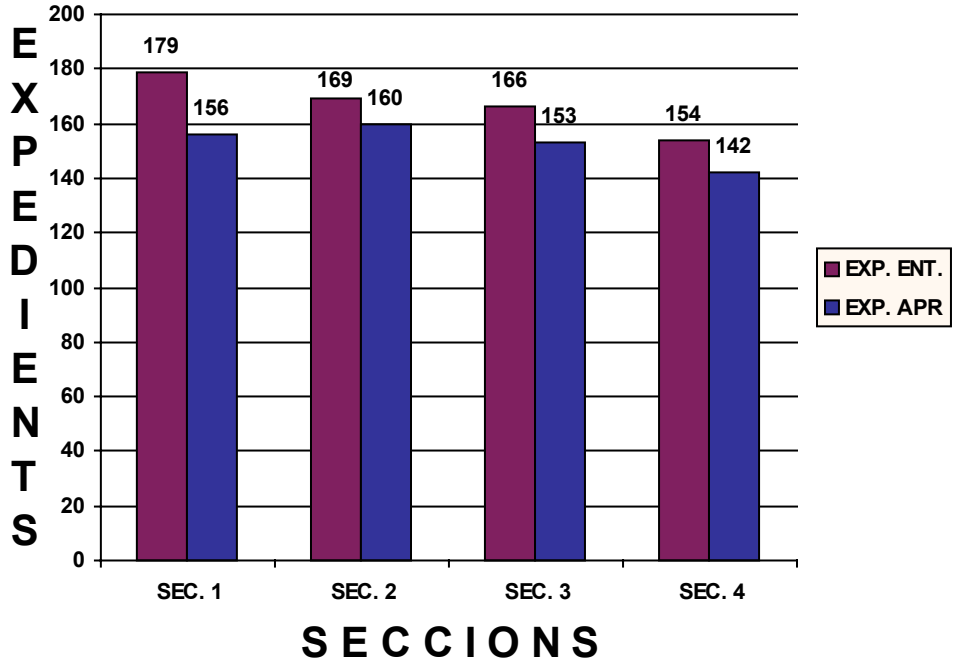
Dictàmens 1997
- Conforme amb el Consell 240
- Oït el Consell 40

Dictàmens 1998
- Conforme amb el Consell 440
- Oït el Consell 52

[13] De conformitat amb el que disposa l'article 7 del Reglament, l'autoritat consultant comunicarà al Consell Jurídic Consultiu, en el termini dels quinze dies següents a la seua adopció, les resolucions o les disposicions generals aprovades després de la consulta. Fins el 31.12.98, s'havien comunicat un total de 772 resolucions.

DICTÀMENS DE SECCIONS, APROVATS
DESEMBRE 98

SECCIONS	EXPS. SOTMESOS A CONSULTA	EXPS. APROVATS
1ª	179	156
2ª	169	160
3ª	166	153
4ª	154	142
TOTAL	**668**[14]	**611**



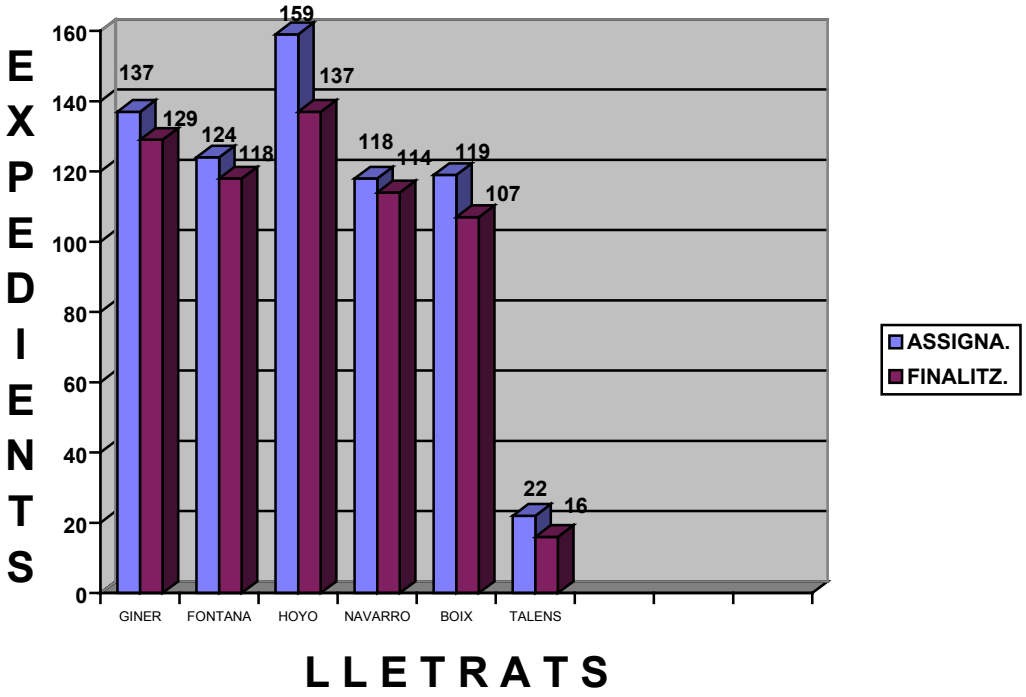
DICTÀMENS DE COMISSIONS, APROVATS

EXPTS. SOTMESOS A CONSULTA	EXPEDIENTS APROVATS
11	**10**

[14] Un expedient ha estat retornat perquè la petició de dictamen no anava signada pel Conseller.

EXPEDIENTS ASSIGNATS A LLETRATS

LLETRATS	EXPS. ASSIGNATS	EXPS. FINALITZATS
GINER	137	131[15]
FONTANA	124	118
HOYO	159	138[16]
NAVARRO	118	116[17]
BOIX	119	107
TALENS	22	16
TOTAL	**679[18]**	**626[19]**



[15] L'exp. 434/98 (Rgt. Organització PROP) es va retornar per no ser disposició de caràcter general.
L'exp. 400/98 (contractació) es va retornar per no haver-hi oposició per part del contractista.
[16] L'exp. 58/98, de l'Ajuntament de Vinaròs queda finalitzat per desestiment de l'autoritat consultant.
[17] L'exp. 31/98, queda finalitzat per resolució del Rectorat de la Universitat d'Alacant en la qual s'acorda d'ofici la declaració de caducitat del procediment i arxiu de les actuacions.
L'exp. 53/98 queda acumulat a l'exp. 54/98 i s'emet per tant un únic dictamen.
[18] Un expedient ha estat retornat por no anar signada pel Conseller la petició de dictamen.
[19] Dels 626 exps. finalitzats, 621 han estat dictaminats i 5 han finalitzat per les causes abans indicades.

X

OBSERVACIONS, SUGGERIMENTS I RECOMANACIONS AL GOVERN VALENCIÀ

L'article 77 del Reglament del Consell, aprovat per Decret 138/96, del Govern Valencià, estableix que: "Anualment, el Consell Jurídic Consultiu elevarà al Govern Valencià una memòria en què, amb ocasió d'exposar l'activitat del Consell en el període anterior, podrà recollir les observacions sobre el funcionament dels serveis públics que resulten dels assumptes consultats, i els suggeriments de disposicions generals i mesures a adoptar per al millor funcionament de l'administració".

Per tal d'observar el compliment d'aquest mandat reglamentari, es realitzen les següents observacions, suggeriments i recomanacions.

Ja en la Memòria de 1997 es feia constar la insuficiència dels terminis legalment previstos perquè el Consell Jurídic Consultiu emetera dictamen (un mes amb caràcter ordinari, i deu dies en els supòsits de sol·licitud d'urgència, article 14 de la Llei de Creació del Consell).

Terminis que contrasten amb el que disposen altres òrgans consultius (dos mesos i quinze dies, respectivament, com a regla general). En aquest sentit, ja es va sol·licitar la modificació dels citats terminis. Petició que no va ser atesa, es va fer constar en la memòria de l'any passat i que ara es reitera. Per una altra banda, l'extraordinari increment d'assumptes sotmesos a dictamen durant l'any 1998, ha exigit un esforç suplementari als membres del Consell, lletrats i altre personal d'aquest.

Celeritat en l'emissió dels dictàmens sense oblidar, ineludiblement, la necessària qualitat, fruit del profund estudi tècnic dels assumptes sotmesos a consulta.

Per una altra banda, i encara que ha ocorregut en percentatge escàs d'assumptes, en alguns d'ells s'han produït dilacions que no apareixien justificades en l'expedient i que, per l'envergadura, han estat assenyalades pel Consell, per tal de donar compliment al criteri de celeritat del procediment recollit en la Llei 30/1992, de 26 de novembre. Per tant, encara que en general s'han complert els terminis normativament previstos per a la instrucció del procediment per l'administració activa, o les dilacions han estat escasses; també s'han donat casos significatius de dilacions que han arribat a superar els dos anys. (Procediments objecte dels dictàmens 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).

Respecte de les observacions realitzades pel Consell en els dictàmens corresponents el 1998, es pot destacar les següents:

A) AVANTPROJECTES DE LLEIS, PROJECTES DE DECRETS LEGISLATIUS I PROJECTES DE REGLAMENTS O DISPOSICIONS DE CARÀCTER GENERAL (ARTICLE 10, APARTATS 2, 3 I 4 DE LA LLEI DE CREACIÓ DEL CONSELL).

A.1.- Procediment d'elaboració de disposicions generals.

S'observa el compliment de la Circular de la Presidència de la Generalitat, d'1 de març de 1983 (*Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* núm. 98, de 15 de març), inspirada en els articles 129 i ss. de la Llei de Procediment Administratiu de 1958, actualment derogats, per a l'Administració de l'Estat, per la Llei 50/1997, de 27 de novembre (disposició derogatòria única 1.d).

