



Consell Jurídic Consultiu
de la Comunitat Valenciana

MEMORIA DE 2009



Consell Jurídic Consultiu
de la Comunitat Valenciana

MEMORIA DE 2009

Que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana eleva al Gobierno Valenciano, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 77 de su Reglamento, aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio.

VALENCIA, 2009

Edita: Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Producción gráfica: Guada Impresores, S. L.

Maquetación: Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Depósito Legal: V-1865-2010

ÍNDICE

Presentación

Introducción

Primera parte

EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DURANTE EL AÑO 2009

I – Composición del Consell Jurídic Consultiu.....	19
II – Organigrama del Consell Jurídic Consultiu	21
III – Función consultiva	23
A) Estadística de asuntos dictaminados (1 de enero de 2009 a 31 de diciembre de 2009)	23
B) Estadística de asuntos sometidos a consulta (1 de enero de 2009 a 31 de diciembre de 2009)	47
C) Cuantía reclamada en los expedientes de responsabilidad patrimonial que han sido dictaminados durante el ejercicio 2009	50
IV – Funcionamiento del Consell Jurídic Consultiu	
A) Introducción	
a) La Mesa de Les Corts visitó el Consell Jurídic	51
b) Firma del Convenio de colaboración entre el Consell Jurídic y la Universidad Miguel Hernández de Elche	51
c) Visita a las instituciones Europeas	52
d) Toma de posesión de nuevas Letradas	52
e) Jornadas sobre Técnica Normativa	53
f) Presentación de la Memoria 2008 al President de la Generalitat	56
g) Presentación de la Memoria 2008 a Les Corts	56
h) Visita de las falleras mayores de Valencia 2009	56

i) Presentación de los " <i>Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol</i> " en homenaje a D. Juan Ferrando Badía	57
j) Revista Española de la Función Consultiva	57
B) Relaciones institucionales y protocolo	59
C) Convenio marco de cooperación entre el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, la Universitat de València y la Fundación Universidad Empresa de Valencia, para la formación de prácticas formativas por parte de los estudiantes universitarios	65
V – Personal e infraestructura	
A) Biblioteca	67
B) Informática y Bases de datos	70
C) Gestión económico-financiera	71
D) Personal	
a) Cuerpo de Letrados del Consell Jurídic Consultiu.....	71
b) Personal del Consell Jurídic Consultiu	72
E) Contratación	73
F) Registros	
a) Registro de Entrada y Salida	74
b) Registro de expedientes sometidos a consulta	74
c) Registro de resoluciones y disposiciones recaídas en asuntos dictaminados por el Consell	74

Segunda parte

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

I -	Introducción	77
II -	Reflexiones sobre el silencio administrativo en el ámbito urbanístico y la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia	79
	- El silencio administrativo urbanístico en el derecho positivo actual.....	82
	- Posicionamientos doctrinales y jurisprudenciales contradictorios respecto al silencio administrativo <i>contra legem</i> en el ámbito urbanístico	87
	- Prevalencia de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la de los tribunales superiores de justicia en cuanto al efecto del silencio <i>contra legem</i> en el ámbito urbanístico	89
	- El silencio administrativo y la eventual responsabilidad de la administración urbanística	92
III -	Responsabilidad patrimonial por cambios sobrevenidos en la ordenación territorial o urbanística o en el sistema de gestión	99
IV -	Acerca de la obligatoriedad de remitir el expediente completo al Consell Jurídic Consultiu sobre el asunto sometido a consulta, así como las eventuales actuaciones sobrevenidas a la petición del dictamen y previas a la resolución.....	141
V -	Acerca de la necesidad de incorporar una Memoria Económica en los procedimientos de elaboración de Anteproyectos de Ley y de Reglamentos.....	149

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

Como cada ejercicio, además de dar cumplimiento a la obligación prevista en el artículo 77 de nuestro Reglamento de elevar al Consell de la Generalitat la Memoria anual de este Consell Jurídic Consultiu, me complace dar cuenta del resumen de actividades de la Institución, cuya satisfactoria ejecución ha dependido de todos y cada uno de quienes en ella trabajan.

Como puede observarse el apartado dedicado a la función consultiva, a lo largo del año 2009 el Pleno de este Consell aprobó 1009 dictámenes, 137 más que en el ejercicio anterior y, por primera vez, se formularon más solicitudes de consulta por parte de los Ayuntamientos y demás Entes locales que por el resto de autoridades consultantes.

Otro hecho también significativo –y que a la vez constata la extensa labor del Consell y otros Entes de la Generalitat- es que prácticamente se haya doblado el número de peticiones de dictamen sobre Proyectos de Reglamentos, con lo cual el 10,25% de los dictámenes emitidos fue sobre esta materia.

Pasando a reseñar las actividades extraconsultivas desarrolladas, de cuyo detalle da cuenta la presente Memoria, quiero resaltar la organización de unas Jornadas sobre Técnica Normativa, a las que durante los días 24 y 25 de junio asistieron más de 120 representantes cualificados de la Generalitat, Administraciones Locales, Universidades y Consultorías Jurídicas, iniciativa que responde, como ya he resaltado en más de una ocasión, a la preocupación de este Órgano consultivo por la correcta aplicación de la técnica normativa. Precisamente para profundizar en esta materia, el Consejo mantuvo reuniones con calificados técnicos de las Instituciones de la Unión Europea en Bruselas y visitó el Consejo de Estado de Bélgica, donde mantuvo una reunión de trabajo con su Presidente y varios de sus Consejeros. Por último, quiero destacar dentro de este capítulo la presentación de los Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol en homenaje al Profesor D. Juan Ferrando Badía Consejero que fue de esta Casa, acto que fue presidido por el Presidente de la Generalitat.

En el apartado de Observaciones y Sugerencias este año se realizan, en primer lugar, unas reflexiones sobre el silencio administrativo en el

ámbito urbanístico y, como consecuencia de su existencia, el posible resultado de derivar responsabilidad patrimonial a la Administración. Partiendo del Dictamen 10/2010, de 14 de enero, se analiza la virtualidad del silencio administrativo en el Derecho positivo vigente, tanto estatal como autonómico, así como los posicionamientos doctrinales y jurisprudenciales contradictorios respecto al silencio administrativo “*contra legem*” en el ámbito urbanístico y la eventual responsabilidad patrimonial de la Administración.

A continuación se estudia en la Memoria la incidencia de los cambios sobrevenidos en la ordenación territorial o urbanística en el instituto de la responsabilidad patrimonial, tratándose también los supuestos indemnizatorios, para finalizar analizando cuál es la Doctrina de este Consell en la materia.

También se efectúan una serie de recomendaciones acerca de la obligatoriedad de remitir expedientes que han de someterse a consulta por las autoridades consultantes en toda su integridad, así como las eventuales actuaciones sobrevenidas a la petición del dictamen, previa la resolución del expediente.

Por último, figura un comentario sobre la necesidad de incorporar una Memoria económica en los procedimientos de elaboración de Anteproyectos de Ley y de Reglamentos, dada la transcendencia que ello tiene no sólo como se evidencia de la aplicación de los criterios de eficacia en la gestión y en el control del gasto público, sino también por las nefastas consecuencias que puede acarrear su inexistencia en cuanto a la viabilidad del Anteproyecto o del Reglamento proyectado.

Vicente Garrido Mayol
Presidente

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La presente Memoria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, correspondiente al año 2009, fue aprobada por el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en sesión pública y extraordinaria celebrada el día 22 de abril de 2010.

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), que preceptúa lo siguiente:

“Anualmente, el Consell Jurídic Consultiu elevará al Gobierno Valenciano una memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consell 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”.

Primera parte

**EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD
DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA COMUNITAT VALEN-
CIANA DURANTE EL AÑO 2009**

I

COMPOSICIÓN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Presidente

Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol

Consejero-Vicepresidente

Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera

Consejeros

Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo

Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella

Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo Calatayud

Ilma. Sra. D^a Ana Castellano Vilar

Secretario General

Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán

SECCIONES DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU a 31 de diciembre de 2009

El artículo 63 del Reglamento del Consell Jurídic prevé la existencia de cinco Secciones permanentes, presidida cada una de ellas por un consejero electivo e integradas por uno o más letrados. Su cometido es la elaboración de los proyectos de dictamen, sin perjuicio de las ponencias asumidas por el Presidente.

Sección 1^a - Presidida por el Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera

Sección 2^a - Presidida por el Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo


Sección 3^a - Presidida por el Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella

Sección 4^a - Presidida por el Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo Calatayud

Sección 5^a - Presidida por la Ilma. Sra. D^a Ana Castellano Vilar

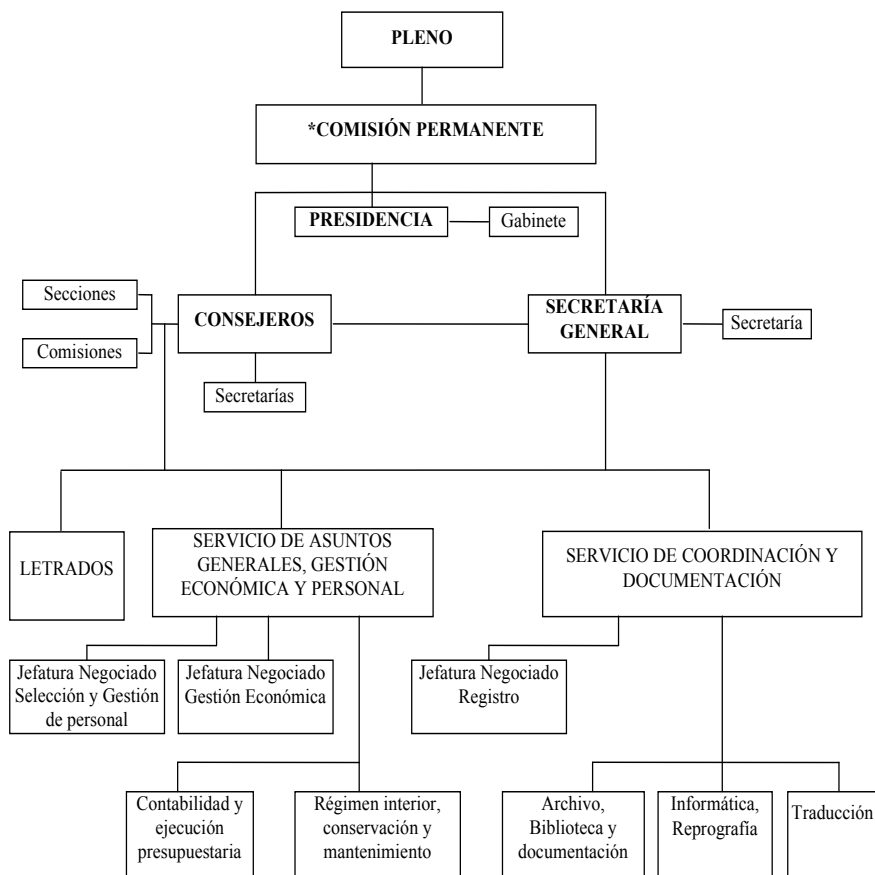
LETRADOS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Sra. D^a Patricia Boix Mañó
Sra. D^a Bárbara Aranda Carles (excedente)
Sra. D^a Pau Monzó Bágüena
Sra. D^a Constanza Sánchez Henares
Sra. D^a Teresa Vidal Martín
Sra. D^a Dolores Giner Durán
Sr. D. Artur Fontana Puig
Sr. D. José Hoyo Rodrigo
Sr. D. José Carlos Navarro Ruiz



II

ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU



* Tras la nueva redacción dada al artículo 54 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu, operada por el Decreto 161/2005, de 4 de noviembre, del Consell de la Generalitat, el Consell Jurídic actúa en Pleno, pudiéndose constituir una Comisión Permanente, de la que formarían parte el Presidente y los Consejeros electivos, y que estaría asistida por el Secretario General.

III

FUNCIÓN CONSULTIVA

A continuación se refleja la evolución de la producción consultiva en cada uno de los trece ejercicios cerrados del Consell Jurídic Consultiu:

Año	Consultas recibidas	Dictámenes aprobados
<i>2009</i>	<i>1034</i>	<i>1009</i>
<i>2008</i>	<i>831</i>	<i>872</i>
<i>2007</i>	<i>911</i>	<i>1119</i>
<i>2006</i>	<i>1187</i>	<i>843</i>
<i>2005</i>	<i>620</i>	<i>621</i>
<i>2004</i>	<i>533</i>	<i>545</i>
<i>2003</i>	<i>702</i>	<i>664</i>
<i>2002</i>	<i>583</i>	<i>591</i>
<i>2001</i>	<i>564</i>	<i>563</i>
<i>2000</i>	<i>571</i>	<i>527</i>
<i>1999</i>	<i>457</i>	<i>419</i>
<i>1998</i>	<i>681</i>	<i>711</i>
<i>1997</i>	<i>402</i>	<i>304</i>

A

ESTADÍSTICA DE ASUNTOS DICTAMINADOS (1 DE ENERO DE 2009 A 31 DE DICIEMBRE DE 2009)

I. Dictámenes aprobados en Pleno **1009¹**

¹ De los 1009 dictámenes emitidos, 123 corresponden a expedientes de los ejercicios 2008.

II. Plenos celebrados 41

III. Clasificación de los asuntos por Autoridad Consultante

Corts Valencianes (Mesa)	1
Vicepresidente Primero del Consell y Conseller de Presidencia	4
Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación	8
Conselleria de Bienestar Social	13
Conselleria de Cultura, Educación y Deporte	1
Conselleria de Cultura y Deporte	2
Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo	10
Conselleria de Educación	64
Conselleria de Gobernación	8
Conselleria de Industria, Comercio e Innovación	4
Conselleria de Infraestructuras y Transporte	57
Conselleria de Inmigración y Ciudadanía	6
Conselleria de Justicia y Administraciones Públicas	18
Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda	42
Conselleria de Sanidad	251
Conselleria de Turismo	4
Ayuntamiento de Agost	1
Ayuntamiento de Agullent	1
Ayuntamiento de Albaida	1
Ayuntamiento de Albaterra	1
Ayuntamiento de Aldaia	3
Ayuntamiento de Alfafar	4
Ayuntamiento de Alicante	35
Ayuntamiento de Almussafes	1
Ayuntamiento de Alpuente	2
Ayuntamiento de Altea	1

Ayuntamiento de Alzira	1
Ayuntamiento de Antella	1
Ayuntamiento de Aspe	7
Ayuntamiento de Banyeres de Mariola	3
Ayuntamiento de Bellreguard	4
Ayuntamiento de Benetússer	4
Ayuntamiento de Benicarló	4
Ayuntamiento de Benicasim	7
Ayuntamiento de Benifaió	2
Ayuntamiento de Benigànim	1
Ayuntamiento de Benissa	4
Ayuntamiento de Bétera	8
Ayuntamiento de Bigastro	1
Ayuntamiento de Bocairent	1
Ayuntamiento de Buñol	3
Ayuntamiento de Burjassot	2
Ayuntamiento de Burriana	1
Ayuntamiento de Busot	1
Ayuntamiento de Calpe	7
Ayuntamiento de Canals	1
Ayuntamiento de Carlet	3
Ayuntamiento de Castalla	1
Ayuntamiento de Castellón	23
Ayuntamiento de Chilches	3
Ayuntamiento de Chiva	2
Ayuntamiento de Cocentaina	3
Ayuntamiento de Cortes de Pallás	1
Ayuntamiento de Crevillent	12

