



CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

MEMORIA DE 2001

*Que el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana
eleva al Gobierno Valenciano, en cumplimiento de lo dispuesto
en el artículo 77 de su Reglamento, aprobado por Decreto 138/96, de 16 de
julio.*

ÍNDICE

PRIMERA PARTE:

EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DURANTE EL AÑO 2001.

| | |
|---|----|
| I.- COMPOSICIÓN DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO..... | 11 |
| II.- ORGANIGRAMA DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO..... | 15 |
| III.- FUNCIÓN CONSULTIVA..... | 17 |
| A) Estadística de asuntos dictaminados..... | 17 |
| B) Estadística de asuntos sometidos a consulta..... | 26 |
| C) Sentido del dictamen en relación a la propuesta de resolución | 27 |
| IV.- FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO | 29 |
| A) Introducción..... | 29 |
| B) Protocolo..... | 29 |
| C) Convenio Marco de Cooperación entre el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, la Universitat de València y la Fundación Universidad Empresa de Valencia para la formación de prácticas formativas por parte de los estudiantes universitarios..... | 33 |
| V.- PERSONAL E INFRAESTRUCTURA..... | 35 |
| A) Biblioteca..... | 35 |
| B) Servicios de informatización, vigilancia y limpieza..... | 36 |
| C) Informática y bases de datos | 37 |
| D) Registros | 38 |
| E) Presupuesto y personal..... | 39 |

SEGUNDA PARTE:
OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS.

| | |
|--|----|
| I.- INTRODUCCIÓN | 43 |
| II.- LA GARANTÍA ESTATUTARIA | 47 |
| III.- ORGANIZACIÓN | 51 |
| A) El estatuto de los miembros de la Institución consultiva | 51 |
| <u>1.- Introducción</u> | 51 |
| <u>2.- Elementos que no inciden directamente en la objetividad y neutralidad</u> | 52 |
| a) El número de miembros de la Institución consultiva | 52 |
| b) Requisitos personales de carácter objetivo exigidos a los miembros de la Institución consultiva..... | 55 |
| c) Alcance de la compatibilidad con las funciones docentes e investigadoras | 55 |
| <u>3.- Elementos que inciden directamente en la objetividad y neutralidad</u> | 55 |
| a) Requisitos personales de carácter subjetivo exigidos a los miembros de la Institución consultiva..... | 55 |
| b) Duración del mandato | 56 |
| c) Régimen de renovación de los miembros de la Institución consultiva..... | 57 |
| B) El Cuerpo de Letrados | 58 |
| C) La Sección de Estudios: la función de asesoramiento y su institucionalización..... | 61 |
| <u>1.- La función de asesoramiento y la consultiva</u> | 61 |
| <u>2.- La institucionalización de la función de asesoramiento</u> | 64 |
| <u>3.- La experiencia francesa</u> | 65 |
| <u>4.- La experiencia española</u> | 66 |
| a) Las funciones de estudio y asesoramiento en el ámbito estatal | 66 |

| | |
|--|-----|
| b) <i>Las funciones de estudio y asesoramiento en el ámbito de la Comunidad Valenciana</i> | 67 |
| c) <i>Las funciones de estudio y asesoramiento en las superiores Instituciones consultivas</i> | 68 |
| <u>IV. - FUNCIONAMIENTO</u> | 71 |
| A) Legitimación para consultar | 71 |
| <u>1.- La legitimación en otras Instituciones consultivas</u> | 71 |
| <u>2.- La legitimación en el caso del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana</u> | 74 |
| B) La Administración Local | 77 |
| <u>1.- Introducción</u> | 77 |
| <u>2.- La preceptividad de la consulta por la Administración Local: normas, contratos y actos</u> | 79 |
| a) <i>Normas del Estado y de las Comunidades Autónomas</i> | 79 |
| b) <i>Normas dictadas por las Entidades integrantes de la Administración Local</i> | 80 |
| c) <i>Contratos</i> | 81 |
| d) <i>Actos administrativos</i> | 82 |
| <u>3.- La preceptividad de la consulta en materia de revisión de oficio</u> | 82 |
| <u>4.- La preceptividad de la consulta en materia de responsabilidad patrimonial</u> | 83 |
| a) <i>La interpretación de la Ley 30/1992 a la luz del Reglamento de 26 de marzo de 1993</i> | 85 |
| b) <i>El origen histórico de la preceptividad del dictamen en materia de responsabilidad patrimonial; su función de garantía</i> | 85 |
| c) <i>La preceptividad del dictamen inferida del “sistema” de responsabilidad; la interpretación ordinamental</i> | 89 |
| d) <i>La experiencia de las Comunidades Autónomas</i> | 93 |
| C) La responsabilidad patrimonial de la Administración docente y sus límites ... | 101 |

| | |
|---|-----|
| D) La responsabilidad patrimonial y la indemnización de los daños sufridos con ocasión o como consecuencia del ejercicio de funciones públicas..... | 104 |
| E) Plazo para emitir dictamen..... | 110 |
| <u>1.- El “tempo” de la función consultiva</u> | 110 |
| <u>2.- Los plazos ordinarios</u> | 111 |
| <u>3.- El plazo de urgencia</u> | 114 |
| a) Planteamiento general..... | 114 |
| b) La urgencia y la producción de normas..... | 115 |
| c) Recapitulación y sugerencias..... | 116 |

INTRODUCCIÓN

La presente Memoria del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, correspondiente al año 2001, fue aprobada por el Pleno en sesión pública celebrada el día 4 de julio de 2002.

Se ha elaborado para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 77 de su Reglamento (aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio), según el cual:

“Anualmente, el Consejo Jurídico Consultivo elevará al Gobierno Valenciano una memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consejo en el periodo anterior, podrá recoger las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados, y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la administración”.

Esta Memoria consta de dos partes: en la primera se expone la actividad del Consejo; en la segunda se formulan algunas observaciones y sugerencias que resultan de la experiencia consultiva.

PRIMERA PARTE

*EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL
CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA
COMUNIDAD VALENCIANA
DURANTE EL AÑO 2001*



I COMPOSICIÓN DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO

Presidente

Hble. Sr. D. Carlos Climent González

Vicepresidente

Ilmo. Sr. D. Miguel Pastor López

Consejeros

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

Secretario General

Ilmo. Sr. D. José Carlos Navarro Ruiz



SECCIONES DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO

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

LETRADOS DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO

Dª Patricia Boix Mañó

D. Artur Fontana Puig

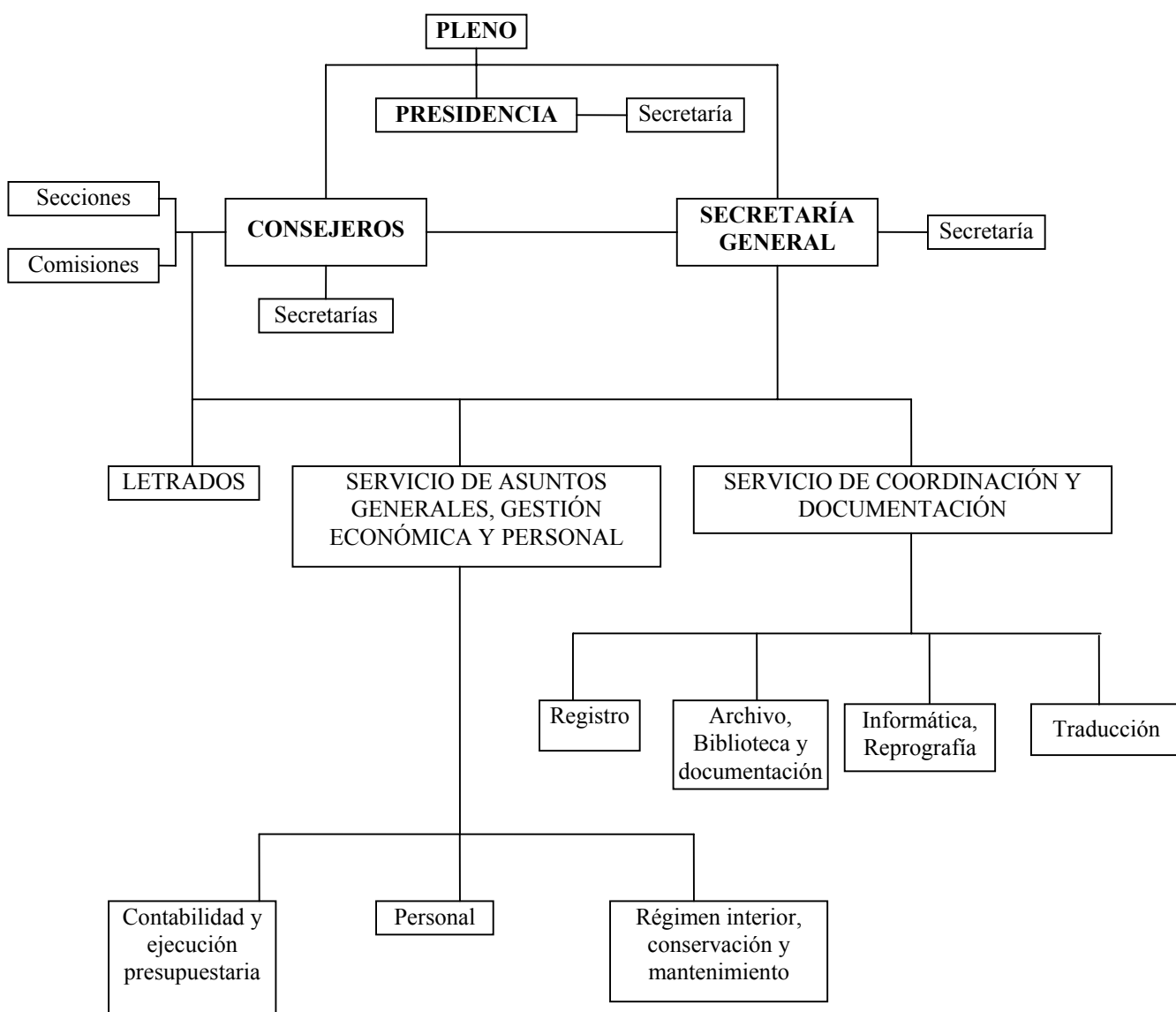
Dª Dolores Giner Durán

D. José Hoyo Rodrigo

D. Julián Talens Escartí

II

ORGANIGRAMA DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO



III

FUNCIÓN CONSULTIVA

La demanda y la oferta están satisfactoriamente compensadas en el funcionamiento del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana. En el año 2001 la demanda ha sido de 564 consultas formuladas y la oferta de 563 dictámenes emitidos.

Esas cifras sitúan al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en un lugar destacado en el conjunto de las superiores Instituciones consultivas creadas por las Comunidades Autónomas. Con unos resultados estadísticos muy similares a los de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña y tan solo superados por el Consejo Consultivo de Galicia (según resulta de los cuadros comparativos que se insertan en la Segunda Parte de esta Memoria). La razón que explica la situación de Galicia, es que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración local se remiten de forma sistemática al Consejo Consultivo de Galicia, mientras que en este Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana sólo son formuladas por las Administraciones locales en contadas ocasiones.

Avanzada la valoración de conjunto, resulta ilustrativo descender al detalle estadístico.

A) Estadística asuntos dictaminados (1 de enero de 2001 a 31 de diciembre de 2001)

| | |
|---|------------------------|
| <u>I. Dictámenes aprobados</u> | 563¹ |
| <u>II. Plenos celebrados</u> | 49 |

¹ Todos los dictámenes han sido aprobados por unanimidad a excepción de los dictámenes 28/2001, 37/2001, 56/2001, 127/2001, 171/2001, 272/2001, 300/2001, 301/2001, 334/2001, 375/2001, 434/2001, 484/2001 y 491/2001 que lo han sido por mayoría.
De los 563 dictámenes emitidos, 99 corresponden a expedientes de 2000.

III. Clasificación de los asuntos por Autoridad Consultante

| | |
|--|------------|
| Presidente de la Generalitat Valenciana | 2 |
| Vicepresidente Segundo del Gobierno Valenciano | 1 |
| Consellera de Agricultura, Pesca y Alimentación | 4 |
| Conseller de Bienestar Social | 12 |
| Conseller de Cultura y Educación | 209 |
| Conseller de Economía, Hacienda y Empleo | 8 |
| Conseller de Industria y Comercio | 3 |
| Conseller de Innovación y Competitividad | 1 |
| Conseller de Justicia y Administraciones Públicas | 15 |
| Conseller de Medio Ambiente | 15 |
| Conseller de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes | 42 |
| Consellera de Portavoz del Gobierno | 1 |
| Conseller de Sanidad | 222 |
| Ayuntamiento de Beniganim | 1 |
| Ayuntamiento de Burjassot | 1 |
| Ayuntamiento de Cullera | 1 |
| Ayuntamiento de Moixent | 1 |
| Ayuntamiento de Mutxamel | 1 |
| Ayuntamiento de Novelda | 1 |
| Ayuntamiento de Nules | 1 |
| Ayuntamiento de Petrer | 1 |
| Ayuntamiento de Real de Montroi | 1 |
| Ayuntamiento de San Vicente de Raspeig | 1 |
| Ayuntamiento de Silla | 1 |
| Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna | 1 |
| Ayuntamiento de Vallada | 1 |
| Ayuntamiento de Vall d'Alba | 1 |
| Ayuntamiento de Vila Joiosa | 1 |
| Comisión Asistencia Jurídica Gratuita de Alicante | 7 |
| Comisión Asistencia Jurídica Gratuita de Valencia | 2 |
| Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia | 1 |
| Entidad Saneamiento Aguas | 1 |
| Universidad de Valencia | 2 |
| TOTAL | 563 |

IV. Clasificación de las consultas por materias

| | |
|--|-----|
| Consultas preceptivas <i>(art. 10 Ley 10/1994)</i> | |
| Anteproyectos de Leyes (art. 10.2) | 8 |
| Proyectos de Decretos-legislativos (art. 10.3) | 0 |
| Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de carácter general (art. 10.4) | 45 |
| Convenios de cooperación entre la Generalitat Valenciana y otras Comunidades autónomas (art. 10.6) | 0 |
| Indemnización de daños y perjuicios (art. 10.8.a) | 452 |
| Revisión de oficio de actos administrativos (art. 10.8.b) | 28 |
| Contratos administrativos (art. 10.8.c) | 13 |
| Declaración caducidad concesión administrativa (art. 10.8.d) | 0 |
| Modificación de los planes de urbanismo, las normas complementarias y subsidiarias y los programas de actuación que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos (art.10.8.e) | 4 |
| Recursos extraordinarios de revisión (art. 10.8.g) | 10 |
| Cualquier otra materia, competencia de la Generalitat Valenciana o de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana, respecto a la que las leyes establecen la obligación de pedir el dictamen (art. 10.10) | 1 |
| Consultas facultativas <i>(art. 9 Ley 10/1994)</i> | |
| Expte. 350/2001, consulta facultativa del Ayuntamiento de Mutxamel. | 1 |
| Expte. 403/2001, consulta facultativa del Ayuntamiento de L'Alcudia de Crespins. | 1 |

Porcentaje de consultas por materias

| | |
|---|--------|
| Anteproyectos de Leyes | 1'42% |
| Proyectos de Decretos-Legislativos | 0% |
| Proyectos de Reglamentos | 7'99% |
| Convenios de cooperación con otras CC AA | 0% |
| Indemnización de daños y perjuicios | 80'28% |
| Revisión de oficio de actos administrativos | 4'97% |
| Contratos administrativos | 2'31% |
| Declaración caducidad concesión administrativa | 0% |
| Modificación del planeamiento urbanístico | 0'71% |
| Recursos extraordinarios de revisión | 1'78% |
| Cualquier otra materia, respecto a la que las leyes establecen la obligación de pedir el dictamen | 0'18% |
| Consultas facultativas | 0'36% |

VI. Dictámenes solicitados urgentes: 23

VII. Asuntos dejados sobre la Mesa

(art. 60 Reglamento)..... 20

VIII. Asuntos retirados del orden del día de la sesión

(art. 22, c) del Reglamento..... 1

IX. Votos particulares emitidos 0

X. Sentido de las resoluciones recaídas en asuntos dictaminados²

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|
| Conforme con el Consejo | 248 | 620 | 353 | 450 | 374 |
| Oído el Consejo | 42 | 75 | 41 | 40 | 17 |

² De conformidad con lo dispuesto en el art. 7 del Reglamento, la autoridad consultante comunicará al Consejo Jurídico Consultivo, en el plazo de quince días siguientes a su adopción, las resoluciones o disposiciones generales aprobadas tras la consulta. Hasta el 31.12.2001 se habían comunicado un total de 2.260 resoluciones.

XI. Proyectos normativos dictaminados.

Por su trascendencia para el conjunto del ordenamiento jurídico valenciano, se acompaña a continuación una relación completa de los anteproyectos de Ley y de los proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que han sido dictaminados en el curso del año 2001

A) Anteproyectos de Ley (art. 10.2, Ley 10/1994).

- *Anteproyecto de Ley de creación de la Agencia Valenciana de la Energía.*
- *Anteproyecto de Ley de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Valencianas.*
- *Anteproyecto de Ley de la Generalitat Valenciana del Libro.*
- *Anteproyecto de Ley de la Generalitat Valenciana de Ordenación del Territorio y del Suelo No Urbanizable.*
- *Anteproyecto de Ley de la Generalitat Valenciana, por el que se modifica la Ley 3/1997, de 16 de junio, sobre Drogodependencias y otros Trastornos Adictivos.*
- *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Protección de la colombicultura y del palomo deportivo.*
- *Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano.*

B) Proyectos de disposiciones de carácter general (art. 10.4, Ley 10/1994).

- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se crea la Inspección Médica Docente.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano de desarrollo parcial de la Ley 30/99 de selección y provisión de plazas de personal estatutario.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se regulan las Medidas de Protección de Menores en Situación de Desamparo.*
- *Proyecto de la Orden por la que se establece el procedimiento de utilización y control de medicamentos estupefacientes en los centros hospitalarios.*

- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se modifica el Decreto 100/1991, de 10 de junio del Consell de la Generalitat Valenciana, por el que se regula la estructura, funcionamiento y composición de la Comisión de Espectáculos y Actividades Recreativas de la Comunidad Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Régimen Jurídico del Servicio Valenciano de Empleo y Formación.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen los requisitos y condiciones básicas de autorización y funcionamiento para consultas de profesionales sanitarios.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales en el ámbito de la Administración de la Generalitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se aprueba la modificación de los Estatutos de la Universitat de València-Estudi General. (modificación arts. 99.2; 116; 119bis.5; 120; 121 y 235, así como introducción de una nueva Disposición Adicional Séptima y otra Disposición Transitoria Trigesimoséptima).*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se establecen las bases y criterios generales uniformes para la selección, formación, promoción y movilidad de todas las Escalas y Categoría de las Policías Locales y Auxiliares de Policía Local de la Comunidad Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se crea una Unidad de Farmacología Clínica, dentro del Programa de Uso Racional del Medicamento.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se desarrolla la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales, sobre “consolidación de empleo temporal del personal incluido en el ámbito de aplicación de dicha Ley”.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se regula el Observatorio del Comercio Valenciano.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se dispone la incorporación de los municipios de Sagunto, Loriguilla y San Antonio de Benageber al Área de transporte metropolitano de Valencia.*

- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano sobre registro y acreditación de centros y servicios de atención y prevención de las drogodependencias y otros trastornos adictivos, en la Comunidad Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano que modifica el Decreto 238/1997, de 9 de septiembre, por el que se constituyen los órganos consultivos y de asesoramiento en materia de drogodependencias y otros trastornos adictivos.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se modifica parcialmente el Decreto 27/1998, de 10 de marzo, por el que se regula la admisión del alumnado en los centros docentes no universitarios de la Comunidad Valenciana sostenidos con fondos públicos.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunidad Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se establece el Procedimiento de Autorización de Nuevas Oficinas de Farmacia en la Comunidad Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se establece el currículo del Grado Superior de las enseñanzas de Música.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se establece el currículo de las enseñanzas superiores de Diseño y se regula el acceso a dichas enseñanzas.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se aprueba la modificación de los Estatutos de la Universitat de València-Estudi General. (modificación arts. 181 apartado e); 182; 183; 184 y Disposición Adicional Primera, punto uno, apartado d), así como introducción de una nueva Disposición Transitoria Trigesimoctava).*
- *Proyecto de Orden por la que se regula el Procedimiento de alertas farmacéuticas en la Comunidad Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano de creación de la Entidad de Derecho Público, Instituto Valenciano de Atención a los Discapacitados.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se desarrolla la Ley 6/1997, de 4 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Consejos y Colegios Profesionales de la Comunidad Valenciana.*

- *Proyecto de Orden de Creación de Unidades de Atención Farmacéutica a Pacientes Externos.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se modifica el Reglamento sobre el régimen económico-financiero y tributario del canon de saneamiento aprobado mediante Decreto 266/1994, de 30 de diciembre, del Gobierno Valenciano.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 9 de abril de 1990, de la Conselleria de Trabajo y Seguridad Social, por la que se desarrolla el Decreto 40/1990, de 26 de febrero, del Consell de la Generalitat Valenciana, sobre Registro, Autorización y Acreditación de los Servicios Sociales de la Comunidad Valenciana, con el fin de regular las condiciones y requisitos de funcionamiento de los Centros de Estimulación Precoz.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se regula el derecho de admisión a los establecimientos públicos donde se realizan espectáculos y actividades recreativas.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se determina la competencia sancionadora en las infracciones en materia de ordenación del sector pesquero de la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de pesca marítima del Estado.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se establece el procedimiento de autorización de los centros de distribución y dispensación de medicamentos de uso veterinario en la Comunidad Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano mediante el que se regula el Establecimiento, Traslado y Transmisión de las Oficinas de Farmacia.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se regula el procedimiento para la concesión de las licencias para la celebración de espectáculos o actividades recreativas en instalaciones eventuales, portátiles o desmontables.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se aprueba el sistema de acreditación de entidades de control de calidad de la edificación y de laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación en la Comunidad Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se aprueba el Reglamento de Festejos Taurinos Tradicionales en la Comunidad Valenciana (Bous al Carrer).*

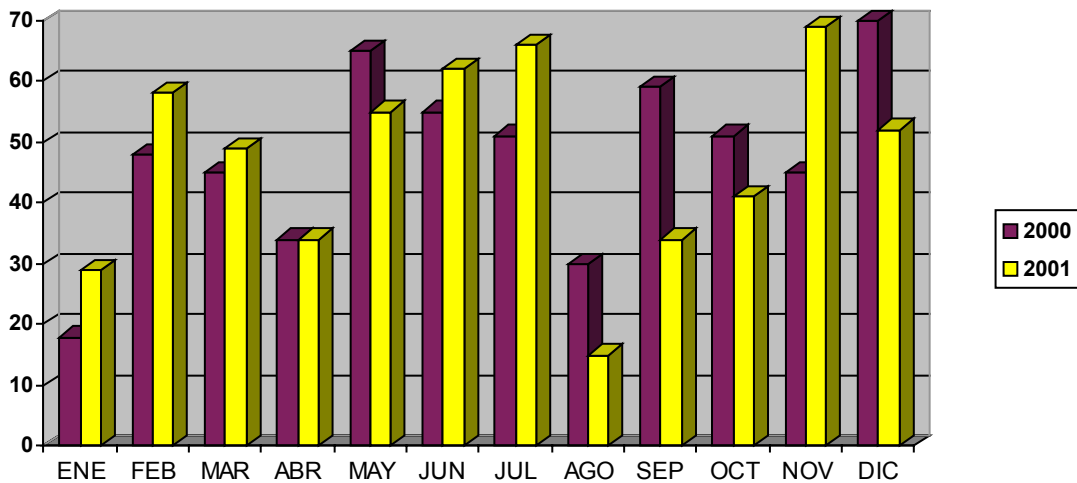
- *Proyecto de Orden por la que se establece el procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de minusvalía en el ámbito de la Comunidad Valenciana y se determina la composición, organización y funciones de los Equipos de valoración y orientación.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se aprueba el Reglamento de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación y del Consejo.*
- *Proyecto de Orden sobre las normas para la gestión de amarres de titularidad pública para embarcaciones deportivas en los puertos de gestión directa de la Generalitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se aprueba el sistema recaudatorio de tributos, precios públicos, sanciones y otros ingresos de la Generalitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano de Declaración del Parque Natural de la Sierra Calderona.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano de Declaración del Parque Natural de la Sierra de Irta.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano de Declaración del Parque Natural de la Sierra de Mariola.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se establecen los criterios de selección aplicables en los procedimientos de autorización de nuevas oficinas de farmacia.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se modifica el Decreto 155/98, de 29 de septiembre, del Gobierno Valenciano, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.*
- *Proyecto de Decreto del Gobierno Valenciano por el que se aprueba el Reglamento de funcionamiento de la Agencia Valenciana de la Energía.*

B) Estadística asuntos sometidos a consulta (1 de enero de 2001 a 31 de diciembre de 2001)

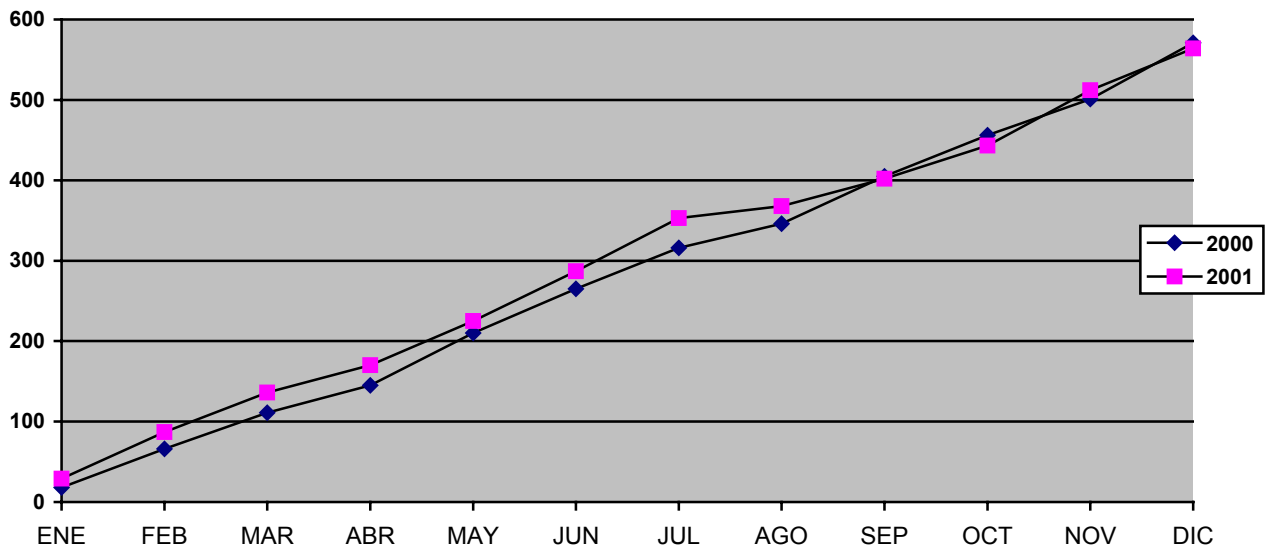
I. Peticiones de dictamen (564)³

Durante el año 2001 se han solicitado al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana un total de **564** dictámenes.