No obstant això, aquest Consell reitera la consideració que va realitzar en la Memòria de 1997, sobre la conveniència d'establir un procediment propi. Com ja es va manifestar en aquella, *"encara que podria sostenir-se la tesi que els articles 129 i ss. de l'antiga Llei de Procediment Administratiu, no obstant haver estat derogats per una llei estatal, són d'aplicació a la Comunitat Valenciana -per l'emissió normativa que a aquests efectua la citada Circular de Presidència d'1 de març de 1983-, o que es podria observar el procediment que estableix la Llei estatal 50/97, per aplicació del que disposa la disposició final 2ª de la Llei 5/83, de 30 de desembre, de Govern Valencià, seria convenient que s'establira per a l'àmbit autonòmic valencià, un específic procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general, cosa que podria escometre's mitjançant la reforma de la Llei del Govern Valencià, i s'evitarien, d'aquesta manera, problemes interpretatius, i s'aconseguiria tenir un procediment propi acomodat a l'estructura i el funcionament del Govern Valencià"*.

En aquest sentit, reflecteixen el *statu quo*, i verifiquen el compliment de la Circular d'1 de març de 1983, els següents dictàmens: 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 i 671/98.

En dues ocasions, aquest Consell ha assenyalat la necessitat d'una major coordinació administrativa en l'elaboració de disposicions generals.

- Així en el Dictamen 112/98, sobre el projecte de decret de recursos sanitaris dirigits a la salut mental i l'assistència psiquiàtrica, la iniciativa de l'elaboració del projecte de decret hauria de ser de la Conselleria de Sanitat i la de Benestar Social; o, almenys, constar informe de la Secretaria General d'aquesta última sobre les seues competències i que resulten afectades pel projecte de decret.

- En el cas del Dictamen 400/98, sobre el projecte de decret pel qual s'aprova el

Reglament de Màquines Recreatives i d'Atzar, la Conselleria d'Economia, Hisenda i Administració Pública és la impulsora del projecte de decret; i, pel seu contingut, el projecte hauria de sotmetre's a informe de la Conselleria d'Ocupació, Indústria i Comerç.

A.2.- Tècnica legislativa.

També en aquest apartat es troba a faltar l'absència d'un marc normatiu o, almenys, d'unes directrius pròpies que fan que, en algunes ocasions, s'haja fet referència a genèriques pautes de tècnica legislativa (Dictamen 107/98) o, fins i tot a l'acord del Consell de Ministres pel qual s'aproven les directrius sobre la forma i l'estructura dels avantprojectes de lleis, publicat per Resolució de 15 de juny de 1991, de la Sotssecretaria de Relacions amb les Corts i Secretaria del Govern: dictàmens 102/98 i 485/98.

Des d'una altra perspectiva, en altres supòsits s'ha posat de relleu la tècnica legislativa "perillosa" de reproduir preceptes estatals bàsics, de directa aplicació per ells mateixos…: dictàmens 32/98 i 526/98; i fins i tot en alguns assumptes s'ha significat que es ressent la seguretat jurídica quan així s'actua (dictàmens 95/98, 103/98 i 493/98); o, des d'una altra perspectiva complementària, que la reiteració de normativa de l'Estat que no implique desenvolupament d'aquesta, no sols pot vulnerar el principi de seguretat jurídica, sinó que pot envair competències en una matèria que no correspon a la Comunitat Valenciana: dictàmens 75/98 i 118/98; o per afectar també a la claredat d'aquesta (últim dictamen citat).

En aspectes de tècnica legislativa mereixen, per la seua singularitat i transcendència, destacar algunes consideracions. En primer lloc, respecte de la reiteració del contingut d'un reglament comunitari europeu en un projecte de reglament autonòmic. En el Dictamen 429/98, consideració cinquena, aquest Consell va sostenir que:

"Quant al quart paràgraf de la part expositiva afirma, i efectivament així es fa en la part dispositiva, que 'es reprodueixen algunes disposicions comunitàries quan això facilita la comprensió de la norma en el seu conjunt…'. Sense perjudici del que després es dirà respecte dels preceptes concrets del projecte de decret, cal comunicar que el principi de seguretat jurídica contingut en l'article 9.3 de la Constitució espanyola, així com el repartiment competencial derivat del bloc de constitucionalitat, -integrat per la Constitució, els estatuts d'Autonomia i determinades lleis orgàniques-, impedeix, com a regla general, la reiteració pel legislador autonòmic de normes estatals que no són competències d'aquell, ja que això pot induir a errors els operadors jurídics respecte de l'àmbit competencial d'un i altre ens territorial (SSTC 90/1981, 10/1982, 35/1982 i 62/1991).

A més, en un cas com aquest, que del que es tracta és de 'desplegar' la normativa comunitària, el Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea té declarat que 'els reglaments comunitaris, com a tals, són directament aplicables en els estats membres, i entren en vigor, en virtut de la sola publicació en el Diari Oficial de les Comunitats…' i que 'són contraris al Tractat totes les modalitats d'execució la conseqüència de les quals podria obstaculitzar l'efecte directe dels reglaments comunitaris…' (sentència de 7 de febrer de 1973). Per tant, com a principi general, no

resulta oportuna la reiteració de normes contingudes en un reglament comunitari per un reglament estatal o autonòmic.

No obstant això, el propi Tribunal de Justícia ha reconegut que, en situacions excepcionals, és possible la reproducció de certes disposicions de reglaments comunitaris argumentant que aquesta 'situació particular' havia tingut lloc en interés d'una major coherència i millor comprensió de tals lleis regionals [italianes] (sentència de 28 de març de 1982).

En el cas espanyol, el Consell d'Estat té declarat que pot ser convenient en ocasions procedir a la transcripció d'algun dels preceptes continguts en els reglaments comunitaris, sempre que es faça la cita de la seua procedència i es reconega en el preàmbul de la disposició interna l'aplicabilitat directa del reglament (dictàmens 48.700/1986 i 48.969/1986).

En definitiva, la regla general ha de ser la remissió al reglament comunitari objecte de desplegament. Excepcionalment, podrà reiterar-se parcialment el contingut, a condició que es reconega expressament l'aplicabilitat directa del reglament comunitari. Per això, la part dispositiva del projecte de decret hauria d'incloure aquesta última referència i que actualment no recull expressament…".

En un altre assumpte, que va donar origen al Dictamen 486/98, es va plantejar la tècnica legislativa respecte del títol del projecte normatiu. En efecte, el títol de l'avantprojecte de llei no es corresponia amb el contingut d'aquest, per regular matèries que van més enllà del títol i que pot induir a equívocs respecte de la competència exercitada. Sembla rellevant presentar ací un breu fragment de la consideració quarta d'aquell dictamen:

"…reflexió respecte del títol del propi text remés per al seu dictamen, que és el de pesca marítima…la matèria 'pesca marítima', expressis verbis, és competència de l'Estat, ex art., 149.1.19 CE;…La competència de la Comunitat Valenciana en matèria de pesca ho és solament sobre les 'aigües interiors', que vénen definides negativament entorn del concepte de 'mar territorial'. Així, l'article 8.1 de la Convenció sobre el Dret del Mar…. Per tant, l'objecte de la llei és la pesca en 'aigües interiors', per la qual cosa el qualificatiu de 'pesca marítima' pot induir a errors quant a l'objecte d'aquesta i quant a la competència normativa exercitada…Des d'una altra perspectiva, l'avantprojecte de llei regula la pesca de marisc i l'aqüicultura i desplega normativament les bases estatals en matèria d'ordenació del sector pesquer, extrems que no reben cap referència en el títol de l'avantprojecte de llei".

A.3.-Reglaments executius: preceptivitat de la consulta.

Aquest Consell ha tingut ocasió de pronunciar-se en distints dictàmens sobre una qüestió objecte de discrepàncies doctrinals i jurisprudencials respecte de què s'entén per "reglament executiu". Qüestió que ve dotada de singularitat pròpia respecte d'aquell debat general, per l'atribució competencial que realitza la Llei de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, que estableix la consulta preceptiva a aquest en els casos de "projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que es dicten en execució de lleis i les seues modificacions" (article 10.4). En aquest sentit, el Dictamen 493/98, sobre el "projecte de decret pel qual s'assignen les funcions de control metrològic i s'estableixen les condicions del seu exercici", conté en la consideració primera que:

"Si efectivament es tractara d'un reglament exclusivament organitzatiu, aquesta consulta no

tindria caràcter preceptiu, ja que no es tractaria d'una 'disposició de caràcter general', en els termes de l'article 10.4 de la Llei 10/1994, o d'un 'reglament executiu' en la terminologia clàssica, sinó d'un reglament amb efectes 'ad intra', en el si de l'administració, i per tant mancant del tret de 'generalitat' dels reglaments executius.

Al contrari, el projecte de reglament sotmés a consulta conté, a pesar del seu caràcter essencialment organitzatiu, determinades disposicions amb efectes 'ad extra', en les relacions de l'administració amb els ciutadans; i, per tant, parcialment té també trets de reglament executiu.

El dictamen ha estat sol·licitat amb tal caràcter de preceptivitat 'per ser un reglament d'execució de la Llei 3/1985, de 18 de març, de metrologia', però la Generalitat Valenciana no té competències per a desplegar la citada llei amb altres efectes que els purament organitzatius. La preceptivitat del dictamen deriva no de ser reglament executiu de la citada llei estatal, sinó de ser un projecte de disposició que conté normes de caràcter general, i de desplegament de la legislació bàsica estatal en altres matèries distintes de la metrologia".

Aquesta qüestió també es va suscitar respecte de l'ordenament jurídic comunitari europeu. En concret, el Dictamen 429/98, versa sobre un projecte de decret elaborat en execució d'un reglament comunitari. S'hi analitza exhaustivament la interpretació del citat article 10.4 de la Llei de Creació del Consell, anteriorment transcrit, respecte d'un tipus de norma no explícitament inclòs en el citat precepte:

"Respecte del caràcter d'aquesta consulta, l'article 10.4 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, estableix que aquesta té caràcter preceptiu en el cas de 'projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que es dicten en execució de lleis i les seues modificacions'.