FUNCIÓN CONSULTIVA

Ayuntamiento de Cullera	3
Ayuntamiento de Denia	5
Ayuntamiento de El Campello	6
Ayuntamiento de Elche	32
Ayuntamiento de Elda	19
Ayuntamiento de L'Eliana	4
Ayuntamiento Els Poblets	1
Ayuntamiento de Finestrat	1
Ayuntamiento de Gandia	18
Ayuntamiento de Gata de Gorgos	1
Ayuntamiento de Godolleta	1
Ayuntamiento de Guardamar del Segura	5
Ayuntamiento de Ibi	3
Ayuntamiento de Jávea	3
Ayuntamiento de La Llosa	2
Ayuntamiento de La Llosa de Ranes	1
Ayuntamiento de La Pobla de Vallbona	3
Ayuntamiento de La Pobla Llarga	2
Ayuntamiento de La Romana	1
Ayuntamiento de La Vall d'Uixó	1
Ayuntamiento de La Vila Joiosa	5
Ayuntamiento de Lliria	1
Ayuntamiento de Llutxent	8
Ayuntamiento de Manuel	1
Ayuntamiento de Massamagrell	3
Ayuntamiento de Massanassa	1
Ayuntamiento de Mislata	7
Ayuntamiento de Monòver	4

Ayuntamiento de Montserrat	2
Ayuntamiento de Muro de Alcoy	3
Ayuntamiento de Mutxamel	10
Ayuntamiento de Novelda	16
Ayuntamiento de Oliva	4
Ayuntamiento de L'Olleria	3
Ayuntamiento de Olocau	1
Ayuntamiento de Onda	7
Ayuntamiento de Orihuela	1
Ayuntamiento de Oropesa del Mar	2
Ayuntamiento de Palmera	1
Ayuntamiento de Parcent	1
Ayuntamiento de Pedreguer	1
Ayuntamiento de Pego	1
Ayuntamiento de Peñíscola	2
Ayuntamiento de Petrer	8
Ayuntamiento de Picassent	4
Ayuntamiento de Pilar de la Horadada	1
Ayuntamiento de Puçol	7
Ayuntamiento de Quart de Poblet	1
Ayuntamiento de Requena	2
Ayuntamiento de Ribarroja del Turia	4
Ayuntamiento de Rocafort	1
Ayuntamiento de San Fulgencio	1
Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig	3
Ayuntamiento de San Joan de Moró	1
Ayuntamiento de Santa Pola	11
Ayuntamiento de Sax	5

FUNCIÓN CONSULTIVA

Ayuntamiento de Silla	1
Ayuntamiento de Simat de la Valldigna	1
Ayuntamiento de Sollana	1
Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna	4
Ayuntamiento de Teulada	4
Ayuntamiento de Torrebaja	1
Ayuntamiento de Torrevieja	18
Ayuntamiento de Utiel	1
Ayuntamiento de Valencia	58
Ayuntamiento de Vila Real	5
Ayuntamiento de Vilafamés	1
Ayuntamiento de Villena	10
Ayuntamiento de Vinarós	7
Ayuntamiento de Xeraco	1
Ayuntamiento de Xirivella	1
Ayuntamiento de Xixona	1
Ayuntamiento de Zarra	1
Consorcio Gestión Residuos Sólidos Urbanos (Baix Vinalopó)	1
Consorcio Plan Zonal de Residuos Zona I	1
Diputación Provincial de Alicante	1
Diputación Provincial de Castellón	3
EMTRE	1
Instituto Valenciano de Atención a los Discapacitados (IVADIS)	3
Mancomunidad Ribera Alta	1
Sindicatura de Cuentas	2
Universitat de València	4
Universidad Politécnica de Valencia	2
TOTAL	1034

IV. Clasificación de los dictámenes por materias

Consultas preceptivas

(artículo 10 Ley 10/1994, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana)

Anteproyectos de Leyes (artículo 10.2)	9
Proyecto de Decretos-Legislativos (artículo 10.3)	0
Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de carácter general (artículo 10.4)	106
Recursos de Inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional (artículo 10.5)	0
Convenios de cooperación entre la Generalitat y otras Comunidades Autónomas (artículo 10.6)	0
Indemnizaciones de daños y perjuicios y responsabilidad patrimonial (artículo 10.8.a)	804
Revisión de oficio de actos administrativos (artículo 10.8.b)	40
Contratos administrativos (artículo 10.8.c)	42
Concesiones administrativas (artículo 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 (artículo 10.8.e)	21
Recursos extraordinarios de revisión (artículo 10.8.g)	5
Cualquier otra materia, competencia de la Generalitat o de las administraciones locales radicadas en la Comunitat Valenciana, respecto a la que las leyes establecen la obligación de pedir dictamen (artículo 10.10)	0

Consultas facultativas

(artículo 9 Ley 10/1994, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana)

7

Expte. 183/2009 del Ayuntamiento de Chiva relativo a la consulta facultativa en relación con el conflicto surgido en la aplicación de una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

Expte. 203/2009 del Ayuntamiento de Finestrat relativo a la consulta facultativa sobre qué Administración corresponde ejercer las competencias relativas a la restauración de la legalidad urbanística infringida cuando se trata de infracciones graves o muy graves en el suelo no urbanizable.

Expte. 279/2009 relativo al Acuerdo adoptado por la Mesa de Les Corts Valencianes, en relación al Reglamento de pensiones parlamentarias y otras prestaciones económicas de los exdiputados y exdiputadas de Les Corts.

Expte. 328/2009 de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte relativo a la concesión administrativa para la explotación de la instalación náutico deportiva en Puerto Blanco (Calpe).

Expte. 569/2009 de la Sindicatura de Cuentas relativo entre otras cuestiones al derecho al reingreso de una funcionaria que esa ayudante de auditoria del grupo C.

Expte. 634/2009 del Ayuntamiento de Zarra relativo a la adquisición de un inmueble de la Cooperativa Agrícola del Municipio por parte del consistorio.

Expte. 796/2009 de la Sindicatura de Cuentas sobre la solicitud de reingreso al servicio activo presentada por un funcionario de carrera, Letrado de la Institución.

V. Porcentaje de los dictámenes por materias

Anteproyectos de Leyes	0,87%
Proyectos de Decretos-Legislativos	0%
Proyectos de Reglamentos	10,25%
Recursos de Inconstitucionalidad	0%
Convenios de cooperación con otras CC AA	0%
Indemnización de daños y perjuicios	77,76%
Revisión de oficio de actos administrativos	3,87%
Contratos administrativos	4,06%

Declaración caducidad concesión administrativa	0%
Modificación del planeamiento urbanístico	2,03%
Recursos extraordinarios de revisión	0,48%
Cualquier otra materia, respecto a la que las leyes establecen la obligación de pedir el dictamen	0%
Consultas facultativas	0,68%

VI. Dictámenes emitidos con carácter de urgencia 64

VII. Asuntos dejados sobre la Mesa (art. 60 Reglamento) 12

VIII. Asuntos desechados por el Pleno (art. 58 Reglamento) 26

IX. Asuntos retirados del orden del día de la sesión 9

X. Votos particulares emitidos 40

- Dictamen 021/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 023/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 048/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 123/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 127/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 164/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 195/2009, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.

- Dictamen 232/2009, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Ana Castellano.
- Dictamen 238/2009, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 347/2009, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Ana Castellano.
- Dictamen 368/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 370/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 383/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 409/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 412/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 416/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 464/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 531/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 555/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 557/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 559/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 569/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 577/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 630/2009, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Ana Castellano.

- Dictamen 663/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 690/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 699/2009, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 737/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 753/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 780/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 786/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 826/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 920/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 931/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 936/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 938/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.
- Dictamen 963/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Miguel Mira, al que se adhiere el Presidente Hble. Sr. D. Vicente Garrido.
- Dictamen 997/2009, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat y voto concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo.

XI. Sentido de las resoluciones recaídas en asuntos dictaminados²

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Conforme con el Consell	248	620	353	463	507	522	564	473	514	635	782	542	456
Oído el Consell	42	75	41	41	24	39	62	55	70	102	139	67	51

Los datos referidos a 2009 sólo incluyen las comunicaciones recibidas hasta el 31 de diciembre de 2009, faltando recibir a esa fecha 553 resoluciones de asuntos dictaminados en 2009.

En el siguiente cuadro se reflejan las materias en que se ha producido discrepancia entre el criterio del Consell Jurídic Consultiu y el de la autoridad consultante:

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por F.F.V. y otros por incumplimiento de un convenio urbanístico.</i>	<i>003/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.D.T.C. por deficiente asistencia sanitaria prestada a su marido.</i>	<i>010/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por J.M.G. por negligente actuación médica.</i>	<i>013/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por A.H.P. por lesiones sufridas en una vía pública.</i>	<i>026/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.C.C.C. por error de diagnóstico</i>	<i>046/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.I.L.T. por deficiente asistencia sanitaria</i>	<i>061/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por D.F.R. por error de diagnóstico.</i>	<i>063/2009</i>

² De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento, la autoridad consultante comunicará al Consell Jurídic Consultiu, en el plazo de quince días siguientes a su adopción, las resoluciones o disposiciones generales aprobadas tras la consulta. Hasta el 31-12-2009 se habían comunicado un total de 7.487 resoluciones.

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por F.J.M.O. por una caída en vía pública.</i>	<i>065/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por B.M.L.H. por una caída en vía pública.</i>	<i>066/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por C.D.M. por una caída en vía pública.</i>	<i>078/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por V.Q.M. por los daños sufridos al caer al suelo en una acera del municipio.</i>	<i>084/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por R.T.A. por los daños sufridos por contagio VHC con ocasión de una intervención quirúrgica.</i>	<i>088/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.A.S.L e hijos por error de diagnóstico.</i>	<i>105/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.A.B.LL. por deficiente asistencia sanitaria.</i>	<i>110/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por J.D.M. por daños ocasionados como consecuencia de un incendio.</i>	<i>116/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por C.S.M. por emboco del colector de una finca por raíces de árbol.</i>	<i>125/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada F.T.A. por caída en vía pública.</i>	<i>137/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada J.V.P.A. por no poder contratar el suministro de energía eléctrica.</i>	<i>154/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por J.L.V.M. y otros por retraso en el diagnóstico.</i>	<i>164/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por J.N.P. por negligencia médica.</i>	<i>180/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por G.R.R. y otros por los daños sufridos en su vivienda por la caída de un árbol.</i>	<i>181/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.G.B. por los daños sufridos al cerrarse una puerta de acceso a una dependencia municipal.</i>	<i>195/2009</i>

FUNCIÓN CONSULTIVA

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por F.R.I. por caída en vía pública.</i>	<i>225/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada V.A.H. por una caída en vía pública.</i>	<i>229/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por J.M.S. por daños físicos y psíquicos sufridos por soportar ruidos provenientes de una fábrica.</i>	<i>280/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por A.P.C. por error de diagnóstico.</i>	<i>285/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por L.B.M. por daños causados por intervención quirúrgica.</i>	<i>295/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada J.G.G. por accidente sufrido debido al mal estado de la calzada.</i>	<i>306/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por J.M.T.P. por caída en vía pública.</i>	<i>313/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por E.M.R. por accidente de circulación contra una rotonda en obras.</i>	<i>324/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por G.A.H. por robo en su domicilio del vehículo de su propiedad</i>	<i>364/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.D.G.L. por los daños sufridos en el hospital en el que trabajaba.</i>	<i>392/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por R.D.C. como consecuencia de la deficiente asistencia médica recibida.</i>	<i>393/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.A.A.G. e hijas por retraso en atención médica.</i>	<i>417/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.E.G. por los daños causados en su propiedad.</i>	<i>444/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por A.J.S.U. por la asistencia médica recibida.</i>	<i>453/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.M.M. por contagio de hepatitis B crónica.</i>	<i>455/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por E.F. por daños sufridos en un local de su propiedad durante las fiestas locales.</i>	<i>476/2009</i>

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.M.M. por la atención médica recibida.</i>	<i>518/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.A.S. por el retraso en asistencia médica.</i>	<i>563/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por R.M.R. por los daños ocasionados a su vehículo por la grúa municipal.</i>	<i>576/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.M.N.B. por la asistencia médica recibida.</i>	<i>580/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por C.A.S. por los daños sufridos en su vivero por las obras de mejora de la carretera.</i>	<i>616/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por M.D.D.O. por deficiente asistencia sanitaria recibida.</i>	<i>628/2009</i>
<i>Proyectos de Reglamento</i>	<i>Decreto por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunitat Valenciana.</i>	<i>634/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por A.P.M. por deficiente asistencia sanitaria recibida.</i>	<i>651/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por C.P.R. por una caída en vía pública.</i>	<i>661/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por F.M.M. y otros por error de diagnóstico.</i>	<i>662/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por la L.S.M. por una caída en vía pública.</i>	<i>693/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por P.R.G. por la asistencia médica recibida.</i>	<i>740/2009</i>
<i>Responsabilidad patrimonial</i>	<i>Formulada por D.P.S. por los daños sufridos en inmuebles de su propiedad por fuga de agua potable.</i>	<i>848/2009</i>

XII. Proyectos normativos dictaminados

En este apartado se relacionan los anteproyectos de Ley y los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que han sido dictaminados durante el año 2009:

a) Anteproyectos de Ley (artículo 10.2, Ley 10/1994)

- *Anteproyecto de Ley de Creación del Comité Valenciano para los Asuntos Europeos.*
- *Anteproyecto de Ley Protección a la Maternidad.*
- *Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 10/2007 de Régimen Económico Matrimonial Valenciano.*
- *Anteproyecto de Ley de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Creación del Colegio Oficial de Terapeutas ocasionales de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Ciudadanía Corporativa.*
- *Anteproyecto de Ley de Régimen Local de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Sucesiones.*
- *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.*

b) Proyectos de disposiciones de carácter general (artículo 10.4, Ley 10/1994)

- *Proyecto de Decreto por el que se regula la aprobación y el uso de ropa de trabajo para determinado personal subalterno y conductor de la administración de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se dictan normas de desarrollo para la calificación, registro y fomento de las empresas de inserción en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión Interterritorial de Cooperación al Desarrollo.*

- *Proyecto de Orden de gestión de ensayos clínicos y estudios post-autorización observacionales con medicamentos y productos sanitarios.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla la Ley 4/2001, de 19 de junio, del Voluntariado.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueban las Normas de Organización y Funcionamiento de la Universitat Internacional Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el trámite y resolución de los expedientes sancionadores a farmacéuticos titulares de Oficinas de Farmacia, de acuerdo con las competencias de los actuales órganos de la Conselleria de Sanidad.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Observatorio de necesidades de recursos humanos especializados del Sistema Sanitario Valenciano de la Conselleria de Sanidad.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban directrices extraordinarias para el aprovechamiento, gestión y control del conejo de monte en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto sobre autorización y registro de laboratorios en el ámbito de la producción y sanidad animal en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el derecho a la Segunda Opinión Médica en el ámbito del Sistema Sanitario Público Valenciano.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan las actuaciones en materia de certificación de eficiencia energética de edificios.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la integración de los funcionarios pertenecientes a la subescala de Secretaría-Intervención de la escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal que prestan servicios en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el catalogo valenciano de especies de flora amenazadas, se establecen medidas adicionales de conservación y se modifica el Decreto 218/1994 por el que se establece y regula la figura de protección de especies denominada microreserva vegetal.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara paraje natural municipal el enclave denominado Les Fontanelles, término municipal de Corberá.*
- *Proyecto de Orden relativo a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios ante la implantación de la Televisión Digital Terrestre.*

- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 11/2008, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la concesión de distinciones en materia de protección civil de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunitat Valenciana 2009-2012.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de los bloques y conjuntos de viviendas turísticas denominadas apartamentos, villas, chalés, bungalows y similares en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de las viviendas turísticas denominadas apartamentos, villas, chalés, bungalows y similares y de las empresas gestoras, entidades y personas físicas dedicadas a su cesión en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueban los estatutos del Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana.*
- *Propuesta de Acuerdo del Consell de ampliación de la Red de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento de concesión de la Distinción de la Generalitat Valenciana a víctimas de actos terroristas o como reconocimiento por la lucha contra el terrorismo.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba la Cartera de Servicios de Salud Pública.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea la Red de Laboratorios con funciones en Seguridad Alimentaria de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea el Sistema de Vigilancia Sanitaria de los Riesgos Ambientales.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueba la modificación de ficheros con datos de carácter personal gestionados por la Conselleria de Educació.*

- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública.*
- *Proyecto de Decreto 16/2008, por el que se regula el Convenio de Asistencia Sanitaria a pacientes privados.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la organización y funcionamiento de la Central de Compras de Bienes y Servicios.*
- *Proyecto de Orden por la que se regulan los cursos preparatorios de las pruebas de acceso a la formación profesional en centros docentes de la Comunitat Valenciana, que impartan enseñanzas de ciclos formativos y se establece el procedimiento de admisión para cursar enseñanzas financiadas con fondos públicos en centros docentes.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula el procedimiento para la cobertura temporal de plazas al que le resulta de aplicación el Decreto 71/1989, de 15 de mayo, sobre regulación de los órganos de gestión de personal de la Conselleria y órganos dependientes.*
- *Proyecto de Orden por la que se fijan los periodos hábiles de caza y se establecen las vedas especiales para la temporada 2009-2010 en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueban las exigencias de diseño y calidad en edificios de vivienda y alojamiento.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los Servicios de Atención e Información al Paciente (SAIP).*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Programación de la Producción en Fabricación Mecánica.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Mantenimiento de Instalaciones Térmicas y de Fluidos.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Carrocería.*

- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Desarrollo de Proyectos de Instalaciones Térmica y de Fluidos.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Automoción.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Instalaciones Eléctricas y Automáticas.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Planta Química.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Química Industrial.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Construcciones Metálicas.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Soldadura y Calderería.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior de Laboratorio de Análisis y de Control de Calidad.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Mecanizado.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Emergencias Sanitarias.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Audiología Protésica.*

- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Sistemas Microinformáticos y Redes.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Servicios en Restauración.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en panadería, repostería y confitería.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Confección y Moda.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Patronaje y Moda.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Desarrollo y Fabricación de Productos Cerámicos.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Aceites de Oliva y Vinos.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Vitivinicultura.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo Formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Cocina y Gastronomía.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Medio correspondiente al título de Técnico en Farmacia y Parafarmacia.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Educación Infantil.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de Grado Superior correspon-*

diente al título de Técnico Superior en Gestión de Alojamientos Turísticos.

- *Proyecto de Orden por la que se establece para la Comunitat Valenciana el currículo del ciclo formativo de Grado Superior correspondiente al título de Técnico Superior en Eficiencia Energética y Energía Solar Térmica.*
- *Proyecto de Orden por la que se desarrolla el artículo 10, Derechos de salud en el medio escolar, de la Ley 8/2008, de 20 de junio, de los Derechos de Salud de Niños y Adolescentes, adscribiendo los Centros Educativos a los Centros de Salud.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan las actividades de ordenación, control y asistencia farmacéutica en los centros sociosanitarios y en los servicios de ayuda a domicilio.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la concesión de Becas.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula el personal de cabina de proyección en locales cinematográficos.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen las actuaciones de los Órganos de la Conselleria de Sanitat en la prevención y atención de las agresiones a los trabajadores del Sistema Sanitario Público de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro de concesionarios de radio y televisión de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la entrega de proyectos de obra en formato digital en la Conselleria de Infraestructuras y Transporte.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Casinos de Juego de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento de Salones Recreativos y de Juego de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba la modificación del Reglamento por el que se regulan las prácticas de Policía Sanitaria Mortuoria en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*

- *Proyecto de Orden de la Conselleria de Gobernación por la que se crean, modifican y suprimen determinados Ficheros de Datos de Carácter Personal.*
- *Proyecto de Orden de la Conselleria de Cultura y Deporte por la que se regula la entrega de proyectos de obra en formato digital en la Conselleria de Infraestructuras y Transporte.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la Conferencia General de Ciencia y Tecnología (CONCITEC) y su Comisión Técnica Permanente.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueban medidas para el control de especies exóticas invasoras en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Sistema de Información en Salud Pública.*
- *Proyecto de Orden por la que se crea el fichero informatizado "Valencianos residentes en la Comunidad de Madrid".*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación de la Comunidad Valenciana y su Consejo.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Barranco de la Hoz, en el término municipal de Enguera.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado La Sierra, en el término municipal de Redován.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Barranco de la Fosch, en el término municipal de Montesa.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado La Colaita, en el término municipal de Llombai.*
- *Proyecto de Orden por la que se desarrolla el Capítulo XXIII de la Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat, relativo al Plan de Modernización de las Concesiones de Transporte Público Regular Permanente de Viajeros por Carretera.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la acreditación de las Agencias para el Fomento de la Innovación Comercial.*

- *Proyecto de Orden por la que se establecen medidas fitosanitarias obligatorias para el control y erradicación de la plaga *Rhynchophorus Ferrugineus* (Olivier, 1790), y se califica de utilidad pública la lucha contra el género *Rhynchophorus Ferrugineus*.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las condiciones de diseño y calidad en desarrollo del citado Decreto 151/2009, de 2 de octubre.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen los Instrumentos Generales del Sistema para la Modernización y la mejora de la Calidad de los servicios públicos de los Entes, Organismos y Entidades del Sector Público dependiente de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se designa en el ámbito de la Comunitat Valenciana, determinados municipios como Zonas Vulnerables a la contaminación de las aguas por nitratos procedentes de fuentes agrarias.*
- *Proyecto de Orden por la que se crean ficheros con datos de carácter personal de la Agencia Valenciana de la Energía.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece el Código Valenciano de Buenas Prácticas Agrarias.*
- *Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 198/2003, de 3 de octubre, por el que se establecen los criterios de selección aplicables en los procedimientos de autorización de nuevas Oficinas de Farmacia.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la gestión de Tesorería del Sector Público Valenciano.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los cursos de formación en bienestar animal.*
- *Proyecto de Orden por la que se desarrolla el procedimiento para la homologación de los cursos por los que se imparte la enseñanza específica de adiestrador canino y el procedimiento de inscripción en el Registro de Adiestradores Caninos Capacitados, regulado en el Decreto 145/2000, de 26 de septiembre, por el que se regula en la Comunitat, la tenencia de animales potencialmente peligrosos.*
- *Proyecto de Decreto por el que se desarrolla reglamentariamente el Observatorio Permanente de la Familia e Infancia de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.*

- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 182/2006, de 1 de diciembre, por el que se establecen las condiciones y los requisitos específicos para la autorización de las Viviendas Tuteladas para personas con discapacidad física o con enfermedad mental crónica.*
- *Proyecto de Decreto sobre la comunicación de la celebración de mercados, ferias, concursos, subastas y exposiciones temporales de animales de compañía en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se crean, modifican y suprimen diversos ficheros de datos de carácter personal.*
- *Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 91/2002 sobre Registro de los Titulares de Actividades de Acción Social, y de Registro y Autorización de Funcionamiento de los Servicios y Centros de Acción Social en la Comunitat Valenciana.*

B

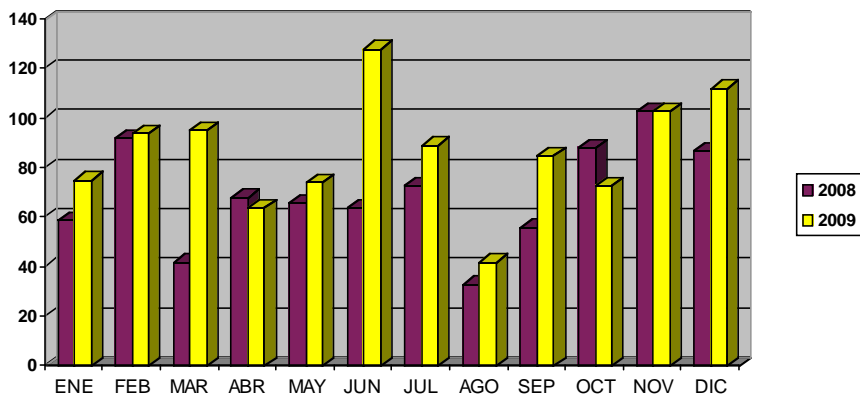
ESTADÍSTICA DE ASUNTOS SOMETIDOS A CONSULTA (1 DE ENERO DE 2009 A 31 DE DICIEMBRE DE 2009)

I. PETICIONES DE DICTAMEN (1034)

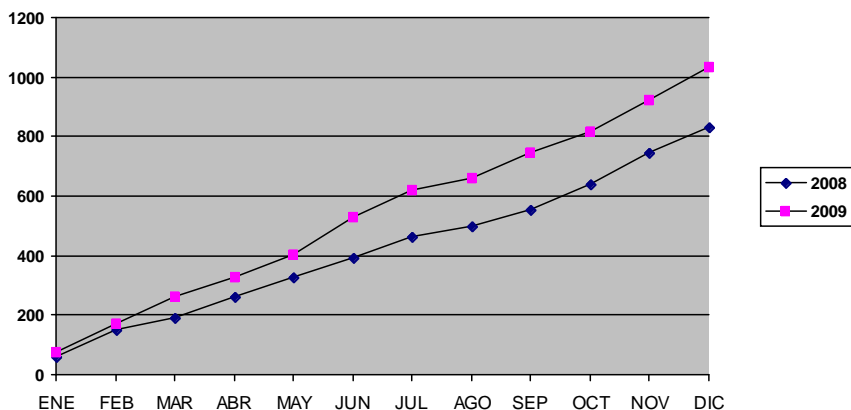
a) Solicitudes

Durante el año 2009 se han solicitado al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana un total de 1034 dictámenes, frente a los 831 dictámenes demandados en el año 2008.

Número de solicitudes registradas en el Consell Jurídic Consultiu por meses



Número global de solicitudes registradas en el Consell Jurídic Consultiu



II. Dictámenes solicitados urgentes

64

III. Asuntos devueltos

0

IV. Asuntos en los que se han pedido antecedentes, con suspensión de plazo para emitir dictamen y devolución del expediente 44

De este número, en 29 casos se cumplimentó la petición de antecedentes durante el ejercicio, quedando por tanto 15 peticiones sin que por la Administración se haya contestado.

V. Advertencias a la Generalitat por omisión de petición de dictamen preceptivo (artículo 8 Reglamento) 5

- *Orden de 28 de noviembre de 2008, de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte por la que se aprueba la norma de secciones de firme de la Comunitat Valenciana.*
- *Orden de 12 de diciembre de 2008, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación por la que se establece el Programa de Actuación sobre las Zonas Vulnerables designadas en la Comunitat Valenciana.*
- *Orden de 26 de diciembre de 2008, de la Conselleria de Educación por la que se establece el procedimiento a seguir por los centros docentes de la Comunitat Valenciana para solicitar el acceso al régimen de convenios o conciertos educativos, o convenios o conciertos económicos singulares, su renovación, su prórroga, o la modificación de los mismos y se aprueban los modelos de documentos administrativos en los que se han de formalizar los citados convenios o conciertos.*
- *Orden de 31 de marzo de 2009, de la Conselleria de Sanidad por la que se regula el reconocimiento de interés sanitario para actos de carácter científico que tengan lugar en la Comunidad Valenciana.*
- *Decreto 67/2009, de 15 de mayo, de la Conselleria de Cultura y Deporte, por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Espacio Etnológico, el Barranco de los Molinos, de Ares del Maestre.*

C

CUANTÍA RECLAMADA EN LOS EXPEDIENTES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL QUE HAN SIDO DICTAMINADOS DURANTE EL EJERCICIO 2009

La cantidad mínima reclamada ha sido de 359 euros (Dictamen 659/2009, Expte. 538/2009) y la máxima de 40.250.928,29 euros (Dictamen 323/2009, Expte. 214/2009).

IV

FUNCIONAMIENTO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

A

INTRODUCCIÓN

a) La Mesa de Les Corts visitó el Consell Jurídic Consultiu

El día 13 de enero, atendiendo una invitación del Presidente del Consell, la Mesa de Les Corts visitó la sede del Consell Jurídic Consultiu.

En el transcurso de la visita, el Presidente del Consell Jurídic Consultiu impuso la insignia del Consell a la Presidenta de Les Corts, D^a María Milagrosa Martínez Navarro.

Asimismo se ofreció un almuerzo en el que participaron tanto los miembros del Consell Jurídic Consultiu como los de la Mesa de Les Corts.

b) Firma del Convenio de colaboración entre el Consell Jurídic Consultiu y la Universidad Miguel Hernández de Elche

El 25 de febrero tuvo lugar, en la sede del Consell Jurídic Consultiu, la firma por parte de esta Institución y de la Universidad Miguel Hernández de Elche de un Convenio de colaboración en cuya virtud estudiantes de los últimos cursos de la Licenciatura en Derecho de la Universidad ilicitana podrán realizar prácticas formativas en el Consell Jurídic Consultiu.

Las prácticas tienen por objeto la profundización en el conocimiento de la actividad del Consell y del Derecho Público valenciano. Para ello, los estudiantes colaboran tanto con el cuerpo de Letrados del Consell como con el Servicio de Documentación y Coordinación.

El Convenio fue suscrito por el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, D. Vicente Garrido Mayol, y el Rector de la Universidad, D. Jesús Rodríguez Marín.

c) Visita a las Instituciones Europeas

Los días 11 y 12 de mayo los miembros del Consell Jurídic Consultiu visitaron la ciudad de Bruselas, al objeto de mantener una serie de reuniones de trabajo con altos funcionarios y representantes de las principales Instituciones de la Unión con el fin de conocer los instrumentos de técnica normativa que se aplican y el procedimiento de elaboración de las normas, especialmente de cara a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Así, el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, D. Vicente Garrido, varios Consejeros y el Secretario General mantuvieron encuentros de trabajo con altos funcionarios de los Servicios Jurídicos del Consejo de la Unión, de la Comisión y del Comité de las Regiones. También participaron en una reunión con responsables del Comité de Asuntos Legales del Parlamento Europeo.

El día 11 los miembros del Consell Jurídic Consultiu visitaron el Consejo de Estado de Bélgica, donde fueron recibidos por el Presidente de la Institución, D. Robert Andersen, y varios de sus consejeros. El Consell Jurídic Consultiu es el primer Órgano consultivo de carácter autónomo que ha sido recibido en el Consejo de Estado belga, que además acoge la sede de la Asociación de Consejos de Estado y las Jurisdicciones Administrativas Supremas de la Unión Europea.

Durante la visita, la comitiva del Consell Jurídic Consultiu también visitó la sede de la Fundación Comunitat Valenciana-Región Europea, donde el Presidente del Supremo Órgano Consultivo impartió una conferencia divulgativa de la labor del Consell.

d) Toma de posesión de nuevas Letradas

El día 9 de junio tomaron posesión como Letradas del Consell Jurídic Consultiu D^a Constanza E. Sánchez Henares y D^a Teresa P. Vidal Martín, quienes se incorporaron al Cuerpo de Letrados del Consell tras haber superado la oposición convocada por Resolución del Presidente del Consell Jurídic Consultiu de 19 de julio de 2007.

El acto, que fue presidido por el Presidente de la Institución, D. Vicente Garrido Mayol, contó con la presencia de numerosos asistentes, entre los que se encontraban el Síndic Major de Comptes, D. Rafael Vicente Queralt, la Presidenta de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, D^a Ascensió Figueres Górriz, y el Subsecretario de la Conselleria de Inmigración y Ciudadanía, D. Alexandre H. Català i Bas.

e) Jornadas sobre Técnica Normativa

Los días 24 y 25 de junio tuvieron lugar unas jornadas sobre técnica normativa en la sede de la Institución.