Número de solicitudes registradas en el Consejo Jurídico Consultivo por meses



Número global de solicitudes registradas en el Consejo Jurídico Consultivo



³ Los expedientes 207/2001 y 303/2001 quedan anulados, manteniéndose los expedientes 350/2001 y 141/2001 que, respectivamente, tienen por objeto el mismo asunto.

II. **Dictámenes solicitados urgentes:** 22

III. **Asuntos devueltos:** 1

| | |
|---|---|
| Por defecto de forma en la petición ⁴ | 0 |
| A petición de la autoridad consultante | 0 |
| Por encontrarse el expediente en fase de tramitación ⁵ | 1 |
| No procede dictaminar | 0 |

VI. **Asuntos en los que se ha pedido antecedentes, con suspensión de plazo para emitir dictamen y devolución del expediente** 50

Antecedentes cumplimentados..... 28

C) Cuantía reclamada en los expedientes de responsabilidad patrimonial que han sido dictaminados durante el ejercicio 2001

Igual que en años anteriores, se ha hecho un seguimiento de la cuantía económica solicitada por quienes han formulado una reclamación de daños y perjuicios. De esos datos resulta que en muchas reclamaciones se pide un resarcimiento económico de menor cuantía. Con frecuencia, y debido a la escasa entidad económica de lo pedido, la intervención de este Consejo es la única garantía real y efectiva de los derechos e intereses patrimoniales de los ciudadanos. Teniendo en cuenta los gastos procesales devengados por la prestación de los servicios profesionales de abogado y procurador, pierde su sentido económico la reclamación ante los Tribunales de gran parte de las solicitudes de resarcimiento de que conoce este Consejo. De esta forma, cuando el dictamen y la posterior resolución son favorables a la reclamación, se le da una respuesta ágil y eficaz, y se evita la judicialización de esta materia, que con frecuencia desemboca en la dilación de la correspondiente solución fundada en Derecho.

⁴ El Consejo no admite peticiones de dictamen que no estén suscritas por el Presidente de la Generalitat o por un Conseller. Cuando la petición no cumple dicho requisito, se devuelve al solicitante, admitiéndose el asunto una vez subsanado el defecto.

⁵ Expte. 202/2001 del Ayuntamiento de La Vall D'Uixó, relativo a la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana.

Los datos ponen de manifiesto un amplio y variado abanico de situaciones. Hay materias en las que la cuantía suele ser reducida (daños de escolares en centros docentes) y otras en las que es frecuente que la cifra sea elevada (daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la asistencia sanitaria). La cantidad mínima reclamada ha sido de 2.100 pesetas (Dictamen 195/2001, Expte. 111/2001) y la máxima de 1.500.000 pesetas (Dictamen 332/2001, Expte. 255/2001).

IV FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO

A) INTRODUCCIÓN

Durante el año 2001 se han celebrado 49 Plenos, figurando en el orden del día de casi todas las sesiones plenarias un anteproyecto de ley o de Reglamento.

B) PROTOCOLO

Entre los actos a que han asistido los miembros de este Consejo, cabe destacar los siguientes:

15.01.01

El acto de entrega del IX Premio de convivencia que otorga la Fundación Broseta, en el Palau de la Generalitat, fue presidido por el Molt. Hble. Sr. D. Eduardo Zaplana. A dicho acto asistieron el Presidente, los Consejeros y el Secretario General.

18.01.01

En el Ayuntamiento de Valencia se celebró un acto solemne de nombramiento como Hijo Adoptivo de la Ciudad a título póstumo, a Don Manuel Broseta i Pont. A dicho acto asistió el Presidente de este Consejo y todos los Consejeros.

26.02.01

El Presidente de este Consejo asistió a la presentación del número extraordinario que sobre “Grupos parlamentarios” publicó la revista “Corts. Anuario de Derecho Parlamentario”.

En esa misma fecha, el Consejero Don Vicente Cuñat asistió a la conferencia inaugural del seminario “La imagen parlamentaria en la sociedad contemporánea”, organizado por el Instituto de Estudios Superiores San Pablo CEU.

02.03.01

En esa fecha se celebró la presentación del libro “Ciudades y Cortes: del Reino de Valencia a la Comunidad Valenciana”, presentación que fue realizada por la Presidenta de las Cortes y por el Presidente de la Fundación Broseta. Asistieron al acto el Presidente del Consejo Jurídico, los Consejeros

Don Miguel Mira, Don Vicente Cuñat y Don Vicente Garrido, y el Secretario General, Don José Carlos Navarro.

27.03.01

En la sede del IVAM se procedió a la entrega del Premio de las Artes “Julio González”, acto al que asistieron los Consejeros, Don Miguel Pastor, Don Miguel Mira, Don Vicente Cuñat y don Vicente Garrido.

06.04.01

El Consejero Don Vicente Cuñat asistió al solemne acto de investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Valencia del profesor Don Luis Díez-Picazo, que se celebró en el Paraninfo de la Universidad.

09.04.01

A la toma de posesión del Síndic de Greuges, Excmo. Sr. D. Bernardo del Rosal, en el Palacio de las Cortes Valencianas, asistieron el Presidente todos los Consejeros y el Secretario General.

25.04.01

Con ocasión de la celebración del día de las Cortes Valencianas, se procedió a la entrega de la Alta Distinción “Francesc de Vinatea”, que a propuesta unánime de todos los Grupos Parlamentarios, se otorgó al Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana. Al acto de entrega de la Alta Distinción asistieron el Presidente, todos los Consejeros y el Secretario General.

18.05.01

Tras su aprobación en sesión plenaria celebrada en público, el Presidente y los Consejeros, acompañados por el Secretario General, presentaron en el Palau de la Generalitat, al Molt Honorable President de la Generalitat, la Memoria que el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana eleva al Gobierno, correspondiente a la actividad del año 2000.

22.05.01

El Consejo ofreció un almuerzo a la Mesa de las Cortes Valencianas.

24.05.01

En esa fecha el Presidente asistió al acto de firma del Convenio celebrado entre la Generalitat Valenciana y la Compañía de Jesús, que fue respectivamente firmado por el Molt Honorable President de la Generalitat y por el Provincial de la Compañía de Jesús.

Ese mismo día, los Consejeros Don Miguel Mira y Don Vicente Garrido asistieron en Barcelona, a los actos conmemorativos del XX Aniversario del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya .

31.05.01

El Consejero Don Vicente Cuñat asistió al solemne acto de investidura como Doctores Honoris Causa por la Universidad de Valencia de los profesores Doña Natasa Kandic y Don Manuel Castells Oliván, que se celebró en el Paraninfo de la Universidad.

10.06.01

El Presidente, los Consejeros y el Secretario General asistieron a la Cena de inauguración de la Bienal de las Artes, que se celebró en el Palacio de las Ciencias Príncipe Felipe.

15.06.01

El Presidente asistió a la conferencia impartida por el Excmo. Sr. D. José Sanroma Aldea, Presidente del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que versó sobre “Autonomías en la cultura política de los españoles”. La conferencia se pronunció en el marco del “1er Ciclo de Conferencias” organizado por la Federación de Casas Regionales de España en la Comunidad Valenciana.

18.06.01

Los Consejeros Don Miguel Mira, Don Vicente Cuñat y Don Vicente Garrido, acompañados por el Secretario General, Don José Carlos Navarro, asistieron a la entrega de la I Edición de los Premios Justicia, concedidos por la Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas. El acto tuvo lugar en el Monasterio de San Miguel de los Reyes.

02.07.01

El Presidente de este Consejo, Don Carlos Climent, asistió a la inauguración del Museo Valenciano de la Ilustración y la Modernidad, acto que fue presidido por el Molt Honorable President de la Generalitat Valenciana.

14.07.01

El Presidente asistió a la recepción ofrecida por el Cónsul General de Francia y por el Cónsul Honorario en Valencia, con motivo de la celebración de la fiesta nacional de Francia.

23.07.01

El Presidente asistió a la constitución de la Academia Valenciana de la Lengua, y la consiguiente toma de posesión de los Miembros de dicha Institución.

24.07.01

El Consejero Don Vicente Garrido asistió a la reunión del Foro sobre Derecho Civil Valenciano, organizado por la Dirección General de Justicia de la Generalitat Valenciana.

25.09.01

El Consejero Don Vicente Cuñat asistió en la Universidad de Valencia al solemne acto de apertura del curso 2001-2002.

27.09.01

Se celebró la entrega de los Premios Jaume I, en la Lonja de Valencia, bajo la presidencia de S.A.R. la Infanta D^a Cristina de Borbón. Al acto organizado por la Fundación Valenciana de Estudios Avanzados, asistieron el Presidente y los Consejeros Don Miguel Mira y Don Vicente Garrido.

01.10.01

A la apertura del curso académico 2001-02 de la Universidad Miguel Hernández de Elche, asistió el Consejero Don Vicente Garrido.

05.10.01

A la apertura del curso académico 2001-02 de la Universidad Cardenal Herrera-CEU, asistió el Consejero Don Vicente Garrido.

08.10.01

El Presidente del Consejo asistió a la recepción organizada con motivo del XXII Festival Internacional de Pirotecnia “Valencia”, organizado por la Diputación Provincial de Valencia.

09.10.01

Todos los miembros del Consejo asistieron al acto institucional en el Palau de la Generalitat y posterior recepción en el Monasterio de San Miguel de los Reyes, con motivo del 9 de Octubre.

15.10.01

A la presentación del Repertorio de Legislación de la Generalitat Valenciana, en el Palacio de Justicia, por el Hnble. Sr. Vicepresidente Segundo del Gobierno Valenciano, D. José Joaquín Ripoll, asistieron los Consejeros Don Miguel Mira, Don Vicente Cuñat y Don Vicente Garrido.

05.11.01

En esta fecha se produjo la entrega del Premio de Estudios Jurídicos concedido por la Fundación Broseta, bajo la Presidencia del Molt Hnble. Sr. Presidente de la Generalitat Valenciana y del Ministro de Justicia, Excmo. Sr. D. Angel Acebes, en el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia. Asistieron al acto todos los miembros del Consejo Jurídico Consultivo.

12.11.01

En presencia del Molt Honorable President de la Generalitat se celebró la inauguración del Centro de día de adultos parálíticos cerebrales, organizado por AVAPACE. Asistió a dicho acto el Secretario General, Don José Carlos Navarro.

15.11.01

A la inauguración en las Cortes Valencianas de la exposición “Arquitecturas para el diálogo, los espacios del Parlamento”, con motivo del XX aniversario del Estatuto de autonomía, asistieron el Presidente, el Consejero Don Vicente Garrido y el Secretario General, Don José Carlos Navarro.

21.11.01

El Presidente asistió al acto académico organizado por la Universidad de Valencia en memoria del profesor Ernest Lluch.

22 y 23.11.01

Con asistencia de los Consejeros Don Miguel Mira, Don Vicente Cuñat y Don Vicente Garrido, se celebró en Barcelona el seminario sobre “Autonomía y Justicia en Cataluña”, organizado por el Consell Consultiu de Catalunya y el Consejo General del Poder Judicial.

10.12.01

El Presidente del Consejo asistió al acto de presentación del “Plan de Actuación del Gobierno Valenciano para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres (P.I.O.) 2001-2004”, presidido por el Molt Honorable President de la Generalitat Valenciana.

20.12.01

A la presentación realizada por D. José Flors Maties (Magistrado del Tribunal Superior de Justicia), de la Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana, asistió el Presidente del Consejo Jurídico. El acto se celebró en el Colegio de Abogados.

C) CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE EL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA, LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA Y LA FUNDACIÓN UNIVERSIDAD EMPRESA DE VALENCIA, PARA LA FORMACIÓN DE PRÁCTICAS FORMATIVAS POR PARTE DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

Por quinto año consecutivo el Consejo ha acogido a los alumnos universitarios que han solicitado completar sus estudios realizando su

“practicum” en la Institución. Han sido siete los estudiantes que han ejercido sus prácticas llevando a cabo, a plena satisfacción, labores de apoyo en las tareas de documentación, búsquedas normativas y jurisprudenciales y catalogación de fondos bibliográficos, colaborando asimismo con los Letrados del Consejo en su trabajo.

De otra parte, el hecho de que en la actualidad únicamente exista un Convenio con esa Universidad responde a razones circunstanciales, no existiendo ningún obstáculo que impida concertar en el futuro Convenios con otras Universidades de la Comunidad Valenciana.

V

PERSONAL E INFRAESTRUCTURA

A) BIBLIOTECA

Al cierre del ejercicio 2001 la Biblioteca del Consejo tenía censadas 3.590 monografías en su base de datos de gestión, presentando un incremento de 308 registros sobre el año anterior.

Las adquisiciones se centraron en las clasificaciones de Derecho Administrativo (118 títulos), Derecho Constitucional y Autonómico (71 obras) y textos normativos (53).

Constituidos ya unos fondos bibliográficos suficientes, se ha mantenido el criterio iniciado el año anterior de primar las adquisiciones puntuales, además de efectuar la necesaria actualización de textos normativos. En cuanto a la catalogación de las existencias, se mantiene la clasificación Decimal.

La Biblioteca ha renovado o iniciado la suscripción de las siguientes revistas jurídicas:

- Actualidad Administrativa.
- Actualidad Aranzadi.
- Actualidad de Derecho Sanitario.
- Corts. Anuario de Derecho Parlamentario.
- Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol.
- Documentación Administrativa.
- Justicia Administrativa.
- Revista Valenciana de Economía y Hacienda.
- Revista de Administración Pública.
- Revista de Derecho Político.
- Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.
- Revista de Estudios de la Administración Local.
- Revista de Estudios de la Administración Autonómica.
- Revista de Estudios Políticos.
- Revista de las Cortes Generales.
- Revista de la Llengua i Dret.
- Revista de Treball, Economia i Societat.

- Revista Española de Control Externo.
- Revista Española de Derecho Administrativo.
- Revista Española de Derecho Constitucional.
- Revista General de Derecho.
- Revista Valenciana d'Estudis Autonòmics.
- Revista Jurídica de la Comunidad Valenciana.
- Teoría y Realidad Constitucional.

Relativo a las bases informáticas, se ha procedido a la adquisición de la nueva versión de Editorial Aranzadi en formato DVD, que incluye la legislación general y autonómica y la jurisprudencia constitucional, del Tribunal Supremo y menor. Por último se ha mantenido la suscripción de la base de la Editorial El Derecho.

Como novedad documental, el propio personal del Consejo ha realizado la maquetación de la Doctrina Legal del ejercicio, adquiriendo el adecuado programa informático. Esta actuación ha supuesto un notable ahorro de coste en la contratación de la edición de la obra, así como un mayor control de la calidad de su contenido y presentación.

B) SERVICIOS DE INFORMATIZACIÓN, VIGILANCIA Y LIMPIEZA

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

Una vez ejercitada la opción de compra de los elementos informáticos previstos en el contrato suscrito con la empresa Axo Systems, que como se reseñaba en la Memoria del año 2000 finalizó sus servicios el 31 de diciembre de 1999, el Consejo Jurídico Consultivo ha cubierto sus necesidades a lo largo del ejercicio 2001 utilizando medios propios con persona especializada en programación y base de datos.

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

Tras celebrarse el oportuno concurso público fue adjudicado el servicio de limpieza a la empresa Eurolimp, S.A. suscribiéndose el correspondiente contrato el día 1 de enero de 2001 prestándose el servicio a lo largo del año.

Por resolución del Hble. Sr. Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de 1 de diciembre de 2000 se autorizó la prórroga del contrato suscrito con Ceca Seguridad, S.L. para prestar el servicio de vigilancia y seguridad de la sede del Consejo que venía prestándose desde el año anterior.

C) INFORMÁTICA Y BASES DE DATOS

En el ejercicio 2001 el Consejo ha continuado el proceso de renovación de su parque informático, iniciado el año anterior, sustituyendo nueve unidades de procesamiento (cpu's) por centrales de última generación. Paralelamente, se ha mantenido el esfuerzo en mejorar el nivel de prestaciones de la red local, instalando un servidor de almacenamiento Axis CD E100 y dos lectores DVD del tipo "scsi", sustituyendo la cinta Dat y la placa base de los dos servidores ya en funcionamiento.

No se ha descuidado el aspecto de la seguridad en el almacenamiento de datos y las comunicaciones, instalándose un nuevo proceso de copia de seguridad y actualizados los programas antivirus.

En cuanto a bases de datos, el Servicio de Coordinación y Documentación ha concluido la elaboración de los ficheros en formato "pdf" de la Doctrina Legal y la maquetación de los ejercicios que faltaban por elaborar, 1997 y 1998. También se ha culminado la informatización de los índices analíticos de todas las anualidades de Doctrina, creando los enlaces de las voces con los dictámenes concretos. Con ello será posible la edición de un C.D. - ROM o DVD que englobe toda la producción consultiva del Consejo desde su creación.

La página Web de la Institución ha sufrido una actualización continua, incorporando las siguientes páginas o "banners":

- Premio "Francesc de Vinatea" otorgado por las Cortes Valencianas al Consejo Jurídico Consultivo.

- Estadísticas de los asuntos y dictámenes del año 2000.

- Doctrina Legal del año 2000 en formato "pdf".

- Acceso en formato "pdf" a los dictámenes desde las diversas estadísticas.

- Descarga de los archivos "pdf" de la Doctrina Legal de 1999 y 2000.

- Base informatizada de la Doctrina Legal de 1999 y 2000.

Por último, se ha procedido a la inclusión de la página web en la elaboración estadística de visitas de la Generalitat Valenciana, manteniendo la dirección www.cjcv en el listín del Servidor.

D) REGISTROS

1) Registro de Entrada y Salida

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

El total de asientos de entrada correspondientes al año 2001 fue de 1159 documentos, siendo los de salida 840.

2) Registro de expedientes sometidos a consulta

En el ejercicio 2001 se sometieron a consulta 564 asuntos, procediéndose a la anulación de dos de ellos -el expediente 207/2001 y el 303/2001- que tienen por objeto el mismo asunto que los expedientes 350/2001 y 141/2001.

De este total de asuntos sometidos a consulta han podido ser dictaminados durante el ejercicio 464 expedientes, a los que hay que añadir 99 consultas referidas a expedientes de años anteriores.

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

En cumplimiento del artículo 7 del Reglamento del Consejo, -el cual dispone que la autoridad consultante comunicará al Consejo Jurídico Consultivo, en el plazo de 15 días, la resolución recaída o la disposición aprobada-, han tenido entrada en el Registro de resoluciones y disposiciones un total de 539, de las cuales 2 corresponden a asuntos sometidos a consulta en el año 1998, 20 a asuntos sometidos en el año 1999, 218 en el año 2000 y 299 del ejercicio contemplado.

De estas 539 resoluciones o disposiciones comunicadas, 513 han sido de conformidad con el dictamen emitido, y 26 bajo la fórmula de “oído el Consejo Jurídico Consultivo”. Porcentualmente, la proporción de conformidad, por tanto, ha sido del 95’17 %.

E) PRESUPUESTO Y PERSONAL

1) Presupuesto

El día 28 de julio de 2000 el Presidente del Consejo, previa deliberación del Pleno, aprobó el presupuesto del año 2001 que fue remitido a la Conselleria de Economía y Hacienda el 31 de julio.

En la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 2001, el presupuesto para dicho ejercicio quedó cifrado en 300.420.000 pesetas.

2) Personal

El Pleno del Consejo Jurídico Consultivo, en sesión celebrada el 17 de enero de 2001 acordó proponer al Presidente el Consejo Jurídico Consultivo la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo creando una plaza de ordenanza-conductor.

Por resolución del Presidente de 19 de enero fue ratificada dicha propuesta, creándose la plaza citada, que fue cubierta reglamentariamente.

SEGUNDA PARTE

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

I.- INTRODUCCIÓN.

La Valenciana fue una de las primeras Comunidades Autónomas en crear y regular su alta función consultiva. Cuando se aprueba la Ley 10/1994, de 19 de diciembre (de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana), sólo existía una Institución análoga en Canarias (julio de 1984)⁶, Cataluña (marzo 1985)⁷, Islas Baleares (junio de 1993)⁸ y Andalucía (octubre 1993)⁹.

Con posterioridad a la experiencia de la Comunidad Valenciana, la institucionalización de la alta función consultiva configurada a imagen o semejanza del Consejo de Estado, se ha extendido a casi todas las Comunidades Autónomas; todas menos Asturias, Cantabria y la Comunidad de Madrid (en el País Vasco el proyecto está en avanzada fase de elaboración)¹⁰. A la vista de esa experiencia posterior resulta conveniente y oportuno reflexionar sobre el régimen jurídico de la alta función consultiva, para apuntar algunas sugerencias sobre su pervivencia, organización y funcionamiento.

Toda institución jurídica de las Administraciones Públicas está inseparablemente ligada y anudada a sus particulares circunstancias históricas, cordón umbilical que hace vivir a las estructuras administrativas los vaivenes del devenir del contexto político, económico y social en el que desarrollan su actividad. Carece pues de sentido toda vana pretensión de congelar indefinidamente en el tiempo el régimen jurídico de tales instituciones.

⁶ Ley 4/1984, de 6 de julio (Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de Canarias).

⁷ Ley 3/1985, de 15 de marzo (Comisión Jurídica Asesora).

⁸ Ley 5/1993, de 15 de junio (Consejo Consultivo del Gobierno de las Islas Baleares).

⁹ Ley 8/1993, de 19 de octubre (Consejo Consultivo de Andalucía).

¹⁰ No se ignora aquí lo dispuesto en la disposición adicional decimoséptima de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en la redacción dada por la Ley 4/1999). En relación a la misma, hay que tener en cuenta el Decreto 187/1999, de 13 de abril (por el que se crea y regula la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco), parcialmente modificado por el Decreto 267/2001, de 6 de noviembre.

Tampoco se ignora la jurisprudencia que se infiere de la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, ni la que resulta de las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de enero de 1993, 20 de enero de 1992, 19 de diciembre de 1989.

Los cambios y mutaciones en la delimitación de las funciones o en la configuración de su estructura organizativa, no son necesariamente indicios reveladores de eventuales imprevisiones o de olvidos en el momento inicial de creación de la Institución. Por el contrario, no hay que descartar que las modificaciones y transformaciones pueden reflejar nuevas demandas organizativas o ventajas funcionales nacidas de la dinámica generada por la propia Institución, que de esa manera pone de manifiesto su vitalidad y fertilidad creativa.

La sensata prevención frente a la petrificación del ordenamiento jurídico luce con claridad en una de las piezas más acrisoladas del vigente sistema legal. Como expresión articulada del sentido común que siempre debe estar presente en el mundo del Derecho, el Código Civil contempla en sus disposiciones adicionales un mecanismo de periódica revisión y actualización, dotándose así de una elasticidad que merece ser recordada.