En aquest cas, el text sotmés a consulta és un projecte de reglament. No obstant això, no es dicta en 'execució' d'una llei en sentit formal, sinó en desplegament d'un reglament comunitari. En concret, del Reglament (CEE) núm. 2251/92, de la Comissió, de 29 de juliol de 1992, relatiu als controls de qualitat de les fruites i hortalisses fresques.

Es pot assenyalar respecte d'això, que la incorporació d'Espanya a les comunitats europees ha suposat l'alteració del sistema tradicional de fonts del Dret, en el qual s'insereix ara també el Dret Comunitari.

El Tractat de la Comunitat Europea, en l'article 249, després de la renumeració operada en aquest pel Tractat d'Amsterdam, de 2 d'octubre de 1997, estableix que 'el reglament tindrà un abast general. Serà obligatori en tots els seus elements i directament aplicable en cada Estat membre'.

Per tant, des d'un punt de vista substantiu, el reglament comunitari té un 'abast general', característica predicable de les lleis i dels reglaments estatals o autonòmics. Característica a les quals s'uneixen les d'efecte directe i primacia del Dret comunitari derivat (així, pel que es refereix als reglaments comunitaris, les sentències del Tribunal de Justícia de la Comunitat Europea -SSTJCE- de 14-12-1971, 4 i 12-12-1974, 30-11-1978 i 27-9-1979, entre moltes altres).

Per una altra banda, és innegable que en dictar normes la Comunitat Europea està incidint en matèries sobre les quals abans tenia competències l'Estat o les comunitats autònomes. Amb això, es produeix un desplaçament competencial que té el seu reflex en el sistema de fonts. I així, és possible que la normativa comunitària regule una matèria de forma que impedesca, en l'àmbit de la Comunitat Europea, la intervenció normativa estatal i autonòmica, en regular exhaustivament aquesta, o que la seua regulació permeta un desplegament normatiu per part de les comunitats autònomes i el vede a l'Estat, per haver esgotat la norma comunitària l'àmbit propi de la legislació

bàsica estatal; o, finalment, és possible que la competència per part de la Comunitat Europea permeta un desplegament normatiu estatal i, ulteriorment, autonòmic.

Per tant, el reglament comunitari pot jugar, substancialment, un paper equivalent al de la legislació bàsica estatal. Cas, aquest últim, en què la consulta a aquest òrgan consultiu és, sense lloc a dubtes, preceptiva quan es tracta del desplegament de legislació bàsica. Per això, i des d'aquesta primera aproximació, quan l'objecte de normació (amb independència del seu revestiment formal) és anàleg al d'una llei estatal, i el projecte de reglament autonòmic el seu complement i desplegament, es pot concloure que la consulta és preceptiva en un cas com aquest.

Des d'una altra perspectiva, la Llei 8/1994, de 19 de maig, per la qual es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea, disposa, en l'addicional primera, que 'el Consell d'Estat haurà de ser consultat sobre les normes que es dicten en execució, compliment i desplegament del Dret comunitari europeu, de conformitat i en els termes que estableix la pròpia llei orgànica'.

També amb anterioritat, la Llei 47/1985, de 27 de desembre, de Bases de Delegació al Govern per a l'aplicació del Dret de les comunitats europees, va establir, en l'article 4t, que 'el Consell d'Estat dictaminarà... les disposicions reglamentàries que es dicten en execució, compliment o desplegament de la normativa comunitària europea...'. El Consell d'Estat ha anat dictaminant projectes de decrets estatals de transposició de directives comunitàries o de desplegament de reglaments també comunitaris; subsumint en el supòsit de l'article 22.3 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat (consulta preceptiva en cas de reglaments executius) casos, com aquest, de desplegament de normativa comunitària (així, els dictàmens 197/94 i 1334/95, entre altres).

Si prenem en consideració que, en punt a l'adequació a l'ordenament jurídic dels nous projectes normatius, juga el Consell d'Estat respecte del Govern Central un paper anàleg al d'aquest Consell Jurídic Consultiu respecte del Consell, es pot concloure, també des d'aquesta segona perspectiva, en la preceptivitat de la consulta".

A.4.- Preàmbuls o exposicions de motius de disposicions generals.

Respecte dels preàmbuls o exposicions de motius en els projectes normatius, aquest Consell ha realitzat diversos tipus de consideracions, entre les quals destaquen les següents:

Es va considerar excessivament prolix en el Dictamen 486/98, ja que s'incorpora com a exposició de motius de l'avantprojecte de llei la memòria justificativa d'aquest.

El cas oposat va ser el que va donar lloc al Dictamen 34/98, en què es va comunicar la necessitat de major explicitació dels motius, objecte i finalitat del projecte de norma.

En alguns casos, es va assenyalar que faltava expressar explícitament la competència autonòmica en virtut de la qual es dicta la norma: dictàmens 32/98, 38/98, 88/98, 102/98, 112/98, 416/98, 485/98, 531/98, i en altres (v. gr. 104/98), l'omissió a la legislació bàsica estatal que es desplega; i en el Dictamen 485/98, a més, que faltava "una al·lusió a la doctrina constitucional sobre la distribució de competències en [la] matèria…".

A.5.- Incloure la fórmula "conforme" o "oït" el Consell en projectes normatius.

Finalment, respecte del compliment del que estableixen els articles 2.5 de la Llei de Creació del Consell Jurídic, i 6 del seu Reglament, l'últim paràgraf del preàmbul o l'exposició de motius ha d'incloure l'expressió, de si el projecte normatiu s'aprova "conforme" amb el Consell, en el cas d'haver atés les observacions essencials eventualment realitzades, o "oït" en cas contrari.

En els assumptes objecte dels dictàmens 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 i 666/98, es va assenyalar la necessitat d'incloure correctament tal menció respecte del dictamen emés per aquest Consell.

B) DICTÀMENS RELATIUS A EXPEDIENTS INSTRUÏTS PER L'ADMINISTRACIÓ VALENCIANA.

El nombre de consultes en aquest tipus de matèries (responsabilitat patrimonial, recursos extraordinaris de revisió, contractació administrativa, etc., article 10, apartat 8è, lletres a) a g) de la Llei de Creació del Consell) ha estat el quantitativament més nombrós: 630 consultes, cosa que representa un 92,62% del total de consultes realitzades durant 1998.

Respecte d'aquestes consultes, s'han realitzat consideracions de diversa índole per part del Consell Jurídic Consultiu, entre les quals es poden distingir algunes de tipus general, i altres referides exclusivament al tipus de matèria concreta de què es tracte.

B.1.- Qüestions procedimentals, en general.

Així, pel que respecta les primeres, es poden destacar les següents:

- L'expedient remés no pot considerar-se, estrictament, com a tal.

En un nombre important de consultes s'ha remés la documentació sense foliar, sense numerar els documents, les fotocòpies sense adverar; i, en algunes ocasions, il·legibles, etc.

Extrems, tots ells de caràcter formal, però que tenen una doble transcendència: per una banda, que aquest Consell puga tenir un coneixement íntegre de les actuacions practicades al llarg del procediment administratiu; i, alhora, garantia per als ciutadans que la resolució que, finalment, s'adopte, ha pres en consideració la totalitat dels documents que formen l'expedient i la integritat d'aquells.

Per això, en ocasions, el Consell ha sol·licitat que es completara l'expedient amb determinats documents que, fins i tot, constaven en poder de l'administració però no s'havien incorporat a aquest.

- **L'expedient no estava foliat** en els procediments que van donar lloc als dictàmens 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 ordenat), 81/98 (no ordenat, ni numerats els documents, ni índex d'aquests), 86/98, 94/98, 96/98, 97/98, 98/98, 100/98, 116/98, 126/98, 127/98 (ni numerats els documents), 143/98, 144/98, 146/98, 147/98, 174/98, 175/98, 176/98, 178/98, 216/98 (a més, està desordenat i alguns documents estan duplicats), 222/98, 223/98, 250/98 (a més està parcialment desordenat i alguns documents estan duplicats), 308/98 (els documents tampoc estan numerats i no s'acompanya índex d'aquests), 318/98 (ni documents numerats, ni es va acompanyar índex), 341/98, 353/98 (no està foliat, ni els documents numerats, ni s'acompanya índex d'aquests), 376/98, 387/98, 399/98 (tampoc índex), 401/98, 405/98, 408 /98, 413/98, 416/98, 423/98, 443/98 (inclou còpies sense adverar i no s'acompanya d'índex de documents), 447/98, 459/98, 482/98, 489/98, 494/98, 497/98, 504/98, 510/98, 511/98, 512/98 (tampoc els documents estan numerats i no es va acompanyar d'índex), 513/98 (els documents no estan numerats i no es va acompanyar índex), 515/98, 529/98, 533/98 (no estan els documents numerats ni tampoc es va acompanyar d'índex), 534/98, 535/98, 536/98, 545/98, 546/98, 547/98, 554/98, 562/98 (tampoc índex), 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 (documents també sense numerar, ni adjunta índex), 669/98, 673/98, 674/98, 680/98, 689/98, 692/98, 695/98, 702/98 i 705/98,

- Contenien documents que eren **còpies sense adverar**, amb la qual cosa manquen de força provatòria (STS de 13 d'octubre de 1987 i posteriors), en els assumptes que van donar lloc als següents dictàmens: 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 (tots els documents són còpies sense adverar, excepte la proposta de terminació convencional), 71/98, 94/98, 113/98 (expedient compost en la pràctica totalitat de còpies sense adverar, els seus documents no estan numerats, alguns d'ells estan per duplicat i fins i tot per triplicat i no s'adjunta índex d'aquests), 116/98, 125/98, 145/98 (tots els documents de la Corporació local són còpies sense autenticar, segellats per la Conselleria, però sense signatura de funcionari ni diligència de cap acarament), 174/98, 178/98, 387/98, 407/98, 413/98, 494/98, 511/98, 515/98, 632/98, 638/98, 680/98 i 695/98.