A las jornadas asistieron 119 personas, en su mayoría personal al servicio de las Administraciones Públicas de la Comunitat Valenciana, principalmente de la Generalitat y de las Administraciones Locales. Su desarrollo fue el siguiente:

PROGRAMA

MIÉRCOLES 24 DE JUNIO

9.45 h. Conferencia inaugural
El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley

Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol

Presidente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

10.30 h. El procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Sr. D. Juan José Lavilla Rubira

Ltrado de las Cortes Generales. Abogado.

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad Complutense de Madrid.

11.15 h. coloquio

Modera: Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera

Consejero-Vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu

11.30 h. Pausa

12.00 h. La importancia de la técnica normativa en la elaboración de las normas

Ilmo. Sr. D. José Leandro Martínez-Cardós Ruiz

Ltrado del Consejo de Estado

12.45 h. coloquio

Modera: Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán
Secretario General del Consell Jurídic Consultiu

13.00 h. Incidencia de los errores en la redacción de las normas respecto a su entrada en vigor

Sr. D. Juan Antonio Martínez Corral
Letrado de les Corts Valencianes

13.45 h. coloquio

Modera: Ilmo. Sr. D. José R. Díez Cuquerella
Consejero del Consell Jurídic Consultiu

17.30 h. La técnica normativa en la Unión Europea

Fernando Santaolalla López
Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Alcalá de Henares.
Letrado de las Cortes Generales. Director de Estudios del Senado.

18.15 h. coloquio

Modera: Ilmo. Sr. D. Alberto Jarabo Calatayud
Consejero del Consell Jurídic Consultiu

18.30 h. La técnica normativa en el Derecho Comparado

Sra. D.^a Rosario Tur Ausina
Profesora de Derecho Constitucional. Universidad Miguel Hernández de Elche

19.15 h. coloquio

Modera: Ilma. Sra. D.^a Ana M^a Castellano Vilar
Consejera del Consell Jurídic Consultiu

JUEVES 25 DE JUNIO

10.00 h. El papel de los órganos consultivos en la salvaguardia de la técnica normativa.

Excmo. Sr. D. Tomàs Font i Llovet
Presidente de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña. Catedrático de Derecho Administrativo. Universitat de Barcelona

10.45 h. coloquio

Modera: Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol

Presidente del Consell Jurídic Consultiu

11.30 h. Pausa

12.00 h. **Procesos de autonomía normativa entre perfiles de independencia e interdependencia funcional.**

Sr. D. Salvatore Pensabene Lioni

Catedrático de Instituciones de Derecho Público. Universidad de Palermo. Abogado.

12.45 h. coloquio

Modera: Ilmo. Sr. D. Vicente Cuñat Edo

Consejero del Consell Jurídic Consultiu

13.00 h. Mesa redonda

El Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat.

Sra. D.^a Patricia Boix Mañó

Letrada del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Profesora Asociada de Derecho Administrativo. Universitat de València.

Sr. D. José Hoyo Rodrigo

Letrado del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Profesor Asociado de Derecho Administrativo. Universitat de València.

Sr. D. José Carlos Navarro Ruiz

Letrado del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Profesor Asociado de Derecho Constitucional. Universitat de València.

14.00 h. coloquio

14.30 h Clausura

f) Presentación de la Memoria de 2008 al President de la Generalitat

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu fue recibido el 17 de julio en el Palau de la Generalitat por el President D. Francisco Camps Ortiz. En el transcurso de esta audiencia, el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, D. Vicente Garrido Mayol, hizo entrega al President de la Generalitat tanto de la Memoria del Consell correspondiente al ejercicio 2008 como de la Doctrina Legal del Supremo Órgano Consultivo durante este periodo. En la audiencia también participó el Conseller de Presidencia y Vicepresidente Primero del Consell, D. Vicente Rambla Momplet.

g) Presentación de la Memoria de 2008 a Les Corts

El Pleno del Consell Jurídic Consultiu fue recibido el 23 de julio en el Palau dels Borja, sede de Les Corts, por los miembros de la Mesa de esta Institución. En el transcurso de esta audiencia el Presidente del Consell Jurídic Consultiu hizo entrega a la Presidenta de les Corts, D^a María Milagrosa Martínez Navarro, de la Memoria del Consell correspondiente al ejercicio 2008 y de la Doctrina Legal de este periodo.

h) Visita de las falleras mayores de Valencia 2009

El 18 de noviembre giraron visita oficial al Consell Jurídic Consultiu las Falleras Mayores de Valencia de 2010, María Pilar Giménez Santamarina y Ariadna Galán García, Fallera Mayor y Fallera Mayor Infantil, respectivamente. Ambas, junto con una representación de la Junta Central Fallera y el Concejal de Fiestas, D. Félix Crespo Hellín, fueron recibidas por los miembros del Consell Jurídic Consultiu en el salón de Plenos y, tras una breve explicación a cargo del Presidente de la Institución sobre las funciones y organizaciones de ésta, firmaron en el libro de honor del Consell.

Como es tradicional en este acto, el Consell Jurídic Consultiu entregó a las Falleras un recordatorio de su visita a la Institución.

i) Presentación de los «Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriob» en homenaje a D. Juan Ferrando Badía.

El 16 de diciembre se celebró en la sede del Consell Jurídic Consultiu el acto de presentación de los Estudios de Derecho Constitucional y Ciencia Política en homenaje a D. Juan Ferrando Badía, un monográfico publicado por la Revista «*Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriob*».

El acto fue presidido por el President de la Generalitat, D. Francisco Camps Ortiz, y contó con la presencia de numeroso público procedente del mundo jurídico y académico de la Comunitat Valenciana, además de destacadas autoridades como es el caso de la Consellera de Justicia y Administraciones Públicas, D^a Paula Sánchez de León Guardiola, el Síndic Major de Comptes, D. Rafael Vicente Queralt, y el Presidente del Comité Econòmic i Social, D. Rafael Cerdà Ferrer.

En el transcurso de la presentación intervinieron, además del Presidente del Consell Jurídic Consultiu, D. Vicente Garrido Mayol, el Rector de la Universitat de València, D. Francisco Tomás Vert, el director de los «*Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriob*», D. Carlos Flores Juberías, y el catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Rey Juan Carlos, D. Enrique Álvarez Conde. El acto fue clausurado por el President de la Generalitat.

La obra recoge una serie de estudios en homenaje a quien fue miembro del Consell Jurídic Consultiu, durante 2002, además de miembro de otras Instituciones de la Generalitat, como la Sindicatura de Greuges o el Consell Valencià de Cultura.

La revista «*Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriob*» es publicada por el Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universitat de València, y para la edición de este número ha contado con el patrocinio del Consell Jurídic Consultiu, entre otras instituciones.

j) Revista Española de la Función Consultiva

Durante 2009 se han publicado dos números ordinarios de la *Revista Española de la Función Consultiva*. Los dos ejemplares, que son los

números 9 y 10 de la Revista, se corresponden con el primer y segundo semestre de 2008, respectivamente.

A partir de estos números, cuyo índice de estudios se transcribe a continuación, se introdujo un nuevo apartado en la Revista sobre doctrina comparada de los distintos Órganos consultivos en relación a cuestiones de interés concretas. Así, en el número 9 de la REFC se expusieron varios trabajos sobre la Doctrina sentada por los distintos Consejos en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración por daños ocasionados por la irrupción de especies cinegéticas (y otros animales) en las carreteras, y en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración por daños producidos por especies protegidas. En el número 10 esta sección abordó la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños sufridos por empleados públicos en ejercicio de sus funciones, esto es, el principio de indemnidad *versus* la responsabilidad patrimonial; y finalmente, la responsabilidad patrimonial por daños causados por contratistas o concesionarios.

Estudios publicados en la REFC durante 2009.

Número 9

MARIO AMILIVIA GONZÁLEZ Y JOSÉ C. NALDA GARCÍA. Principios de buena administración y función consultiva.

VICENTE CUÑAT EDO. El seguro de la responsabilidad de la Administración. Reflexiones sobre la negociación perjudicado-aseguradora.

JUAN BATALLER GRAU. La póliza del seguro de responsabilidad de las Administraciones públicas: su posibilidad y su clausulado general.

JUAN VILLANUEVA AGUILAR. Aspectos prácticos de la contratación y gestión de un contrato de seguros por parte de la Administración Pública: "los órganos de gestión".

JOSÉ VICENTE SÁNCHEZ-TARAZAGA MARCELINO. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y el contrato de seguro: algunas cuestiones procesales y de procedimiento.

DIONISIO NAVAS MELLADO. La gestión de los siniestros de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Número 10

MANUEL M. CONTRERAS ORTIZ. La distinción entre los contratos administrativos especiales y los contratos privados de la Administración en la Ley de Contratos del Sector Público. El caso de los contratos inmobiliarios.

COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA. El supuesto de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.f) de la Ley 30/1992. Texto y contexto.

COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE LA GENERALIDAD DE CATALUÑA. La responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por los contratistas públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público.

M.^a ÁNGELES ARRÓNIZ MORERA DE LA VALL. Apuntes sobre la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador: especial referencia a la derivada de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes.

B

RELACIONES INSTITUCIONALES Y PROTOCOLO

Entre los actos más relevantes de la actividad institucional de este Consell cabe destacar los siguientes:

08-01-09

El Presidente pronunció una conferencia bajo el título “*Contratación pública y función consultiva*” en el Curso Superior sobre Régimen Local y Urbanismo, organizado por la Universidad Jaume I de Castellón y la Fundación Universidad y Empresa.

19-01-09

Asistió el Presidente a la toma de posesión de los nuevos Abogados de la Generalitat, en acto celebrado en la Ciutat de la Justicia.

27-01-09

El Presidente pronunció una conferencia sobre “*Las competencias autonómicas tras las últimas reformas estatutarias*”, en la Jornada para el

Estudio del Derecho Civil Valenciano, organizada por la Conselleria de Governación de la Generalitat y el Decanato Autonómico del Ilustre Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de la Comunitat Valenciana.

28-01-09

Asistieron el Presidente y el Consejero Sr. Díez en Madrid a la cena ofrecida por la Diputación de Valencia con motivo de la Feria Internacional de Turismo FITUR

30-01-09

El Presidente asistió al acto conmemorativo del 250 Aniversario de la Fundación del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia.

06-02-09

El Presidente asistió a la Clausura del Año Jaume I, en el Monasterio de Santa María de El Puig.

10-02-09

El Presidente asistió a la entrega de los Premios Justicia que anualmente concede la Generalitat, en acto celebrado en la Ciutat de la Justicia.

20-02-09

Asistió el Consejero Sr. Cuñat al Acto de Graduación de San Raimundo de Peñafort organizado por la Universidad de Alicante.

24-02-09

El Presidente asistió en el Monasterio de El Puig a la inauguración del Año de la Solidaridad organizado por la Conselleria de Bienestar Social.

06-03-09

Asistió el Presidente en Les Corts Valencianes a la toma de posesión de D. José Cholbi Diego como Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

10-03-09

El Consejero Sr. Cuñat asistió a la entrega del XII Premio de Estudios Jurídicos Universitarios organizado por la Fundación Profesor Manuel Broseta.

03-04-09

El Presidente pronunció en Les Corts Valencianes una conferencia sobre “*La elaboración de los Proyectos de Ley*”, dentro del Curso sobre Técnica Normativa y Calidad de las Leyes.

18-04-09

Asistió el Presidente a la toma de posesión como nuevo Arzobispo de Valencia de D. Carlos Osoro.

24-04-09

El Presidente y los Consejeros asistieron a la recepción ofrecida en Les Corts Valencianes con motivo del 25 de abril.

28-04-09

El Presidente pronunció la conferencia de Clausura del Seminario Internacional sobre Actualidad de los Derechos Sociales, sobre “*La importancia de la Memoria Económica en los proyectos normativos sobre Derechos Sociales*”, organizado por el Departamento de Derecho Constitucional de la Universitat de València y el Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos, con la colaboración del Comité Europeo de Derechos Sociales.

18-05-09

El Presidente asistió en el Palau de la Generalitat a la firma del Pacto Local para la Integración.

21-05-09

El Presidente pronunció una Conferencia sobre “*La evolución de los Estatutos de Autonomía*”, en el I Curso de Derecho Autonómico de Canarias, invitado por la Presidencia del Gobierno de aquella Comunidad Autónoma.

29-05-09

El Presidente asistió a la Cena ofrecida por el Ilustre Colegio de Procuradores de los Tribunales de la Comunidad Valenciana.

02-06-09

Asistió el Presidente en el Palau de la Generalitat a la proclamación de los Premios Jaume I de 2009.

18-06-09

El Presidente y el Consejero Sr. Cuñat asistieron a la inauguración de las Jornadas organizadas por el Tribunal de Defensa de la Competen-

cia de la Comunidad Valenciana. Ese mismo día, por la noche, asistió en Castellón a la cena organizada por la Confederación de Empresarios de dicha provincia.

01-07-09

Asistió el Presidente en el Palacio de Congresos de Valencia al Acto Inaugural del Congreso Nacional de los Arquitectos de España.

02-07-09

Asistió la Consejera Sra. Castellano en Castellón a la Presentación de la Memoria sobre la Situación Socio-Económica y Laboral de la Comunidad Valenciana del Comité Económico y Social.

09-07-09

El Presidente asistió a la Toma de Posesión de D. Ricardo Galbaldón como Decano del Colegio Oficial de Graduados Sociales de Valencia.

02-09-09

El Presidente asistió al solemne funeral en memoria de quien fue Conseller de la Generalitat, D. José Ramón García Antón.

17-09-09

El Presidente pronunció una Conferencia sobre *“La Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, como objeto de la Función Consultiva, ¿necesidad de una Reforma?”*, en las Jornadas sobre Función Consultiva organizadas por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

24-09-09

El Presidente asistió a la presentación del Informe sobre Contribución Socio-Económica de las Universidades Valencianas a la Sociedad Valenciana, organizada por las Universidades Públicas de la Comunidad Valenciana y la Generalitat.

29-09-09

El Presidente asistió al Debate sobre el estado de la Comunidad en Les Corts Valencianes.

02-10-09

El Presidente asistió al acto de Colocación de la Primera Piedra de la Ampliación del Edificio de Les Corts Valencianes.

09-10-09

El Presidente, los Consejeros y el Secretario General asistieron al Acto Institucional y posterior Recepción con motivo del día de la Comunitat Valenciana.

12-10-09

Asistió la Consejera Sra. Castellano a los actos programados con motivo de la festividad de la Virgen del Pilar, Patrona del Cuerpo de la Guardia Civil.

15 y 16-10-09

La Consejera Sra. Castellano asistió al Seminario “*Autonomía y Justicia*” organizado por el Consejo General del Poder Judicial, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña y el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya.

15-10-09

El Presidente pronunció una Conferencia sobre “*Oportunidad y Relevancia de la Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*”, en la Jornada sobre la modificación del Estatuto en el Ayuntamiento de Alzira.

16-10-09

El Presidente, los Consejeros y el Secretario General asistieron al Acto de Apertura del Año Judicial en la Ciutat de la Justicia.

21 al 23-10-09

Asistieron los miembros del Consell Jurídic a las XI Jornadas sobre Función Consultiva organizadas por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

04-11-09

El Presidente asistió a la toma de posesión de los nuevos Notarios en el Colegio de Notarios de Valencia.

05-11-09

Asistió el Presidente a presentación de la Cátedra de Derecho Foral creada por la Universidad Internacional de Valencia-VIU

06-11-09

El Presidente asistió al acto de Imposición de la Cruz de San Raimundo de Peñafort al exDecano del Colegio de Notarios D. Joaquín Borrel.