La experiencia práctica de los órganos del Poder Judicial se acumula en un órgano consultivo dependiente de lo que hoy llamaríamos Ministerio de Justicia (la Comisión General de Codificación), a la que se encomienda la misión de proponer al Gobierno las reformas que convenga introducir en el citado Código. Con arreglo a lo establecido en la disposición adicional 2ª del Código Civil:

“En vista de estos datos, de los progresos realizados en otros países que sean utilizables en el nuestro, y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la Comisión de Codificación formará y elevará al Gobierno cada diez años las reformas que convengan introducir”.

Esa tendencia del ordenamiento jurídico orientada a su actualización periódica y a su continuada renovación, es fácilmente constatable en el ámbito de las superiores Instituciones consultivas de las Comunidades Autónomas. En la estructura organizativa autonómica, una de las instituciones que en los últimos años ha experimentado más adaptaciones y ajustes, es el órgano que tiene encomendada la superior función consultiva del respectivo Gobierno. Un buen ejemplo de esa tendencia es el que ofrece Castilla-La Mancha. Su Consejo Consultivo fue regulado primero por la Ley 8/1995, de 21 de diciembre, más tarde, por la Ley 7/1997, de 5 de septiembre, que fue parcialmente reformada por Ley 4/2000, de 7 de junio.

Otra muestra en esa misma dirección es la del Consejo Consultivo del Gobierno de las Illes Balears, regulado por la Ley 5/1993, de 15 de junio, parcialmente reformada por Ley 2/1995, de 22 de febrero y después por la Ley 6/2000, de 31 de mayo.

La Ley 10/1994, de 19 de diciembre (de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana), fue objeto de una temprana y parcial reforma mediante Ley 14/1997, de 25 de diciembre, pero no resulta ni inconveniente ni inoportuno hacer una reflexión serena sobre la experiencia acumulada en estos años, no sólo por la Generalitat Valenciana, sino también por otras Comunidades Autónomas. Parafraseando la transcrita disposición adicional del Código Civil, el objetivo es *“aprovechar los progresos realizados en otras Comunidades Autónomas que sean aprovechables en la nuestra ... para formular y elevar al Gobierno las reformas que convengan introducir”*.

El artículo 77 del Reglamento de este Consejo estructura la Memoria en dos partes, la primera tiene por objeto exponer la actividad del Consejo en el año anterior, la segunda faculta la formulación de observaciones y sugerencias nacidas de la experiencia consultiva. La segunda parte de la Memoria, denominada “Observaciones y sugerencias”, ha sido definida por el Consejo de Estado como “reflexión de conjunto sobre el funcionamiento de la Administración”¹¹.

En años anteriores esas observaciones y sugerencias se han referido a la organización y funcionamiento de la Administración activa. En esta ocasión ha parecido conveniente y oportuno hacer un ejercicio de introspección para reflexionar sobre la experiencia acumulada sobre la organización y funcionamiento de esta Administración consultiva.

Teniendo en cuenta que en el curso del año 2001 venció el mandato de los miembros del Consejo Jurídico Consultivo, se cumple así una primera etapa de la existencia y funcionamiento de esta Institución, momento propicio para hacer balance de la experiencia adquirida y sacar las correspondientes conclusiones para afrontar adecuadamente la segunda etapa del Consejo. Desde una perspectiva histórica el hito es importante y resulta indicado destacarlo en la Memoria, en la que deben plasmarse las huellas que jalonan el devenir de esta Institución.

¹¹ Memoria del Consejo de Estado de 1987, página 44.

La efemérides debe ser gozosamente celebrada, pero debe evitarse el riesgo de caer en la fácil autocomplacencia, por lo que con espíritu crítico y con la mirada en el futuro, hay que asumir el reto de buscar mejoras que podrían ser introducidas y de localizar debilidades que deberían ser erradicadas.

II.- LA GARANTÍA ESTATUTARIA.

Uno de los rasgos que cualifican la posición institucional del Consejo de Estado es la garantía constitucional de su existencia. El hecho de que el artículo 107 de la Constitución contemple expresamente al Consejo de Estado tiene un efecto jurídico de extraordinaria relevancia: dejar fuera del alcance del Legislador la pervivencia y continuidad de la Institución, ya que es un órgano constitucionalmente necesario que no puede dejar de existir. O por decirlo en otros términos: la supresión por el Legislador del Consejo de Estado constituiría una violación del texto constitucional.

Esa garantía formal de la pervivencia de las Instituciones consultivas no se reproduce de forma análoga en todas las Comunidades Autónomas. Mientras que el Consejo de Estado es un órgano constitucionalmente necesario, el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana no es un órgano estatutariamente necesario, y por los avatares de la vida política, la ausencia de esa garantía estatutaria puede llegar a comprometer su independencia y objetividad. Las Cortes Valencianas crearon al mencionado Consejo Jurídico mediante la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, pero en la actualidad ninguna disposición del Estatuto de Autonomía impediría que las mismas Cortes lo suprimieran. Distinta es la situación del Síndico de Agravios, Institución que no puede dejar de existir sin la previa reforma del artículo 24 del Estatuto. Lo mismo cabe decir del Consejo de Cultura (artículo 25) o de la Sindicatura de Cuentas (artículo 59).

Hay Comunidades Autónomas en las que la alta función consultiva no dispone de una garantía estatutaria y otras que han reforzado la garantía formal de pervivencia de su superior órgano consultivo mediante una expresa previsión en el correspondiente Estatuto (como sucede, entre otras, en Canarias, Extremadura o Castilla-La Mancha).

Singularmente destacable es el ejemplo de Castilla-La Mancha, toda vez que, cuando en el año 1982 se aprobó su Estatuto de Autonomía no se contemplaba la existencia de tal órgano. Ese silencio estatutario no impedía su creación¹² (hecho que tuvo lugar en el año 1995), pero le privaba de una

¹² Declara la Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1982, de 14 de junio (FJ 2), que las instituciones de autogobierno son: "primordialmente las que el propio Estatuto crea y que están por ello constitucionalmente

capital garantía de supervivencia. En esas circunstancias no es de extrañar que, al reformarse el Estatuto de Castilla-La Mancha en el año 1997, se añadiese una disposición para dar expresa cobertura a la alta función consultiva: “El Consejo Consultivo es el superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades y de las Corporaciones locales de la Comunidad Autónoma. Su composición y funcionamiento se regulan en la Ley prevista en el apartado 2 de este artículo” (artículo 13.4 del Estatuto de Autonomía, introducido por la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio).

Esa misma experiencia ha sido repetida en las Illes Balears. En su redacción originaria del año 1983 el Estatuto de Autonomía no hacía referencia al Consejo Consultivo, que sin embargo fue creado en el año 1993. La ausencia de la garantía formal que ahora se comenta fue suplida al reformarse el Estatuto en el año 1999 (artículo 41 del Estatuto introducido por la Ley Orgánica 3/1999, de 8 de enero).

No ha sido distinta la tendencia seguida en Castilla y León. Tampoco su Estatuto de Autonomía de 1983 contemplaba una Institución con esa función consultiva. Al reformarse el Estatuto por Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, el artículo 24 pasó a tener la siguiente redacción:

- “1. El Consejo Consultivo de Castilla y León es el superior órgano consultivo de la Junta y de la Administración de la Comunidad.
2. Una ley de las Cortes de Castilla y León regulará su composición y competencias”.

garantizadas, pero no sólo ellas, pues la Comunidad puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su propio autogobierno”.

La existencia de una Institución que desempeñe la suprema función consultiva en el ámbito de la Comunidad Autónoma es una decisión que ésta es libre de adoptar o no hacerlo en ejercicio de sus potestades de autoorganización. O por decirlo con otras palabras, no hay una exigencia constitucional que imponga que el Estatuto debe hacer necesaria referencia a esa Institución. A esa conclusión se llega partiendo de lo afirmado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/1983, de 5 de agosto (FJ 38), que hace una interpretación estricta de la expresión “instituciones de autónomas propias” (que según lo dispuesto en el artículo 147.2.c) de la Constitución, es uno de los contenidos necesarios del Estatuto de Autonomía). No hay obstáculos jurídicos que impidan que esa función consultiva sea ejercida por el Consejo de Estado (así lo ha declarado expresamente el Tribunal Constitucional en su Sentencia 204/1992, de 26 de noviembre).

En la redacción originaria de los Estatutos del Principado de Asturias y de Cantabria tampoco existía previsión de un Consejo Consultivo, y también se han reformado ambos Estatutos para introducir esa Institución¹³.

A la vista de esos precedentes, en el supuesto de que se adoptara alguna iniciativa orientada a reformar el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, resultaría conveniente reflexionar acerca de la oportunidad de reforzar el carácter institucional de este Consejo Jurídico Consultivo dotándolo de la indicada garantía estatutaria; para ello bastaría con introducir un precepto que de forma expresa dispusiera su existencia destacando sus rasgos más señalados como son su autonomía funcional y orgánica y su carácter superior respecto a los demás órganos consultivos de la Administración.

Por las razones que después se exponen en esta misma Memoria, no convendría configurar en el Estatuto una Institución consultiva del Gobierno Valenciano, sino que debería ser perfilada como la superior Institución consultiva de la *Generalitat Valenciana* al servicio de las Administraciones Públicas radicadas en su territorio. Debería ser una Institución estatutaria de la *Generalitat Valenciana* al servicio del Consell, de las Diputaciones Provinciales, de los Ayuntamientos y demás Entidades integrantes de la Administración Local, así como de las Universidades de la Comunidad Valenciana. En este punto debe recordarse que el artículo 13.4 del Estatuto de Castilla-La Mancha dispone que “el Consejo Consultivo es el superior órgano consultivo de la Junta de Comunidades y de las Corporaciones locales de la Comunidad Autónoma”.

Más completo todavía es el correspondiente precepto del Estatuto de Cantabria, que no se limita a establecer un amplio ámbito subjetivo (que alcanza a las Corporaciones Locales), sino también objetivo (además de la función consultiva añade la de asesoramiento). Con arreglo a lo establecido en el artículo 38 del Estatuto de Cantabria:

“El Consejo Jurídico Consultivo es el superior órgano de consulta y asesoramiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma de

¹³ Artículo 35. quater del Estatuto del Principado de Asturias (añadido por Ley Orgánica 1/1999, de 5 de enero) y artículo 38 del Estatuto de Cantabria (en la redacción dada por la Ley Orgánica 11/1998, de 30 de diciembre).

Cantabria y de sus Corporaciones Locales. Una ley del Parlamento de Cantabria, aprobada por mayoría de tres quintos de sus miembros, regulará sus funciones, composición y régimen de funcionamiento”.

En conclusión, se trata de perfilar una Institución de rango estatutario (no legal) y de alcance autonómico y local (no sólo gubernamental).

III.- ORGANIZACIÓN.

Una vez avanzada esa sugerencia sobre la garantía estatutaria del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, resulta indicado hacer alguna reflexión sobre su estructura organizativa. Pero antes de abordar esa materia debe subrayarse que la función de garantía que atribuye el ordenamiento jurídico a las altas Instituciones consultivas es vicaria de su “*auctoritas*” y cualificación técnica, depende de sus rasgos típicos y característicos de autonomía orgánica y funcional (que como dice el Preámbulo de la Ley 10/1994, están enderezados al “fin de garantizar su objetividad e independencia”). El estricto respeto de esas señas de identidad propia es de capital importancia para superar con éxito las severas exigencias que se infieren de la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre.

Una vez hecha esa advertencia preliminar, procede entrar ya en la observación del estatuto de los miembros de este Consejo Jurídico Consultivo, del régimen de su Cuerpo de Letrados, y la deseable creación en el seno de esta Institución de una Sección de Estudios que potencie los trabajos de asesoramiento, desarrollando así una actividad complementaria a la función consultiva que viene cumpliendo desde su creación.

A) El estatuto de los miembros de la Institución consultiva.

1.- Introducción.

El régimen jurídico aplicable a quienes forman parte de tales Instituciones consultivas afecta a distintas cuestiones; entre otras, el número de integrantes del órgano, los requisitos exigidos para ostentar el cargo, el régimen de incompatibilidades o el de sustitución en caso de enfermedad, la duración del mandato o las reglas de renovación.

Esos rasgos definatorios del estatuto pueden clasificarse en dos categorías en atención a la mayor o menor libertad de que disfruta el Legislador para configurar el régimen aplicable. El espacio de discrecionalidad legislativa es más amplio y extenso en aquellas materias que no están directamente vinculadas con el rasgo de objetividad y neutralidad que debe cualificar a la alta función consultiva (así sucede por ejemplo respecto al número de integrantes del órgano). En cambio la libertad de configuración del

Legislador es más estrecha o reducida en otras materias, como la duración del cargo, toda vez que ese extremo puede llegar a condicionar, incluso a desvirtuar, la independencia y objetividad de la Institución consultiva.

2.- Elementos que no inciden directamente en la objetividad y neutralidad.

a) *El número de miembros de la Institución consultiva.*

Respecto al número de integrantes del superior órgano consultivo, la legislación vigente en las distintas Comunidades Autónomas nos ofrece un panorama ciertamente variado y diversificado. Unas establecen un número cerrado y otras como Andalucía abren un margen entre un máximo y un mínimo. Hay ejemplos de composición reducida y otros modelos se orientan hacia una composición más nutrida y diversificada.

| | Consejeros Electivos | Consejeros Natos | Comisión Permanente |
|---------------------------|---|---|---|
| Andalucía | 8-12 (+ Presidente) | 5 | - |
| Aragón | 8 (+ Presidente) | - | 4 (+ Presidente) |
| Baleares | 6 (+ Presidente) | - | - |
| Canarias | 7 incluido el Presidente | - | - |
| Castilla-La Mancha | 2 (+ Presidente) | Ex-Presidentes CA, Cortes, TSJ (+ 6 años) | - |
| Castilla y León | 5 (incluido el Presidente) | Ex-Presidentes CA (+ 3 años) | - |
| Cataluña | - Comisión Jurídica (máximo 25) - Consell Consultiu (6 + Presidente) | - | - Comisión Jurídica (8 + Presidente) |
| Extremadura | 5 (incluido Presidente) | Ex- Presidentes del Gobierno, Congreso Diputados, Senado, TS, CA, Asamblea, TSJ | - |
| Galicia | 5 (incluido Presidente) | - | - |
| Murcia | 5 (incluido Presidente) | - | - |
| Navarra | 7 (incluido Presidente y Secretario) | - | Presidente + 3 Consejeros |
| La Rioja | 5 (incluido Presidente) | - | - |

En la composición de los órganos colegiados que tienen encomendadas funciones consultivas y de asesoramiento, resulta conveniente y oportuno establecer una razonable proporción entre el número de integrantes de tales órganos y el volumen de asuntos o expedientes que deben ser despachados. La Ley 10/1994 dispuso en su artículo 3 que este Consejo Jurídico Consultivo está constituido por su Presidente y cuatro Consejeros, asistidos por el Secretario General, y la carga de trabajo que desarrolla con tanta puntualidad como agilidad soporta dignamente la comparación con la labor desarrollada por las Instituciones autonómicas análogas o similares.

El volumen de trabajo sólo es claramente superado por el Consejo Consultivo de Galicia y a partir del año 2000, circunstancia que se explica porque, como se explica con mayor detalle en otro lugar de esta misma Memoria, el 22 de noviembre de 1999 esa Institución acordó fijar un criterio interpretativo uniforme en virtud del cual es preceptiva la consulta en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial dirigidas contra los Entes integrantes de la Administración Local, materia en la que, de momento, este Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana ha recibido pocas consultas.

| | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana</i> | 304 | 711 | 419 | 527 | 563 |
| Consejo Consultivo de Andalucía | 165 | 128 | 192 | 179 | 261 |
| Consell Consultiu de les Illes Balears | 72 | 56 | 99 | 105 | 100 |
| Consejo Consultivo de Canarias | 117 | 92 | 116 | 157 | 160 |
| Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha | 82 | 95 | 87 | 108 | 152 |
| Comisión Jurídica Asesora de Cataluña | 449 | 660 | 1023 | 715 | 586 |
| Consell Consultiu de Catalunya | 4 | 7 | 4 | 6 | 3 |
| Consejo Consultivo de Galicia | 168 | 266 | 332 | 566 | 814 |
| Consejo Consultivo de La Rioja | 36 | 27 | 43 | 63 | 56 |
| Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón | 114 | 129 | 118 | 167 | 295 |
| Consejo Jurídico de la Región de Murcia | - | 56 | 92 | 92 | 116 |
| Consejo de Navarra | - | - | - | 58 | 69 |

Conviene precisar que, a la vista de la experiencia consultiva del Consejo de Estado, la eficacia en el debido cumplimiento de las misiones que tienen asignadas las Instituciones autonómicas análogas o similares, depende no sólo del número de Consejeros, sino también y de forma fundamental del número de Letrados. También resulta oportuno destacar aquí que el rasgo más característico de la función consultiva no tiene alcance cuantitativo sino una dimensión cualitativa. El prestigio y reconocimiento institucional de los superiores órganos consultivos y de asesoramiento es ajeno a cualquier obsesión estadística. La “*auctoritas*” no surge del exponencial incremento numérico de las consultas. Como bien sabe todo buen conocedor de la arquitectura institucional de los Poderes Públicos, el alma de la función consultiva no está en una cifra desnuda. Aunque los datos cumplen una útil misión puramente informativa, no son la quintaesencia de la labor consultiva y de asesoramiento.

De la observación de esos datos nace la sugerencia de dotar a la composición de este Consejo Jurídico Consultivo de un cierto margen de elasticidad. Lo que aquí se propone no es una ampliación directa y rígida del número de Consejeros dispuesto por la Ley 10/1994. El objetivo que aquí se defiende es el mantenimiento del mínimo de Consejeros establecido en esa Ley, sin perjuicio de una atribución expresa al Gobierno de la potestad de ampliar la composición del Consejo. Esa opción del Legislador de abrir una horquilla entre un número mínimo y un máximo habilitaría al Gobierno Valenciano para modular la composición a la vista de la cambiante carga de trabajo que viene experimentando este Consejo Jurídico Consultivo.

Esta sugerencia encierra no sólo la virtud de la flexibilidad y la elasticidad, sino también el realismo práctico orientado a preservar la eficacia y eficiencia de la superior función consultiva en el ámbito de la Comunidad Valenciana. No puede ignorarse la circunstancia de que, en el supuesto de aceptarse y llevarse a la práctica alguna de las sugerencias incluidas en la presente Memoria (en particular la relativa a la preceptividad del dictamen en las reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios dirigidas contra la Administración Local, como más adelante se expone), la actual composición de este Consejo Jurídico Consultivo terminaría siendo excesivamente exigua para seguir manteniendo la puntualidad y celeridad con la que hoy en día se despachan las consultas.

b) Requisitos personales de carácter objetivo exigidos a los miembros de la Institución consultiva.

La libertad de configuración del Legislador también es extensa cuando se trata de establecer algunos requisitos personales exigibles a los miembros de la alta función consultiva, como el número de años de ejercicio profesional exigidos (en Canarias 15 años, frente a la regla general de 10 años seguida por las demás Comunidades Autónomas, con la excepción de los 7 años exigidos para formar parte del “*Consell Consultiu*” de Cataluña); o la edad máxima para permanecer en el cargo, en el caso de establecerse (“los Consejeros electivos y permanentes tendrán como límite máximo de permanencia en sus cargos la edad de setenta y dos años”, dispone el artículo 5.4 de la Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura).

c) Alcance de la compatibilidad con las funciones docentes e investigadoras

Conforme a lo establecido en el artículo 6.3 de la Ley 10/1994, los miembros del Consejo Jurídico Consultivo están sometidos al régimen de incompatibilidades establecido con carácter general para los altos cargos de la Administración “con excepción de las actividades docentes e investigadoras”.

Teniendo en cuenta la aprobación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre (de Universidades), podría ser clarificador especificar el alcance de la compatibilidad, siguiendo una línea de principio parecida o similar a la dispuesta en el artículo 6.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio (del Consejo Consultivo de Canarias), en la que expresamente se declara la compatibilidad con funciones universitarias docentes e investigadoras en régimen de dedicación a tiempo parcial, con los correspondientes límites retributivos en proporción al reducido número de horas docentes que se asignen en las particulares circunstancias que concurren en los miembros del Consejo.

3.- Elementos que inciden directamente en la objetividad y neutralidad.

a) Requisitos personales de carácter subjetivo exigidos a los miembros de la Institución consultiva.

Más reducido es el espacio de discrecionalidad del Legislador en aquellos rasgos que inciden o pueden llegar a incidir en la objetividad y neutralidad de la alta función consultiva. Así sucede con la duración del mandato o el régimen de renovación de los miembros que la componen. Lo mismo cabe decir sobre la constatación del cumplimiento o la valoración de la efectiva concurrencia de los requisitos subjetivos exigidos para ser miembro del Consejo Jurídico Consultivo. Mientras que la comprobación de los años de antigüedad es una operación puramente fáctica y objetiva, hay otros requisitos cuya constatación exige una ineludible valoración discrecional (aunque nunca arbitraria). Con arreglo a lo establecido en el artículo 4 de la Ley 10/1994, para ser nombrado miembro de esta alta Institución debe tratarse de una persona “de reconocido prestigio por su experiencia en asuntos de Estado o autonómicos”. Otra alternativa es que se trate de “profesionales y científicos que se hayan distinguido en el campo del Derecho con más de diez años de ejercicio profesional”.

b) Duración del mandato.

Un elemento estatutario preciso para asegurar la objetividad de los miembros de las Superiores Instituciones Consultivas es la fijación de un período de tiempo de duración del mandato que sea razonablemente prolongado. Cuando el mandato de los miembros de la alta función consultiva tiene una duración de 1 año o cualquier otro plazo que tenga una brevedad similar, se compromete la neutralidad y la eficacia indiferente de la Institución administrativa (que debe pronunciarse con objetividad y llegando a las mismas conclusiones tanto si benefician como si perjudican a quienes ostentan responsabilidades políticas).

No es fácil cuantificar el umbral mínimo de duración del mandato de los miembros de este Consejo Jurídico Consultivo, pero parece razonable argumentar que aquella objetividad y neutralidad se refuerza cuando la duración no coincide en el tiempo con la del mandato del Gobierno de la Comunidad Autónoma al que presta servicios y a quien corresponde disponer el nombramiento del Presidente y los Consejeros de esta alta Institución consultiva y de asesoramiento.

Si en términos generales ese mandato gubernamental tiene una duración de 4 años, resulta conveniente establecer un período más extenso para los miembros de la Institución consultiva, que puede ser el de 5 años establecido en la Comunidad Valenciana, pero también puede ser el de 6 años vigente en Castilla y León, Galicia, Murcia o Navarra.

| | Duración del mandato | Limitación de mandatos |
|-----------------------------|--|---|
| Andalucía | 4 años | No hay límite |
| Aragón | 3 años | No hay límite |
| Baleares | 4 años | 2 períodos sucesivos |
| Canarias | 4 años | No hay límite |
| Castilla-La Mancha | - Electivos (5 años) - Natos (1/2 duración mandato) | No hay límite |
| Castilla y León | - Electivos (6 años) - Natos (1/2 duración mandato) | No hay límite |
| Cataluña | - Comisión Jurídica (2 años) - Consell Consultiu (4 años) | - No hay límite - No hay límite |
| Extremadura | - Electivos (5 años) - Natos (1/2 duración mandato) | - 1 renovación máximo - límite de edad 72 años |
| Galicia | 6 años | 1 renovación máximo |
| Murcia | 6 años | 1 renovación máximo |
| Navarra | 6 años | No hay límite |
| La Rioja | 4 años | - máximo 3 períodos |
| Comunidad Valenciana | 5 años | - máximo 3 períodos |

Observando la experiencia comparada de las Comunidades Autónomas, cabe sugerir que no sería ni inoportuno ni inconveniente ampliar hasta los 6 años la duración del mandato de los miembros de este Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

c) Régimen de renovación de los miembros de la Institución consultiva.

Otro extremo que puede contribuir a reforzar la objetividad y neutralidad es el régimen de renovación de los miembros de la Institución consultiva. No es aventurado afirmar que hay fórmulas que no sólo refuerzan esos rasgos, sino que además contribuyen a garantizar la continuidad y regularidad en el eficaz funcionamiento de tales Instituciones. Cuando todos sus miembros se renuevan al mismo tiempo se puede llegar a comprometer la regularidad y continuidad de la labor consultiva. Desde que se dispone la

renovación integral del Consejo Jurídico Consultivo hasta que se produce la efectiva toma de posesión y consiguiente comienzo de una nueva andadura en el ejercicio de la función consultiva y de asesoramiento, se abre una etapa de transición que puede llegar a prolongarse en el tiempo hasta el punto de comprometer la continuidad y regularidad en el despacho de los asuntos consultados.

Ese riesgo se aleja en cambio cuando se establece una fórmula de renovación parcial como la dispuesta por algunas Comunidades Autónomas que crearon su respectiva Institución con posterioridad a la Ley 10/1994, de 19 de diciembre (de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana).

En la redacción dada por la Ley 6/2000, de 31 de mayo, el artículo 5 de la Ley del Consejo Consultivo del Gobierno de las Illes Balears dice así: “Los miembros del Consejo Consultivo será designados por un período de cuatro años y se renovarán cada dos por mitades”.