<u>- Defectes procedimentals:</u>

En nombrosos expedients s'han detectat defectes procedimentals de diversa índole, amb major o menor rellevància, però que en tot cas s'han comunicat en els corresponents dictàmens amb la finalitat última, també, de salvaguardar els drets dels administrats. En alguns casos tals defectes, com la falta del tràmit d'audiència als interessats, ha exigit que el Consell sol·licitara que es completara l'expedient amb el citat tràmit; ja que del contrari la resolució podria estar viciada de nul·litat.

Així, entre els defectes procedimentals detectats es poden destacar els següents:

- *No consta acord d'incoació del procediment* en l'assumpte sobre el qual va recaure el Dictamen 482/98,

- o d'*admissió de la reclamació de responsabilitat patrimonial*; exigència derivada de l'article 6.2 del Reglament aprovat per Reial Decret 429/1993, en relació amb els articles 78.1 i 74.1 de la Llei 30/1992: dictàmens 9/98, 99/98, 214/98 i 342/98.

- En altres casos, l'*acord d'incoació de l'expedient* es va adoptar *per un òrgan incompetent*: Dictamen 492/98 (l'acord d'incoació és de l'alcalde quan l'òrgan de contractació, per la quantia, era el Ple).

- L'administració no va sol·licitar l'*acreditació de la representació* en els expedients en els quals van recaure els següents dictàmens: 4/98 (acrediten la representació els lletrats en el tràmit de vista i audiència i per pròpia iniciativa), 562/98 (no sol·licita l'acreditació de la representació del reclamant, ni de l'existència de l'associació a la qual diu representar), 592/98, 602/98, 618/98 (alumne major d'edat, de centre d'educació especial), 619/98 (representació de companyia asseguradora), 642/98 (no queda acreditada la representació de la mercantil en el nom de la qual es reclama), 668/98 (no s'acredita ni la relació del presumible fill del lesionat amb l'herència jacent del difunt, ni la representació atorgada per aquell en favor d'un tercer, que és qui va formular la reclamació, per la qual cosa el Consell Jurídic Consultiu va concloure que la resolució havia de ser estimatòria, però sols indemnitzable amb l'acreditació prèvia de la legitimació del reclamant).

- O no va exigir l'*acreditació de la titularitat del bé en el qual s'havien sofert els danys* pels quals es reclamava en els assumptes sobre els quals es van dictar els següents dictàmens: 6/98 (titularitat de l'habitatge), 40/98 (titularitat del vehicle), 41/98 (titularitat d'un camp d'oliveres), 73/98 (titularitat del vehicle), 91/98, 175/98, 489/98 (titularitat del vehicle), 510/98 (titularitat del vehicle), 546/98 (titularitat del vehicle), 619/98 (ni es va acreditar la titularitat del vehicle, ni l'abonament de la indemnització de la companyia d'assegurances al seu assegurat que legitimara la companyia citada per subrogació, en haver pagat, el que el faria tenir un interés directe, segons la jurisprudència), 639/98 (titularitat del vehicle), 648/98 (titularitat del vehicle), 650/98 (titularitat del vehicle).

- En molts casos, l'*ampliació del termini per a resoldre*, possibilitat considerada en l'article 42 de la Llei 30/1992, ha estat *adoptada per un òrgan incompetent*:

Aquesta observació també es va reflectir en distints dictàmens i en la Memòria de 1997 d'aquest Consell el que, possiblement, va originar que es dictara una resolució

de delegació de competència del conseller de Sanitat, delegant la competència en el secretari general de la citada conselleria (*Diari Oficial de la Generalitat Valenciana* de 15 de setembre de 1997): dictàmens 52/98, 528/98 i 609/98; i, abans d'aquesta data, que la resolució d'ampliació del termini la dictara el propi conseller (cfr. dictàmens 487/98, 563/98 i 684/98).

No obstant això, han continuat arribant expedients d'aquesta conselleria, d'incoació anterior a la citada resolució, que continuaven incorrent en el mateix vici procedimental en els assumptes recaiguts en els dictàmens següents: 4/98, 7/98, 16/98, 123/98, 132/98, 142/98, 179/98, 246/98, 311/98, 403/98, 500/98 i 635/98.

Respecte dels expedients remesos per la Conselleria de Cultura, Educació i Ciència s'ha incorregut en aquest mateix vici procedimental en els següents assumptes: 6/98, 17/98, 19/98, 7/98, 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 què, a més, es va dictar transcorregut el termini per a resoldre) i 545/98 (termini en què tampoc es va resoldre).

- En algunes ocasions, *l'expedient no s'ha instruït en valencià*, quan havia estat aquest l'idioma elegit per l'interessat o amb el qual va presentar el seu escrit inicial, i fins i tot posteriors, dirigit a l'administració. Defecte, aquest, que ja va ser objecte de consideració en els dictàmens 65/97 i 233/97, i recollit en la Memòria de 1997, i que pot donar lloc a l'anul·labilitat de la resolució. Qüestió que s'ha tornat a suscitar en els dictàmens següents: 11/98, 51/98, 53/98, 146/98, 147/98, 176/98, 229/98, 488/98 (sols instruït parcialment en valencià), 494/98, 534/98 (s'insisteix, a més, que els actes de comunicació a la reclamant es fan en castellà), 631/98, 639/98, 695/98 i 710/98.

- També s'ha detectat la irregular concessió d'un "tràmit d'al·legacions" amb termini preclusiu de 10 dies; quan, segons l'article 79 de la Llei 30/1992, "els interessats podran, en qualsevol moment del procediment anterior al tràmit d'audiència, adduir al·legacions i aportar documents o altres elements de judici". En canvi, en els expedients el dictamen del qual es ressenya a continuació, s'ha concedit, irregularment, com si fóra un tràmit autònom dins del procediment administratiu: dictàmens 223/98, 224/98, 229/98, 408/98, 447/98, 488/98, 502/98, 565/98 i 596/98.

- Major rellevància adquireixen els supòsits en què, procedint l'*obertura de període provatori*, aquesta no s'ha produït. Prova que no sols és essencial a efectes de protegir els drets dels administrats; sinó que, a més, en el procediment administratiu adquireix uns perfils propis, en establir la llei que "quan l'administració no tinga per certs els fets al·legats pels interessats o la naturalesa del procediment ho exigesca, l'instructor d'aquest acordarà l'obertura d'un període de prova… L'instructor del procediment sols podrà rebutjar les proves proposades pels interessats quan siguen manifestament improcedents o innecessàries, mitjançant resolució motivada" (article

80, apartat 2n i 3r, de la Llei 30/1992). En els assumptes en els quals van recaure els dictàmens 33/98, 71/98, 86/98 i 174/98, no es va fer així.

- Qüestió important, sobretot en els procediments de responsabilitat patrimonial, és l'*informe de funcionament del servei*; com ja es va destacar en distints dictàmens de 1997 i es va recollir en la Memòria d'aquest any. Aspecte que s'ha reiterat en aquest exercici i que s'analitza, *in extenso*, en el Dictamen 73/98, consideració tercera.

- També resulta destacable, per l'eventual generació, en determinats supòsits, de nul·litat de ple dret de la resolució, la *incorporació a l'expedient d'informes posteriors al tràmit d'audiència*; i que, per tant, no poden ser coneguts pels interessats. Això ha suposat la sol·licitud pel Consell que es completara l'expedient amb la concessió d'un nou tràmit de vista i audiència, posant de manifest l'informe o informes posteriors al primer tràmit d'audiència concedit. En altres casos, s'ha estimat que, no obstant tal defecte procedimental, podia entrar-se en el fons de l'assumpte per no generar indefensió als particulars, seguint la doctrina del Tribunal Suprem.

Respecte d'aquestes qüestions, s'ha pronunciat aquest Consell en els dictàmens següents:

- 84/98: informe del cap de l'Àrea de Justícia posterior a les al·legacions de la contractista en un supòsit d'interpretació de contracte administratiu: el Consell Jurídic Consultiu va sol·licitar que es concedira tràmit d'audiència, en existir el citat informe.

- 231/98: la no concessió del tràmit d'audiència en la revisió d'ofici d'una llicència impedeix al Consell entrar en el fons de l'assumpte.

- 308/98: "consta un informe posterior al tràmit d'audiència… no obstant això, el contingut no és determinant respecte de la decisió de fons… el Consell d'Estat ha admés la licitud de l'emissió d'un informe amb posterioritat al tràmit d'audiència quan no s'hi addueixen nous fets, al·legacions o proves (Dictamen 1596)".

- 389/98: Resolució de contracte. Concessió del tràmit d'audiència; i, després, incorporació d'un informe tècnic. Se soslaya la irregularitat perquè tal informe no fa sinó ratificar i reiterar un anterior, també de la direcció facultativa de l'obra.

- 449/98: va informar l'Assessoria Jurídica durant el tràmit de vista i audiència "… de forma tal que el referit informe ni va tenir a la vista, -perquè no s'havia presentat- ni va considerar les al·legacions de les empreses elegides per l'òrgan de contractació…".

- 492/98: informe de la direcció de les obres posterior al tràmit de vista i audiència.

No obstant això "… del seu contingut es desprenen afirmacions que, de ser certes, eren conegudes per la contracta amb anterioritat a la incorporació a l'expedient".

- Significació especial mereixen determinats expedients instruïts per la Conselleria de Cultura, Educació i Ciència en què s'emeten "certificats" pels "instructors" -els secretaris territorials de la Conselleria-: dictàmens 27/98, 66/98, 72/98, 100/98 (sí que se li va concedir nou tràmit d'audiència a instàncies del Servei Jurídic), 176/98 (no obstant això, no s'aprecia indefensió) i 223/98 (ibid).