11-11-09

Asistió el Presidente al acto de Presentación del Plan Territorial de la Comunidad Valenciana en el Museo de las Ciencias Príncipe Felipe.

18-11-09

El Presidente asistió a la entrega de los Premios Universidad y Empresa en acto organizado por la Fundación ADEIT.

23-11-09

El Presidente asistió en Barcelona al Acto de toma de posesión de los miembros del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya.

25-11-09

El Presidente asistió a la Inauguración de la nueva sede del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

26-11-09

El Presidente asistió a la Entrega de los Premios “Valencianos del siglo XXI” que anualmente concede el periódico Las Provincias de Valencia.

03-12-09

El Presidente pronunció una Conferencia sobre “*Los Consejos Consultivos en la experiencia regional española*” en el Congreso sobre los Órganos de Garantía Estatutaria de las Regiones Italianas, organizado por la Asamblea Legislativa y la Consulta de Garantías Estatutarias de la Región Emilia-Romagna, en Bolonia. Asistió también el Consejero Sr. Díez Cuquerella.

03-12-09

La Consejera Sra. Castellano asistió al Acto de homenaje póstumo y entrega del título de Doctor Honoris Causa por la Universitat de València a D. Vicente Montés Penadés, quien fue Catedrático de Derecho Civil de la Universitat de València y Magistrado del Tribunal Supremo.

10-12-09

El Presidente asistió en Feria Valenciana la Noche de la Economía Valenciana organizada por la Cámara Oficial de Comercio, Industria y Navegación de Valencia.

15-12-09

El Presidente y los Consejeros asistieron al acto de Inauguración de La Luz de las Imágenes.

C


CONVENIO MARCO DE COOPERACIÓN ENTRE EL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA, LA UNIVERSITAT DE VALÈNCIA Y LA FUNDACIÓN UNIVERSIDAD EMPRESA DE VALENCIA, PARA LA FORMACIÓN DE PRÁCTICAS FORMATIVAS POR PARTE DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS

Durante el año 2009 han realizado su “*practicum*” en el Consell Jurídic Consultiu los alumnos de la Facultad de Derecho de la Universitat de València siguientes:

- David Dolz Salom
- Ignacio Durbán Martín
- Paula Vidal Ferrero
- Mónica Gallego González
- M^a Dolores Ortega Gimeno
- Rosa M^a Domínguez Rodríguez
- Alba Tamayo Caro
- Carlos Alcón Jordá

El programa desarrollado tuvo este contenido:

- Colaboración con los Letrados del Consell, facilitándoles la búsqueda de jurisprudencia y legislación aplicable a los asuntos sometidos a consulta del Consell, cuya preparación tengan encomendada.
- Participación, junto con el Servicio de Coordinación y Documentación, en tareas relacionadas con la biblioteca del Consell.
- Manejo de Bases de datos informáticas de jurisprudencia y legislación de Aranzadi, BOE y Lex-Data, así como las bases de datos del propio Consell Jurídic.

- Seguimiento y actualización de la Base de datos sobre las cuantías de las indemnizaciones propuestas por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Generalitat.
- 

V

PERSONAL E INFRAESTRUCTURA

A

BIBLIOTECA

Para la eficaz y rigurosa realización de la función consultiva que tiene encomendada este Consell Jurídic, en el año 2009 se ha mantenido incremento de sus fondos bibliográficos, tanto a través de adquisiciones onerosas como gratuitas.

El volumen más importante de adquisiciones se ha producido en la rama del Derecho Administrativo, habiéndose incorporado tanto obras relativas a la parte común y general como las destinadas a sectores específicos.

En la rama general del Derecho Administrativo se han adquirido las siguientes obras:

- a) De carácter omnicomprendivo: “Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo”, compuesta de 8 tomos repartidos en 10 volúmenes, redactadas por Catedráticos y Profesores de diversas Universidades españolas como Santiago Muñoz Machado, Lorenzo Martín-Retortillo Baquer o Luis Martín Rebollo; y 2 volúmenes de la última edición del libro “Principios de Derecho Administrativo General” de Juan Alfonso Santamaría Pastor.
- b) Sobre empleados públicos: “Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público”, dirigida por Miguel Sánchez Morón.
- c) En cuanto al procedimiento administrativo y al proceso judicial: “Nulidad de actuaciones en el procedimiento y proceso

administrativo: Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, de César Martínez Fagúndez.

- d) Respecto a las sanciones administrativas: la segunda edición del “Manual de Derecho Administrativo Sancionador”, dirigido por Joaquín Fuentes Bardají; o “Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador”, de Luis Alfredo de Diego Díez.
- e) Relativas al tráfico patrimonial de las Administraciones Públicas: “Comentarios a la Legislación de Contratación Pública”, obra coordinada por Emilio Jiménez Aparicio y editada en 4 volúmenes; “Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas: Edición adaptada a la Ley General de Subvenciones y al Reglamento para su aplicación”, de D. José Pascual García; y “La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: Estudio general y ámbitos sectoriales”, dirigida por Tomás Quintana López, editada en 2 volúmenes.

También se han completado algunas obras como el tercer volumen del “Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público” de Santiago Muñoz Machado editado en el 2009, y diversos volúmenes del Manual Práctico de la Función Pública.

De otro lado, entre las adquisiciones de la parte especial del D. Administrativo han de resaltarse las siguientes: “Derecho urbanístico común”, del Catedrático D. José María Baño León; y “Manual sobre responsabilidad sanitaria”, dirigido por Fuentes Bardají.

En el ámbito del Derecho Civil se han comprado los siguientes libros: “La tercería de mejor derecho”, de D. José Garberí Llobregat y D^a Guadalupe Buitrón Ramírez; “La tercería de dominio”, de D. Luis Casero Linares.

Por otra parte, se han incorporado libros sobre nuevos temas de interés como el tratamiento electrónico de datos administrativos y personales, las nuevas tecnologías, Administraciones Públicas y propiedad intelectual, la igualdad de oportunidades entre el hombre y la mujer, derecho de familia o ciudadanía en la Unión Europea.

En el ámbito del Derecho Autonómico se han adquirido estudios sobre las reformas de los Estatutos de Autonomía y los regímenes electorales autonómicos.

Con la finalidad de cuidar la precisión terminológica de los vocablos utilizados en los dictámenes se ha comprado el “Glosario de términos médico forenses para juristas”, editado por Aranzadi, o el “Diccionario de términos jurídicos: Inglés-Español”, de la editorial Ariel.

Asimismo se han renovado las siguientes Bases de Datos: Westlaw (Legislación consolidada estatal y de las comunidades autónomas, legislación europea y práctico de Urbanismo), de Editorial Aranzadi; sobre responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales, de DAPP; el Derecho Sanitario Práctico, de Lex Nova; y Tirant on line, de Tirant lo Blanch.

En cuanto al fondo de publicaciones periódicas se ha visto incrementado con la “Revista Aranzadi Doctrinal”, de carácter multidisciplinar; y con “El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho”, editada por Iustel.

También ha continuado el intercambio regular de publicaciones con las Cortes de Castilla-La Mancha, la Asamblea de Madrid y la Universidad de Santiago de Compostela.

Igualmente, con el objetivo de mantener informados a los miembros de la Institución y a los Letrados se han venido prestando los siguientes servicios en soporte electrónico: difusión selectiva de Sentencias, Leyes, Proyectos de Ley, Directivas, Instrucciones y artículos doctrinales de interés; la distribución mensual del boletín de “Novedades bibliográficas”; y la alerta informativa con el envío de los sumarios del DOCV y del BOE y de las Disposiciones Generales de interés publicadas en ellos.

Por otro lado, se ha proseguido con las tareas de coordinación de las prácticas formativas realizadas por estudiantes de Derecho de las Universidades Valencianas, a través de programas de Cooperación Educativa.

Por último, también ha de destacarse la labor de gestión de los proyectos editoriales del Consell Jurídic (*Memoria y Doctrina Legal* del año 2008 y números 9 y 10 de la *Revista Española de la Función Consultiva*) y el recuento y actualización del inventario de los fondos bibliográficos para su permanente actualización.

B

INFORMÁTICA Y BASES DE DATOS

Durante el año 2009 esta Institución ha continuado con la renovación de su parque informático, motivada especialmente por la necesidad de incorporar tecnologías más avanzadas y eficientes en sustitución de equipos que han ido quedando obsoletos. En esta línea se han adquirido 2 servidores Fujitsu Siemens Primergy RX300S4, así como una Fotocopiadora Xerox 4595. Igualmente se ha procedido a la sustitución de 4 ordenadores y de una impresora láser color, así como a la adquisición de un DVD externo. Por otro lado, se ha procedido a la reparación de una impresora láser color.

Respecto al *software*, el Consell Jurídic ha adquirido un sistema operativo más moderno para su implantación en los 2 nuevos servidores antes citados.

En cuanto a *Internet* se ha completado la base de datos de la Doctrina Legal correspondiente a los dictámenes del año 2008 (en la versión castellana en su totalidad y sólo los seleccionados en la versión valenciana). También se han elaborado las 'Estadísticas' (sobre asuntos dictaminados del año 2008), y se ha incluido en la página Web la 'Memoria 2008' y diversas informaciones relativas a acontecimientos o sucesos de interés ("Jornadas sobre Técnica Normativa").

Para difundir la Revista Española de la Función Consultiva se han incorporado a la página web los números 8 y 9, así como el sumario del número 10.

En lo referente a las publicaciones merece resaltarse la novedosa elaboración de un CDROM recopilatorio de toda la Doctrina Legal, así como de la totalidad de los Estudios y Sugerencias del Consell Jurídic Consultiu desde su creación hasta el año 2008. Como es tradicional, también se han efectuado los trabajos previos de maquetación de las publicaciones editadas en el año 2009 por el Consell Jurídic, y de los trípticos correspondientes a las Jornadas celebradas durante el año.

En el programa Knosys se han creado 2 nuevas bases de datos: una para el control de las Actas de la Secretaría General, y otra para el Registro de Expedientes de la Secretaría General.

Por otro lado, al no ser posible la venta o donación de determinado material informático que se encontraba en muy mal estado o que carecía de utilidad por haber quedado desfasado, se ha procedido a darlo de baja en el Inventario de Bienes del Consell Jurídic Consultiu.

Finalmente, como es lógico, también se han realizado las tareas ordinarias de mantenimiento y reparaciones menores en los equipos y sistemas del Consell Jurídic.

C

GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

El día 25 de julio de 2008 el Presidente del Consell, previa deliberación del Pleno, aprobó el Anteproyecto de Presupuesto para el año 2009, remitiéndose posteriormente a la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.

En la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el año 2009, el Presupuesto del Consell Jurídic Consultiu para dicho periodo quedó cifrado en 2.958.653,91 euros.

D

PERSONAL

a) Cuerpo de Letrados del Consell Jurídic Consultiu

La Ley y el Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana previeron la creación de un Cuerpo de Letrados al servicio de la Institución, en el que pudiesen ingresar quienes estuvieren en posesión del título de Licenciado en Derecho y superasen la correspondiente oposición, de conformidad con las bases y programa que aprueba el Pleno para cada convocatoria.

En cumplimiento de la referida previsión, mediante Resolución de la Presidencia del Consell Jurídic de 19 de julio de 2007, que fue objeto de publicación en el Diario Oficial de la Generalitat, fue convocada la cobertura de dos plazas del referido Cuerpo.

Concluidas las pruebas selectivas, mediante Resolución de 14 de mayo de 2009 del Presidente del Consell Jurídic se nombró como funcionarias de carrera del grupo A de titulación en el citado Cuerpo a D^a Constanza Elvira Sánchez Henares y a D^a Teresa Pilar Vidal Martín

Las citadas personas tomaron posesión de sus puestos de trabajo el día 1 de junio de 2009.

b) Personal del Consell Jurídic Consultiu

El 28 de abril de 2009 el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, previa deliberación por el Pleno en sesión celebrada el día 15 de enero de 2009, aprobó la última Relación de Puestos de Trabajo de la Institución a fin de asimilar la clasificación de determinados puestos a los de la Administración de la Generalitat, como también crear un puesto de Asesor del Gabinete de la Presidencia, habida cuenta las nuevas necesidades producidas por el incremento de la carga de trabajo en general y de la Presidencia en particular, así como del desarrollo de nuevos cometidos que exceden del funcionamiento ordinario.

El día 31 de enero de 2009 cesó en su puesto de Auxiliar de Gestión la funcionaria de la Generalitat D^a Inmaculada González Mayordomo, adscrita a este Consell Jurídic en comisión de servicios, por haber superado las pruebas selectivas celebradas para cubrir un puesto de trabajo en el Consell Valencià del Esport.

A petición del Consell, por la Dirección General de Administración Autonómica se autorizó la adscripción en comisión de servicios de la funcionaria de carrera del Grupo D de la Generalitat D^a Margarita Cano González, Auxiliar de Gestión en la Dirección General de Patrimonio Cultural, de la Conselleria de Cultura y Deportes, al puesto nº 22, Secretaria de Dirección de este Consell Jurídic Consultiu con efectos del día 15 de abril, una vez resuelto el cese de D^a María Teresa Roselló Batalla.

E

CONTRATACIÓN

En febrero de 2009 se encargó la impresión de ejemplares en soporte papel de la “Doctrina Legal del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Año 2008”. Igualmente, en julio se contrató la edición de la citada obra en soporte informático.

También en el año 2009 se contrató la impresión de los ejemplares correspondientes a los números 9 y 10 de la “Revista Española de la Función Consultiva”. El nº 9 contenía estudios sobre la Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas y el Contrato de Seguro, y el nº 10 sobre diversos temas tales como la distinción entre contratos administrativos especiales y contratos privados, o la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador, o la responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por los contratistas públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público, etc.

En junio 2009 se contrató la impresión de ejemplares de la “Memoria 2008”, libro en el que se describe la composición y las tareas desarrolladas por la Institución en este último ejercicio, así como determinadas observaciones y sugerencias relacionadas con los asuntos dictaminados por el Consell Jurídic.

En octubre de 2009 se prorrogó por dos anualidades más el contrato de vigilancia suscrito con la empresa Casva S.L.U., el cual finaliza el 31 de octubre de 2011. Igualmente continúa vigente la prórroga del contrato suscrito con Limpiezas Ecológicas del Mediterráneo (ECOMED) para el servicio de limpieza de la sede del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, el cual finaliza 31 de diciembre del año 2010.

En noviembre de 2009 se prorrogó el contrato de arrendamiento de los locales en los que se encuentra ubicada la sede del Consell Jurídic.

Asimismo, durante el año 2009 se renovaron los dominios de internet de la Institución, y continuaron los contratos de telefonía fija y móvil.

F

REGISTROS

a) Registro General de Entrada y Salida

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

El total de asientos de entrada correspondientes al año 2009 fue de 1857 documentos, siendo los de salida 1199.

b) Registro de expedientes sometidos a consulta

En el ejercicio 2009 se sometieron a consulta 1034 asuntos, de los cuales han podido ser dictaminados durante el ejercicio 886 expedientes.

c) Registro de resoluciones y disposiciones recaídas en asuntos dictaminados por el Consell

En cumplimiento del artículo 7 del Reglamento del Consell -el cual dispone que la autoridad consultante comunicará al Consell Jurídic Consultiu, 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 630, de las cuales 2 corresponden a asuntos sometidos a consulta en el año 2006, 4 a asuntos sometidos en el año 2007, 207 a asuntos sometidos en el año 2008 y 417 del ejercicio contemplado.

De estas 630 resoluciones o disposiciones comunicadas, 572 han sido de conformidad con el dictamen emitido, y 58 bajo la fórmula de “oído el Consell Jurídic Consultiu”. Porcentualmente, la proporción de conformidad, por tanto, ha sido del 90’79 %.