Esa misma orientación es seguida en la Región de Murcia, donde el Consejo Jurídico está compuesto por 5 miembros nombrados por un período de 6 años. Pues bien, con arreglo a lo establecido en el artículo 4.4 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, cada 3 años se procede a la renovación de 2 de los miembros de dicha Institución.

También en La Rioja se dispone la renovación parcial de los 5 miembros del Consejo Consultivo. Nombrados para un período de 4 años, cada año se procede al nombramiento de un nuevo Consejero (artículo 3.3 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo).

Existen pues distintas fórmulas para disponer la renovación parcial, todas ellas razonables y fundadas, y cualquier de ellas preferible a la renovación integral hoy en día vigente para este Consejo Jurídico Consultivo, cuya modificación aquí se sugiere.

B) El Cuerpo de Letrados.

En su redacción originaria, la Ley 10/1994 establecía lo siguiente en su artículo 17: “Los puestos de trabajo administrativos y de letrados se clasificarán y se proveerán de acuerdo con las normas de la Ley de la Función Pública Valenciana”.

Ya en la primera Memoria elaborada por este Consejo Jurídico Consultivo en el año 1996 se destacó la necesidad de contar con un específico cuerpo de Letrados y se precisó que la oposición era el sistema de ingreso que resulta indicado para acceder a ese cuerpo (páginas 24 y 25). Se puso entonces de manifiesto respecto al citado art. 17 que:

“Ello impide que el Consejo pueda contar con un cuerpo de Letrados, - no son posibles los “cuerpos” a la luz de la normativa sobre función pública valenciana-, ni convocar unas oposiciones para acceder a tal condición, pues la única posibilidad que la citada norma brinda para el acceso, con carácter definitivo, a las plazas de Letrado, es tan sólo el concurso entre funcionarios (...).

Por todo ello, la voluntad del Consejo ha sido la de arbitrar un procedimiento en virtud del cual pudieran seleccionarse Letrados con carácter provisional -habida cuenta la necesidad de los mismos para el ejercicio de la función consultiva-, hasta que reformada la Ley puedan celebrarse oposiciones similares a las que tienen que superar los Letrados del Consejo de Estado”.

En ese contexto se sugirió reformar los artículos 17 y 18 de la Ley 10/1994, ya que según afirma esa misma Memoria, “de esta forma se daría cumplimiento a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que exige que los órganos consultivos autonómicos sean equiparables y homologables al Consejo de Estado, -al que sustituyen en el ejercicio de la función consultiva-, para lo que es necesario que reúnan las mismas características, una de las cuales la constituye el singular cuerpo de Letrados con que cuenta” (página 25).

Es pues claro el criterio de este Consejo de separar parcialmente de la Ley de Función Pública Valenciana al estatuto de sus Letrados, y es igualmente diáfana la pretensión de aproximarse en todo lo posible al modelo de selección de los Letrados del Consejo de Estado.

A raíz de esas sugerencias se aprobó la Ley 14/1997, de 26 de diciembre (de acompañamiento a los Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 1998). El Título IV de esa Ley 14/1997 modifica algunos preceptos de la Ley de Función Pública Valenciana e introduce la nueva redacción de los artículos 17 y 18 de la Ley 10/1994 de este Consejo, destacándose así la diferencia

entre el régimen general de la función pública y el particular del Cuerpo de Letrados que se crea por medio de la Ley 14/1997, que en su Preámbulo explica lo siguiente:

“Las medidas adoptadas en materia de organización se recogen en el Título I de la ley, y del contenido de las mismas cabe destacar que (...) la trascendencia jurídica de las modificaciones introducidas es limitada, en la medida que se circunscriben a introducir modificaciones puntuales en el régimen jurídico básico del Instituto Valenciano de la Juventud, de Sindicatura de Cuentas, del Instituto Valenciano de Finanzas, y del Consejo Jurídico Consultivo, con el fin de dar solución a lagunas o disfunciones concretas que se habían puesto de manifiesto en el ejercicio diario de las competencias asignadas a cada uno de ellos”.

Debe precisarse que no quedan absolutamente al margen del régimen general de funcionarios, que sigue siendo aplicable a los Letrados de este Consejo, puesto que sólo se excluyen del régimen general en los dos extremos específicamente mencionados (la clasificación y la provisión), a los que cabe añadir otro que se infiere del artículo 18.1 (la selección mediante pruebas específicas). A ese respecto, después de la reforma del año 1997, el artículo 18.1 pasa a tener el siguiente contenido:

“Se crea el Cuerpo de Letrados del Consejo Jurídico Consultivo, correspondiente al grupo A de titulación, para ingresar en el cual es imprescindible la posesión del título de Licenciado en Derecho y la superación de las pruebas selectivas y específicas correspondientes”.

Ocurre que la reforma realizada por la Ley 14/1997 no llegó a precisar de forma expresa el concreto sistema de selección, pero el Pleno de este Consejo Jurídico Consultivo en la sesión celebrada el día 1 de octubre de 1998, por unanimidad, aprobó elevar al Gobierno Valenciano la propuesta de reforma del artículo 41 del Reglamento del Consejo, para que pasase a tener la siguiente redacción:

“El ingreso en el Cuerpo de Letrados del Consejo Jurídico Consultivo, sólo tendrá efecto mediante oposición, de conformidad con las bases y programa que aprobará el Pleno para cada convocatoria.

La fecha de comienzo de los ejercicios deberá estar comprendida en tiempo no inferior a un año ni superior a catorce meses.

La composición del Tribunal, que será presidido por el Presidente del Consejo o Consejero en quien delegue, se determinará en las bases de la oposición”.

Esta elección del sistema de ingreso mediante oposición, no prejuzga otras cuestiones, como el contenido del programa, régimen de los ejercicios, y en su caso de los méritos valorables, etc., que será determinado por el Pleno del Consejo al establecer las bases de la convocatoria, a quien igualmente corresponderá fijar el calendario a seguir en el desarrollo de los ejercicios, atendidas las exigencias de la Institución y la necesidad de permitir una concurrencia suficiente de aspirantes con la formación exigible.

C) La Sección de Estudios: la función de asesoramiento y su institucionalización.

1.- La función de asesoramiento y la consultiva.

En línea general de principio cabe distinguir dos funciones de apoyo a la Administración activa (la de asesoramiento y la consultiva), que tienen como rasgo común la encomienda de tareas de reflexión y análisis que contribuyan a la adopción de las decisiones más convenientes, oportunas y ajustadas al ordenamiento jurídico. El rasgo fundamental para distinguir una y otra función es el carácter espontáneo (asesoramiento) o rogado (consulta) de la labor de apoyo.

Cabría añadir otras características que diferencian una y otra actividad: en el marco de la función consultiva la actividad se centra en la garantía jurídica y el control de la legalidad de la actuación de que se trate (por ejemplo, la debida aplicación de los preceptos reguladores de la responsabilidad patrimonial, materia que absorbe el 80% de la actividad de este Consejo Jurídico Consultivo). Las misiones encomendadas a la actividad consultiva resultan con claridad de lo establecido en la disposición adicional decimoséptima de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: “Para el ejercicio de la función consultiva en cuanto garantía del interés general y de la legalidad objetiva, las Comunidades Autónomas y los entes forales se organizarán conforme a lo establecido en esta disposición” (redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero).

En cambio, la función de asesoramiento no consiste tanto en la aplicación del ordenamiento jurídico como en la búsqueda de soluciones alternativas ajustadas a Derecho, que con frecuencia no están expresamente previstas en las normas aplicables ni son inferibles por vía interpretativa, por lo que se hace necesario dictar una nueva disposición (por ejemplo y desde la perspectiva de la utilización racional de los recursos naturales, ¿qué cambios podrían introducirse en la normativa de la Comunidad Valenciana para ordenar adecuadamente los campos de golf?).

La dinámica acelerada y en continuo cambio en la que se ven inmersas todas las Instituciones públicas, les fuerza a concentrar su actividad en lo más inminente y próximo en el tiempo (*la consulta*), relegando por la fuerza de las cosas una contemplación más distanciada, panorámica y conjunta del escenario en el que desarrollan su actividad (*el asesoramiento*). Tal ritmo conduce a concentrar más trabajo en la *función consultiva* sobre concretos expedientes administrativos (los árboles), orillándose la *función de asesoramiento* acerca de cuestiones generales del ordenamiento jurídico (el bosque).

El riesgo es que la vorágine estadística de consultas preceptivas sobre materias concretas como la eventual reparación de los daños sufridos durante el recreo por un escolar de un centro público, impida o deje al margen el asesoramiento sobre cuestiones que tienen un calado y alcance muy distinto, como pudiera ser la reforma de las Administraciones Locales en el marco de un nuevo Pacto Local o la presencia de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea, sin olvidar las propuestas o sugerencias que podrían hacerse sobre las fórmulas jurídicas más indicadas para reforzar la cooperación horizontal entre las distintas Comunidades Autónomas.

Según resulta de los datos que se reproducen en la Primera Parte de esta Memoria, el 80,28 por cien de los dictámenes emitidos en el año 2001 por este Consejo se refieren a reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios, cifra que contrasta de forma notable con la de las consultas facultativas, tan sólo el 0,36 por cien. Frente a los dos dictámenes emitidos por consultas

facultativas (que además fueron instadas, respectivamente, por los Ayuntamientos de Mutxamel y L'Alcudia de Crespins), se erigen los 452 dictámenes emitidos en expedientes de indemnización de daños y perjuicios.

En la configuración del trabajo encomendado a estas Instituciones se plantea una opción de indudable significado jurídico-político: bien limitarse a tramitar las consultas preceptivas sobre *asuntos administrativos*; bien abrirse al asesoramiento sobre *asuntos de Gobierno*; ceñirse al control de la legalidad o extenderse al asesoramiento sobre la conveniencia y oportunidad jurídica; reducirse a la reflexión retrospectiva o introducirse en el análisis de la prospectiva en el mundo del Derecho.

Esa capacidad de mirar al futuro para anticiparse al inmediato presente es un rasgo consustancial de la función de asesoramiento. No está de más recordar aquí lo establecido en el artículo 91 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado (Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio):

“El Consejo tendrá como emblema, además del escudo de España, el “ojo” de la Administración, con el lema *Praevidet Providet* y la Corona Real”.

Ese lema o fórmula (“Prever para Proveer”) luce ya en la obra de Diego de Saavedra Fajardo, *Empresas políticas. Idea de un Príncipe político cristiano en cien empresas*¹⁴, publicada en el año 1740. La empresa 55, se encabeza con el lema “*His Praevide et Provide*”, y empieza diciendo lo siguiente:

“Para mostrar Aristóteles a Alejandro Magno las calidades de los consejeros, los compara a los ojos. Esta comparación trasladó a sus Partidas el rey sabio don Alonso, haciendo un paralelo entre ellos. No fue nuevo este pensamiento, pues los reyes de Persia y Babilonia los llamaban sus ojos, como a otros ministros sus orejas y sus manos, según el ministerio que ejercitaban (...) Esta comparación de los ojos define

¹⁴ Diego de Saavedra Fajardo, *Empresas políticas. Idea de un príncipe político cristiano en cien empresas*, Editorial Planeta, Barcelona 1988, páginas 370 y 371.

las buenas calidades que ha de tener el consejero; porque, como la vista se extiende en larga distancia por todas partes, así en el ingenio práctico del consejero se ha de representar lo pasado, lo presente y lo futuro, para que haga un buen juicio de las cosas y dé acertados pareceres”.

2.- La institucionalización de la función de asesoramiento.

Lo que se quiere destacar en esta Memoria no es tanto la diferencia funcional entre la consulta rogada y el asesoramiento libre, cuanto la conveniencia y oportunidad de institucionalizar esta última actividad.

Sin necesidad de una habilitación normativa formal, expresa y específica, es posible tanto el desarrollo sistemático como esporádico de tareas de asesoramiento y apoyo. Cuando la función de asesoramiento se ejerce con ese carácter informal, es frecuente que se realice oralmente, pero también es posible que tenga una plasmación documental y se materialice en un informe escrito.

Por otro lado, con una cobertura normativa más o menos expresa, no hay obstáculos insalvables que impidan que una gran parte de los de órganos administrativos desarrollen circunstancialmente actividades de reflexión. En el actual marco normativo hay ya cobertura para que de forma aislada u ocasional se desarrollen estudios desde este Consejo Jurídico Consultivo. Conforme a lo establecido en el artículo 33 de su Reglamento:

“El presidente del Consejo podrá designar individualmente, previo dictamen favorable del pleno, a consejeros para el desempeño de cometidos especiales y participación en comisiones de estudio para cuestiones de singular relevancia o interés público. En estos casos, sus opiniones o informes no serán atribuibles al Consejo Jurídico Consultivo”.

Conforme a lo que seguidamente se razona, lo que aquí se sugiere es la adición de una cobertura normativa expresa que habilite la prestación sistemática, regular y continuada de servicios de asesoramiento. El establecimiento de la organización y funcionamiento del ejercicio de la labor

de asesoramiento contribuye a robustecer su normal desarrollo y resalta la importancia de esa actividad en sistemas jurídicos que cada vez presentan dificultades y problemas más complejos, circunstancia inevitable en la dinámica propia de un Estado social y democrático de Derecho como el dispuesto por nuestra Constitución.

3.- La experiencia francesa.

El Consejo de Estado francés es un buen ejemplo para poner de manifiesto la institucionalización de la espontánea actividad de asesoramiento, labor de apoyo que arranca del artículo 24 de la Ordenanza de 31 de julio de 1945: *“Le Conseil d’Etat peut, de sa propre initiative, appeler l’attention des pouvoirs publics sur les réformes d’ordre législatif, réglementaire ou administratif qui lui paraissent conformes à l’interêt général”*.

Partiendo de esa habilitación normativa expresa, las tareas de asesoramiento fueron ampliándose con el transcurso del tiempo hasta el punto de llegar a justificar la creación en el año 1963 de una Comisión, que al incrementar su importancia se transformó en una nueva Sección del Consejo de Estado en el año 1985. Para valorar adecuadamente el alcance de la existencia de una Sección de Estudios (*“Rapport et Études”*), debe recordarse que el Consejo de Estado francés está estructurado en 6 Secciones. Hay una Sección Jurisdiccional y otras cinco Secciones Administrativas (Interior, Finanzas, Obras Públicas, Social y Estudios).

Al margen de la Memoria anual (el *“Rapport”*), dicha Sección elabora periódicamente estudios sobre materias de interés general que después son objeto de publicación. Conviene precisar que dicha Sección no tiene una vocación académica o teórica, sino que cumple una misión instrumental para el mejor asesoramiento del Gobierno, por lo que sus trabajos desembocan en sugerencias concretas que en ocasiones terminan originando la aparición de nuevas normas jurídicas. Por ejemplo, la Ley de Urbanismo de 31 de diciembre de 1976, surgió a partir de los trabajos realizados en los años 1972 y 1973 por la entonces Comisión de Estudios.

La actividad realizada por la mencionada Sección del Consejo de Estado francés en los últimos años se ha materializado, entre otros, en los siguientes estudios:

| Año | Informe |
|------------|---|
| 2001 | - <i>Administraciones Públicas y concurrencia</i> - <i>La publicación y la entrada en vigor de las Leyes y de ciertos actos administrativos</i> - <i>La influencia internacional del Derecho francés</i> |
| 2000 | - <i>Las autoridades administrativas independientes</i> - <i>La norma internacional en Derecho francés</i> |
| 1999 | - <i>La Ley de Asociaciones.</i> - <i>Las Leyes de la bioética: cinco años después</i> - <i>La utilidad pública hoy</i> - <i>Las incompatibilidades de los funcionarios públicos</i> - <i>Ayuda social, obligación alimentaria y patrimonio</i> |
| 1998 | - <i>El interés general.</i> - <i>Internet y las redes numéricas</i> |
| 1997 | - <i>Reflexiones sobre el derecho a la salud.</i> - <i>Para una mejor transparencia de la Administración. Estudio sobre el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros públicos.</i> - <i>Cómo hacer más atractivo el derecho a crear fundaciones.</i> - <i>Los grupos de interés público.</i> |
| 1996 | - <i>El principio de igualdad.</i> - <i>La responsabilidad penal de los agentes públicos en caso de infracciones no intencionales.</i> |
| 1995 | - <i>La transparencia y el secreto.</i> - <i>El poder sancionador de la Administración.</i> - <i>Europa: la adaptación del Derecho francés al Derecho comunitario.</i> |
| 1994 | - <i>Servicio público, servicios públicos: declive o renovación.</i> |
| 1993 | - <i>Ordenar los conflictos de otra manera: conciliación, transacción, arbitraje en materia administrativa.</i> - <i>Descentralización y orden jurídico.</i> |
| 1992 | - <i>El urbanismo: por un Derecho más eficaz.</i> |
| 1991 | - <i>Deportes: poder y disciplina.</i> |

4.- La experiencia española.

a) Las funciones de estudio y asesoramiento en el ámbito estatal.

Resulta conveniente empezar recordando algún ejemplo de creación de una estructura organizativa a la que específicamente se encomiendan tareas de asesoramiento y estudio con la finalidad de que del análisis y la reflexión nazcan sugerencias y observaciones de conveniencia y oportunidad que contribuyan a la recta satisfacción de los intereses generales. Hay algunas Instituciones públicas que tienen una Sección o Servicio de Estudios como el Consejo General del Poder Judicial o el Banco de España. Pese a que la función esencial y característica de esas Instituciones es de una naturaleza distinta a la encomendada a este Consejo Jurídico Consultivo, crean un órgano de apoyo al que se atribuyen tareas de estudio para el debido asesoramiento de la propia Institución a la que pertenecen.

Los artículos 79 a 84 del Reglamento 1/1986 (de organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial)¹⁵, regulan la Comisión de Estudios e Informes. Entre otras actividades, le corresponde la de “realizar los estudios jurídicos que se consideren procedentes o que se encarguen por el Pleno o por el Presidente sobre temas relacionados con la Administración de Justicia” (artículo 81.5 del citado Reglamento). Adviértase como su actividad puede ser rogada (“que se encarguen”) pero también espontánea (“que se consideren procedentes”).

El Reglamento Interno del Banco de España¹⁶ dispone lo siguiente en su artículo 81.4: “La Dirección General del Servicio de Estudios tiene a su cargo: Llevar a cabo los estudios e investigaciones necesarios para asesorar a los órganos rectores y de dirección en materia económica y financiera y para el seguimiento continuado de la formulación e instrumentación de la política monetaria del Sistema Europeo de Bancos Centrales; elaborar, analizar y difundir estadísticas encomendadas al Banco de España; elaborar el Informe anual y los restantes informes y publicaciones necesarios para difundir el análisis de la situación económica y de la política monetaria, y gestionar la biblioteca del Banco de España”.

Si algunas Instituciones que tienen esencialmente funciones normativas y ejecutivas propias de una Administración activa, se dotan de una estructura organizativa interna a la que se encomiendan tareas de estudio, análisis y reflexión, cabe argumentar que con mayor razón deben seguir esa misma orientación aquellas otras Instituciones que precisamente tienen como misión propia y típica el estudio, el análisis y la reflexión (como ocurre con este Consejo Jurídico Consultivo).

b) Las funciones de estudio y asesoramiento en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

En la Comunidad Valenciana hay órganos consultivos que en su estructura interna disponen de una sección o servicio de estudio y asesoramiento. En la organización del Consejo Valenciano de Cultura cabe mencionar, a los efectos que aquí interesan, la Comisión de Legado Histórico y Artístico, que tiene por misión “el estudio del patrimonio cultural valenciano

¹⁵ Aprobado por Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 22 de abril de 1986.

¹⁶ Aprobado por Resolución del Consejo de Gobierno del Banco de España de 28 de marzo de 2000.

en sus diversas facetas, momentos y manifestaciones” (artículo 38 de su Reglamento, aprobado por Decreto 55/1993, de 20 de abril).

Directamente dependiente de la Consellería de Bienestar Social, el Consejo de la Juventud de la Comunidad Valenciana, es un órgano de participación y asesoramiento regulado por la Ley 8/1989, de 26 de diciembre (de participación juvenil), cuyo artículo 11 dice así: “Comisiones Especializadas son órganos del Consejo de la Juventud de la Comunidad Valenciana con funciones de estudio y asesoramiento, sin perjuicio de las competencias propias de la Asamblea General y de la Comisión Permanente”.

Entre otros muchos, cabe también recordar aquí al Consejo Científico del Instituto Valenciano de Investigaciones Agrarias (artículo 7 de la Ley 4/1991, de 13 de marzo), el Observatorio del Comercio (artículo 43 de la Ley 8/1986, de 29 de diciembre, de ordenación del comercio y superficies comerciales), o el Observatorio Valenciano sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos (Decreto 110/2001, de 12 de junio). También puede citarse al Servicio de Estudios del Instituto Valenciano de Administración Pública (Decreto 77/1992, de 11 de mayo), entre cuyas funciones cabe mencionar aquí la de “realizar estudios e investigar en materias relacionadas con las Administraciones Públicas” (artículo 10).

Sería paradójico afirmar que ese Instituto puede hacer estudios sobre las Administraciones Públicas y no hacer también un reconocimiento normativo expreso de que este Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana también tiene esa misma facultad. No sería lógico que un Consejero del Consejo Consultivo Valenciano, que por imperativo legal forma parte del Observatorio de Derecho Civil Valenciano (Decreto 30/2002, de 26 de febrero), tenga una habilitación expresa para llevar a cabo estudios en dicho Observatorio, y que en cambio ese mismo Consejero no tenga un reconocimiento legal expreso que le otorgue cobertura para llevar a cabo de forma sistemática y continuada tales estudios desde este Consejo Jurídico Consultivo.

c) Las funciones de estudio y asesoramiento en las superiores Instituciones consultivas.

La Ley 10/1994, de 19 de diciembre (del Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana), únicamente contempla las tareas de apoyo a requerimiento de la Administración activa, previa consulta de las autoridades legitimadas para recabar la emisión de un dictamen. Es más, incluso cuando la actuación consultiva es rogada, la Ley limita y condiciona la exteriorización

de consideraciones de conveniencia y oportunidad; excepcionalmente y cuando así lo solicite de forma expresa la autoridad consultante, dice el artículo 2.1.

Esa configuración reducida a la labor puramente consultiva es ampliada por el Reglamento que introduce la posibilidad de desarrollar funciones de asesoramiento a través de la formulación de mociones. Dispone el artículo 76 del Reglamento del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana (aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio):

“El Consejo Jurídico Consultivo podrá formular mociones, que se elevarán al Gobierno Valenciano a iniciativa del pleno.

Tales mociones tendrán por objeto elevar las propuestas que el Consejo juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugiera. Para su elaboración, el presidente podrá constituir una comisión”.

Una previsión análoga o similar contiene el artículo 20 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril (del Consejo de Estado), que distingue 3 clases de documentos generados con ocasión o como consecuencia del ejercicio de la función consultiva: dictámenes, mociones y la Memoria. El primero es un acto rogado y el último es un acto debido, diferenciándose ambos de las mociones por ser estas espontáneas y propias de la función de asesoramiento. Dispone el artículo 20.2:

“Asimismo, en Pleno o en Comisión Permanente, podrá elevar al Gobierno las propuestas que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y la experiencia de sus funciones les sugiera”.

Al margen de esa previsión legal relativa a las mociones, la propia Ley Orgánica contempla la constitución de Ponencias Especiales: “El Presidente, oída la Comisión Permanente, podrá constituir ponencias especiales en los supuestos y forma que determine el Reglamento y cuando, a su juicio, así lo requiera la índole de las consultas” (artículo 13.4 de la Ley Orgánica 3/1980).

El Reglamento Orgánico del Consejo de Estado (aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio), regula esta materia en sus artículos 119 a

122, en los que se distinguen 2 clases de Ponencias Especiales: las permanentes y las singulares. En el marco de lo dispuesto en los artículos 119 y 120 del Reglamento Orgánico¹⁷, en fecha 21 de noviembre de 1996 se dispuso la creación de una Ponencia Especial Permanente de Estudios, presidida por un Consejero, que ha realizado algunos estudios de indudable interés¹⁸.

A la vista de la experiencia ya desarrollada por nuestro Consejo de Estado y teniendo en cuenta la acumulada también por el Consejo de Estado francés, podría ser conveniente u oportuno considerar la eventual creación de una Sección de Estudios en el seno de este Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, al frente de la cual habría un Consejero.

¹⁷ “Art. 119.- *Ponencias Especiales*. 1. El Presidente del Consejo de Estado, oída la Comisión Permanente, podrá constituir Ponencias especiales.

2. En cada caso, designará el Consejero que deba presidirla”.

“Art. 120. *Ponencias especiales permanentes*. Habrá las siguientes Ponencias permanentes:

1ª De Doctrina Legal.

2ª De Biblioteca.

3ª De Memoria.

4ª De Presupuestos y Gestión Económica.

5ª Cualquiera otra que se constituya por el Presidente, oída la Comisión Permanente”.