- Cas singular va ser l'analitzat en el Dictamen 250/98: l'instructor de l'expedient, en els termes de la Circular 5/96, de la citada conselleria, va emetre un informe que formalment era una proposta de resolució en la qual, després d'analitzar els antecedents de fet i els "antecedents" (sic) de dret que va estimar aplicables, concloïa informant favorablement la sol·licitud. En aquest escrit s'afegia la possibilitat de formular al·legacions a la interessada, i se li va notificar a aquesta. "Aquest 'informe' era absolutament improcedent ja que el secretari territorial, en qualitat d'instructor, trasllada a la reclamant una manifestació de voluntat fundada en dret que va poder buidar de contingut el tràmit d'audiència. A instàncies del Servei Jurídic de la Conselleria i, posteriorment, d'aquest Consell, es van donar nous tràmits d'audiència a la reclamant".

- En altres casos, bastant nombrosos, el Consell ha significat el *defectuós contingut de la proposta de resolució*, bé per contenir expressions pròpies de la resolució, bé per no anar subscrites per cap òrgan proponent, o anar subscrites per l'òrgan competent per a resoldre.

  D'acord amb l'Ordre de 7 de juliol de 1986, d'aplicació supletòria en l'esfera autonòmica, es deriva l'exigència de redactar amb claredat cada acte administratiu, siga aquest de tràmit o no.

  S'inclouen en la proposta de resolució expressions pròpies de la resolució, en els expedients en els quals han recaigut els següents dictàmens: 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 i 656/98.

  En altres casos, es remet una "resolució", sense signar, amb espai en blanc per a la signatura del conseller (en lloc de ser signada per l'òrgan proponent): dictàmens 67/98, 73/98, 84/98 (no obstant això, la primera "proposta" de resolució estava acompanyada de l'ofici de remissió del sotssecretari de Justícia, per la qual cosa es va entendre que era aquest l'òrgan proponent), 127/98, 533/98 i 597/98.

- 80/98: no preveu l'elevació al Ple de la Corporació, que és el competent per a

adoptar la revisió d'ofici, com ja va manifestar aquest Consell en els dictàmens 244/97 i 29/98.

Cas singular va ser l'analitzat en el Dictamen 451/98: en què la proposta de resolució estava subscrita per l'òrgan competent per a resoldre.

- També respecte de les *propostes de terminació convencional* s'ha pronunciat el Consell Jurídic Consultiu, advertint de la irregularitat d'algunes d'elles: "no sembla el més adequat portar a l'expedient el 'model tipus de proposta de terminació convencional', sinó la proposta específica del cas concret que haja motivat el procediment i la seua terminació; i no s'arriba a comprendre com l'expressat 'model tipus'; ni tampoc per què, la pròpia proposta, va signada i rubricada en tots els fulls, pel propi reclamant que no és l'instructor. D'igual forma, i aquest aspecte podria donar lloc a l'anul·lació de la diligència en què es 'fa constar' que l'interessat 'presta la seua conformitat amb la totalitat dels termes d'aquesta proposta d'acord…', el que s'expressa en foli a part, i no està autoritzada per signatura de cap funcionari que puga 'fer constar', com es diu el que expressa tal diligència. En tot cas, l'expressada diligència ha d'anar autoritzada per l'instructor que és, conforme a l'article 8 del Reial Decret 429/1993, el que ha de proposar a l'òrgan competent l'acord amb l'interessat la terminació convencional del procediment…": dictàmens 55/98, 57/98, 70/98, 78/98, 101/98 i 173/98.

Des d'una altra perspectiva, també s'ha assenyalat que les propostes de terminació convencional no han de formular-se amb posterioritat al tràmit d'audiència, (encara que això no genera la nul·litat de la resolució): article 8 del Reglament aprovat per Reial Decret 429/93. És el cas dels expedients que han generat els dictàmens 483/98 i 528/98.

En tercer lloc, s'ha destacat respecte del contingut de les propostes de terminació convencional que:*"Amb tals afirmacions sobre l'existència de la relació de causalitat contingudes en una proposta de terminació convencional, amb acord indemnitzatori, a la qual l'interessat ja ha prestat l'aquiescència, queda desfigurat l'institut de la responsabilitat patrimonial, més enllà del legalment possible i desitjat, ja que la responsabilitat patrimonial, de naturalesa pública, no pot ser fruit d'un pacte o negoci inter partes".*

"Per això, l'exposició de motius de l'actual Reial Decret 429/1993, de 26 de març, va tenir cura de precisar que …'Òbviament, l'acord de terminació convencional no pot incloure, com a tal acord amb un particular, cap tipus de transacció sobre l'existència o no de relació de causalitat o de reconeixement pactat de la responsabilitat de les administracions públiques'.

"En conseqüència, en el conveni indemnitzatori que, si escau, puga formalitzar-se de forma subsegüent a l'emissió d'aquest dictamen, i conforme a la mateixa naturalesa, hauran d'eliminar-se les al·lusions que en l'actual proposta de terminació convencional es realitzen sobre els fets i la presència o l'absència de la necessària relació de causalitat, l'apreciació del qual sols competeix a l'òrgan competent per a resoldre, amb el dictamen previ d'aquest òrgan consultiu, sense possibilitat de pacte o conveni" (dictàmens 523/98 i 540/98).

- Finalment, pel que respecta a qüestions procedimentals, aquest Consell ha detectat la irregular o innecessària utilització de la facultat d'*acumulació de procediments* a l'empara de l'article 73 de la Llei 30/1992: així, en el Dictamen 197/98, es va assenyalar que "… la pròpia conselleria no ha refós en un únic expedient els numerats amb el 75/95 i el 85/95: no hi ha una única numeració de documents, ni una única foliació, ni un únic índex. Per una altra banda, s'ha acumulat l'expedient 75/95 al 85/95, quan hauria de fer-se a la inversa, per aplicació del criteri cronològic (article 74.2 de la Llei 30/1992). A més, realitzar l'acumulació quasi al final de la tramitació dels respectius expedients, no sembla que haja estat útil a l'economia procedimental a la qual serveix l'article 73 de la Llei 30/92 citada, i ha tingut com a conseqüència una proposta de resolució que, en la majoria dels apartats, ha de diferenciar entre ambdós reclamants".

B.2.- Procediments de responsabilitat patrimonial.

Els expedients de responsabilitat patrimonial durant l'any 1998, continuant la tendència de l'any anterior, han estat quantitativament i percentualment molt nombrosos (570 dictàmens, el 80,16% del total).

Respecte d'aquest tipus d'expedients s'han produït una sèrie de pronunciaments específics del Consell, per tal de coadjuvar a una millor tramitació d'aquests i a una resolució més ajustada a dret. No obstant això, moltes de les consideracions de tipus procedimental exposades en l'apartat anterior són també aplicables, en nombrosos supòsits, als expedients de responsabilitat patrimonial.

Tan sols es ressenyen ací els específicament relatius a aquests.

- Requalificació per l'administració de les reclamacions prèvies a l'exercici de les accions civils i laborals com a reclamacions patrimonials.

El Consell Jurídic ha destacat que l'administració ha de comunicar al particular la qualificació de la seua reclamació com de responsabilitat patrimonial, i advertir-lo dels possibles inconvenients processals que puguen produir-se posteriorment per la utilització d'un canal procedimental inadequat, i donar-li l'opció de requalificar, concedint-li tràmit de reparació de la sol·licitud (articles 70 i 71 de la Llei 30/1992). Per la seua transcendència, convé destacar els dictàmens següents en què es va suscitar aquesta qüestió, d'indubtable importància procedimental i, eventualment, processal:

- Dictamen 9/98, supòsit en el qual la reclamant va tenir coneixement que la seua reclamació prèvia a la via jurisdiccional civil estava sent tramitada com a responsabilitat patrimonial 16 mesos després d'interposar-la, en el tràmit de vista i audiència.

- Dictamen 33/98, accepta la requalificació el particular en escrit posterior d'al·legacions. En aquest dictamen es recorden els límits de la requalificació per

part de l'administració: la voluntat expressa del particular i, en segon lloc, la necessitat d'evitar una doble via jurisdiccional.

- Dictamen 48/98, reclamació prèvia a la via judicial laboral en què l'administració, després del tràmit de vista i audiència, va advertir que "de no admetre la requalificació proposada, es resoldrà inadmetent la reclamació presentada per vosté, sense entrar en el fons d'aquesta", davant d'aquesta admonició la reclamant va presentar un escrit en el qual consta que "se servesca continuar el procediment pels tràmits legals establerts", cosa que es va entendre com un consentiment per a la tramitació del procediment com de responsabilitat patrimonial; encara que assenyalant el Consell que "no li resulta lícit per a l'administració realitzar admonicions, quan no velades amenaces, que vagen més enllà d'informar i orientar els ciutadans sobre els requisits jurídics o tècnics que les disposicions vigents imposen a les seues sol·licituds, pel motiu del qual a ells pararan els suposats perjudicis processals d'optar per una via inadequada després que l'administració l'haja advertit" (C. 3ª).

- Dictamen 92/98, no consta requeriment de reparació per l'administració; no obstant això, s'admet perquè "en el curs de les actuacions l'interessat no es va oposar al mencionat procediment". En anàleg sentit, el Dictamen 182/98.

- Dictamen 99/98: es presenta reclamació prèvia a la via judicial civil, l'administració no ofereix al reclamant la possibilitat de requalificar la seua reclamació. Fins i tot en el tràmit de vista i audiència va manifestar que havia entaulat demanda civil pels mateixos fets. Es va considerar que no era procedent la proposta de resolució sobre la base de la responsabilitat patrimonial; en trobar-se l'assumpte "sub iudice": no pot haver-hi dualitat del procediment administratiu/procés civil. A més la proposta de resolució és desestimatòria per entendre que no havia quedat acreditat el nexe causal, quan l'activitat provatòria l'estava desplegant el reclamant davant la jurisdicció civil.