Segunda parte

**OBSERVACIONES Y
SUGERENCIAS**

I

INTRODUCCIÓN

Como señala el artículo 77 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu, a continuación se recogen las observaciones y sugerencias que el Pleno ha considerado oportuno recoger en esta ocasión, buscando la mejora del funcionamiento de la Administración en la Comunitat Valenciana a partir de la experiencia adquirida en el ejercicio de su función consultiva.

Este año se incluyen unas reflexiones sobre el silencio administrativo en el ámbito urbanístico y, como posible consecuencia, la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración. También se trata la temática de la responsabilidad patrimonial por cambios sobrevenidos en la ordenación territorial urbanística o en el sistema de gestión; y, finalmente, se hacen dos breves comentarios acerca de la obligatoriedad de remitir a este Consell Jurídic el expediente completo sobre el asunto sometido a consulta, así como las eventuales actuaciones sobrevenidas a la petición del dictamen y previas a la resolución, para concluir con un recordatorio sobre la necesidad de incorporar una Memoria económica en los procedimientos de elaboración de los anteproyectos de ley y de reglamentos.

II

REFLEXIONES SOBRE EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN COMO CONSECUENCIA.

Este Consell Jurídic Consultiu ha estudiado el caso relativo a una determinada entidad mercantil que presentó ante el Ayuntamiento competente diversas solicitudes de licencia de obras, pero transcurrido el plazo de 2 meses para resolver sobre la petición y notificar fijado en el artículo 195.1 b) Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, (en adelante, LUV), no se había resuelto ni notificado su resolución a esta Sociedad. Posteriormente esta Sociedad alcanzó en vía contenciosa un pronunciamiento favorable por considerar el Tribunal que había adquirido esas licencias por silencio administrativo.

A pesar de que el Dictamen correspondiente a este asunto fue aprobado el día 14 de enero del año 2010, al hilo de este Dictamen se estima conveniente incluir en la Memoria del año 2009 algunas reflexiones sobre el silencio administrativo en el ámbito urbanístico, tomando como punto de partida la problemática planteada en el caso tratado, habida cuenta las implicaciones y repercusiones que puede tener para el futuro esta cuestión.

En el asunto contemplado en el Dictamen, transcurrido con creces el plazo para resolver se dictaron seudas resoluciones denegando las licencias por estimarse que los terrenos para los que se solicitaban carecían de la condición de solar y contravenían la ordenación urbanística vigente para que pudieran ser otorgadas, por tratarse de solicitudes de licencia sobre terreno no urbanizado del que no se tenía la disponibilidad ni la posibilidad de realizar simultáneamente la urbanización, contraviniendo también por ello el Código Técnico de la Edificación.

Contra las resoluciones denegatorias interpuso la mercantil un Recurso de Reposición, y contra su desestimación por silencio formuló Recurso Contencioso-Administrativo que fue resuelto por Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo estimando el Recurso, considerándose, como se ha dicho, que el recurrente había adquirido por silen-

cio administrativo positivo las licencias controvertidas, al haber transcurrido con creces el plazo de 2 meses antes referido, sin entrar a considerar la conformidad a Derecho de las licencias.

Esta resolución reproduce literalmente los fundamentos jurídicos de otra Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 24 de noviembre de 2006, en donde se analiza tanto el régimen habido durante la vigencia de la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística como el que resulta de la vigente Ley Urbanística, afirmando que la Administración no puede desconocer ni resolver en contra de una licencia obtenida por silencio administrativo positivo y añadiendo que a la Administración no le queda otra opción que acudir al procedimiento de revisión de oficio de la licencia.

En el repetido Dictamen se decía lo que ahora se transcribe:

“La redacción actual del artículo 43.2 de la Ley 30/1992 establece el silencio positivo administrativo, ‘salvo que una norma con rango de Ley o norma de Derecho Comunitario Europeo establezca lo contrario’; y, precisamente, el artículo 8.1 b) del vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en acrónimo, TRLS), de carácter básico, establece que “en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”.

Siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, que con apoyo en el citado precepto del TRLS y en otros anteriores de contenido parecido sustenta que cuando lo solicitado no es conforme con el planeamiento urbanístico el silencio administrativo opera de modo negativo en el ámbito urbanístico (SSTS 15/4/1997, 7/4/2000 y 12/12/2001), el Ayuntamiento podía denegar las licencias de obra solicitadas, pese al plazo transcurrido, por contravenir la legislación urbanística.

En este sentido, la STS 26/3/2004 casa y anula la STSJ de la Comunidad Valenciana de 2/2/2001, por entender que no había podido operar el silencio positivo al contravenir la normativa urbanística y ser contrario al artículo 178.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, vigente entonces (“en ningún momento se entenderá adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del

planeamiento”), recordándole al TSJ que “no basta con el transcurso de los plazos...para entender obtenida por silencio una licencia de obras sino que, además, ha de indagarse acerca de su conformidad con las normas urbanísticas”.

Sin embargo, con apoyo en la doctrina jurisprudencial del TSJ de la Comunidad Valenciana, el Ayuntamiento, transcurrido el plazo para resolver y notificar, debió instruir procedimiento de revisión de oficio para declarar, en su caso, la nulidad de las licencias que consideraba que, según dicha doctrina, habían sido ya obtenidas por silencio administrativo positivo, sobretudo porque la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo que aplicaba dicha doctrina alcanzó firmeza por no ser recurrida por el Ayuntamiento.

La anulación judicial del acto administrativo de denegación de las licencias solicitadas puede suponer una lesión ya que como reconoce la Sentencia del Juzgado la S.L.U. ha obtenido por silencio administrativo positivo la licencia de obras. No obstante, la anulación del acto no presupone en todo caso el derecho a indemnización (artículo 142.4 Ley 30/1992), sino sólo cuando se dan en el supuesto particular todos los requisitos exigidos en los artículos 139 y siguientes del mismo cuerpo legal, y en particular, cuando el interesado no tenga el deber jurídico de soportar la lesión..

Los supuestos en que la actuación administrativa anulada puede imponer al particular la obligación de soportar los daños pueden resumirse en tres: 1) ejercicio de potestades discrecionales, 2) utilización de conceptos jurídicos indeterminados en supuestos complejos, 3) condiciones de complejidad normativa y razonabilidad de la solución adoptada, incluso tratándose del ejercicio de potestades regladas (STS 16/2/2009)..

No obstante la declaración de nulidad por el Juzgado, este Consell Jurídic estima que la actuación del Ayuntamiento, dictando resolución expresa y motivada denegatoria de las licencias solicitadas tras el transcurso del plazo de dos meses, no fue arbitraria sino que se adoptó dentro del margen de razonabilidad exigible en el marco de una cuestión de interpretación e integración normativa, que ha motivado la STS 28/1/2009 que resuelve un recurso extraordinario en interés de Ley, y por lo tanto, las condiciones de complejidad normativa y razonabilidad de la solución adoptada en el caso con-

creto determinan la juridicidad del daño, excluyendo la responsabilidad patrimonial de la Administración.

También los conceptos de daño por los que se reclama han de ser rechazados porque unos son necesarios para llevar a cabo la actividad de construcción sobre los solares propiedad de la solicitante (tales como los pagos efectuados solicitando licencias, los de redacción de proyecto y las cuotas de urbanización), otros son propios de la actividad inmobiliaria en la que ninguna participación tiene el Ayuntamiento (gastos financieros de préstamos hipotecarios), y en cuanto a los Honorarios de Abogado y Procurador, cabe afirmar que la propia sentencia en que se funda esta reclamación no hace expresa imposición de las costas procesales causadas en el procedimiento, en el que fue parte el propio Ayuntamiento. En cuanto al lucro cesante o ganancias dejadas de percibir, es obvio señalar que no pueden tener acogida en la presente reclamación por tratarse, en su caso, de supuestos daños hipotéticos, que no reales y efectivos”.

Tomando como base las consideraciones expuestas en el Dictamen, a continuación intentaremos realizar un análisis sobre las consecuencias del silencio administrativo en materia urbanística y, como cuestión consecuente, la posible responsabilidad patrimonial de la Administración debida a los perjuicios derivados de una eventual negación de los efectos positivos de dicho silencio.

1.- El silencio administrativo urbanístico en el derecho positivo actual.

a) La normativa estatal

El artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (en adelante, TRLS de 1992), ya disponía que “*en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico*”. Dicho precepto fue declarado vigente por la Disposición Derogatoria Única de Ley 6/1998, de 13 abril, del Suelo.

Aunque el Real Decreto Legislativo 1/1992 ha sido derogado expresamente por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, este último Texto Refundido incorpora en términos parecidos la prohibición del silencio *contra legem*, ya que indica tajantemente en el tercer párrafo de la

letra b) del apartado 1 de su artículo 8 que “*en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística*”. Además, la norma declara como básico tal precepto en uso de la competencia del Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, amparándose en el artículo 149.1.18º de la Constitución.

Como es sabido, el artículo 43.2 de la Ley 30/1992, 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, Ley 30/1992), en su actual redacción que trae causa de la reforma operada en la citada Ley por la Ley 4/1999, afirma que “*la estimación por silencio administrativo tiene a todos los efectos la consideración de acto administrativo finalizador del procedimiento*”, por lo que equivale a un auténtico acto administrativo declarativo de derechos y, por consiguiente, como indica el artículo 43.3 a) Ley 30/1992), “*la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo*”.

Ahora bien, aunque el artículo 43.1 de la Ley 30/1992 (en la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, conocida como “Ley Ómnibus”) fije la regla general del silencio positivo en el caso de que la Administración incumpla con su obligación de resolver y notificar en plazo, debe advertirse que la Ley 30/1992 permite establecer una excepción a esta regla, entre otros casos, “*en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario*”. Eso es precisamente lo que hizo el TRLS, excepcionarla para el sector urbanístico, al establecer (como ya lo hicieron anteriormente otras normas urbanísticas) la prohibición del silencio positivo *contra legem* o, lo que es lo mismo, que el transcurso del plazo para resolver la Administración y notificar su resolución expresa sólo puede producir el silencio positivo -un acto presunto declarativo de derechos- si la actividad u obra solicitada es conforme con la legalidad urbanística. Contrariamente, si contraviene la ordenación territorial o urbanística se produciría el silencio negativo para permitir al interesado la interposición de los correspondientes recursos y garantizar así el derecho a su defensa y a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 de la Constitución), aunque en este último caso no habría un auténtico acto administrativo sino una mera ficción legal.

Como gráficamente se indicaba en el apartado III de la Exposición de Motivos de la Ley 4/1999 para justificar el nuevo régimen del silencio

administrativo, *“el silencio administrativo positivo producirá un verdadero acto administrativo eficaz, que la Administración pública sólo podrá revisar de acuerdo con los procedimientos de revisión establecidos en la Ley”*, mientras que *“se concibe el silencio administrativo negativo como una ficción legal para permitir al ciudadano interesado acceder al recurso contencioso-administrativo, aunque, en todo caso, la Administración pública tiene la obligación de resolver expresamente ...”*. En el mismo sentido, la jurisprudencia (entre otras las SSTs 22/9/2008, 16/1/2006, 4/4/2005, 23/1/2004 o 27/10/2003) insisten en que la Ley 30/1992 configura el silencio negativo *“como una ficción y no como un acto presunto”*.

En cuanto al concepto jurídico indeterminado *“razones imperiosas de interés general”* cuya existencia habilita a las leyes para establecer el silencio negativo, la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, en su artículo 3 define la *“razón imperiosa de interés general”* como *“aquella que es definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”*, entre las que incluye las de *“protección del medio ambiente y del entorno urbano”* o la *“conservación del patrimonio histórico y artístico nacional”*, lo que sirve para justificar la prohibición del silencio positivo *contra legem* en el ámbito urbanístico. A mayor abundamiento, la propia Disposición Adicional 4ª de la llamada *“Ley Ómnibus”* exime de la acreditación de la concurrencia de razones imperiosas de interés general a los procedimientos regulados con anterioridad a su entrada en vigor, pues dispone que *“se entenderá que concurren razones imperiosas de interés general en aquellos procedimientos que, habiendo sido regulados con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley por normas con rango de ley o de Derecho Comunitario, prevean efectos desestimatorios a la falta de notificación de la resolución expresa del procedimiento en el plazo previsto”*.

Por otra parte, debe traerse a colación aquí el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, que permite a la Administración suspender el plazo para resolver y notificar la resolución en determinados casos -como serían el requerimiento a cualquier interesado para subsanar deficiencias o la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, o la petición de informes que sean preceptivos y determinantes, o la práctica de pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestas por los interesados, o la iniciación de negociaciones para la conclusión de un pacto o convenio- siendo preciso en este caso para que se produzca la suspensión que la Administración dicte un *acuerdo expreso de*

suspensión y lo notifique al interesado, sin que tal decisión suspensiva pueda tener efecto retroactivo porque la retroactividad produciría efectos perjudiciales para los interesados, en la medida en que supondría un retraso para la producción del silencio (artículo 57.3 Ley 30/1992).

Sin embargo, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, da un contenido más amplio al primero de los casos citados, pues retrasa *automáticamente* la iniciación del procedimiento de concesión de licencia hasta la aportación de la solicitud, junto con la documentación necesaria para su valoración. En efecto el artículo 194.4 de la LUV (y de forma parecida el artículo 491 del ROGTU) indica que “*el procedimiento para la concesión de licencia sólo se entenderá iniciado cuando la petición vaya acompañada de proyecto técnico y de los otros documentos indispensables para dotar de contenido la resolución*”, añadiendo que “*si faltara alguno de los documentos referidos, se requerirá al interesado para que lo aporte, suspendiéndose el plazo para el otorgamiento de la licencia*”.

b) La normativa autonómica valenciana.

En la legislación autonómica valenciana se observa una cierta contradicción en cuanto al modo de operar el silencio administrativo en el ámbito urbanístico, porque en el artículo 196 de la LUV parecen darse dos soluciones contrapuestas:

1ª) Por una parte, se afirma que “*el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa supondrá la concesión de la licencia por silencio administrativo, y habilitará al peticionario para la iniciación de las obras o la realización de las actuaciones correspondientes*” (primer inciso de su apartado 1).

Además, del artículo 196.4 LUV parece deducirse que las licencias pueden ser “*obtenidas*” tanto por acto administrativo expreso como por acto “*presunto*” y, en consecuencia, que la licencia se puede entender concedida tanto expresa como presuntamente, en este segundo caso por el incumplimiento por la Administración del plazo para resolver y notificar su resolución.

Esta producción automática de un acto presunto estimatorio también parece deducirse del artículo 488.4 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística aprobado por Decreto del Consell 67/2006, de 19 de mayo, cuando como especialidad prevé que la falta de pronunciamiento y notificación en plazo “*tendrá efectos desestimatorio*”.

rios” en cuanto a las licencias municipales de obras o actividades para usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable sujetos a previo informe o autorización. La legalidad de esta previsión es dudosa porque restringe el ámbito del silencio positivo previsto en la LUV, pero en todo caso supone reconocer el silencio positivo para el resto de licencias.

La consideración de que se produce un verdadero *acto presunto* declarativo de derechos implicaría que también se incorporaría al patrimonio jurídico del interesado un derecho a la realización de la obra o actividad urbanística solicitada y, como lógica consecuencia, que al igual que cualquier otro acto favorable para poder ser eliminado a instancia de la propia Administración haría falta seguir bien el procedimiento administrativo de revisión de oficio previsto en los artículos 230.1 de la LUV y 102.1 de la Ley 30/1992 fundado en la acreditación de cualquiera de las causas de nulidad del artículo 62.1 de la Ley 30/1992, entre las que destaca la de su apartado f) (*“actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*), causa ésta que también en parecido términos recoge el artículo 196.4 de la LUV (*“licencias obtenidas por acto expreso o presunto que contravenzan de modo grave y manifiesto la legislación o el planeamiento urbanístico”*), y en el que el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu tiene carácter obstativo; o bien el proceso de lesividad cuando la licencia fuera simplemente anulable por no incurrir en ningún vicio de nulidad, siendo necesario para el conocimiento del asunto por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que la Administración previamente declarase la lesividad de la licencia al interés público en el plazo máximo de 4 años desde que se produjo el acto presunto, con audiencia a los interesados, y la interposición del recurso contencioso de lesividad en 2 meses a contar desde el día siguiente a la fecha de la declaración de lesividad (artículos 230.2 de la LUV, 103 de la Ley 30/1992 y 46.5 de la LJCA).