¹⁸ El estudio titulado, *Sobre la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*, publicado en el diario “La Ley” número 4396, de fecha 16 de octubre de 1997, es un importante e incuestionable precedente que en gran medida dió lugar a la Ley 4/1999. Entre otros, también merece ser destacado el estudio sobre, *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*, Instituto Nacional de Administraciones Públicas, Madrid 1997.

IV.- FUNCIONAMIENTO

Una vez expresadas las observaciones y sugerencias relativas a la organización del superior órgano consultivo de la Comunidad Valenciana, resulta indicado reflexionar ahora sobre su funcionamiento para buscar la justificación racional y el fundamento jurídico de algunas propuestas que pueden contribuir a mejorar la función de garantía que tiene encomendada este Consejo Jurídico Consultivo.

Procede pues entrar ahora en el análisis de quiénes están legitimados para formular consultas (dedicando una atención especial a la Administración Local), delimitar los confines de la responsabilidad patrimonial de la Administración docente, proponer una precisión para distinguir la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas de otros supuestos indemnizatorios, para terminar con algunas observaciones y sugerencias sobre el plazo legalmente establecido para emitir el correspondiente dictamen.

A) Legitimación para consultar.

1.- La legitimación en otras Instituciones consultivas.

Tanto en la experiencia del Consejo de Estado como de las Instituciones consultivas análogas creadas por las Comunidades Autónomas, se ha advertido con alguna frecuencia la existencia de dificultades interpretativas para delimitar adecuadamente quiénes podían formular directamente una consulta (¿qué Administraciones Territoriales?; ¿también las Administraciones Institucionales?; ¿y las Corporativas?).

Buen ejemplo de ello es el dictamen del Consejo Consultivo de las Illes Balears de 17 de marzo de 2000 (número 15/00), en el que la reclamación de responsabilidad patrimonial se dirigía contra el Instituto Balear de Asuntos Sociales. Igualmente lo es la consulta directamente formulada por el Rector de la Universidad de las Illes Balears, también respecto a una reclamación de responsabilidad patrimonial (dictamen de 5 de julio de 2000, número 48/00).

| | Autoridad consultante |
|---|---|
| Andalucía | + Presidente CA +Gobierno + Consejeros + Presidente CCLL (por conducto) |
| Aragón | + Presidente CA + Consejeros |
| Baleares | + Preceptivo - Presidente CA - Mesa Parlamento - Síndico Agravios - Presidentes Consejos Insulares y Alcaldes + Facultativo (Presidente Consejo Insular) |
| Canarias | + Presidente CA + Presidente Cortes + Presidente CCLL (sin necesidad de conducto) + Rector de la Universidad |
| Castilla-La Mancha | + Preceptivo - Presidente CA - Presidente Cortes - Consejero + Facultativo - CCLL por acuerdo Pleno |
| Castilla y León | + Preceptivo - Presidente CA - Consejero - CC LL (a través de Consejero) + Facultativo - Presidente CA - Presidente Cortes - CCLL (previo acuerdo del Pleno) |
| Cataluña (Comisión Jurídica Asesora) | + Presidente CA + Gobierno + Consellers |
| Extremadura | + Presidente CA + Gobierno + Consejeros |
| Galicia | + Preceptivos - Presidente CA - CCLL (sin conducto) + Facultativos - Presidente - Gobierno - Consejeros - Presidentes de Organismos y Entes Públicos |
| Murcia | + Preceptivo + Facultativo - Presidente CA - Gobierno - Consejeros - Asamblea - Ayuntamientos a través de sus Alcaldes |

| | |
|-----------------------------|--|
| Navarra | + Preceptivos - Gobierno - en determinadas materias Consejeros - Parlamento + Facultativos - Gobierno - Parlamento |
| La Rioja | + Presidente CA + Gobierno + Consejeros |
| Comunidad Valenciana | + Presidente CA + Gobierno + Consejeros + Cortes |

En su estricta literalidad, el artículo 107 de la Constitución configura al Consejo de Estado como “el supremo órgano consultivo del Gobierno”, de donde podría inferirse que únicamente el Gobierno puede formular consultas. Ello no obstante, en la práctica se ha venido a admitir que también otras Instituciones pueden requerir directamente el correspondiente dictamen sin exigirles que la consulta se formule a través de un Ministro. En ocasiones esa extensión de los sujetos legitimados resulta del propio tenor de la Ley Orgánica 3/1980 (como sucede con las Comunidades Autónomas), otras veces según se infiere por vía interpretativa del conjunto del ordenamiento jurídico (así sucede en el caso del Banco de España)¹⁹.

En ese contexto no es de extrañar que las Comunidades Autónomas hayan trazado un círculo de legitimación para recabar la consulta más amplio que el que resulta de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, ya que en la legislación autonómica la legitimación no se reduce en su literalidad al correspondiente Gobierno autonómico, sino que además se extiende de forma expresa a otras Instituciones. En esa línea cabe poner el ejemplo que resulta del artículo 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio (del Consejo Consultivo de Canarias):

“El dictamen sobre los asuntos comprendidos en el apartado D) del artículo 11, será recabado, según los casos, por el Consejero competente, el Presidente del Cabildo, el Alcalde o el Rector de la Universidad”.

¹⁹ Sobre la preceptividad de la consulta en el procedimiento de elaboración de las Circulares ver el dictamen del Consejo de Estado de 3 de octubre de 1996 (expediente número 3175/96), que reconoce al Gobernador del Banco de España legitimación para recabar directamente el preceptivo dictamen.

2.- La legitimación en el caso del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

Cabe preguntarse aquí si este Consejo solamente puede ser consultado por el Gobierno Valenciano, o si además está abierto a otras Instituciones para las que también cumple una importante función de garantía. Para aproximarse al papel que está llamado a desarrollar el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en relación a las distintas Administraciones Públicas, parece indicado y oportuno empezar recordando la significación que el Tribunal Constitucional otorga a la intervención del Consejo de Estado y que es plenamente trasladable a este Consejo Jurídico. Conforme a lo declarado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre (FJ 4):

“La intervención preceptiva de un órgano consultivo de las características del Consejo de Estado, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo. En razón de los asuntos sobre los que recae y de la naturaleza del propio órgano, se trata de una función muy cualificada que permite al legislador elevar su intervención preceptiva, en determinados procedimientos, sean de la competencia estatal o de la autonómica, a la categoría de norma básica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas o parte del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18ª CE)”.

Esa valoración jurídica altamente positiva de la función consultiva se proyecta o debiera proyectarse por igual sobre todas las Administraciones Públicas de carácter territorial (la del Estado, la de las Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos), a las que debería atribuirse igual legitimación para recabar el correspondiente dictamen.

El umbral mínimo de garantía jurídica del ciudadano es (o debería ser) igual o común para todas las Administraciones Públicas. El estatuto del ciudadano debe ser igual de protector y tuitivo cuando se relaciona con su Ayuntamiento que cuando está sujeto o vinculado a la Administración de la Comunidad Autónoma. No hay ciudadanos de primera categoría que se

relacionan con la Administración estatal o autonómica, y vecinos de segunda categoría por estar en contacto con una Administración Local. El ciudadano debe tener las mismas garantías cuando la Diputación Provincial o una Universidad le causa un daño susceptible de reparación, que cuando se lo produce una Consellería del Gobierno Valenciano.

En la Ley 10/1994 (de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana) hay un expreso distanciamiento de su eventual configuración como una Institución que únicamente atiende a las necesidades del Gobierno Valenciano. Conforme a lo establecido en su artículo 1.1: “El Consejo Jurídico Consultivo es el órgano consultivo supremo del Gobierno valenciano y su administración y, en su caso, de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana”.

De la lectura de ese precepto se infieren tres esferas de actuación distinta: 1) Gobierno Valenciano; 2) Administración de la Comunidad Autónoma; 3) Administraciones Locales. Ese círculo de legitimación se amplía a un cuarto supuesto en la disposición adicional segunda de la Ley: “Excepcionalmente y para el caso de que las Cortes Valencianas debatan la posibilidad de formular recurso de inconstitucionalidad en conflictos competenciales, podrán aquéllas recabar del Consejo Jurídico Consultivo un dictamen urgente previo”.

Pese a la aparente claridad de esos preceptos, la experiencia consultiva pone de manifiesto la existencia de casos en los que el reconocimiento de la legitimación es oscuro o cuanto menos discutible. Como ya advirtió este Consejo Jurídico en su Memoria del año 1997 (páginas 64 a 66), así sucede por ejemplo con los Ayuntamientos y las Universidades.

De lo expuesto en materia de legitimación para recabar directamente el preceptivo dictamen, cabe sugerir que en una eventual reforma de la Ley 10/1994 se atribuya expresamente tal legitimación directa a las Entidades integrantes de la Administración Local y a las Universidades. El alcance de esa relación directa debe extenderse no sólo a la presentación de la consulta, sino también a los trámites que eventualmente puedan ser precisos en aquellos casos en los que es incompleto el expediente remitido, o resulta procedente despachar alguna actuación complementaria.

En el caso de las Entidades integrantes de la Administración Local, ese reconocimiento de la directa legitimación tiene como fundamento el criterio jurisprudencial que se infiere de la Sentencia del Tribunal Constitucional

214/1989, de 21 de diciembre (FJ 17)²⁰. De ese pronunciamiento resultan fundamentos jurídicos suficientes para dudar razonablemente de la constitucionalidad de la interposición de una Consellería del Gobierno Valenciano entre la Administración Local y este Consejo Jurídico Consultivo, toda vez que la remisión de la consulta por ese cauce incide en la autonomía local y debilita la configuración de este Consejo Jurídico Consultivo como Institución de la Generalitat al servicio no sólo del Gobierno Valenciano sino también de las Administraciones Locales que en ella radican (sobre esta cuestión de las relaciones entre la Administración Local y el Consejo Jurídico Consultivo se extiende más adelante esta misma Memoria, añadiendo a este respecto otras observaciones y sugerencias a las que hay que remitirse en este momento).

En el caso de las Universidades la justificación estriba en que son personificaciones de naturaleza institucional que participan de gran parte de los rasgos característicos de los organismos autónomos, pero que a diferencia de estos no tienen carácter instrumental de una Administración Territorial²¹ sino que disfrutan de un amplio margen de autonomía constitucionalmente garantizada (artículo 27 CE).

²⁰ El fundamento jurídico 17 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989 se refiere al artículo 54 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, que originariamente establecía lo siguiente:

“En los asuntos en que sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la correspondiente solicitud se cursará por conducto el Presidente de la Comunidad Autónoma y a través del Ministerio de Administración Territorial”.

Ese último inciso “y a través del Ministerio de Administración Territorial” fue declarado inconstitucional por citada Sentencia 214/1989, por las siguientes razones:

“La impugnación debe ser estimada, ya que con la obligación que se prevé de que la solicitud del dictamen del Consejo de Estado sea cursada “a través del Ministerio de Administración Territorial”, se condiciona ilegítimamente las potestades propuestas de autogobierno de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.1ª de la Constitución), a la vez que se desconoce que el Presidente de la Comunidad Autónoma de Galicia (art. 15.1 EAG), al igual que los Presidentes de las demás Comunidades, según prevén sus respectivos Estatutos, ostenta la representación ordinaria del Estado en el ámbito territorial de la propia Comunidad Autónoma, y que el Consejo de Estado, tal como establece el artículo 20.1 de su Ley Orgánica 3/1980, de 2 de abril, se configura también como órgano consultivo de las Comunidades Autónomas”.

Debe destacarse que la citada Ley de Bases de Régimen Local de 1985 no contempla la eventual consulta a los equivalentes autonómicos del Consejo de Estado, posibilidad que es introducida por primera vez en la legislación estatal en el año 1986 (artículos 9.4 y 75.4 del Texto Refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto-Legislativo 781/1986, de 18 de abril).

²¹ Circunstancia igualmente predicable del Banco de España según se infiere de la doctrina del Consejo de Estado antes citada.

Mientras que procede atribuir de forma expresa legitimación a las Universidades, los organismos autónomos y demás personificaciones instrumentales creadas por una Administración Territorial deben hacer la consulta de forma indirecta y a través de la Administración de la que dependen. Ello se debe a su carácter instrumental del que deriva que carecen de una autonomía comparable a la que cualifica a las Universidades. En relación a tales personificaciones instrumentales el criterio anunciando es claramente establecido en el dictamen de 11 de enero de 2001 -número 18/2001-, relativo a una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada al Instituto Valenciano de la Juventud, caso en el que la solicitud de dictamen la formuló, como procede, el Conseller de Bienestar Social. Lo mismo cabe decir del dictamen de 26 de julio de 2001 -número 342/2001- referente a una reclamación dirigida a la Agencia Valenciana del Turisme, remitida a este Consejo por el Presidente de la Generalitat²².

B) La Administración Local.

1.- Introducción.

En las relaciones entre las Administraciones Locales y el Consejo Jurídico existen todavía algunos perfiles borrosos o indefinidos. A tales relaciones se refiere la parte final del Preámbulo de la Ley 10/1994, en los siguientes términos: “Por último, hay que señalar que la competencia del Consejo se extiende a la administración local, que debe consultar al Consejo cuando una Ley imponga su obligatoriedad”.

Las relaciones entre la Administración Local y el Consejo Jurídico Consultivo son claramente vicarias de la configuración institucional de este último. Son más distantes cuando es calificado como una Institución del Gobierno Valenciano y más próximas y estrechas cuando el Consejo Jurídico

²² A iguales conclusiones ha llegado el Consejo Consultivo de Andalucía en su Memoria del año 2000 (página 124): “En suma, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se formulen contra las Empresas públicas de la Junta de Andalucía, encuadradas en el artículo 6.1.b) de la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, deben examinarse a la luz del régimen sustantivo de responsabilidad patrimonial derivado del artículo 106.2 de la Constitución, siendo aplicable el procedimiento establecido en el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo”.

Consultivo recibe la consideración de Institución de la Generalitat Valenciana. A este respecto debe recordarse lo establecido en el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía: “Forman parte de la Generalidad: Las Cortes Valencianas o “Corts”, el Presidente, el Gobierno valenciano o “Consell” y las demás instituciones que determine el Estatuto”.

De tomarse en consideración la sugerencia antes formulada acerca de la inclusión en el Estatuto de un nuevo precepto que alzase al Consejo Jurídico Consultivo al rango de Institución garantizada expresamente por el Estatuto, y se caracterizara no como una Institución consultiva del Gobierno Valenciano, sino como la superior Institución consultiva en el ámbito de la Comunidad Valenciana, entonces sería clara y evidente la necesidad de ampliar los sujetos legitimados para formular consultas.

En su estricta literalidad, la Ley 10/1994 sigue técnicas distintas para establecer cuándo debe consultar la Comunidad Autónoma y cuándo deben hacerlo las Administraciones Locales. En el primer caso establece un listado enunciativo de las materias en las que es preceptiva la consulta y en el segundo hace una remisión genérica a la legislación aplicable.

En materias vinculadas a las Entidades Locales, la Ley 10/1994 distingue los expedientes que sobre esa materia tramita la Administración de la Comunidad Autónoma (artículo 10.8.f), y los expedientes instruidos por cada Administración Local (art. 10.10). Con arreglo a lo establecido en el artículo 10.8.f) de la Ley 10/1994:

“El Consejo Jurídico Consultivo deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes casos: (...)

8. Los expedientes instruidos por la Administración de la Generalitat Valenciana, que versen sobre las siguientes materias: (...)

f) Régimen local, cuando la consulta sea preceptiva según la ley, salvo en el supuesto previsto en el artículo 13.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, cuyo dictamen podrá ser emitido por el Consejo de Estado cuando así lo acuerde el órgano competente”.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 10.10 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre:

“El Consejo Jurídico Consultivo deberá ser consultado preceptivamente en los siguientes casos: (...)

10. Cualquier otra materia, competencia de la Generalitat Valenciana o de las administraciones locales radicadas en la Comunidad Valenciana, respecto a la que las leyes establecen la obligación de pedir el dictamen”.

Contrasta esa sistemática con la más reciente dispuesta por la Ley 1/2002, de 9 de abril (reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León), que en ciertas materias de índole estrictamente administrativa confiere el mismo tratamiento a la Administración de la Comunidad Autónoma y a las Entidades integrantes de la Administración Local. Conforme a lo establecido en el artículo 4 de esa Ley 1/2002:

“El Consejo Consultivo deberá ser consultado por la Administración en los siguientes asuntos:

h) Expedientes tramitados por la Junta de Castilla y León y por las Administraciones Locales que versen sobre las siguientes materias (...).”.

Es decir, en materias puramente administrativas (la responsabilidad patrimonial, la revisión de oficio, contratos administrativos ...), no hay diferencia entre las garantías procedimentales exigibles en la Administración autonómica y la local. En esa misma línea general de principio, también cabe citar el artículo 11.D) de la Ley 5/2002, de 3 de junio (del Consejo Consultivo de Canarias).

Una vez destacada esa diferente sistemática y expuestas las disposiciones aplicables en la Comunidad Valenciana, resulta oportuno detenerse ahora brevemente en el análisis del segundo supuesto, es decir, el referido a los expedientes tramitados por las Entidades integrantes de la Administración Local.

2.- La preceptividad de la consulta por la Administración Local: normas, contratos y actos.

a) Normas del Estado y de las Comunidades Autónomas.

No son pocas las materias en las que es preceptiva la consulta de las Administraciones Locales al Consejo Jurídico Consultivo. Entre otras, cabe

recordar la que resulta del artículo 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (precepto añadido por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que en el marco del llamado “Pacto Local” introdujo el conflicto en defensa de la autonomía local). Conforme a lo establecido en el apartado 3 del citado artículo: “... de manera previa a la formalización del conflicto, deberá solicitarse dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones Locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma”²³.

Por razón de la fecha en que se dispuso esa novedad procesal, en la Comunidad Valenciana la Ley 10/1994 no contiene una referencia expresa a ese supuesto, que en cambio ya incluye la Ley del Consejo Consultivo del Gobierno de las Illes Balears: “El Consejo Consultivo será consultado preceptivamente en los casos siguientes: (...) 4. Conflictos de defensa de la autonomía local planteados por entidades locales de las Illes Balears ante el Tribunal Constitucional” (artículo 10.4, en la nueva redacción dada mediante Ley 6/2000, de 31 de mayo).

A la vista de esta observación cabe sugerir que se siga ese mismo camino en la Comunidad Valenciana, y se añada en la Ley 10/1994 una referencia expresa a la mencionada competencia que resulta de lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional²⁴.

b) Normas dictadas por las Entidades integrantes de la Administración Local.

Desde una perspectiva panorámica y teniendo en cuenta el conjunto del ordenamiento jurídico, la preceptividad de la consulta no se reduce a normas que invadan la autonomía local sino que se extiende también a normas, actos y contratos que resultan del ejercicio de las potestades públicas de carácter administrativo de que están investidas las Entidades que integran la Administración Local.

Entre las normas dictadas por la Administración Local cabe mencionar dos ejemplos en los que hoy en día ya es preceptivo el correspondiente

²³ Ver las consideraciones realizadas respecto al artículo 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en la Memoria del Consejo de Estado del año 2000 (páginas 126 a 129).

²⁴ Ello no obstante, este Consejo Jurídico Consultivo emitió un dictamen el día 19 de octubre de 2000 (número 395/2000, relativo a la eventual inconstitucionalidad de la Ley de supresión del Área Metropolitana de L’Horta).

dictamen previo a su aprobación: las Ordenanzas especiales de aprovechamiento de los bienes comunales²⁵ y los instrumentos de planeamiento urbanístico que tienen por objeto la modificación del uso o zonificación de zonas verdes (cuando la competencia para aprobar definitivamente el instrumento de planeamiento corresponde al Ayuntamiento)²⁶.

A la vista del actual “*statu quo*” nace de inmediato el interrogante sobre la razón que justifica que algunas normas locales no puedan ser aprobadas sin el preceptivo dictamen de este Consejo Jurídico Consultivo y otras en cambio puedan ser aprobadas sin necesidad de recabar tal informe. No es esta la sede idónea para desgranar de forma acabada la respuesta a esa pregunta (entre otras baste mencionar aquí la carga de trabajo que para este Consejo implicaría la extensión uniforme de la preceptividad de la consulta a todas las normas dictadas por la Administración Local), pero con la debida prudencia conviene retener esta reflexión y situarla en el contexto general de las garantías de que disfrutaran los ciudadanos cuando la Administración ejerce la potestad reglamentaria.

c) *Contratos.*

En materia de contratación cabe destacar la preceptividad de la consulta por la Administración Local en los casos de aprobación de los pliegos de cláusulas administrativas generales (artículo 48.3)²⁷, resolución de contrato por falta de formalización (artículo 54.3), interpretación²⁸, nulidad y

²⁵ Artículo 75 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local (aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).

²⁶ Artículo 10.8.e) de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre (de creación del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana) y artículo 55 de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística.

Sobre esta materia el Consejo Jurídico Consultivo ha evacuado ya varias consultas: dictamen de 11 de enero de 2001 (número 17/2001; Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig); dictamen de 1 de octubre de 1998 (número 606/1998; Ayuntamiento de Denia); dictamen de 13 de mayo de 1997 (número 51/1997; Ayuntamiento de la Vall D’Uxó); dictamen de 13 de mayo de 1997 (número 50/1997; Ayuntamiento de Castellón).

²⁷ Ver el dictamen de este Consejo Jurídico Consultivo de fecha 16 de noviembre de 2000 (número 454/2000; Ayuntamiento de Algorfa), también el dictamen de 16 de noviembre de 2000 (número 453/2000; Ayuntamiento de Alicante).

²⁸ Dictamen de 1 de marzo de 2001 (número 124/2001; Ayuntamiento de Beniganim); dictamen de 19 de junio de 1997 (número 94/1997; Ayuntamiento de Mislata).

resolución²⁹ cuando se formule oposición por parte del contratista (artículo 59.3.a), modificaciones del contrato, cuando su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por 100 del precio primitivo del contrato y éste sea igual o superior a 6.010.121,04 euros (artículo 59.3.b)³⁰, declaración de nulidad de los contratos (artículo 64), preceptos todos ellos del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

d) Actos administrativos.

En relación a lo dispuesto en el artículo 10.10 de la Ley 10/1994, es clara y evidente su concordancia con algunas disposiciones de la Ley 30/1992 (de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Así sucede en materia de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho (artículo 102) o respecto al recurso extraordinario de revisión (artículo 119)³¹.

En la literalidad de ninguno de esos preceptos se hace una referencia expresa a la Administración Local; al delimitar el ámbito subjetivo de la

²⁹ Dictamen de 20 de septiembre de 2001 (número 423/2001; Ayuntamiento de Vall D'Alba); dictamen de 26 de abril de 2001 (número 201/2001; Ayuntamiento de Novelda); dictamen de 8 de marzo de 2001 (número 131/2001; Ayuntamiento de Petrer); dictamen de 9 de agosto de 2000 (número 290/2000; Ayuntamiento de Godella); dictamen de 9 de agosto de 2000 (número 278; Ayuntamiento de Benicarló); dictamen de 13 de julio de 2000 (número 251/2000; Ayuntamiento de Bellús); dictamen de 23 de marzo de 2000 (número 106/2000; Ayuntamiento de la Vila Joiosa); dictamen de 13 de enero de 2000 (número 11/2000; Ayuntamiento de Tavernes de la Valligna); dictamen de 19 de noviembre de 1999 (número 358/1999; Ayuntamiento de Alfara del Patriarca); dictamen de 1 de julio de 1999 (número 222/1999; Ayuntamiento de Los Montesinos); dictamen de 29 de abril de 1999 (número 122/1999; Ayuntamiento de Elche); dictamen de 31 de marzo de 1999 (número 88/1999; Ayuntamiento de Xixona); dictamen de 3 de diciembre de 1998 (número 679/1998; Ayuntamiento de Godelleta); dictamen de 26 de noviembre de 1998 (número 672/1998; Ayuntamiento de Elche); dictamen de 31 de julio de 1998 (número 512/1998; Mancomunidad Intermunicipal del Valle del Vinalopó); dictamen de 23 de julio de 1998 (número 491/1998; Ayuntamiento de Xixona); dictamen de 23 de julio de 1998 (número 500/1998; Ayuntamiento de Valencia); dictamen de 2 de junio de 1998 (número 389/1998; Ayuntamiento de Sagunto); dictamen de 13 de marzo de 1998 (número 115/1998; Ayuntamiento de Valencia); dictamen de 21 de enero de 1998 (número 24/1998; Ayuntamiento de Alicante); dictamen de 2 de octubre de 1997 (número 182/1997; Ayuntamiento de Peñíscola); dictamen de 22 de mayo de 1997 (número 73/1997; Ayuntamiento de Valencia).

³⁰ Dictamen de 28 de septiembre de 2000 (número 367; contrato celebrado por la Diputación Provincial de Alicante); dictamen de 22 de octubre de 1997 (número 198/1997; Ayuntamiento de Alicante).

³¹ Dictamen de 13 de septiembre de 2001 (número 411/2001; Ayuntamiento de Tavernes de la Valligna).

revisión de oficio o del recurso extraordinario de revisión, se alude de forma genérica a las Administraciones Públicas, y en el contexto de esa Ley 30/1992 es claro el significado de esa expresión: “Se entiende a los efectos de esta Ley por Administraciones Públicas: a) La Administración General del Estado. b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas. c) Las Entidades que integran la Administración Local” (artículo 2.1).