- Dictamen 248/98, reclamació prèvia a la via judicial laboral, ratificant-se posteriorment en la mencionada qualificació, i interposant després demanda davant el Jutjat del Social de València. La proposta de resolució era desestimatòria per extemporània. El Consell va concloure que l'administració havia d'acordar l'arxiu d'actuacions.

- Dictamen 478/98, reclamació prèvia amb fonament en els articles 120 a 124 de la Llei 30/92. L'administració requalifica l'escrit com de responsabilitat patrimonial. Havia de fonamentar tal requalificació a l'empara de l'article 71 de la Llei 30/92. No obstant això, el reclamant, en l'escrit de reparació no presta tal consentiment exprés, però tampoc s'oposa a tal requalificació.

- Dictamen 483/98, es presenta inicialment com a reclamació prèvia a la via jurisdiccional, que el Servei Instructor va tramitar des del principi com de responsabilitat patrimonial, amb coneixement d'aquella, que en cap moment va manifestar oposició, queixa o observació al procediment seguit i a la seua

instrucció; sinó que, al contrari, la seua actuació va ser d'activa cooperació cap a la tramitació de l'expedient, instant expressament la ràpida terminació i aquiescència a la proposta d'acord indemnitzatori, per la qual el Consell Jurídic Consultiu va entendre procedent pronunciar-se sobre el fons de l'assumpte.

- Dictamen 487/98, es va tramitar la reclamació com de responsabilitat patrimonial, i es va posar en coneixement dels interessats a pesar de qualificar-se inicialment pels reclamants com de "reclamació prèvia a la via civil". Amb posterioritat, en els escrits d'al·legacions, expressament els formulen com a tal, en posar-los de manifest la Conselleria l'expedient de responsabilitat patrimonial.

- Dictamen 518/98, s'insta una "reclamació prèvia a l'exercici d'acció civil". No es dóna al reclamant l'oportunitat de reparar la seua sol·licitud. No obstant això, s'entra en el fons de l'assumpte perquè "la seua actuació processal sembla indicar l'assentiment a què el procediment s'instruïra conforme al Reial Decreto 429/93".

- Dictamen 536/98, formulada reclamació prèvia a la via judicial civil, l'administració fa cas omís i instrueix com a responsabilitat patrimonial. El reclamant insisteix en la seua reclamació prèvia a la via civil, per la qual el Consell Jurídic Consultiu no entra en el fons de l'assumpte i conclou retrotreure actuacions i resoldre la reclamació formulada.

- Dictamen 541/98, presentada reclamació prèvia a la via civil, l'administració pública instrueix un procediment de responsabilitat patrimonial, quan els mateixos fets s'estan enjudiciant per la jurisdicció civil, per la qual cosa el Consell va entendre que no procedia entrar en el fons de l'assumpte per trobar-se "sub iudice".

- Dictamen 569/98, presentada una "reclamació prèvia a la via jurisdiccional", l'administració la va requalificar com a responsabilitat patrimonial, cosa que no consta que es notificara a la reclamant. Aquesta, en el seu escrit d'al·legacions, considera competent l'ordre social i, per tant, amb distint termini de prescripció (article 43 de la Llei General de la Seguretat Social). El Consell Jurídic Consultiu va concloure que procedia retrotreure actuacions.

- Dictamen 573/98, presentada "reclamació prèvia a la via judicial laboral", l'administració pública requalifica com a responsabilitat patrimonial sense que conste que ho notifique al reclamant. A més tampoc es realitza per l'administració pública una instrucció pròpiament dita. El Consell Jurídic Consultiu conclou que procedeix retrotreure i si l'administració pública insisteix en la requalificació, haurà d'obtenir el consentiment del reclamant; i, si escau, instruir el procediment de responsabilitat patrimonial.

- Dictamen 576/98, la reclamant formula "reclamació prèvia a la via jurisdiccional civil". Davant la requalificació per l'administració pública, la reclamant s'oposa expressament en dues ocasions; i, de fet, va formular demanda civil de judici

ordinari declaratiu de menor quantia. Per això, va sol·licitar la suspensió del procediment de responsabilitat patrimonial "mentre no es resolga la via civil instada per aquesta part". Sol·licitud de suspensió que li va ser denegada per l'administració pública. El Consell Jurídic Consultiu conclou que, "en aquest moment procedimental, no procedeix entrar en el fons de l'assumpte, en trobar-se pendent un procés judicial pels mateixos fets…".

- Dictamen 655/98, la Federació de Panaderia i Pastisseria de la Província de València va presentar "reclamació prèvia a la via judicial": "cap acord o resolució consta en l'expedient pel qual s'altera la qualificació de l'acció…". El Consell Jurídic Consultiu va concloure que procedia la retroacció i requerir el reclamant perquè manifestara clarament i expressament, si mantenia el seu escrit o acceptava la requalificació.

- Dictamen 691/98, presentada inicialment una reclamació prèvia a la via judicial, s'admet la requalificació per l'administració com de responsabilitat patrimonial, perquè no es va oposar a la requalificació, ni va mantenir el caràcter inicial de reclamació prèvia.

- Responsabilitat concurrent de les administracions públiques.

Qüestió d'enorme interés, per la seua incidència directa sobre els ciutadans, és la relativa a l'aplicació de l'article 140 de la Llei 30/1992, que ha estat objecte dels dictàmens següents, des de dues perspectives:

En primer lloc, que hi ha més d'una administració implicada, no se li ha comunicat a la segona d'elles l'existència del procediment de responsabilitat, com exigeix l'article 34 de la Llei 30/1992; Dictamen 33/98: la conselleria rep reclamació per fets ocorreguts en un terme municipal, i no posa en coneixement del seu ajuntament la reclamació, que podia afectar obres titularitat d'aquest, ja que es tractava d'obres d'urbanització connexes: obres de conducció d'aigües de pluges correctament acabades -per l'administració autonòmica- i altres obres d'urbanització parcial inconcloses -encintat de voreres- corresponent a l'administració autonòmica i pavimentació d'aquestes a l'administració local.

En segon lloc, s'ha assenyalat que l'article 140 de la Llei 30/1992, no esgota totes les possibilitats de la responsabilitat solidària, sinó tan sols l'específica que deriva de gestió a través de fórmules col·legiades d'actuació. Dictamen 33/98: la declaració de responsabilitat solidària suposa que una de les administracions indemnitze el particular per la totalitat, sense perjudici de l'acció de regrés contra l'altra administració actuant perquè, amb la deguda contradicció, li reintegre el percentatge que corresponga.

- Acreditació dels danys reclamats.

En alguns dels expedients remesos s'ha detectat la falta d'acreditació dels danys reclamats, el que inevitablement té conseqüències a l'hora de fixar el *quantum* indemnitzatori.

És el cas dels dictàmens 12/98, 488/98, 489/98, 504/98, 619/98, 658/98, 689/98 i 701/98.

- Responsabilitat patrimonial en l'àmbit educatiu.

El Consell ha destacat en nombrosos dictàmens que no es pot establir una doctrina general, aplicable de forma automàtica, als supòsits de responsabilitat patrimonial; sinó que cal atendre sempre el supòsit concret: edat dels alumnes, activitat desenvolupada, etc.

Per una altra part, l'existència d'una Circular específica per a la tramitació d'aquest tipus d'expedients (la Circular 5/96, de la Secretaria General de la Conselleria de Cultura, Educació i Ciència), genera problemes de diversa índole que, ja el 1997, van ser objecte de comentari en la Memòria.

L'any 1998, principalment s'ha reiterat la dubtosa legalitat de la citada Circular quant a la proposta no la formula l'instructor de l'expedient, existint, de fet, dos instructors: dictàmens 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 i 643/98.

- Responsabilitat patrimonial i indemnització del personal al servei de l'administració.

El Consell Jurídic ha manifestat en nombrosos dictàmens que el fonament indemnitzatori en el cas de personal al servei de l'administració pública no es troba en la genèrica responsabilitat patrimonial que, respecte dels ciutadans, es refereix en els articles 139 i ss. de la Llei 30/1992, sinó en la Llei 30/84, de Mesures Urgents per a la Reforma de la Funció Pública (article 23.4), Text Refós de la Llei de la Funció Pública Valenciana (articles 46.b i 55.2.d); i, en determinats casos, en el Decret 24/1997, d'11 de febrer, del Govern Valencià i en l'Ordre de 23 de juliol de 1998, de la Conselleria d'Economia, Hisenda i Administració Pública.

Respecte del procediment aplicable, serà el general previst en la Llei 30/1992, en absència de procediment específic establert a l'efecte. No obstant això, també el Consell ha acceptat expedients instruïts pel canal procedimental de la responsabilitat patrimonial per un doble ordre de motius: en primer lloc, perquè és un procediment que atorga suficients garanties per a les parts; i, en segon lloc i complementàriament, per economia procedimental:

- Dictàmens 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 i 705/98.

No obstant això, en alguns casos, no resulta rellevant el vincle jurídic amb

l'administració, ja que, tot i ser personal al servei d'aquesta, actuen en condició de particulars: és el cas de l'expedient que va donar lloc al Dictamen 565/98: el reclamant és funcionari, però actua com a particular, ja que es tracta d'un professor que té estacionat el cotxe fora del recinte escolar i rep una pedrada en el vidre davanter.

També han estat objecte de dictamen dos supòsits de fet pròxims a la problemàtica que ací es planteja. Així, en el Dictamen 441/98 es va examinar la reclamació d'un objector de consciència que va patir danys realitzant la prestació social substitutòria, que consistia en vigilar xiquets al menjador escolar. El Consell Jurídic Consultiu va concloure en l'aplicació del règim general davant l'absència de normativa específica.

En el cas analitzat en el Dictamen 483/98, es tractava d'una contractada laboral d'una contractista de l'administració que sofreix danys en desplomar-se l'ascensor de l'edifici on prestava els seus serveis "no adquireix major relleu… ja que si l'administració sanitària ha de posar a disposició de la contracta les seues instal·lacions… lògic resulta entendre que aquests, juntament amb tots els seus elements complementaris o accessoris, han de trobar-se en bon estat d'ús i funcionament". En conseqüència, se li dóna el tractament general de la responsabilitat patrimonial.