2ª) Pero por otra parte, y en sentido diametralmente opuesto, se indica que tales obras o actuaciones concedidas por silencio administrativo *“deberán ajustarse a la ordenación urbanística y cumplir los demás deberes y condiciones que la ley y los Planes exijan para su realización”* (último inciso del apartado 1 del artículo 196 de la LUV), manteniéndose de manera rotunda una prohibición del silencio *contra legem* -parecida a la del TRLS- al afirmar que *“en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo, facultades en contra de las leyes, de los Planes, Proyectos, Programas u Ordenanzas o, en general, en términos contrarios, opuestos o disconformes con las previsiones*

de la ordenación urbanística” (apartado 3 del artículo 196 de la LUV), por lo que basta la mera disconformidad a las previsiones de la ordenación urbanística, sin necesidad de que tal tipo de infracción sea grave y manifiesta, para que el silencio positivo no se produzca.

Del estudio conjunto de estos dos apartados –último inciso del apartado 1 y el apartado 3 del artículo 196 LUV- pues, se desprendería que incumplido por la Administración el plazo para resolver y notificar no se podría producir ningún acto presunto declarativo de derechos si la obra o actividad solicitada fuera contraria a la legalidad urbanística, de modo que el interesado no adquiriría ninguna facultad o derecho y, en consecuencia, no existiendo acto favorable a favor de aquél la Administración podría dictar un acto expreso posterior denegatorio de la solicitud de licencia sin sujetarse al procedimiento de la revisión de oficio, ni sin necesidad de plantear un proceso de lesividad.

El problema, por tanto, aparece en el artículo 196.4: o no haría falta, (sobra) o quiere decir que las licencias *contra legem* deben ser declaradas nulas vía revisión de oficio.

2.- Posicionamientos doctrinales y jurisprudenciales contradictorios respecto al silencio administrativo *contra legem* en el ámbito urbanístico

Como puede advertirse fácilmente, la discusión doctrinal y jurisprudencial sobre la forma de operar el silencio *contra legem* en el ámbito urbanístico surgió a partir de la reforma introducida por la Ley 4/1999 en la Ley 30/1992, ya que equiparó el silencio positivo a un acto presunto declarativo de derechos que impedía una resolución expresa posterior denegatoria, salvo que se acudiera a los procedimientos revisorios excepcionales contemplados en la Ley, esquema que se mantiene en sentido idéntico en el vigente artículo 43 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la “Ley Ómnibus”.

En este sentido, Razquin Lizarraga describe certeramente tal situación en un artículo de reciente publicación³:

³ En artículo “*Silencio administrativo y urbanismo: imposibilidad de adquirir licencias urbanísticas por silencio positivo contra legem (Comentario a la STS de 28 de enero de 2009)*”, de la Revista Aranzadi Doctrinal, nº 5, Septiembre de 2009, pág 54, autor Razquin Lizarraga, José Antonio.

“La articulación del Derecho urbanístico y la LRJ-PAC motivó criterios doctrinales contrapuestos sobre la interpretación del art. 242.6 del TRLS de 1992, que pueden sintetizarse en dos posturas:

- a) Una posición doctrinal consideró inalterada la regla de la prohibición de obtención de licencias urbanísticas por silencio positivo contra legem, ya que, de acuerdo con el art. 242.6 del TRLS de 1992, es precisa también la concurrencia del requisito de la adecuación jurídica del proyecto a la legalidad urbanística. A ello sigue que, en caso de silencio contra legem, la Administración pueda dictar un acto posterior acto expreso denegatorio de la licencia.*

- b) Otra posición doctrinal entendió que –al igual que en los actos expresos- es posible la obtención de licencias urbanísticas por silencio estimatorio contra legem, pues el art. 242.6 del TRLS de 1992, en coordinación con el régimen del silencio de la LRJ-PAC, no constituye un supuesto de silencio negativo ni permite un acto posterior expreso desconocedor del silencio positivo, sino que conduce, en su caso, a la revisión de oficio de los actos en el supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el art. 62.1.f) de la LRJ-PAC”.*

En el ámbito de la Comunidad Valenciana, como hemos indicado más arriba, la contradicción existente entre los apartados 3 y 4 del artículo 196 de la LUV en cuanto al juego del silencio contra legem en el sector urbanístico no ha contribuido a clarificar la cuestión.

Ante esta situación, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana ha reiterado en diversas ocasiones que transcurrido el plazo de que dispone la Administración para resolver y notificar sobre la licencia solicitada se produce un auténtico acto presunto, incluso aunque sea contrario al planeamiento y a la legalidad urbanística, de tal modo que la Administración ya no puede resolver en contra de una licencia obtenida por silencio positivo, no quedándole otra opción que acudir a la revisión de oficio (entre otras, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 148/2007, de 19 de octubre; 925/2006, de 24 de noviembre, u otra de 2 de febrero de 2001).

Sin embargo, esta postura jurisprudencial no ha sido compartida por el Tribunal Supremo, para el que *“la obtención de licencias por silencio*

requiere el cumplimiento, no sólo de los requisitos formales que al efecto se establezcan, sino también de los requisitos materiales o sustantivos, en el sentido de que la licencia debe ser conforme al planeamiento urbanístico pues, si así no fuera, el hecho de que se hubieran cumplido los plazos para obtener aquélla por la ficción del silencio positivo no sería suficiente y de nada serviría el cumplimiento de dichas circunstancias temporales” (SSTS 15/4/1997, 7/4/2000 y 12/12/2001, entre otras).

En este sentido, como indica el repetido Dictamen 10/2010, ya la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de marzo de 2004 casó y anuló la STSJ de la Comunidad Valenciana de 2 de febrero de 2001 porque “no basta con el transcurso de los plazos... para entender obtenida por silencio una licencia de obras sino que, además, ha de indagarse acerca de su conformidad con las normas urbanísticas”.

3.- Prevalencia de la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la de los Tribunales Superiores de Justicia en cuanto al efecto del silencio *contra legem* en el ámbito urbanístico.

El legislador estatal, en ejercicio de su competencia para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (artículo 149.1.18ª CE), ha declarado como básico el artículo 8.1.b) in fine del TRLS, en el que se contiene la prohibición del silencio positivo urbanístico *contra legem*, siendo que este precepto coincide sustancialmente con el derogado artículo 242.6 TRLS de 1992.

La STCo 61/1997, de 20 de marzo, consideró constitucional dicho artículo 242.6 TRLS de 1992, pues expresamente declaró que “*el título competencial en juego respecto del apartado 6 del art. 242 TRLS... en atención a su contenido se encuadra en la competencia del Estado sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (art. 149.1.18º CE) por lo que debe rechazarse la impugnación esgrimida en punto al art. 242.6 TRLS.*”.

Por tanto, si el Tribunal Constitucional no observó tacha de inconstitucionalidad en el artículo 242.6 TRLS de 1992 tampoco podrá predicarse ésta del actual artículo 8.1.b) in fine TRLS y, en consecuencia, siendo un precepto básico estatal deberá prevalecer la interpretación que de éste se lleva a cabo por la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

En la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009 -al resolver un recurso de casación en interés de Ley planteado por un Ayuntamiento frente a una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en la que se admitía el silencio positivo *contra legem* y se negaba la posibilidad de resolución municipal posterior desestimatoria, afirmándose que para ello debía acudir a la revisión de oficio- el Alto Tribunal viene a reiterar su tradicional postura en este tema fijando la siguiente doctrina legal: *“el artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, y el artículo 8.1.b), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley de suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, son normas con rango de leyes básicas estatales, en cuya virtud y conforme a lo dispuesto en el precepto estatal, también básico contenido en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992..., modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística...”*.

Además, en su Fundamento jurídico 4º precisa que *“uno y otro son preceptos estatales básicos de raigambre en nuestro ordenamiento urbanístico (artículo 178.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, que rigen en todo el territorio español y que los ordenamientos autonómicos no pueden contradecir (Disposición final primera 1 del Texto Refundido aprobado por el citado Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)”*.

Teniendo en cuenta esta doctrina legal, en materia de urbanismo el silencio positivo sólo se produciría cuando lo pretendido es conforme a la legalidad urbanística, al quedar vedado el silencio positivo *contra legem*, dado que a través del recurso de casación en interés de la Ley se enjuician, entre otras, las sentencias pronunciadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, para *“la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas del Estado que hayan sido determinantes del fallo recurrido”*, con la particularidad de que la sentencia que se dicte aunque ha de respetar, en todo caso, la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida, *“cuando fuera estimatoria, fijará en el fallo la doctrina legal”*, debiendo publicarse *“en el Boletín Oficial del Estado, y a partir de su inserción en él vinculará a todos los Jueces y Tribunales inferiores en grado de este orden jurisdiccional”* (artículo 100 LJCA).

Contrariamente, existen posturas fundadas que razonan en sentido opuesto, como es el caso de José Antonio García-Trevijano Garnica⁴, quien mantiene que *“no cabe decir que no habrá silencio positivo si lo solicitado no se ajusta al ordenamiento jurídico, pues semejante afirmación pasa por aceptar que la Administración podrá libremente, cuando considere que se ha infringido de cualquier forma el ordenamiento jurídico, dictar un acto expreso para decidirlo así, es decir, para denegar que se haya producido silencio positivo.*

Otra cosa sería que el Tribunal Supremo hubiera dicho que en el ámbito urbanístico el silencio será siempre negativo; aunque discrepo, pues no es eso lo que establece la legislación en general, ni por supuesto el art. 8.1.b) Texto Refundido 2/2008, ésa sería interpretación respetable. Pero no es eso lo que dice la STS de 28 de enero de 2009; lo que hace la sentencia en cuestión es algo bien distinto: viene a admitir el silencio positivo cuando lo solicitado por el administrado sí es ajustado a Derecho y lo niega en caso contrario: ¿en qué quedamos? ¿hay o no silencio positivo en el urbanismo?”

Y ello es así, sigue diciendo García-Trevijano, porque *“el artículo 242.6 del Texto Refundido 1/1992 quedó afectado de raíz por la Ley 30/1992, y lo propio debe entenderse a la hora de interpretar el art. 8.1.b) del actual Texto 2/2008.*

Porque el art. 43.4.a) Ley 30/1992 es bien claro al establecer que ‘En los casos de estimación por silencio administrativo, la resolución expresa posterior a la producción del acto sólo podrá dictarse de ser confirmatoria del mismo’. Esta es una norma general que afecta a la institución del silencio como tal.

El que, como dice la Sentencia de 28 de enero de 2009, la Ley 30/1992 disponga que la regla general será el silencio positivo salvo que una Ley o norma comunitaria disponga otra cosa, es un argumento vacío por completo, pues nadie niega que una Ley puede establecer que el silencio será negativo. Por eso dije antes que con base en ello el Tribunal Supremo podría haber interpretado que el silencio es siempre negativo en el ámbito urbanístico, tesis que sería al menos fruto de una interpretación respetable en el sentido de que no sería conceptualmente errónea. Sí lo es

⁴ La Ley, nº 7156 de 17 de abril 2009, “Silencio administrativo y licencias urbanísticas”. José Antonio García-Trevijano Garnica.

en cambio la que ofrece la Sentencia de 28 de enero de 2009, pues a mi juicio constituye un error conceptual de primera línea el sostener o admitir que el silencio será negativo solo si lo solicitado no se ajusta al ordenamiento jurídico, es decir, positivo en otro caso. Craso error que debería ser corregido de inmediato. Respétese el valor del silencio positivo –que para eso se ha creado– como se respeta el de los actos expresos; la Administración dispone de los mismos medios para anular unos y otros”.

Sin embargo, a la vista de la doctrina legal del Tribunal Supremo sobre esta cuestión, la interpretación conforme a la Constitución del artículo 196 de la LUV, en opinión de este Consell, es la que defiende la prohibición del silencio positivo “*contra legem*” y admite la posibilidad de resolución expresa posterior denegatoria cuando las obras o actividades solicitadas sean disconformes a la legalidad urbanística, no precisándose acudir a los excepcionales procedimientos revisorios porque el solicitante no ha adquirido facultad o derecho urbanístico alguno. La polémica está abierta.

4.- El silencio administrativo y la eventual responsabilidad de la administración urbanística.

El artículo 35 en la letra d) del TRLS recoge entre los diversos supuestos de responsabilidad patrimonial en el sector del urbanismo las lesiones en los bienes o derechos derivadas de “*la anulación de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente*”, pero advierte que “*en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado*”, lo que aconseja analizar si el silencio *contra legem* puede originar responsabilidad patrimonial de la Administración en alguno de tales supuestos:

a) Responsabilidad por anulación de los títulos administrativos habilitantes.

La responsabilidad patrimonial por “*anulación de los títulos administrativos habilitantes*” no puede operar en caso de silencio *contra legem* porque, como hemos visto, no cabe acto presunto *contra legem*. Por tanto, acreditado por la Administración que la licencia solicitada es contraria a la normativa urbanística o a los Planes o Proyectos, y notificada la correspondiente resolución denegatoria tardía, en principio no existiría esta responsabilidad patrimonial por una razón muy sencilla: la ausencia de su presupuesto causal, ya que no habría ningún “*título*

administrativo” presunto que anular, sino simplemente una resolución expresa denegatoria tardía pero válida.

Por el contrario, la responsabilidad patrimonial por anulación podrá operar con normalidad en el caso de que la Administración haya dictado y notificado su resolución expresa, ya sea ésta de otorgamiento de una licencia ilegal (de manera que, confiando en la legalidad de tales títulos, los interesados hayan incurrido en gastos que devengan inútiles por la invalidación del acto expreso), ya sea de denegación ilegal o improcedente de la licencia para realizar una obra o actividad a la que se tenía derecho según el ordenamiento jurídico. Ahora bien, esta responsabilidad no opera automáticamente, como señala el artículo 142.2 de la Ley 30/1992 -“*la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos... no presupone derecho a indemnización*”- habiendo entendido la jurisprudencia que existe el deber jurídico de soportar la lesión y, por tanto, que no procederá indemnizar, fundamentalmente, en 3 casos (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de febrero de 2009, entre otras):

- 1.- Ejercicio de *potestades discrecionales*.
- 2.- Ejercicio de potestades regladas en las que han de utilizarse *conceptos jurídicos indeterminados en supuestos complejos*, siempre que se produzcan dentro de los márgenes razonables y de forma justificada.
- 3.- Condiciones de *complejidad normativa y razonabilidad de la solución adoptada*, incluso tratándose del ejercicio de potestades regladas.

Estas cláusulas de exclusión de la responsabilidad por anulación de actos responderían a lo que Suay Rincón denomina “*doctrina del margen de tolerancia*”, según la cual “*si la Administración ha incurrido en alguna irregularidad al denegar el título habilitante, si por así decir dicha irregularidad es excusable, porque son razonables las dudas de significado y alcance de la normativa aplicable al caso, o porque la misma cuestión reviste dificultades intrínsecas, no le es exigible responsabilidad*”⁵.

⁵ En el estudio “Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico”, de SUAY RINCÓN, José, incluido en el Libro “La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Estudio general y ámbitos sectoriales. Tomo I”, editado por Tirant lo Blanch, Valencia 2009, pág. 788.

b) Responsabilidad por demora injustificada en el otorgamiento.