Además de las consultas preceptivas remitidas por los Entes de la Administración Local, también existe hoy la posibilidad de que el Conseller de Justicia y Administraciones Públicas formule una consulta facultativa a petición de una Administración Local³².

3.- La preceptividad de la consulta en materia de revisión de oficio.

Hoy no existen dudas ni discrepancias acerca de la preceptividad de dictamen cuando se trata de revisar de oficio los actos nulos de pleno derecho dictados por la Administración Local. Ello no obstante, conviene recordar que esa preceptividad se negó durante varias décadas de aplicación de la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (cuyo artículo 109 tenía un contenido similar al del artículo 102 de la Ley 30/1992). Vigente la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, el Consejo de Estado fue pionero a la hora de afirmar la obligatoriedad de esa consulta (dictámenes de 9 de julio de 1964 –expediente número 35.516-, 5 de mayo de 1966 –expediente número 34.691- y de 26 de mayo de 1966 –expediente número 34.786-). Ese criterio fue asumido más tarde por el Tribunal Supremo a partir de la Sentencia de 3 de octubre de 1973.

El Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana tiene ya una amplia experiencia en la emisión de dictámenes sobre revisión de oficio de actos dictados por la Administración Local³³, situación que contrasta con

³² Dictamen de 20 de diciembre de 2001 (número 545/2001; Ayuntamiento de Alcedia de Crespins); dictamen de 8 de noviembre de 2001 (número 479/2001, Ayuntamiento de Mutxamel); dictamen de 2 de marzo de 2000 (número 73/2000; Ayuntamiento de Beniferri); dictamen de 5 de enero de 2000 (número 6/2000; Ayuntamiento de Torreblanca); dictamen de 2 de diciembre de 1999 (número 371/1999; Ayuntamiento de Elche); dictamen de 23 de febrero de 1999 (número 52/1999; Ayuntamiento de Valencia); dictamen de 14 de abril de 1998 (número 181/1998; Ayuntamiento de Vinaròs); dictamen de 5 de marzo de 1998 (número 106/1998; Diputación Provincial de Valencia); dictamen de 26 de febrero de 1998 (número 89/1998; Ayuntamiento de Llíria); dictamen de 5 de febrero de 1998 (número 63/1998; Ayuntamiento de Valencia).

³³ Entre otros, cabe recordar aquí los siguientes casos: Ayuntamiento de Vallada (dictamen de 20 de diciembre de 2001; número 536/2001); Ayuntamiento de Burjassot (dictamen de 15 de noviembre de 2001;

las consultas remitidas en materia de responsabilidad patrimonial de las Entidades integrantes de la Administración Local: cabe recordar el dictamen de 12 de noviembre de 1998 (número 657/1998), relativo a la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Chella por los daños causados por la anulación de un acto administrativo en ejercicio de la potestad de revisión de oficio; más recientemente, el dictamen de 20 de septiembre de 2001 (número 415/2001), se refiere a una reclamación de resarcimiento de daños presentada al Ayuntamiento de Paterna.

número 483/2001); Ayuntamiento de Nules (dictamen de 27 de septiembre de 2001; número 427/2001); Ayuntamiento de la Vila Joiosa (dictamen de 10 de mayo de 2001; número 236/2001); Consorcio Provincial de Bomberos de Valencia (dictamen de 11 de abril de 2001; número 191/2001); Ayuntamiento de Moixent (dictamen de 1 de febrero de 2001; número 114/2001); Ayuntamiento de Cullera (dictamen de 31 de enero de 2001; número 59/2001); Ayuntamiento de Real de Montroi (dictamen de 4 de enero de 2001; número 13/2001); Ayuntamiento de Sollana (dictamen de 19 de octubre de 2000; número 398/2000); Ayuntamiento de Los Montesinos (dictamen de 28 de septiembre de 2000; número 359/2000); Ayuntamiento de Serra (dictamen de 30 de agosto de 2000; número 292/2000); Ayuntamiento de Moixent (dictamen de 27 de julio de 2000; número 273/2000); Ayuntamiento de Godella (dictamen de 20 de julio de 2000; número 260/2000); Ayuntamiento de Benimodo (dictamen de 6 de julio de 2000; número 245/2000); Ayuntamiento de Ontinyent (dictamen de 11 de mayo de 2000; número 146/2000); Ayuntamiento de Real de Montroi (dictamen de 4 de mayo de 2000; número 141/2000); Ayuntamiento de Salinas (dictamen de 16 de marzo de 2000; número 94/2000); Ayuntamiento de Vinaròs (dictamen de 16 de marzo de 2000; número 96/2000); Ayuntamiento de Beniganim (dictamen de 13 de enero de 2000; número 13/2000); Ayuntamiento de Algesesí (dictamen de 25 de noviembre de 1999; número 370/1999); Ayuntamiento de Godella (dictamen de 9 de septiembre de 1999; número 269/1999); Ayuntamiento de Calpe (dictamen de 22 de julio de 1999; número 238/1999); Ayuntamiento de Los Montesinos (dictamen de 22 de julio de 1999; número 237/1999); Patronato Municipal de Deportes de Alicante (dictamen de 8 de julio de 1999; número 231/1999); Ayuntamiento de Orxa (dictamen de 8 de julio de 1999; número 230/1999); Ayuntamiento de Torreveja (dictamen de 24 de junio de 1999; número 206/1999); Ayuntamiento de Castellón (dictamen de 8 de abril de 1999; número 96/1999); Ayuntamiento de Torreveja (dictamen de 4 de marzo de 1999; número 58/1999); Ayuntamiento de Xixona (dictamen de 18 de febrero de 1999; número 49/1999); Ayuntamiento de Xixona (dictamen de 18 de febrero de 1999; número 48/1999); Ayuntamiento de Marines (dictamen de 21 de enero de 1999; número 24/1999); Ayuntamiento de Riola (dictamen de 14 de enero de 1999; número 18/1999); Ayuntamiento de Moncofar (dictamen de 26 de noviembre de 1998; número 678/1998); Ayuntamiento de Benissa (dictamen de 28 de octubre de 1998; número 641/1998); Ayuntamiento de Sagunto (dictamen de 10 de septiembre de 1998; número 562/1998); Ayuntamiento de Torreveja (dictamen de 9 de julio de 1998; número 480/1998); Ayuntamiento de Buñol (dictamen de 31 de julio de 1998; número 519/1998); Ayuntamiento de Alfafar (dictamen de 2 de julio de 1998; número 446/1998); Ayuntamiento de Castellón (dictamen de 28 de mayo de 1998; número 377/1998); Ayuntamiento de Sagunto (dictamen de 30 de abril de 1998; número 231/1998); Ayuntamiento de Tibi (dictamen de 19 de febrero de 1998; número 80/1998); Ayuntamiento de Tibi (dictamen de 21 de enero de 1998; número 29/1998); Ayuntamiento de Benicarló (dictamen de 20 de noviembre de 1997; número 244/1997); Ayuntamiento de Anna (dictamen de 7 de agosto de 1997; número 142/1997); Ayuntamiento de Chiva (dictamen de 7 de agosto de 1997; número 144/1997).

Se plantea así de nuevo el interrogante acerca de las razones que explican o justifican que se afirme el carácter preceptivo del dictamen cuando el daño es causado por la Administración del Estado o la de la Comunidad Autónoma, y en cambio se niegue la preceptividad cuando el daño ha sido causado por una Entidad integrante de la Administración Local.

4.- La preceptividad de la consulta en materia de responsabilidad patrimonial.

a) La interpretación de la Ley 30/1992 a la luz del Reglamento de 26 de marzo de 1993.

Si la Ley 30/1992 es plenamente aplicable a las Entidades que integran la Administración Local, es evidente que su ámbito objetivo incluye también la regulación que sobre responsabilidad patrimonial contienen los artículos 139 y siguientes de esa Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En esos preceptos no se establece una regulación completa y pormenorizada del procedimiento a seguir cuando un ciudadano pide que la Administración le indemnice los daños causados por su funcionamiento, limitándose la Ley a algún extremo particular como la competencia para dictar la resolución que pone fin al procedimiento administrativo: “Los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resolverán, por el Ministro respectivo, el Consejo de Ministros si una Ley así lo dispone o por los correspondientes de las Comunidades Autónomas o de las Entidades que integran la Administración Local” (artículo 142.2 Ley 30/1992).

De la literalidad de esa disposición se infiere con claridad que en materia del procedimiento que debe seguirse para examinar las reclamaciones de responsabilidad, las diferencias entre las Administraciones Territoriales sólo pueden responder a las singularidades organizativas de cada una de ellas, sin que existan en la propia Ley particularidades formales, adjetivas o procedimentales que añadan algunos trámites o supriman otros, en atención a las peculiaridades subjetivas de quien tiene la legitimación pasiva.

Cuando la Ley se remite al Reglamento para que sea éste el que establezca el desarrollo del procedimiento, la Ley no establece distingo alguno entre unas y otras Administraciones Territoriales: “Para la determinación de la responsabilidad patrimonial se establecerá reglamentariamente un procedimiento general con inclusión de un procedimiento abreviado para los

supuestos en que concurren las condiciones previstas en el artículo 143” (artículo 142.3 Ley 30/1992).

Pese a que esa Ley se remite al procedimiento establecido reglamentariamente, hay algo en el subconsciente de quienes elaboraron y aprobaron la Ley 30/1992 que pone de manifiesto su errónea creencia en que esa norma contiene ya una regulación procedimental. Así se infiere de la disposición adicional duodécima de la Ley 30/1992, que regula la responsabilidad patrimonial de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social (sean estatales o autonómicos), y establece que “las correspondientes reclamaciones, seguirán la tramitación administrativa prevista en esta ley”.

Teniendo en cuenta los principios generales que informan la relación entre una Ley y el Reglamento ejecutivo que la desarrolla, y partiendo de la premisa ya destacada de la aplicación uniforme de la Ley 30/1992 a todas las Administraciones Territoriales, el desarrollo reglamentario del procedimiento de responsabilidad no puede introducir “*ex novo*” modificaciones que alteren el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley y excluyan a las Entidades de la Administración Local del ámbito de aplicación del Reglamento. De lo contrario se estaría admitiendo que el Reglamento puede reducir, modular o matizar el ámbito subjetivo de la Ley. A este respecto debe recordarse lo dispuesto en el artículo 1.2 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo):

“Las disposiciones de este Reglamento son de aplicación a los procedimientos que inicien, instruyan y resuelvan todas las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial por su actuación en relaciones de derecho público o de derecho privado. Ello sin perjuicio de las especialidades procedimentales que, con respecto a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y a este Reglamento, establezcan las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias normativas en materia de responsabilidad patrimonial”.

En su estricta literalidad, esa disposición establece con diáfana claridad la plena aplicación uniforme de los mismos trámites procedimentales para

todas las Administraciones Públicas. La oscuridad normativa surge de la redacción dada al precepto que regula el trámite de informe o dictamen. Conforme a lo establecido en el artículo 12.1 del citado Reglamento:

“Concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma”.

Es decir, ese dictamen no se recaba siempre (únicamente “*cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado*”), de donde surge el interrogante sobre la exigibilidad del mismo en el caso de la Administración Local. De la literalidad de lo establecido en esa Ley Orgánica 3/1980 resulta que la consulta es preceptiva cuando la reclamación se dirige contra la Administración General del Estado (artículo 22.13) o contra la Administración de las Comunidades Autónomas (artículo 23). En cambio, cuando la reclamación se dirige contra una Administración Local no es preceptiva la intervención de la Administración Consultiva de carácter Superior, toda vez que la citada Ley Orgánica del Consejo de Estado guarda silencio sobre las Entidades integrantes de la Administración Local, Entidades que no se mencionan en ningún precepto de la mencionada Ley Orgánica.

Así lo entendió el Consejo de Estado cuando informó lo que hoy es el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad. Antes de que se aprobara ese Reglamento, el Consejo de Estado puso de manifiesto lo siguiente (dictamen de 11 de febrero de 1993, expediente número 3/93):

“Desde la indicada inteligencia de los aludidos incisos, que es la que infiere el Consejo de Estado del análisis de los mencionados artículos, en concordancia con los preceptos citados de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y de la Ley del Proceso Autonómico, no estarían sujetas al dictamen preceptivo estudiado, la Administración Local (y además otros supuestos que no es menester recordar ahora), aunque no desconoce el Consejo de Estado que, a tenor del artículo 134.2 del Reglamento de Expropiación Forzosa, existirían argumentos de pura literalidad a favor de la tesis de la consulta también preceptiva para las

Administraciones Locales. Aún podría añadirse, desde una perspectiva de mayor alcance, que el propósito constitucionalmente plasmado en el artículo 149.1.18 de un sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas, así como también, en otra sede distinta de la constitucional, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, y la función de garantía que los órganos consultivos cumplen, podría apoyar la tesis de la extensión de la Administración Local de la preceptividad del dictamen del órgano consultivo. Ciertamente es que el artículo 54 citado remite, en materia de responsabilidad patrimonial, a la legislación general. Sin embargo, ni la Ley Orgánica del Consejo de Estado (en los términos antes estudiados) ni la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la que se regula el régimen de responsabilidad patrimonial, puede inferirse la preceptividad de tal dictamen para la Administración Local, por lo que su introducción por vía reglamentaria podría afectar a la delimitación de competencias del Consejo de Estado”.

Ello no obstante debe hacerse aquí una precisión sobre la recta interpretación del artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado (del que deriva la preceptividad de la consulta cuando la reclamación indemnizatoria se dirige contra la Administración de una Comunidad Autónoma). Tal preceptividad no figuraba originariamente en el proyecto de Ley Orgánica remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados (que únicamente disponía la consulta facultativa o voluntaria). La preceptividad resulta de una enmienda introducida en el Senado por el Grupo parlamentario de UCD con la siguiente justificación:

“... si las Comunidades pueden consultar, es lógico que deban consultar, asimismo, cuando lo hace la Administración Central. De otra forma se producirían vacíos en el ordenamiento (verbigracia, artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo) y, eventualmente, disminución de las garantías ciudadanas”³⁴.

³⁴ Enmienda número 10 (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, 13 de febrero de 1980, Serie II, núm. 61-b).

Singular triángulo el que resulta de la Ley procedimental y su Reglamento de desarrollo, que contiene una remisión normativa que desemboca en el sorprendente vértice de la Ley Orgánica del Consejo de Estado. En caso de existir, no es fácil la aprehensión de la razón última que preste un fundamento aceptable a la pretensión de que los trámites que debe despachar una Administración Local no son los dispuestos en la Ley procedimental de las Administraciones Públicas, sino los establecidos en una Ley Orgánica que, por imperativo constitucional, está llamada a regular la composición y competencia del supremo órgano consultivo del Gobierno de la Nación. La sorpresa que infunde ese extraño juego de remisiones normativas, puede tener su explicación, que no justificación, en el origen histórico de la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado en los expedientes de responsabilidad patrimonial.

b) El origen histórico de la preceptividad del dictamen en materia de responsabilidad patrimonial; su función de garantía.

No está de más recordar las particulares circunstancias históricas (la década de 1950) y el contexto de cualificación profesional (el Instituto de Estudios Políticos) en el que se alumbró esta novedad procedimental de exigir el dictamen del Consejo de Estado en la tramitación de los expedientes incoados a raíz de una reclamación de indemnización de daños y perjuicios en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Para interpretar correctamente el artículo 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado resulta indicado tener en cuenta los antecedentes históricos y legislativos (artículo 3 del Código Civil). Desde el proyecto de Ley Orgánica publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 10 de octubre de 1979, hasta el texto definitivo publicado en el Boletín Oficial del Estado el 25 de abril de 1980, el artículo 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado conservó la misma redacción, sin que nada se añadiese ni quitase (es más, ni siquiera se presentaron enmiendas a lo largo del debate legislativo). Ante ese silencio de la tramitación parlamentaria de la vigente Ley Orgánica, resulta indicado interpretar el precepto de referencia a la luz de la legislación vigente cuando se aprobó la Ley Orgánica de 22 de abril de 1980.

Al introducir en nuestro ordenamiento la responsabilidad objetiva y directa de las Administraciones Públicas, la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 olvidó regular el procedimiento a seguir en el examen de

las reclamaciones de reparación de daños y perjuicios. Esa laguna fue suplida por el Reglamento de 26 de abril de 1957 por el que se desarrolló esa Ley, que en su artículo 134.3 dispuso la intervención del Consejo de Estado en ese procedimiento:

“La Sección que tramite el asunto pedirá los informes y acordará la práctica de cuantas pruebas estime necesarias para la debida ponderación de lo que se reclame, y emitirá propuesta en un plazo máximo de dos meses, admitiendo, modificando o rechazando la reclamación del particular o su valoración, remitiéndose a continuación el expediente al Consejo de Estado, que dictaminará en el plazo de un mes, teniendo en cuenta, en lo posible, los criterios de valoración previstos en la Ley de Expropiación Forzosa y este Reglamento. Emitido el dictamen resolverá el Ministro ante el que la reclamación se haya formulado”.

Teniendo en cuenta la activa participación de algunos ilustres Letrados del Consejo de Estado en la elaboración de la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento (impulsada por el entonces Ministro de Justicia don Antonio Iturmendi y desarrollada en el seno del Instituto de Estudios Políticos)³⁵, no es de extrañar que por los promotores de esos proyectos normativos se pensase en su sede habitual de trabajo, para introducir su preceptivo dictamen por tratarse de una Institución que, por su independencia de criterio y cualificación jurídica, podía cumplir un papel que no podían desempeñar otras instituciones públicas existentes en aquellos momentos históricos de la década de 1950.

No es aventurado afirmar que quienes desde el Instituto de Estudios Políticos abogaron por la introducción del trámite del preceptivo dictamen del Consejo de Estado, no imaginaron la exponencial multiplicación de los expedientes que en el futuro tendrían que despachar ese informe. Con la ventaja económica evidente para el ciudadano que reclama de que la personación en el

³⁵ Los trabajos se desarrollaron en el seno de la Sección de Administración Pública del Instituto de Estudios Políticos. Presidida esa Sección por don Luis Jordana de Pozas, formaban parte de la misma los Letrados del Consejo de Estado, don José Luis Villar Palasí, don Eduardo García de Enterría, don Jesús Fueyo, don Manuel Alonso Olea y don Ricargo Gómez-Acebo. En fase de elaboración del Reglamento se incorporó a dicha Sección el también Letrado del Consejo de Estado don José Antonio García-Trevijano.

expediente que se somete a consulta no requiere ni asistencia letrada ni postulación a través de procurador, sin necesidad de incurrir en esos gastos el ciudadano obtiene una pronta decisión administrativa en la que, con carácter previo, ha dictaminado una Institución neutral, cualificada por su independencia y objetividad. Es decir, se trata de una técnica de garantía previa al control judicial, más ágil que los Tribunales por la celeridad administrativa en la tramitación del procedimiento y su carácter gratuito. Hay reclamaciones de resarcimiento de daños y perjuicios que, por su escasa cuantía, tienen en el dictamen preceptivo su único cauce efectivo y razonable de protección. En otro caso, de ser residenciadas ante los Tribunales de Justicia, el gasto en abogado y procurador haría perder el sentido económico de la indemnización, en el caso de percibirse.

Sobre la base del artículo 134.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa, el artículo 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado atribuyó a la Comisión Permanente la competencia para dictaminar las "reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado". Cuando el Consejo de Estado informó lo que hoy es el Reglamento de Expropiación Forzosa destacó que desde una perspectiva material hay unidad de régimen de responsabilidad entre la Administración del Estado y las Entidades integrantes de la Administración Local. El dictamen de 21 de febrero de 1957 (expediente número 20.813, relativo al proyecto de Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa), puso de manifiesto lo siguiente:

“El artículo 133, nº 2º, al regular la responsabilidad por daños a particulares en los supuestos de los artículos 120 y 121 de la Ley, dispone que “las corporaciones locales y entidades institucionales quedan sujetas a la responsabilidad que regula este Capítulo”. Parece que expresan mejor el sentido del párrafo en relación con el anterior especificar que dichas entidades “quedan sujetas también a la responsabilidad” que se señala”.

Ahora bien, lo cierto es que esa unidad en lo material no se trasladó también a lo procedimental. La preceptividad del dictamen del Consejo de Estado únicamente se contempla en el apartado 3 del artículo 134 del Reglamento, es decir, en el apartado específicamente reservado a la tramitación de los expedientes tramitados por la Administración del Estado. El

cauce formal a seguir por la Administración Local es el dispuesto en el apartado 4 del mismo artículo 134, que dice así:

“Cuando la responsabilidad se exigiera a una Corporación local o Entidad institucional, serán sus propios órganos quienes tramiten, informen y resuelvan la reclamación, pudiendo interponerse los recursos que determine la legislación vigente”.

En consecuencia, como son los propios órganos de la Administración Local los que informan la reclamación indemnizatoria en concepto de responsabilidad patrimonial, no es el Consejo de Estado quien debe dictaminar en la tramitación del expediente. Ahora bien, esa conclusión parcial debe situarse en el concreto contexto histórico del ordenamiento jurídico entonces en vigor. Debe llamarse la atención sobre la circunstancia de que, no mucho tiempo después de aprobarse la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y su Reglamento de 1957, se aprobó la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 que dió una nueva dimensión ordinamental a las relaciones entre el Consejo de Estado y la Administración Local (al establecer la preceptividad del dictamen en los expedientes de revisión de oficio, cuestión que ya ha sido examinada).

El propio Consejo de Estado ha aceptado en algunas ocasiones la línea de buscar una interpretación ajustada al cambiante ordenamiento jurídico. Teniendo en cuenta que el transcrito artículo 134.4 del Reglamento de Expropiación Forzosa se refiere no sólo a la Administración Local sino también a la Administración Institucional (personificaciones ambas sujetas a las mismas reglas procedimentales del citado Reglamento), tiene interés recordar aquí algún caso en el que el propio Consejo de Estado ha reconocido la preceptividad del dictamen pese a tratarse de una Administración Institucional, es decir, un persona jurídica distinta a la de la Administración General del Estado. Así sucede, por ejemplo, con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, Administración Institucional de la que el dictamen del Consejo de Estado de 21 de septiembre de 1994 (expediente número 1.118/94), afirma lo siguiente:

“Parece, en efecto, poco fundada y en exceso forzada la interpretación según la cual, a falta de precepto expreso con rango suficiente, habría que considerar que la posible lesión, en casos como el

presente, no se produce en virtud de actuación de la Administración del Estado a pesar de que la Agencia es “estatal” y actúa “en nombre y por cuenta del Estado” (art. 103.1 y 2 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre). Por el contrario, entiende el Consejo que el precepto que regula su audiencia preceptiva, aprobado en 1980 -cuando no existía la Agencia-, su inclusión en una Ley Orgánica, su función garantizadora, tanto para los particulares como para el cumplimiento del principio de legalidad, la ausencia de mandato expreso en contrario y el carácter intrínsecamente estatal de la potestad tributaria, deben llevar a considerar vigente la necesidad de informe preceptivo en casos como el presente”.

Nada más que alabanzas merece tan acertado criterio, únicamente resta ya aplicarlo también a la Administración Local, que desde la perspectiva procedimental está indisolublemente unida a la Administración Institucional por el artículo 134.4 del Reglamento de Expropiación Forzosa (ello no obstante, debe recordarse una vez más que ese precepto ya no está en vigor, según resulta de la disposición derogatoria única del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas).

c) La preceptividad del dictamen inferida del “sistema” de responsabilidad; la interpretación ordinamental.

Una vez entra en vigor la Constitución, se sientan las bases conceptuales para eliminar toda diferencia procedimental entre la Administración Local y otras Administraciones Territoriales. Las diferencias sustantivas o materiales ya habían sido orilladas por el Reglamento de Expropiación Forzosa (que añadió el adverbio “también” sugerido por el citado dictamen del Consejo de Estado del año 1957). Ahora el artículo 149.1.18ª de la Constitución impone al Estado la construcción de un “sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas”.

Partiendo de esa premisa constitucional se dispuso la extensión a las recientemente creadas Comunidades Autónomas, de la regulación de la responsabilidad patrimonial dispuesta para la Administración del Estado. Aunque ese efecto ya se infería de lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, debe recordarse ahora que, conforme a lo establecido en el artículo 12.2 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre (del

Proceso Autónomo): “También será de aplicación a la Administración de las Comunidades Autónomas la legislación sobre expropiación forzosa y sobre el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración”.

Esa extensión del sistema en todos sus aspectos (tanto materiales como procedimentales) no debe entenderse reducida a la Administración de las Comunidades Autónomas sino que también debe alcanzar a las Entidades integrantes de la Administración Local. En ese sentido debe interpretarse lo establecido en el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril (reguladora de las Bases de Régimen Local):

“Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Si el Legislador hubiera querido establecer alguna particularidad procedimental referida a la responsabilidad patrimonial de las Entidades integrantes de la Administración Local la habría incluido de forma expresa en la propia Ley de Bases de Régimen Local. Esta no se habría remitido *“in toto”* a la legislación general sobre responsabilidad patrimonial, sino que expresamente habría dispuesto las singularidades procedimentales que hubiera estimado pertinentes.