- Escassa quantia de la reclamació.

És indubtable que la consulta al Consell Jurídic Consultiu és preceptiva quan es tracta de "reclamacions que, en concepte d'indemnització de danys i perjudicis es formulen a la Generalitat Valenciana" (article 10.8.a) de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana); i, més concretament, en els supòsits de reclamacions de responsabilitat patrimonial (article 12 del Reglament aprovat pel Reial Decret 429/1993, de 26 de març).

No obstant això, tal preceptivitat de la consulta, en tot cas, sense establir un límit mínim respecte de la quantia reclamada, ha fet que aquest Consell, a l'igual que el 1997, haja emés un considerable nombre de dictàmens sobre reclamacions d'escassa quantia, fins i tot quan la proposta de resolució i el sentit del Dictamen va ser desestimatori; per això resulta convenient reiterar l'observació continguda en la Memòria de 1997: *"Aquest Consell comparteix amb el Consell d'Estat i amb altres òrgans consultius autonòmics la preocupació davant l'allau d'assumptes iniciats per reclamacions de poc valor, que suposen, tanmateix, un cost considerable per a l'Estat o les comunitats autònomes, les administracions de les quals es veuen obligades a instruir expedients de responsabilitat patrimonial per tal de resoldre problemes d'escassa quantitat.*

La solució a aquesta preocupació no s'aconseguirà més que amb les oportunes reformes legislatives a nivell estatal, tenint en compte que la regulació del sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques és competència exclusiva de l'Estat (art. 149.1.18ª de la Constitució), i de la seua necessitat vol deixar constància aquest Consell tot i que sense entrar a considerar les possibles solucions".

Així, pel que fa a 1998, podrien destacar-se els següents dictàmens la quantia

reclamada dels quals era realment escassa, inferior a les 20.000 pessetes:

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

B.3- Contractació.

L'article 10.8.c) de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de Creació del Consell Jurídic Consultiu, estableix que aquest ha de ser consultat preceptivament en els casos d'expedients instruïts per l'administració de la Generalitat Valenciana sobre "nul·litat, interpretació i resolució dels contractes administratius quan es formule oposició per part del contractista", precepte coincident amb el de l'article 60 de la Llei 13/1995 de Contractes de les Administracions Públiques. L'exercici de la funció consultiva en aquesta matèria ha portat aquest Consell a pronunciar-se en un nombre de 15 dictàmens, cosa que suposa un 2,11% del total de dictàmens emesos.

El Consell ha tingut ocasió de manifestar-s'hi sobre alguns extrems que sembla convenient treure a col·lació a aquesta Memòria:

- La intervenció del Consell Jurídic Consultiu ha de ser prèvia a la resolució del contracte, i no és possible supeditar aquesta a l'eventual pronunciament posterior d'aquest òrgan consultiu, supeditant l'eficàcia de tal acord de resolució a l'ulterior informe d'aquest Consell, ja que tal acord és nul, per no concórrer cap de les causes legalment previstes en l'article 57.2 de la Llei 30/1992, per a demorar l'eficàcia dels actes administratius (Dictamen 24/98).

- Quant a la preceptivitat de la consulta per a l'administració local, l'article 114.3 del Reial Decret Legislatiu 781/1986, (que restringeix el contingut del Reial Decret 390/96, article 26), i també l'article 10.10 de la Llei 10/94, de Creació del Consell Jurídic, porta a la conclusió que sols serà preceptiva la consulta quan hi haja oposició per part del contractista.

- Respecte de la incoació del procediment per a la resolució de contractes, correspon a

l'òrgan contractant. En els assumptes que van donar origen als dictàmens 389/98 i 492/98, referits a dos ajuntaments distints, els respectius contractes havien estat adjudicats pel Ple; i, en canvi, l'acord d'iniciació del procediment de resolució contractual havia estat adoptat per un òrgan incompetent: l'alcaldia.

En un d'aquests expedients, a més, durant la instrucció del procediment de resolució cap funcionari va intervenir formalment en el procediment tramitat: incoació del procediment i proposta de resolució subscrits per l'alcalde: la primera l'havia de fer el Ple, que era l'òrgan de contractació, i la segona el funcionari instructor del procediment: Dictamen 492/98.

- Respecte de la interpretació dels contractes, en l'assumpte que va donar lloc al Dictamen 84/98, es va produir un incompliment per la pròpia administració de la referència continguda en el plec de clàusules particulars, en no exigir que constara el preu unitari de l'hora treballada a la Mercantil que va resultar adjudicatària del concurs, per això es va suggerir un major zel en la verificació dels requisits continguts en els plecs de clàusules administratives.

- Menció especial mereixen els *supòsits de contractació en què pot sorgir*, eventualment, *responsabilitat pels danys i perjudicis irrogats a un particular*. En concret, es tracta de l'anàlisi hermenèutic de l'article 98 de la Llei 13/1995, de Contractació de les Administracions Públiques, que va ser objecte d'estudi per aquest Consell per primera vegada en el Dictamen 214/98, que, pel seu interés per a ulteriors assumptes, reproduïm parcialment una de les seues consideracions:

"El particular té la possibilitat de formular el requeriment previ a l'òrgan de contractació perquè aquest es pronuncie sobre a quina de les parts contractants correspon la responsabilitat. Aquest requeriment no pot identificar-se amb una reclamació de responsabilitat patrimonial. No sols perquè aquest té un règim jurídic propi, sinó també perquè en un i l'altre cas, la resposta de l'administració és qualitativament distinta. Quan el particular exerceix l'opció de formular el requeriment previst en l'article 98.3 de la Llei 13/1995, el pronunciament de l'administració serà un acte declaratiu que es pronunciarà respecte de quina de les parts contractants considera responsable. Aquest acte declaratiu anirà seguit de la reclamació que estime oportuna el particular. Cas que assenyale que la responsabilitat és del contractista, obre una doble possibilitat al particular: dirigir-se contra el contractista i, si escau, acudir a la jurisdicció civil; o, cas de discrepar de l'acte declaratiu, acudir a la jurisdicció contenciosa administrativa.

En canvi, en el cas que el particular reclame en via administrativa la responsabilitat patrimonial de l'administració, aquesta haurà de pronunciar-se expressament sobre aquesta, i és aquest acte revisable en via contenciosa administrativa.

En aquest cas, el particular ha formulat una reclamació de responsabilitat patrimonial, i la proposta de resolució no s'ha limitat a resoldre aquesta, sinó que amb una tècnica dubtosa, ha donat a la citada reclamació, simultàniament, el tractament del requeriment previ considerat en l'article 98.3 citat. I, a més, s'ha pronunciat sobre la quantia indemnitzatòria "sense perjudici d'ulterior valoració". En tot cas, la proposta de resolució remesa no es pronuncia expressament sobre la responsabilitat patrimonial de l'administració, que era el reclamat pels particulars, per això la resolució que finalment es dicte hauria de ser congruent

amb l'acció exercida pels reclamants i pronunciar-se expressament respecte de la responsabilitat patrimonial de l'administració.

Respecte del fons de l'assumpte, es tracta de dilucidar, si de la interpretació de l'article 98 citat ha de concloure's que, davant una reclamació de responsabilitat patrimonial com la formulada, l'administració sols ha d'indemnitzar en els casos previstos en aquest propi article: quan els danys siguen conseqüència immediata i directa d'una ordre de l'administració; o, alternativament, quan els danys tinguen el seu origen en vicis del projecte elaborat per l'administració.

Una interpretació literal de l'article 98 sembla conduir a la conclusió que solament en aquests dos casos l'administració haurà de respondre dels danys i perjudicis causats.

Per contra, una interpretació sistemàtica del precepte condueix a la conclusió contrària. Per una altra banda, de la pròpia Llei 13/1995 tampoc es desprén expressament que l'administració no haja de respondre quan els danys i els perjudicis ocasionats als particulars ho són a conseqüència de l'execució d'una obra pública. En primer lloc, el propi article 98.3 de la Llei 13/1995 configura el requeriment previ a l'òrgan de contractació com una possibilitat o facultat, segons es desprén del contingut del propi article: "podran requerir prèviament… l'exercici d'aquesta facultat". Per una altra banda, l'article 44.b) de la citada Llei preveu que les garanties definitives (dels contractes) respondran "… dels danys i perjudicis ocasionats a aquesta (a l'administració) amb motiu de l'execució del contracte o en el supòsit d'incompliment d'aquest, sense resolució".

En definitiva, de la interpretació sistemàtica de l'article 98 es conclou que davant una reclamació de responsabilitat patrimonial de l'administració, ha de resoldre's aquesta, i, si escau, confiscar la fiança definitiva al contractista o, en el seu defecte, repetir contra ell.

En el supòsit objecte de dictamen concorren en aquest cas els requisits per a apreciar la responsabilitat patrimonial de l'administració.

No obstant això, i pel que respecta a la relació "ad intra" entre l'administració i el contractista, els danys causats als reclamants no tenen el seu origen en una ordre immediata i directa de l'administració, ni en un vici del projecte d'obres (article 98.2 de la Llei 13/1995).

Per tant, l'administració, una vegada indemnitzats els reclamants, podrà confiscar de la fiança definitiva i, si escau, repetir contra el contractista".

B.4.- Revisió d'ofici.

L'article 10.8.b) de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de Creació del Consell Jurídic Consultiu, estableix la preceptivitat de la consulta en els supòsits de revisió d'ofici; consulta que, a més, resulta vinculant en el cas de la revisió d'actes nuls de ple dret, de conformitat amb l'article 102.1 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

El nombre d'assumptes dictaminats en expedients de revisió d'ofici ha estat de 33, cosa que suposa un 4,64% sobre el total de dictàmens emesos.