Así lo hace la propia Ley 7/1985 en el artículo anterior. El artículo 53 regula la revisión de los actos administrativos dictados por las Entidades integrantes de la Administración Local, y para ello utiliza una doble técnica. Por un lado hace lo mismo que el artículo 54 en materia de responsabilidad, es decir, una remisión expresa a la legislación general (*“en los términos y con el alcance que, para la Administración del Estado, se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común”*). Por otro lado introduce de forma expresa algunas excepciones a esa regla general (*“sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los artículos 65, 67 y 110 de esta Ley”*).

De una interpretación sistemática y conjunta de los artículos 53 y 54 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985, se infiere con

claridad que esa Ley no establece ninguna singularidad procedimental en materia de resarcimiento económico a título de responsabilidad patrimonial. Como ya se ha argumentado tampoco la establece la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 1992.

¿Por qué razón debe admitirse entonces que la especialidad consistente en que no es preceptivo el dictamen es impuesta por un simple Reglamento que sin cobertura legal expresa se remite a una Ley Orgánica que tiene por objeto regular la composición y competencias del supremo órgano consultivo del Gobierno de la Nación?

No es pues de extrañar lo afirmado por el propio Consejo de Estado en su dictamen de 11 de febrero de 1993 (expediente número 3/93, relativo al proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial):

“... el procedimiento es una pieza sustancial de este sistema y que, por ende, la regulación del procedimiento que se contiene en la indicada Ley, es también parte integrante del sistema común, vinculante por tanto para todas las Administraciones Públicas”.

Una cosa es que el Consejo de Estado interprete su Ley Orgánica en el sentido de que no contempla expresamente la preceptividad de su dictamen cuando la reclamación se dirige contra una Administración Local, y otra distinta es que el propio Consejo de Estado considere que la intervención de un Órgano Consultivo Superior no sea deseable para garantizar adecuadamente a los ciudadanos sus derechos e intereses legítimos en sus relaciones con la Administración Local. La valoración positiva de esa garantía ha sido expresamente destacada por el mismo Consejo de Estado en su dictamen de 16 de junio de 1995 (expediente número 1158/95):

“Mientras la jurisprudencia reconoció hace ya tiempo que los expedientes de revisión de oficio de actos declarativos de derechos tramitados por las Corporaciones Locales deben ser dictaminados por el Consejo de Estado, no se ha dado ese mismo paso en relación a los expedientes de responsabilidad patrimonial. No deja de ser paradójico

que, pese a que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se empezara a reconocer en relación a las Corporaciones Locales, éstas ocupen ahora una posición más atrasada en punto al procedimiento administrativo encaminado a examinar esa responsabilidad. Puesto que el artículo 54 de la Ley de Bases de Régimen Local se remite a la legislación general de responsabilidad administrativa, de *lege ferenda* no hay ninguna razón de fondo que justifique la omisión de la preceptiva consulta en los expedientes en los que se reclama una indemnización a las Corporaciones Locales. El artículo 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia para establecer el “sistema” de responsabilidad de las Administraciones Públicas; esa misma idea de “sistema” pide una regulación completa y acabada, pero también un régimen dotado de coherencia interna, coherencia que parece aconsejar el establecimiento de una regulación uniforme en punto al procedimiento administrativo encaminado a examinar la responsabilidad de las Administraciones Públicas. Pese a las anteriores observaciones de conveniencia y oportunidad, lo cierto es que *de lege data*, en el marco de la vigente Ley Orgánica del Consejo de Estado no es preceptiva la consulta en expedientes de responsabilidad patrimonial de las Corporaciones Locales. Tampoco cabe pensar en la solicitud de una consulta facultativa, porque las Corporaciones Locales no están habilitadas para formular este tipo de consultas. Sin perjuicio de todo lo anterior, y habiéndose remitido el expediente por esa Presidencia de la Comunidad Autónoma de Aragón, no hay ningún obstáculo insalvable que impida considerar que se trata de una consulta facultativa solicitada directamente por esa Comunidad Autónoma y, por tanto, entrar en el examen de fondo de la cuestión deducida”.

Finalmente, existen buenas razones que abonan la conclusión de que la preceptividad del dictamen en los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es un trámite que se infiere del conjunto del ordenamiento jurídico. Así sucede, por ejemplo, en la regulación de la responsabilidad de los Colegios de Abogados y Procuradores con ocasión o como consecuencia de la prestación de asistencia jurídica gratuita. La Ley 1/1996, de 10 de enero, sujeta esa regulación a “los mismos principios de

responsabilidad patrimonial establecidos para las Administraciones públicas por la Ley 30/1992” (artículo 26).

La vinculación entre ese régimen material y el establecimiento de la preceptividad del dictamen resulta del Reglamento ejecutivo de esa Ley: “la resolución final, acordando o desestimando la indemnización reclamada, será adoptada previo dictamen del Consejo de Estado, por la Junta de Gobierno del Colegio respectivo” (artículo 24.3.b) del Reglamento aprobado por Real Decreto 2103/1996, de 20 de septiembre).

Resultaría paradójico admitir la preceptividad del dictamen cuando el daño es causado por un Colegio Profesional y negarla cuando ha sido producido por el funcionamiento de una Administración Local. Es evidente que el número de Colegios Profesionales es menor que el de Entidades integrantes de la Administración Local, pero esa circunstancia fáctica no justifica por sí sola la distinta tramitación de las reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios. En ese punto hay que recordar una vez más la importante función de garantía que cumple el dictamen (expresamente destacada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992).

La interpretación ordinamental de la exigencia de dictamen preceptivo emitido por una superior Institución consultiva se refuerza cuando se repara en la regulación de la responsabilidad patrimonial por mal funcionamiento de la Administración de Justicia. El artículo 293.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 se remite a la legislación general sobre responsabilidad patrimonial, y pese a que la Ley 30/1992 no dispone de forma expresa la preceptividad del dictamen en esos casos concretos del mal funcionamiento de la Administración de Justicia, no se cuestiona la exigencia del Consejo de Estado. Es más, esa práctica se mantiene incluso teniendo en cuenta que, el mismo Reglamento de 26 de marzo de 1993 que se invoca para negar la preceptividad de la consulta cuando se trata de responsabilidad patrimonial de la Administración Local, no hace referencia alguna a la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado y en cambio establece de forma expresa la emisión de otro informe distinto: “En las reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia, será preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial”.

En conclusión, desde una perspectiva panorámica del conjunto del ordenamiento jurídico se plantea una paradoja que por la suma de argumentaciones aquí esgrimidas puede ser fácilmente aclarada: si se niega la preceptividad del dictamen cuando se trata de la responsabilidad de la Administración Local ... ¿por qué se afirma esa misma preceptividad para la Administración Institucional?; ¿por qué se reconoce cuando se trata de una Administración Corporativa como son los Colegios de Abogados y Procuradores?; ¿por qué se llega incluso a reconocer la exigencia de ese dictamen respecto a una “*Administración*” con una naturaleza tan peculiar como es la Administración de Justicia?

Un ordenamiento jurídico que incorpora expresamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los Poderes Públicos, no es compatible ni con esas paradojas ni con interpretaciones que conduzcan a soluciones absurdas, por lo que hay que concluir que en los expedientes tramitados por reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las Entidades integrantes de la Administración Local, es preceptivo el dictamen de este Consejo Jurídico Consultivo.

d) La experiencia de las Comunidades Autónomas.

Como ya se ha justificado en el apartado anterior, cuando se hace una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico regulador de la institución de la responsabilidad patrimonial, se llega a la clara conclusión de la preceptividad del dictamen cuando la reclamación se dirige contra las Entidades integrantes de la Administración Local.

Por ello es grato comprobar cómo el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina reclamaciones de responsabilidad patrimonial deducidas contra alguna Administración Local; así, el dictamen de 26 de junio de 1997 (número 87/1997), relativo a la reclamación dirigida contra el Ayuntamiento de Córdoba por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación ocurrido al chocar un ciclomotor contra un coche al haber perdido el conductor de aquél el control de la moto a causa, según los reclamantes, de un badén para paso de peatones existente en la calzada. Similar es el dictamen de 9 de abril de 1997 (expediente número 45/1997), relativo a la reclamación de resarcimiento económico dirigida al Ayuntamiento de Sevilla por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación debido a un socavón existente en la calzada. Cabe mencionar también el dictamen de 12 de

junio de 1997 (número 77/1997), en el que, en relación a las filtraciones y pérdidas de agua de una tubería de suministro de aguas, se plantea un problema de responsabilidad concurrente entre el Ayuntamiento, la Confederación Hidrográfica y la Administración de la Junta de Andalucía.

La Comisión Permanente del citado Consejo Consultivo de Andalucía, en la sesión celebrada el 9 de abril de 1997, adoptó un acuerdo sobre la interpretación a seguir en la aplicación del artículo 16.9 de la Ley 8/1993, en el que tras un extenso estudio sobre la materia, se llega a la siguiente conclusión: “debe concluirse que, en los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Andalucía, es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía”³⁶.

A esa misma conclusión llega igualmente el Pleno del Consejo Consultivo de Galicia en la sesión celebrada el 22 de noviembre de 1999, y también el Consejo Jurídico de la Región de Murcia en su Memoria del año 2000 (páginas 39 y 40).

También se encuentran otros pronunciamientos repasando la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón (donde se afirma que el dictamen es facultativo)³⁷. Mención especial merece el Consejo Consultivo de las Islas Baleares. Antes de la reforma introducida por Ley 6/2000, se ponía de manifiesto que el dictamen era facultativo³⁸. En virtud de esa Ley se dispone expresamente la preceptividad de tal informe cuando la reclamación indemnizatoria se dirige contra una Administración Local (artículo 10.10.a):

“El Consejo Consultivo será consultado preceptivamente en los casos siguientes: (...)

10. Procedimientos tramitados por las Administraciones públicas de las Illes Balears en los cuales se exija preceptivamente el dictamen de un órgano consultivo, referidos, entre otras, a las siguientes materias:

³⁶ El texto íntegro de ese Acuerdo se reproduce en la Memoria de dicho Consejo del año 1998. También en la Memoria del año 1997.

³⁷ Dictamen de 18 de marzo de 1997 (número 20/1997), 9 de diciembre de 1997 (número 86/1997), 9 de diciembre de 1997 (número 112/1997), 12 de mayo de 1998 (número 58/1998).

³⁸ Dictamen de 11 de septiembre de 1997 (número (55/97), y de 25 de noviembre de 1997 (número 71/97).

a) Reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios formuladas ante la Administración de la Comunidad Autónoma, los Consejos Insulares y las corporaciones locales, siempre que la cantidad reclamada sea superior a 499.159 pesetas o a 3.000 euros”.

Como garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo, tan importante es la garantía cuando el ciudadano se relaciona con la Administración de la Comunidad Autónoma como cuando esa vinculación se produce entre ciudadano y Ayuntamiento, o ciudadano y Diputación Provincial. No hay razones jurídicas que institucionalmente justifiquen la consagración de dos escalones diferenciados de forma que en una misma materia el ciudadano tenga más o menos garantías en función de cuál es la Administración Pública Territorial con la que en cada momento se relaciona.

Así lo ha entendido recientemente la Ley 1/2002, de 9 de abril (reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León), que expresamente dispone la preceptividad del dictamen en los expedientes que tramiten las Administraciones Locales sobre reclamaciones de responsabilidad patrimonial (artículo 4.1.h.1º). En esa misma línea se orienta lo dispuesto en el artículo 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio (del Consejo Consultivo de Canarias).

Por todo lo expuesto, y para disipar las dudas o eventuales discrepancias interpretativas, o la falta de claridad normativa ya destacada por este Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en su Memoria del año 1997, cabe concluir que existen buenas y fundadas razones para seguir la senda ya abordada por algunas Comunidades Autónomas (Illes Balears, Canarias, Castilla y León), e incorporar en la Ley reguladora de este Consejo Jurídico Consultivo una disposición que expresamente establezca la preceptividad de la consulta cuando la reclamación indemnizatoria se dirige contra una Entidad integrante de la Administración Local.

Hay concretos sectores de la realidad social de la Comunidad Valenciana en los que esa novedad legislativa sería especialmente beneficiosa tanto para la recta satisfacción de los intereses generales como para la adecuada garantía y protección de los derechos e intereses legítimos de los

ciudadanos. Por ejemplo, sería un medio práctico y eficaz para seguir avanzando por la vía del reforzamiento de las garantías propias del mundo del Derecho, en tradiciones populares de la Comunidad Valenciana como la pirotécnica o la de los “*bous al carrer*”³⁹, en las que los riesgos inherentes de la actividad aconsejan robustecer todas las técnicas de tutela de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

C) La responsabilidad patrimonial de la Administración docente y sus límites.

Una parte no menor de las consultas remitidas a este Consejo Jurídico Consultivo en materia de responsabilidad patrimonial, se refiere a reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios presentadas por padres de alumnos de centros de titularidad pública. En los últimos años se han producido avances en la correcta tramitación procedimental de esas reclamaciones, en particular desde la entrada en vigor de la Circular 5/95, de 23 de julio, de la Secretaría General de la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia.

Sin perjuicio de ello, no debe ocultarse que junto a esas luces procedimentales hay sombras sustantivas que no deben ser ignoradas. No obstante las ya señaladas ventajas desde la perspectiva de la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos, uno de los efectos de la detallada regulación de los trámites a seguir es la existencia de una instancia normalizada que es puesta a disposición de la dirección del centro educativo, que la facilita a los reclamantes en el momento inicial de incoación del expediente. Ocurre que existen indicios razonables que hacen pensar que en ese momento el Centro no se limita a informar a los padres del alumno acerca de las garantías procedimentales o de los trámites a seguir en la sustanciación del expediente, sino que en ocasiones formula vaticinios sustantivos o pronósticos sobre cuál será el criterio material que finalmente se seguirá en el momento de dictar la resolución con la que se termina el expediente. En esas circunstancias se genera en los reclamantes la legítima expectativa de que su pretensión será atendida, resultado estimatorio que con frecuencia no se produce, defraudándose entonces la buena fe de los interesados.

³⁹ Dictámenes de 14 de agosto de 2001 (número 443/2001), de 20 de mayo de 1999 (número 155/1999), de 18 de agosto de 1998 (número 530/1998).

Es humanamente comprensible que en ese momento la dirección del centro docente quiera evitar toda discrepancia directa con los padres del lesionado, y a pesar de carecer de conocimientos jurídicos se incline por transmitirles una valoración positiva sobre la viabilidad de la reclamación y emita un juicio sobre las probabilidades de que la reclamación prospere y se declare la responsabilidad de la Administración. El resultado de esa tendencia es el incremento exponencial del número de solicitudes que manifiestamente carecen de fundamento en Derecho. Teniendo en cuenta la gratuidad del procedimiento de reclamación, y animados por la confianza en el criterio favorable avanzado por la dirección, los padres presentan sistemáticamente reclamaciones incluso cuando son manifiestamente infundadas para cualquier jurista mínimamente experimentado en la materia.

En esas circunstancias el estímulo del Centro a que los padres presenten la reclamación no puede ser interpretado como un esmerado cumplimiento de las garantías que tutelan a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Sin orillar ni un ápice las garantías del ciudadano tampoco debe olvidarse la finalidad que la Constitución encomienda a las Administraciones Públicas. Conviene recordar que la Administración está para servir el interés general (artículo 103.1 de la Constitución), y la recta satisfacción de ese interés general se perjudica cuando injustificadamente se incrementa el trabajo burocrático en la tramitación de reclamaciones de indemnización sin un paralelo aumento de las garantías de los ciudadanos.

En ese escenario de la práctica cotidiana, conviene potenciar alguna iniciativa orientada a buscar un punto de equilibrio entre intereses generales y garantías de los ciudadanos. Sin eliminar ni minorar ninguna garantía, sería oportuno y conveniente dictar una Circular informativa que incluyese criterios sustantivos que permitiesen orientar a la dirección de los centros educativos sobre cuáles son las reclamaciones manifiestamente infundadas. Con una finalidad informativa y no prescriptiva de los criterios que imperativamente vinculan a la Administración, se trataría de objetivar y uniformar las pautas orientativas que la dirección de los centros debería facilitar a los padres de los alumnos cuando presenten una reclamación.

Habría responsabilidad cuando se genere un riesgo inherente a la actividad docente y se produzca un resultado lesivo. También cuando el daño tenga su origen causal en una negligencia del servicio público o en una defectuosa conservación de las instalaciones, o el funcionamiento sea anormal o no satisfaga los estándares exigibles (en caso de estar fijados por la correspondiente carta de servicio).

En cambio, no habrá tal responsabilidad cuando el resultado lesivo se produzca durante la estancia del alumno en el centro pero sin que exista relación de causalidad con el servicio. O por decirlo con otras palabras, procede desestimar la reclamación cuando se refiere a daños sufridos *con ocasión* de la estancia en el centro docente pero no *como consecuencia* del funcionamiento del mismo. La simple coincidencia en el espacio o en el tiempo entre el resultado lesivo y la ubicación o estancia del alumno en el Instituto público (*daño con ocasión*) no debe asimilarse ni identificarse con la concurrencia de una relación de causalidad (*daño como consecuencia*). En ausencia de tal relación de causalidad procede desestimar la reclamación.

Otro criterio que debería destacarse en la Circular Informativa cuya aprobación aquí se sugiere, es el que distingue los riesgos generales de la vida de los riesgos inherentes al funcionamiento de un servicio público. Sufrir un resbalón y caerse en el suelo rompiéndose un diente no es un riesgo inherente al servicio público docente. Es un riesgo general de la vida que de igual manera puede acaecer en el colegio que en la casa de los padres del alumno. En cambio, resbalarse y caerse desde lo alto de una espaldera es un riesgo inherente a las actividades deportivas desarrolladas como consecuencia de la prestación del servicio público docente. El alumno no es libre de aceptar o rechazar la práctica de ejercicios de educación física, y en consecuencia no asume libremente el riesgo de esa actividad deportiva, que al ser impuesto por la Administración se convierte en título de imputación del resultado lesivo al servicio público.

También habría que perfilar en esa Circular los límites de las obligaciones de vigilancia y custodia de los alumnos menores de edad que pesan sobre el titular del centro docente. Es posible que durante el recreo dos alumnos se enfaden y uno golpee al otro y le rompa la patilla de las gafas, pero el grado de diligencia racionalmente exigible en el cumplimiento de la obligación de vigilancia no debe desorbitarse hasta extremos que desemboquen en una pretensión de ubicua y permanente presencia de los servidores públicos docentes detrás de todos y cada uno de los alumnos. Como acertadamente señala el Consejo de Estado en su Memoria del año 1994, “el servicio que la Administración pública presta en sus centros docentes no es el de una guardería” (página 140).

No está de más recordar que la educación del alumno no es una tarea monopolizada por la Administración Pública, y que muchas de las dificultades

de convivencia social tienen su origen en el hogar familiar o en quienes ostentan la patria potestad. Si dos alumnos se pelean en el recreo no es infundado pensar que una parte de la violencia que les invade no es imputable de forma directa, inmediata y exclusiva a la Administración Pública.

En las tareas de vigilancia y custodia no sería razonable exigir a los profesores un grado de diligencia mayor que el que se impone a quien ostenta la patria potestad de un menor de edad. El margen de diligencia exigible es el normativamente dispuesto en el artículo 1903 del Código Civil: la responsabilidad cesa cuando quienes trabajan en el centro público docente prueben que emplearon toda la diligencia de un buen padre de familia para prevenir el daño.

La de vigilancia de los menores de edad es una obligación de actividad y no de resultado. Si los encargados de custodiar a los menores desarrollan con la debida diligencia las tareas de control y supervisión del normal desarrollo del estudio y juegos de los alumnos (*obligación de actividad*) no hay responsabilidad administrativa si acaece la desgracia de que se produzca un daño (*obligación de resultado*). El puntual y estricto cumplimiento por los servidores públicos de esos estándares de calidad orilla y desplaza la imputabilidad del daño, que no podrá ser atribuido a la Administración Pública y deberá ser soportado por el lesionado.

En conclusión, de la observación de la experiencia consultiva en la materia, nace la sugerencia de dictar una Circular Informativa que establezca los estándares de calidad en la prestación de los servicios de vigilancia de los alumnos y de conservación de las instalaciones docentes. Una disposición que fije criterios orientativos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración docente, Circular que cumpliría una función similar o parecida a la de las cartas de servicios previstas en el Decreto 191/2001, de 18 de diciembre (por el que se aprueba la Carta del ciudadano de la Comunidad Valenciana y se regulan las cartas de servicios en la Generalitat Valenciana).

D) La responsabilidad patrimonial y la indemnización de los daños sufridos con ocasión o como consecuencia del ejercicio de funciones públicas.

En esa misma línea orientada a robustecer la seguridad jurídica, se propone aclarar dudas interpretativas y colmar lagunas en aquellos

expedientes en los que no se trata propiamente de un supuesto de responsabilidad patrimonial, sino de la obligación que pesa sobre las Administraciones Públicas de dispensar a los servidores públicos de la protección que requieran en el ejercicio de sus cargos, protección que entre otras vías se canaliza a través de las indemnizaciones por razón del servicio.

Sobre la base del artículo 134.3 del Reglamento de Expropiación Forzosa, el artículo 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado atribuyó a la Comisión Permanente la competencia para dictaminar las "reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado". Siendo ello así, no resulta aventurado interpretar ese precepto de la Ley Orgánica desde la perspectiva de los supuestos de reclamación de indemnización de daños y perjuicios contemplados en el artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, es decir, referida a las reclamaciones a título de responsabilidad patrimonial quedando fuera y al margen las reclamaciones que no son propiamente de responsabilidad, sino que responden a un título jurídico distinto como es la protección que la Administración debe prestar a los servidores públicos.

Igual conclusión sería extensible a las indemnizaciones a las víctimas de terrorismo, ayudas a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, indemnizaciones por razón de transportes internacionales, dietas a miembros de una Mesa Electoral o de un Jurado. Es decir, y en relación a las normas hoy en día vigentes, hay fundados argumentos para interpretar que el artículo 22.13 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado únicamente hace referencia a los expedientes que se tramiten al amparo de lo prevenido en el artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y del Procedimiento Administrativo Común)⁴⁰.

⁴⁰ La competencia del Consejo de Estado resulta del artículo 22.13 de su Ley Orgánica, a cuyo tenor es preceptiva la consulta en relación a las "reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado". Así pues, no toda reparación de daños exige el preceptivo dictamen, sino únicamente las que se formulen a título de responsabilidad patrimonial. A ese respecto es de gran importancia el dictamen del Consejo de Estado de 26 de junio de 1997 (expediente número 3311/97):

"El problema que se plantea es el del procedimiento a seguir en relación con la obligación de atender a sus servidores que pesa sobre las Administraciones Públicas a través de las indemnizaciones por razón del servicio (artículo 63.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, y artículo 23.4 de la Ley de medidas para la reforma de la función pública de 1984), cuya aplicación a quienes prestan servicios en la Administración Penitenciaria fue ya establecida por este Consejo de Estado en el dictamen de 9 de abril de 1987 (expediente número 49.810) y reiterada entre otros, en los dictámenes de 21 de julio de 1988 (expediente número 50.753), 8 de junio de 1990 (expediente número 54.613), 18 de marzo de 1993 (expediente número 25/93) y 3 de noviembre de 1994 (expediente número 1917/94). Para atender esa obligación nuestro ordenamiento jurídico utiliza distintos regímenes regidos por principios propios, entre los que cabe destacar el de indemnizaciones por razón del servicio, reguladas por el

Mientras que otras normas reguladoras de la alta función consultiva (artículo 4.1.h.1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, del Consejo Consultivo de Castilla León) y del procedimiento administrativo reducen y limitan la preceptividad de la consulta a los supuestos de responsabilidad patrimonial (artículo 143 de la Ley 30/1992, y su desarrollo reglamentario aprobado por

Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo. Si un funcionario es trasladado de destino y el nuevo puesto de trabajo está ubicado en otro término municipal, tendrá derecho a una indemnización y en el expediente encaminado a examinar su procedencia y cuantía no es preceptiva la consulta al Consejo de Estado. Tampoco lo es cuando se tramita un expediente para examinar la eventual indemnización de los daños materiales sufridos por un funcionario policial en acto de servicio (artículo 179 del Decreto 2038/1975, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Gubernativa).

Hay otros regímenes indemnizatorios orientados a reparar a quienes no son en sentido estricto funcionarios públicos, pero que circunstancialmente desarrollan o cumplen funciones públicas. Así sucede con los ciudadanos que participan en la Administración de Justicia al formar parte de un Jurado, o los ciudadanos que forman parte de la Administración Electoral. En relación al artículo 22.13 de la Ley Orgánica de 22 de abril de 1980, en esos supuestos indemnizatorios tampoco es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado.

Igual conclusión se extiende a las indemnizaciones a las víctimas del terrorismo y a las indemnizaciones en materia de transporte internacional, reparaciones de daños éstas últimas que no son rigor imputables a la Administración Pública, sino a terceros ajenos a ella (bandas terroristas o elementos incontrolados).

III.- En relación a las especialidades en materia de indemnización a servidores públicos por razón del servicio, en la Memoria elevada al Gobierno correspondiente al año 1982, este Consejo de Estado destacó las disfuncionalidades y desigualdades que resultan de la regulación parcial sobre la materia, ya que no existe un régimen general que abarque a todos los servidores públicos, sino sólo regímenes específicos.

La Memoria del año 1983 señala que en muchos casos de indemnización a funcionarios el resultado lesivo no es imputable a la Administración sino a un tercero. En ese sentido debe recordarse que el dictamen de 13 de febrero de 1997 (expediente número 4347/96), expresamente invocado por V.E., se refiere a la reparación de daños que en sentido estricto no son imputables a la Administración General del Estado, sino a un interno del Centro Penitenciario Sevilla II. Es decir, en ese caso concreto no cabe hablar en sentido estricto de responsabilidad patrimonial de la Administración sino de un título jurídico distinto que explica y justifica la reparación en términos de atención de las necesidades que experimentan los agentes públicos con ocasión o como consecuencia del cumplimiento de sus funciones.

En el año 1986, la Memoria elevada por el Consejo de Estado al Gobierno prestó especial atención al principio de indemnidad y su repercusión en la articulación entre el régimen estricto de responsabilidad patrimonial de la Administración y los regímenes especiales de protección o cobertura de contingencias y daños sufridos por servidores públicos.

A partir del dictamen de 8 de junio de 1983 (expediente número 45.350), este Consejo de Estado sentó la doctrina interpretativa del artículo 22.13 de la Ley Orgánica de 22 de abril de 1980, con arreglo a la cual, aunque ese precepto no establece ninguna distinción, no es preceptivo el dictamen del Consejo de Estado en las reclamaciones de daños formuladas por sujetos unidos a la Administración Pública merced a un vínculo especial de sujeción, derivado de una relación de servicio y que son además producidos en acto de servicio. Ese criterio es reiterado por el dictamen de 17 de junio de 1983 (expediente número 45.373).

Si bien es cierto que no todos los dictámenes relativos a esas indemnizaciones hacen un expreso pronunciamiento acerca del carácter potestativo de la consulta, ese silencio no debe ser interpretado como una quiebra en la uniformidad de la doctrina; el silencio no produce el efecto de convertir en preceptivo lo que es potestativo. El sentido de ese silencio es otro bien distinto; lo que se pretende es evitar que, ante la sistemática reiteración de la doctrina acerca del carácter potestativo del dictamen, la autoridad consultante termine percibiendo una oposición o resistencia del Consejo de Estado a emitir dictámenes facultativos. Es evidente que la consulta es potestativa, sin perjuicio de lo cual, y como no podía ser de otra manera, la autoridad consultante puede hacer cuantas consultas facultativas estime pertinentes o convenientes".

Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo), en la Comunidad Valenciana la Ley 10/1994 perfila un círculo más amplio del ámbito objetivo de la consulta.

La preceptividad del dictamen no se reduce a los supuestos de responsabilidad en sentido propio y estricto, sino que se extiende además a todos los supuestos de indemnización, entre los que se incluyen aquellas a que tienen derecho los servidores públicos por los daños y perjuicios sufridos en acto de servicio (entre otros muchos, cabe mencionar aquí dos dictámenes de este Consejo de la misma fecha, 15 de febrero de 2001, números 95/2001 y 101/2001, o el de 20 de septiembre de 2001, número 416/2001). Con arreglo a lo establecido en el artículo 10.8.a) de la Ley 10/1994, el dictamen es preceptivo cuando se trate de “reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen a la Generalitat Valenciana”.

Desde una perspectiva del conjunto del ordenamiento jurídico, la función institucional de garantía que cumple la preceptividad del dictamen en uno y otro supuesto no son comparables. De la *función de garantía al ciudadano* (la responsabilidad patrimonial) se pasa a la *función de protección de las necesidades del funcionario* (la indemnización por razón de servicio). En un caso se trata de una relación general de sujeción entre la Administración

y un ciudadano, y en otra una relación especial de sujeción entre la Administración y quienes forman parte de la misma. Cuando se trata de responsabilidad patrimonial la procedencia de la reclamación tiene como premisa que el daño haya sido causado por la Administración Pública. En cambio, en los supuestos de indemnización a los funcionarios por razón del servicio, el daño puede ser causado por un tercero ajeno a la Administración, pero esta deviene obligada al pago de la indemnización para prestar así la debida cobertura a las necesidades de quienes prestan servicio en ella.

La legislación estatal en materia de función pública no exige la preceptividad del dictamen en los expedientes de indemnización por razón del servicio, trámite que tampoco es impuesto por la Ley de la Función Pública Valenciana. Ello no obstante, este Consejo, en interpretación del artículo 10.8.a) de la Ley 10/1994, ha venido dictaminando reclamaciones de esa naturaleza, por entender que está ante el supuesto de hecho previsto en el citado precepto. Por ello sería conveniente que la legislación de la función pública disponga de forma expresa la preceptividad del dictamen.

Sin perjuicio de esa sugerencia, se observa que no hay una regulación procedimental específica que dé una respuesta adecuada y enteramente satisfactoria a las reclamaciones indemnizatorias presentadas por los funcionarios de la Generalidad Valenciana, por los daños sufridos con ocasión o como consecuencia de la prestación de sus servicios.

El régimen jurídico de esas reclamaciones está constituido por el artículo 23.4 de la Ley 30/84, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; y los artículos 46 b) y 55.2) de la Ley de la Función Pública Valenciana y normas concordantes. Más particularmente, el Decreto 24/1997, de 11 de febrero (sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios), establece un elenco cerrado o tasado de los supuestos que justifican el resarcimiento (dieta, gastos de transporte, indemnización especial, indemnización por residencia eventual, indemnización por traslado forzoso de residencia), listado en el que muchas veces no encajan gran parte de las reclamaciones presentadas por funcionarios de que conoce este Consejo Jurídico Consultivo.

El supuesto más próximo es el de la denominada indemnización especial, que el citado Reglamento define así: “es la compensación que se otorga por los gastos extraordinarios que impliquen determinadas comisiones o por los daños que sufran los comisionados en sus bienes”.

Muchas de las reclamaciones dictaminadas por este Consejo encajarían en ese supuesto si no se redujese a la específica situación de comisión y se extendiera a los gastos extraordinarios por los daños sufridos con ocasión o como consecuencia del normal desempeño de sus servicios. Por lo demás, con la sola excepción de las pruebas a aportar en el procedimiento, ni el citado Reglamento (aprobado por Decreto 24/1997)⁴¹, ni la Orden de 23 de julio de 1998 que lo desarrolla, disponen los trámites a seguir en las reclamaciones de indemnización especial⁴² (ausencia procedimental igualmente extensible a las indemnizaciones no previstas en esa normativa y aquí destacadas).

A la vista de esas observaciones cabe sugerir que se modifique el citado Decreto en una doble dirección; por un lado para ampliar el ámbito objetivo y por otro para establecer el correspondiente procedimiento.

Para ello bastaría con ampliar el ámbito objetivo de aplicación del citado Decreto 24/1997 para que alcance no sólo a las indemnizaciones especiales solicitadas por quienes están en comisión, sino a todas las indemnizaciones especiales que cubren necesidades no atendidas por otras vías de protección.

Además de añadir esos supuestos, resultaría indicado y conveniente introducir en el mismo Reglamento una regulación completa y acabada del correspondiente procedimiento. Por ello, y en la línea igualmente propuesta por el Consejo de Estado en su Memoria del año 2000⁴³, cabe sugerir que se

⁴¹ Con arreglo a lo establecido en el artículo 6 del Decreto 24/1997:

“1.La cuantía de la indemnización especial será el importe de los gastos extraordinarios que efectivamente se hayan tenido o de los daños realmente sufridos en los bienes del comisionado.

2. El importe a percibir deberá justificarse con las facturas o justificantes acreditativos de los gastos realizados o de los daños sufridos”.

⁴² Conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la citada Orden de 23 de julio de 1998:

“1. Para el abono de la indemnización especial prevista en el artículo 6 del Decreto 24/1997, de 11 de febrero, cuando se trate de daños producidos en los bienes del comisionado, se atenderán a los siguientes requisitos:

- a) Relación de causalidad entre la ejecución del servicio y los daños sufridos en los bienes del comisionado.
- b) Que no haya mediado culpa o negligencia en la conducta del mismo.

2. En todo caso, ha de entenderse que los daños indemnizables son los producidos por accidente o caso fortuito y no los derivados del envejecimiento natural, que por el uso o el transcurso del tiempo, sufran los bienes del comisionado”.

⁴³ Memoria del Consejo de Estado del año 2000 (página 145): “Atendiendo a las dificultades y discrepancias surgidas en el ámbito de las reclamaciones de daños y perjuicios articuladas por funcionarios -de las que el Consejo de Estado ha tenido conocimiento, rico en variantes, a través de su labor consultiva-, habría que considerar la pertinencia de introducir modificaciones legislativas dirigidas a regular directa y

dicte una norma reglamentaria que establezca y regule de forma adecuada el procedimiento a seguir en la tramitación de los expedientes incoados por las reclamaciones resarcitorias presentadas por los funcionarios para la reparación de los daños y perjuicios sufridos con ocasión o como consecuencia de la prestación de sus servicios.

E) Plazo para emitir dictamen.

1.- El “tempo” de la función consultiva.

Tanto la función consultiva como la de asesoramiento están reñidas con la improvisación, las prisas o la adopción de decisiones puramente intuitivas o casuales. Por su finalidad intrínseca se trata de actividades de estudio, reflexión y análisis que deben ser desarrolladas con sosiego y serenidad, lejos de toda precipitación (así lo destacó este Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana en sus Memorias de los años 1996 –pág. 55 y 56- y 1997 –pág. 63 y 64-).

El funcionamiento de las Instituciones de consulta y asesoramiento debe estar ordenado de forma tal que exista una vinculación lógica entre la misión que se están llamadas a desempeñar y el procedimiento dispuesto para alcanzar ese objetivo. Ya en el año 1640 uno de nuestros clásicos nos ofreció la siguiente fórmula (Diego de Saavedra Fajardo, *Empresas políticas. Idea de un príncipe político cristiano en cien empresas*)⁴⁴:

"Tome la prudencia el tiempo conveniente (como hemos dicho) para la consulta; pero el resolver y ejecutar tenga entre sí tal correspondencia, que parezca es un mismo movimiento el que los gobierna, sin que se interponga la tardanza en la ejecución. (...) El emperador Carlos V solía decir que la tardanza era el alma del consejo, y la celeridad de la ejecución, y juntas ambas, la quinta esencia de un

específicamente las reclamaciones de daños y perjuicios que puedan plantear los funcionarios por los sufridos durante el desempeño de sus funciones. Tal modificación debería estar presidida por el principio de indemnidad al que los funcionarios (como cualquier ciudadano) tiene derecho, sin que su específica condición pueda depararles una situación de menor protección que la que pueda corresponderle a cualquier administrado”.

⁴⁴ Diego de Saavedra Fajardo, *Empresas políticas. Idea de un príncipe político cristiano en cien empresas*, Editorial Planeta, Barcelona 1988, página 448.

príncipe prudente. Grandes cosas acabó el rey don Fernando el Católico porque con maduro consejo prevenía las empresas y con gran celeridad las acometía. Cuando ambas virtudes se hallan en un príncipe, no se aparta de su lado la fortuna, la cual nace de la ocasión, y esta pasa presto, y nunca vuelve".

En gran medida la misma argumentación ya había sido desarrollada por Aristóteles⁴⁵, quien destacó que "no puede decirse que una sabia deliberación sea una dichosa casualidad, un feliz hallazgo, porque el hallazgo feliz que hace el espíritu, no admite razonamiento, es una cosa instantánea; mientras que cuando se delibera, se gasta muchas veces largo tiempo; y ordinariamente se dice que si debe ejecutarse rápidamente la resolución que se ha tomado después de la deliberación, es preciso deliberar con calma y madurez".

2.- Los plazos ordinarios.

Todo dictamen o informe es una declaración de juicio, y para formular tal opinión fundada en Derecho resulta indicada y precisa una fase previa de análisis y estudio de las premisas fácticas y jurídicas, y un proceso de reflexión sosegada del conjunto de efectos y consecuencias que se pueden derivar de la conclusión o disposición que finalmente se adopte.

La duración y extensión en el tiempo del período de análisis de las premisas y de reflexión sobre las consecuencias depende de la complejidad de las primeras (antecedentes de hecho y fundamentos jurídicos) y del alcance de las segundas (los efectos en el ordenamiento de la disposición que se adopte).

Con la experiencia adquirida en el ejercicio de la superior función consultiva desarrollada en el seno de las Comunidades Autónomas, se ha puesto de manifiesto la conveniencia y oportunidad de plasmar legislativamente la falta de uniformidad de las premisas y efectos de las materias sometidas a consulta. Un criterio que han adoptado ya varias Comunidades Autónomas al regular los plazos de emisión del correspondiente dictamen es el de establecer una regla general y una excepción. Mientras que por regla general el plazo dispuesto para despachar una consulta sobre actos o

⁴⁵ ARISTOTELES, *Moral a Nicómaco*, traducción de Patricio de Azcárate, prólogo de Luis Castro Nogueira, Espasa-Calpe, Madrid 1978, página 213 (libro VI, capítulo VII).

contratos administrativos es de 1 mes, la excepción se orienta a alargar en el tiempo ese plazo; así sucede cuando el dictamen se refiere a una norma o disposición de carácter general.

Puesto que la aplicación e interpretación de una norma da lugar a que se dicten un elevado número de actos o se celebren algunos contratos, resulta indicado proceder con mayor sosiego y detenimiento en el estudio y análisis de las disposiciones de carácter general que cuando se dicta un acto singular o se celebra un determinado contrato. La precipitación o la improvisación en los trámites de redacción y estudio de una norma puede ser la causa generadora de debilidades en su capacidad ordenadora de la realidad social y económica, puede determinar la aparición de disfuncionalidades que perjudiquen la eficacia de la actuación administrativa y puede ser el caldo de cultivo para que se incremente el número de conflictos jurídicos surgidos entre la Administración y los ciudadanos con ocasión o como consecuencia de la aplicación e interpretación de tal norma.

No es pues de extrañar que el artículo 24 de la Ley 8/1993, de 19 de octubre (creación del Consejo Consultivo de Andalucía), distinga una regla general (1 mes desde la recepción de la correspondiente solicitud de dictamen) y una excepción (2 meses cuando se trata el Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía y de Anteproyectos de Leyes).

Una línea de principio similar es seguida por el artículo 10 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo (Consejo Consultivo de la Región de Murcia): la regla general también es 1 mes y la excepción es igualmente de 2 meses (que se aplica a los proyectos de Decretos Legislativos y Anteproyectos de Ley).

Otro ejemplo parecido lo encontramos en la Ley 5/1993, de 15 de junio (Consejo Consultivo del Gobierno de las Islas Baleares), donde la excepción consiste en el plazo de 40 días, aplicable a las siguientes consultas: a) Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía; b) proyectos de Legislación delegada; c) proyectos de reglamentos ejecutivos y sus modificaciones; d) Anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones administrativas que afecten sustancialmente a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Consultivo; e) Anteproyectos de Ley elaborados por el Gobierno; f) instrumentos de planificación sectorial aprobados por el Gobierno o los Consejos Insulares; g) conflictos de competencias entre la Administración de la Comunidad Autónoma y otras Administraciones públicas de las Illes Balears. Interesa destacar que esa diferenciación de plazos

no estaba originariamente dispuesta en la citada Ley 5/1993, sino que fue posteriormente introducida a la luz de la experiencia consultiva en virtud de la Ley 6/2000, de 31 de mayo.

| | Plazo de emisión de dictamen | Plazo de urgencia |
|-----------------------------|---|--------------------------|
| Andalucía | 1 mes (2 meses anteproyectos de ley y reforma Estatuto) | 15 días |
| Aragón | 30 días | - |
| Baleares | 1 mes (40 días normas) | 15 días |
| Canarias | 30 días | 15 días |
| Castilla-La Mancha | 1 mes | 15 días |
| Castilla y León | 1 mes | 15 días |
| Cataluña | - Comisión Jca (2 meses) - Consell (1 mes) | - |
| Extremadura | 1 mes | 15 días |
| Galicia | 1 mes | 15 días |
| Murcia | 1 mes (2 meses decretos legislativos y anteproyectos ley) | 15 días |
| Navarra | 45 días naturales | 15 días naturales |
| La Rioja | 30 días hábiles | 15 días hábiles |
| Comunidad Valenciana | 1 mes | 10 días |

En el contexto de la función consultiva autonómica, el plazo más extenso dispuesto para evacuar los dictámenes es el vigente en Cataluña. El Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo (por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes reguladoras de la Comisión Jurídica Asesora), dispone lo siguiente en su artículo 12: “Los dictámenes han de ser emitidos en un plazo máximo de dos meses a contar desde la entrada del expediente. El plazo se puede reducir en casos de urgencia, a petición del órgano consultante. A

propuesta del Presidente de la Comisión Jurídica Asesora, fundamentada en la complejidad del dictamen, puede ampliarse el plazo hasta tres meses”.

A la vista de lo expuesto cabe concluir que también en la Comunidad Valenciana sería conveniente y oportuno distinguir entre el plazo para emitir dictamen cuando la consulta se refiere a un proyecto de norma o disposición de carácter general y el plazo exigible en el resto de las materias, de forma que en el primer caso este Consejo Jurídico Consultivo disponga de más tiempo del que tiene hoy en día para evacuar su informe.

3.- El plazo de urgencia.

a) Planteamiento general.

Junto a la posibilidad de alargar el plazo de emisión del dictamen por razón de la materia objeto de la consulta, también resulta razonable habilitar el acortamiento del plazo cuando las particulares circunstancias de urgencia o necesidad aconsejen y justifiquen una mayor agilidad en el despacho de la consulta. Ahora bien, el uso mesurado de la calificación de las consultas como urgentes es una cuestión sobre la que se han ocupado de forma generalizada las superiores Instituciones consultivas autonómicas. Así resulta, por ejemplo, de la Memoria de la Comisión Jurídica Asesora de Gobierno de Aragón del año 1996 (página 29):

“Es importante elevar al Gobierno la preocupación de la Comisión Jurídica Asesora respecto a la conveniencia de que se haga un uso meditado y prudente de las solicitudes con carácter urgente.

Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:

- Las solicitudes urgentes se suelen producir en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que la Comisión se esfuerza en mantener en sus dictámenes.
- No es insólito que la solicitud del dictamen con carácter urgente se refiera a expedientes que han experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior; ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes”.

En este punto existe una coincidencia generalizada en el establecimiento de un plazo de urgencia de 15 días hábiles (Andalucía, Illes Balears, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Murcia). Distinto es el criterio vigente en Navarra (15 días naturales) y en la Comunidad Valenciana (10 días hábiles). A la vista de lo expuesto, podría considerarse la conveniencia u oportunidad de asimilarse a la mayoría de las Comunidades Autónomas y fijar el plazo de urgencia en 15 días hábiles.

b) La urgencia y la producción de normas.

Por otro lado, también debería ponderarse la mayor o menor adecuación e idoneidad del plazo urgente cuando se trata de dictaminar sobre proyectos de normas o disposiciones de carácter general. Existen buenas razones para excluir esas consultas de respuestas precipitadas y no suficientemente meditadas, reflexión que es igualmente aplicable a cualquier Administración Territorial (estatal, autonómica o local).

No es infrecuente ni inhabitual que una Administración Pública redacte “en horas veinticuatro” un proyecto de Reglamento; lo importante en esa fase de elaboración no es estudiar concienzuda y detenidamente el problema al que se intenta dar una respuesta reglamentaria; lo urgente es que la norma llegue cuanto antes a las páginas del correspondiente Boletín Oficial. Uno de esos casos fue enjuiciado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 1987 (referencia Aranzadi 5504), que declaró lo siguiente: "La ostensible prisa, no equivalente a la urgencia, provocó en este supuesto un vicio insubsanable de la disposición así aprobada y publicada, sin audiencia previa de los afectados por ella".

Es decir, *lo urgente desplaza a lo importante; en realidad lo normal es que haya prisa, no urgencia*; al menos, eso es lo que se infiere de la doctrina del Consejo de Estado⁴⁶, que entre otras cosas ha destacado que la Administración debe exteriorizar las razones que justifican que una consulta sobre un

⁴⁶ Desde esa perspectiva cobra toda su dimensión el dictamen del Consejo de Estado de 14 de julio de 1965 (expediente número 34.282, relativo al proyecto de Decreto modificativo del Estatuto del Montepío de Funcionarios de la Guinea Ecuatorial, en el que se había omitido el informe de la Secretaría General Técnica y la tabla de vigencias): "Es cierto que, en caso de urgencia, pueden omitirse tales trámites, según previene el número 6 del propio artículo 130 (que, no obstante, exceptúa el régimen de personal); mas, en el caso presente, la aportación de informes citados en el número 1 de tal artículo servirá de base para la adopción de un Reglamento para la Mutuality *realmente eficaz, lo que cabe dudar del texto que se somete a la consideración del Consejo de Estado*".

Dictamen del Consejo de Estado de 14 de diciembre de 1995 (expediente número 2828/95, relativo al proyecto de Real Decreto por el que se establecen las características técnicas, el equipamiento sanitario y la dotación de personal de los vehículos de transporte sanitario por carretera): "... la consulta al Consejo de Estado se ha solicitado con carácter urgente. Sin embargo, un análisis del expediente conduce a la conclusión de que resulta escasamente justificado tal carácter, habida cuenta de que el procedimiento de elaboración del Real Decreto propuesto se inició hace más de dos años y medio, con largos lapsos de inactividad (en alguna ocasión de más de seis meses), y en el mismo no existe ningún razonamiento sobre la premura de la disposición. Tampoco del contenido de la norma se infiere urgencia alguna".

Reglamento se haga con carácter urgente, ya que la noción de urgencia es un concepto jurídico indeterminado susceptible de control⁴⁷. Esa doctrina de nuestro Consejo de Estado es sustancialmente compartida por su homólogo francés. Al examinar el deterioro de la producción normativa, el Consejo de Estado francés afirma lo siguiente en su *Rapport Public*⁴⁸ del año 1991: "... on a oublié qu'il ne suffit pas d'arriver les premiers, mais qu'il faut encore savoir où l'on va".

C) *Recapitulación y sugerencias.*

En conclusión, debería sopesarse la conveniencia y oportunidad de establecer una nueva regulación de los plazos para emitir dictamen, de forma que se amplíe en el tiempo la duración del plazo de urgencia, y además debería ponderarse la calificación de urgente atendiendo a la complejidad de su contenido y a su extensión, sin perjuicio de la eventual concurrencia de circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad que justifiquen la rápida aprobación de una concreta norma.

⁴⁷ En relación a la entrada en vigor de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Urbanístico, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de julio de 1989 (referencia Aranzadi 6106) declara: "El de urgencia es sin duda un concepto jurídico indeterminado, lo que significa que su naturaleza no es discrecional, sino reglada: no permite elegir entre varias soluciones igualmente justas, es decir, jurídicamente indiferentes, sino que sólo admite una única solución justa, sin perjuicio del margen de apreciación que se reconoce a la Administración en la zona de incertidumbre o penumbra que separa las zonas de certeza positiva y negativa (...) Más concretamente será de indicar que la urgencia es un concepto de una esencial dimensión temporal: implica que algo ha de ser llevado a cabo inmediatamente o por lo menos rápidamente. Si toda la actuación administrativa ha de ser desarrollada con "celeridad" -art. 29.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo-, la urgencia alude a un supuesto en el que actuando rápidamente en el procedimiento ordinario, la solución, dada la duración de aquél, habría de llegar tarde: las circunstancias concurrentes demandan una decisión que con la tramitación general ya sería tardía. Se sacrifican las garantías ordinarias porque con ellas la solución no serviría ya para resolver el problema. En último término se trata de una manifestación del principio de la eficacia administrativa recogido en el artículo 103.1 de la Constitución".

⁴⁸ *Conseil d'Etat. Rapport Public 1991*, La Documentation Française, Etudes & Documents n. 43, Paris 1992, página 36. *Conseil d'Etat. Rapport Public 1988*, La Documentation Française, Etudes & Documents n. 40, Paris 1989, página 17: "Le Conseil d'Etat ne peut cependant exercer convenablement sa mission que s'il dispose du temps nécessaire pour l'examen approfondi des textes qui lui sont soumis. L'étude attentive des questions de constitutionnalité des projets de loi et de légalité des projets de décret s'accommode mal de saisines précipitées. Si le Premier ministre a demandé au Gouvernement, dans sa circulaire précitée du 25 mai 1988, que, sauf urgence, la transmission des projets au Conseil d'Etat précède d'au moins quatre semaines leur présentation au Conseil des ministres, c'est en considération du fait qu'aucune étude juridique approfondie ne peut être faite à la hâte".