Respecte d'aquesta matèria, sembla rellevant presentar a aquesta Memòria les següents consideracions realitzades amb motiu de determinades consultes:

- Dictàmens 29/98, 80/98, 181/98: "La proposta de revisió d'ofici correspon adoptar-la

al Ple de l'Ajuntament i no a un altre òrgan o autoritat municipal, en ser l'òrgan suprem de la Corporació (en virtut de l'article 22.2.1 de la Llei 7/85), ja que en definitiva, significa la instància revisora en l'exercici d'una acció administrativa amb matisos pròxims a l'acció judicial i l'exercici d'aquestes accions està atribuït al Ple de l'Ajuntament pel citat article 22 de la Llei 7/85, i l'acord resolutori ha de ser, almenys per la seua transcendència, adoptat pel Ple Corporatiu, (SSTS 3-6-85 i 2-2-87, entre altres)".

- Quant al procediment de revisió d'ofici referit a les corporacions locals mereix destacar-se el Dictamen 519/98 *"... cap instrucció s'ha donat al procediment de revisió d'ofici després de la seua iniciació. No s'ha fonamentat quina és la causa de nul·litat o d'anul·labilitat que puga viabilitzar la revisió. Tampoc s'ha incorporat al procediment cap informe jurídic de funcionari municipal... i, sobretot, s'ha omés el tràmit d'audiència i vista de l'expedient als interessats"*.

- I, finalment, quant als límits revisoris, es va pronunciar aquest Consell en el sentit que *"... no poden revisar-se d'ofici dues resolucions de l'alcaldia del municipi de B, encara que s'hagueren dictat prescindint totalment i absolutament del procediment legal o reglamentàriament establert, si per a això es continua un procediment de revisió que, al seu torn, torna a prescindir del procediment establert o de tràmits essencials d'aquest"* (Dictamen 519/98).

B.5.- Urbanisme.

Segons la Llei de Creació d'aquest Consell, en l'article 10.8.c), la consulta a aquest és preceptiva en el cas de "modificació dels plans d'urbanisme, les normes complementàries i subsidiàries i els programes d'actuació que tinguen com a objecte una diferent zonificació o ús urbanístic de les zones verdes o dels espais lliures previstos".

En l'exercici de 1998 s'han emés un total de 20 dictàmens sobre urbanisme, cosa que suposa un 2,81% del total de dictàmens aprovats.

Ja en el Dictamen 50/97 (i recollit en dictàmens posteriors i en la pròpia Memoria de 1997), aquest Consell va delimitar l'abast de la consulta preceptiva en aquesta matèria; assenyalant, a més, la contradictòria redacció de la Llei 6/1994, de 15 de novembre, Reguladora de l'Activitat Urbanística (més en concret, el seu article 55) i la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de Creació d'aquest Consell, a pesar de la tramitació en les Corts Valencianes de forma coetània.

Durant 1998, el Consell Jurídic Consultiu ha tingut ocasió de fer determinades consideracions en aquesta matèria que sembla rellevant portar ací:

- Casos de consultes no preceptives por no "tenir com a objecte una diferent zonificació o ús urbanístic de les zones verdes o dels espais lliures previstos" (article 10.8.e) de la Llei).

Dictàmenes 3/98 (l'objecte era crear una reserva de sòl dotacional públic en una

parcel·la ubicada en sòl no urbanitzable protegit), 516/98 *"l'instrument urbanístic de què es tracta no té com a objecte una diferent zonificació sinó una altra finalitat global, s'estima que no li seria d'aplicació l'article 10.8.c) de la Llei 10/1994, en atenció a què no s'està davant un supòsit d'alteració aïllada i concreta -STS de 27-4-83- ni tampoc d'arribar a una zonificació o atribució d'ús distint, a les zones verdes, ja que si zonificar és atribuir uns usos determinats a uns terreny concrets, en el cas que s'estudia, la destinació a zones verdes no s'altera, sinó que ho continua mantenint"*. El Dictamen 584/98 es pronuncia en el mateix sentit.

606/98: *"No té com a objecte una diferent zonificació o ús urbanístic de cap zona verda o espai lliure, sinó una distinta localització de la zona destinada a equipament docent i de part de la zona verda ja prevista en l'ordenació anterior"*.

- Importància del tràmit d'informació pública i del contingut dels anuncis inserits per imperatiu de l'article 38 de la Llei Reguladora de l'Activitat Urbanística: Dictamen 479/98: *" A més, mentre que l'anunci del diari no oficial va al·ludir a la "modificació de les Normes Subsidiàries de Planejament per canvi de qualificació de zona verda a ús públic recreatiu esportiu i ampliació de zona verda", és a dir, el contingut encara parcial de l'acord de modificació en curs, l'anunci que consta en el Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, literalment es refereix a "la modificació de les normes subsidiàries de planejament, per creació de zones de protecció paisatgística en aquest terme municipal", cosa que no és l'objecte de la modificació, amb caràcter principal ni amb caràcter secundari, ni s'atén al contingut de l'acord municipal. Però és que, a més, en cap d'ambdós anuncis s'indica, -tal com ho va acordar la corporació-, que si no es presentaven reclamacions durant el període d'exposició al públic, i sense necessitat de posterior acord, es considerava "... aprovat provisionalment aquest acord", quan tal vegada s'hauria d'al·ludir modificació en tramitació.*

No resulta necessari subratllar la capital importància del tràmit d'informació pública en els procediments d'elaboració -o modificació- del planejament municipal, ja que és el canal de participació, pràcticament únic, dels ciutadans de col·laborar activament en l'elaboració, cosa que ha provocat una notòria reducció de la possibilitat que els administrats presentaren les seues al·legacions, fet que condueix a la nul·litat del procediment seguit, per vulneració de l'article 63, apartat 1, de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, en relació amb l'article 86, apartat 4, de la precitada llei, i l'article 38, apartat 2, incís a), de la Llei de la Generalitat Valenciana 6/1994, de 15 de novembre, Reguladora de l'Activitat Urbanística". Per això aquest Consell va concloure en la necessitat de retrotreure actuacions al moment immediatament anterior al de la pràctica del tràmit d'informació pública.

B.6.- Alteració de termes municipals.

L'article 10.8.f) de la Llei 10/1994, de Creació d'aquest Consell, estableix la consulta preceptiva a aquest en el cas d'expedients instruïts per l'administració de la Generalitat Valenciana que versen sobre "règim local, quan la consulta siga preceptiva segons la llei, excepte en el supòsit previst en l'article 13.1 de la Llei de Bases de Règim Local, el Dictamen del qual podrà ser emés pel Consell d'Estat quan així ho acorde l'òrgan competent".

El citat precepte de la Llei de Bases de Règim Local, de 1985, va ser el primer contingut en una llei estatal que establia com a alternativa al Dictamen del Consell d'Estat el de l'"òrgan consultiu autonòmic equivalent", precisament en els supòsits d'alteració de termes municipals.

Aquesta aparent antinòmia entre el precepte estatal citat i l'article 10.8.f) de la Llei de Creació d'aquest Consell va ser objecte d'anàlisi detinguda en el Dictamen 124/98 que, pel seu interés, sembla aconsellable treure ací part de la consideració primera:

> *"Prescriu l'article 3.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local, que l'alteració de termes municipals requerirà en tot cas audiència dels municipis interessats i dictamen del Consell d'Estat o de l'Òrgan consultiu superior dels Consells de Govern de les comunitats autònomes, si existira.*
>
> *En relació amb l'anterior, l'article 10, apartat 8, incís f), de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de Creació d'aquest òrgan consultiu assenyala que el Consell Jurídic serà consultat preceptivament respecte d'aquells expedients que instruesca l'administració de la Generalitat Valenciana en matèria de règim local, quan la consulta siga preceptiva segons la llei, "excepte el supòsit previst en l'article 13.1 de la Llei de Bases de Règim Local el dictamen de la qual podrà ser emés pel Consell d'Estat quan així ho acorde l'òrgan competent.*
>
> *Tal dualitat de preceptes, d'apariència dispar quant a l'òrgan que haja d'emetre el dictamen, en el supòsit previst en l'article 13.1 de la Llei 7/1985, ha d'aclarir-se en favor d'aquest Consell Jurídic Consultiu autonòmic, tant perquè la legislació específica que, en aquest cas, és la de Règim Local que clarament difereix tal funció consultiva a l'òrgan autonòmic, on estiguera creat i en funcions, com perquè, tot i atendre a la Llei de Creació d'aquest Consell, cosa que en aquesta s'atorga a l'"òrgan competent" en ordre a sol·licitar el dictamen exigit en la legislació de règim local, no és sinó una facultat que, en aquest cas, s'ha inclinat, segons resulta de l'ofici de petició pel Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana; possibilitat, que, així mateix, s'estableix en l'article 10.5 del Reial Decret 1690/1986, d'11 de juliol".*

C.- "ACORDADES"

El Reglament del Consell Jurídic Consultiu, aprovat per Decret 138/1996, de 16 de juliol, del Govern Valencià, estableix, en l'article 74 que "quan el Consell aprecie la necessitat d'advertència, correcció disciplinària, incoació o indagació de responsabilitats d'empleats públics, ho farà constar mitjançant la fórmula 'acordada', en forma separada del cos del Dictamen, que no es publicarà, i es dictarà en tal cas la resolució 'conforme amb' o 'oït el Consell Jurídic, 'i l'acordat', continuant aleshores les actuacions corresponents".

D.- CONCLUSIÓ

En definitiva, el nombre de dictàmens emés ha estat molt elevat, el que ineludiblement ha dut, en alguns supòsits, a realitzar observacions procedimentals o de fons. En qualsevol cas, percentualment, les objeccions plantejades han estat escasses, i resulta destacable l'elevadíssim nombre de resolucions o disposicions generals adoptades de conformitat amb el criteri expressat pel Consell Jurídic Consultiu: un 88,25%.