El transcurso del plazo de que dispone la Administración para resolver y notificar su resolución a los solicitantes de la licencia sí que podría dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración en el caso de que les produjera daños, porque tal demora habría de ser considerada como injustificada y denotaría un mal funcionamiento de la Administración.

En el Fundamento 4 del Dictamen 57/2007 de este Consell Jurídic Consultiu ya se advertía genéricamente que la demora en la tramitación de un procedimiento puede originar responsabilidad patrimonial de la Administración cuando el retraso sea calificado de irracional, desproporcionado o desaforado, atendiendo al estándar medio admisible⁶ en función de la complejidad de la cuestión debatida y los incidentes surgidos en el curso de la tramitación del procedimiento.

Ahora bien, para la existencia de responsabilidad patrimonial no bastará la mera demora o retraso injustificado en la resolución, sino que además hará falta que se produzca un daño. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de septiembre de 2001 deniega el derecho a indemnización por retraso en la concesión de una licencia, porque *“no puede entenderse acreditado... hasta tanto no se declare el derecho a la obtención de aquélla”* y desestima la reclamación *“al encontrarnos ante un caso de ejercicio anticipado de la acción de responsabilidad”*.

Por tanto, si se produjeran perjuicios la responsabilidad patrimonial podría darse si la resolución posterior otorgara la licencia, por los daños derivados del retraso en la obtención de una licencia a la que se tiene derecho, o si se denegara la licencia, por los gastos en que hubiera podido incurrir el solicitante con anterioridad a la notificación de la denegación, confiando en la producción del silencio positivo previsto en el artículo 196.1 de la LUV, pues no ha de olvidarse que cualquier

⁶ La STS de 21/3/1991, expresó, en relación con un retraso en el marco de una reclamación económico-administrativa, que *“existe un quebranto patrimonial que aun siendo de escasa entidad económica no sólo resulta individualizado sino perfectamente evaluable y la actuación administrativa que por un error reconocido, ha dado lugar al defectuoso funcionamiento de un servicio público, viene expresada por la tardanza en resolver la reclamación más allá de lo razonable en relación con la complejidad de la cuestión debatida y con el estándar medio admisible a este tipo de reclamaciones”*.

Administración Pública debe respetar en su actuación la buena fe y la confianza legítima (artículos 3.1 segundo párrafo Ley 30/1992 y 7.1 Cc), principio que significaría que cuando los poderes públicos a través de sus actuaciones, signos o indicios han producido la convicción psicológica o inducido razonablemente a los ciudadanos a confiar en la existencia de una relación o situación jurídica, deben soportar que las cosas sucedan entre ambos como si tal situación existiera o, cuando menos, dejar indemne a la otra parte de cualquier perjuicio sufrido por actuar conforme a la confianza suscitada por ella.

Como advierte la propia STS 28/1/2009 que fija la doctrina legal antes citada, *“no nos pasa desapercibido el conflicto que puede plantearse cuando la Administración no resuelve en tiempo y después deniega una licencia si la obra, transcurrido el plazo para resolver, se ha iniciado o terminado a pesar de ser contraria a la legalidad urbanística, lo que generará, en supuestos de demolición, responsabilidades que, en cada caso, habrá que dirimir quién las debe soportar”*.

Así pues, no debe desconocerse que en ocasiones resultará muy difícil al solicitante averiguar si lo solicitado es conforme o no al planeamiento, siendo relevante a tal efecto valorar si existe buena o mala fe y si se ha generado una confianza digna de protección jurídica, pudiendo tener incidencia en el perfil del solicitante (nivel de titulación, formación o experiencia del interesado en el terreno del urbanismo, pues no es lo mismo que se trate de un arquitecto, aparejador, constructor, etc. a los que se les puede presuponer la pericia o el conocimiento necesario para discernir a priori, al margen del pronunciamiento de la Administración, o que se trate de un simple particular al que no se le puede presumir tal grado de conocimiento en la materia), y en el carácter manifiesto o dudoso de la ilegalidad urbanística, esto es, que sea fácil o difícil su detección. Piénsese que si la disconformidad es manifiesta hasta el más inexperto debería conocerla y por lo tanto no habría lugar a la responsabilidad patrimonial, como podría ocurrir si se trata de una solicitud de construcción de apartamentos en suelo urbanizable programado de especial protección.

La STS 20 de enero de 2005 resulta ilustrativa, pues en un caso de solicitud de indemnización por los daños ocasionados a una empresa derivados de la suspensión y anulación de unas licencias que fueron otorgadas expresamente excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración porque *“fue exclusivamente la grave conducta negligente de los instantes de la licencia, al solicitar estas, sabedores como eran*

de que no concurrían los presupuestos normativamente exigibles para su concesión, la que determinó posteriormente las licencias ... hubieran tenido que ser anuladas”, ya que “es evidente que de negligencia grave debe reputarse la actuación de quien solicita una licencia de actividades para la apertura de la pedrera... en suelo clasificado como suelo no urbanizable, sin tener la autorización de la Comisión de Urbanismo”, en la medida en que los solicitantes “no adoptaron las ‘precauciones necesarias’ y más cuando ... no es en modo alguno creíble que los actores en su condición de ostentar la titularidad de un complejo empresarial dedicado precisamente a las actividades extractivas, ignorasen que sus peticiones de licencias de obras y de actividades carecían del necesario soporte legal,... pues ninguna duda hay de que precisamente por la actividad a la que se dedicaban tenían que ser sabedores de que el Ayuntamiento... no podía conceder la licencia de actividades, sin autorización de la Comisión de Urbanismo..., y pese a ello se aprovecharon de unas licencias cuya concesión sabían que no era procedente”.

En este sentido, el propio TRLS dispone que no procederá responsabilidad “*si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado*”, lo que es de aplicación tanto a los supuestos en que se pretenda la responsabilidad por anulación de los títulos administrativos habilitantes, como por demora injustificada en el otorgamiento, pero como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1987 la carga de la prueba de la concurrencia de esta causa de exoneración de responsabilidad corresponderá a la Administración.

En conclusión, a los efectos de evitar la eventual responsabilidad patrimonial de la Administración por demora en la resolución de las solicitudes de licencias urbanísticas resulta especialmente aconsejable que los Ayuntamientos resuelvan y notifiquen dentro de plazo las resoluciones adoptadas en estos procedimientos, evitando la incertidumbre de los solicitantes en cuanto a la viabilidad jurídica o no de la actividad urbanística que pretenden llevar a cabo.

En caso de que concurra alguna causa de suspensión del plazo para resolver de las contempladas en el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, la Administración debería inmediatamente proceder a dictar un acto administrativo expreso de suspensión del procedimiento y a notificarlo al interesado con la finalidad de tratar de evitar la producción del silencio.

En el eventual supuesto de que no haya sido materialmente posible resolver y notificar la resolución dentro de plazo, debería procederse a

dictar la correspondiente resolución con la mayor premura posible para tratar de evitar la responsabilidad patrimonial. Si aun transcurrido el plazo para resolver la Administración notifica su resolución tardíamente, pero antes de que éste haya realizado algún gasto para llevar a cabo la actividad urbanística, no habría responsabilidad patrimonial de la Administración porque no operaría el principio de protección de la confianza legítima y, por tanto, los gastos posteriores a la denegación tardía no serían indemnizables, si efectivamente la licencia solicitada es disconforme a Derecho.

Por último, ha de señalarse que la notificación tardía de la denegación de la licencia cuando el interesado ya ha incurrido en gastos no impone automáticamente el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, porque ésta queda excluida cuando existe dolo, culpa o negligencia grave imputable al perjudicado, como ocurriría si por su cualificación o experiencia profesional debería constatar fácilmente la disconformidad a Derecho de la obra o actividad proyectada.

III

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR CAMBIOS SOBREVENIDOS EN LA ORDENACIÓN TERRITORIAL O URBANÍSTICA O EN EL SISTEMA DE GESTIÓN

El artículo 106.2 de la Constitución Española dispone que *“los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*.

Por su parte, el artículo 149.1.18º de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva en cuanto al *“sistema de responsabilidad de todas las AAPP”*. A la Generalitat Valenciana le corresponde *“en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca... el desarrollo legislativo y la ejecución”* del *“régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la Administración de la Generalitat y de los entes públicos dependientes de ésta”* (artículo 50.1 del Estatut d'Autonomía de la Comunitat Valenciana), así como la *“competencia exclusiva”* sobre *“la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo...”* (artículo 49.9ª del Estatut).

El alcance del reparto constitucional de competencias en materia de urbanismo ha sido matizado por el Tribunal Constitucional, fundamentalmente en su STCo 61/1997 en la que advierte que *“la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquéllas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las CCAA sobre el mencionado sector material”*. Recuerda, por otra parte, que el artículo 149.1.18º de la Constitución Española no puede excluir que, además de esa normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio, las Comunidades Autónomas puedan establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa siempre que, naturalmente, *respeten aquellas normas estatales con las que en todo caso habrán de cohonestarse y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada* (por ejemplo, en urbanismo, materia de competencia exclusiva autonómica). En ese sentido, la

eventual regulación de nuevos supuestos indemnizatorios en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas constituye una garantía -resarcitoria- que se superpone a la garantía indemnizatoria general que al Estado compete establecer.

En cualquier caso, la atribución a la competencia estatal de la fijación de un “*sistema*” de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas condiciona enormemente las posibilidades normativas de las Comunidades Autónomas en cuanto a la determinación de nuevos supuestos indemnizatorios que no pueden configurar un modelo que “*desborde*” el prefijado por el Estado, ni atienda a premisas, requisitos o fundamentos distintos, pues como señala Suay Rincón⁷ el margen de actuación de las Comunidades Autónomas es necesariamente escaso, “*so pena de desfigurar, en otro caso, la operatividad entera de un ‘sistema’ que por fuerza ha de responder a una visión unitaria y coherente de la institución de la responsabilidad patrimonial de la Administración*”. Por ello, como después veremos, la legislación urbanística valenciana contiene muy pocas referencias a supuestos específicos de responsabilidad patrimonial en materia urbanística.

En desarrollo del título competencial el Estado ha regulado el régimen general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) y en el Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Estas normas contienen solamente las líneas maestras o esenciales de la responsabilidad patrimonial, correspondiendo a la jurisprudencia un importante papel de complemento, como así reconoce con carácter general el artículo 1.7 del Código Civil, según el cual “*la jurisprudencia complementará el ordenamiento jurídico con la doctrina reiterada que establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la Ley, la costumbre y los principios generales del Derecho*”.

En síntesis, doctrina y jurisprudencia vienen coincidiendo en que para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administra-

⁷ Capítulo XV “Responsabilidad Patrimonial en el Ámbito Urbanístico” Editorial Tirant lo Blanch, pág. 769. Obra dirigida por Tomás Quintana López.

ciones Públicas hace falta que, además de los requisitos previos de admisibilidad de la reclamación (ej. ejercicio dentro de plazo, legitimación activa y pasiva...), concurren los siguientes elementos:

- a) Ha de existir una lesión antijurídica que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar.
- b) Ha de producir un daño efectivo y evaluable económicamente, que ha de acreditar el interesado.
- c) El daño ha de ser individualizable en relación con una persona o grupo de personas, por lo que se excluyen las *cargas comunes de la vida social* que afectan a la generalidad de los ciudadanos.
- d) Ha de ser imputable a una Administración Pública.
- e) Debe existir un nexo de causalidad idóneo entre la actuación u omisión administrativa para producir el resultado lesivo, nexo que puede quebrar por el comportamiento de la víctima o por la intervención de terceros en la producción del daño y, en todo caso, en los casos de fuerza mayor.

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en materia urbanística ha sido objeto de una regulación específica por parte del Estado, que actualmente se contiene en el artículo 35 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio (en adelante, TRLS), precepto éste dictado por el Estado en ejercicio de su competencia para fijar el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

El artículo 35 TRLS recoge con carácter descriptivo un *numerus apertus*⁸ de supuestos indemnizatorios en el ámbito urbanístico por las eventuales lesiones que se produzcan en los bienes y derechos de los ciudadanos. Previamente debe advertirse que la mayoría de los supuestos contemplados no suponen una ruptura con respecto al régimen general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públi-

⁸ El carácter no tasado de los supuestos indemnizatorios descritos en el artículo 35 TRLS se desprende de su propio tenor literal, que indica que darán lugar “*en todo caso*” derecho a indemnización, pero no excluye supuestos distintos que también puedan reunir las notas generales de la responsabilidad patrimonial de las AAPP contenidas en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992.

cas, sino que encajan dentro del “*sistema*” diseñado por la Ley 30/1992, constituyendo meras aclaraciones o especificaciones del régimen general contenido en aquella norma⁹, para así contribuir a dotar de mayor claridad al ámbito de la responsabilidad patrimonial en el sector urbanístico en aras a dar adecuada respuesta al principio constitucional de seguridad jurídica. Sin embargo, apuntan ciertos autores que algunos de aquellos supuestos tienen un marcado matiz expropiatorio¹⁰.

Asimismo, para la procedencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración en este sector del ordenamiento jurídico, por coherencia de todo el sistema resulta necesario el cumplimiento de los requisitos comunes de la responsabilidad patrimonial recogidos en la Ley 30/1992 (ejercicio de la acción dentro de plazo, legitimación activa y pasiva, daño efectivo y evaluable, nexo de causalidad, etc.)¹¹.

El artículo 33 de la Ley 16/2005, de la Generalitat, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, se muestra respetuoso con la competencia estatal sobre el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, pues indica que *“de conformidad con lo establecido en la legislación estatal vigente, la ordenación del uso de los terrenos y construcciones fijada en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las Leyes”*.

9 MARTÍN REBOLLO, Luis, en *“La responsabilidad patrimonial local en materia de urbanismo”*, en la página 113, indica que *“los supuestos indemnizatorios que afectan específicamente al ámbito urbanístico no son sino una singularización y concreción del régimen común de la responsabilidad pública previsto con carácter general en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992”*.

10 BAÑO LEÓN, José M^a, aprecia que algunos de los supuestos indemnizatorios contemplados en el artículo 35 TRLS, aunque no se ajusten al procedimiento expropiatorio formal (declaración de utilidad pública, declaración de necesidad de ocupación, intervención del Jurado de Expropiación Forzosa...) son materialmente expropiaciones, como por ej. la indemnización al urbanizador cuando se han aprobado los instrumentos necesarios para transformar los terrenos (proyecto de urbanización, reparcelación), o la indemnización a los propietarios por revocación de licencias urbanísticas por contradicción con el nuevo planeamiento (en *“Derecho Urbanístico Común”*, Iustel, Portal Derecho S.A., Madrid 2009, págs 444 y 445).

11 SUAY RINCÓN destaca que lo que debe *“subrayarse es la procedencia de que se atienda igualmente al cumplimiento de tales exigencias, para que pueda prosperar una reclamación de responsabilidad frente a la Administración”*, en el Capítulo XV *“Responsabilidad Patrimonial en el Ámbito Urbanístico”* de la obra colectiva ya citada que dirigió Tomás Quintana López.

Sin embargo, en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de urbanismo la Generalitat ha aprobado determinados preceptos específicos relativos a la compensación al Agente Urbanizador o a los propietarios, en el caso de que se produzca la resolución del contrato celebrado entre la Administración y el Agente Urbanizador por causas relacionadas con la variación del planeamiento o del sistema de gestión.

En efecto, el artículo 143.2 de la Ley Urbanística Valenciana incluye entre las causas de resolución de la adjudicación del PAI que originan el deber de compensar las siguientes:

1º) El descubrimiento de *“condiciones territoriales no tenidas en cuenta al acordar la programación y que hagan inviable la prosecución de ésta”*, en cuyo caso si no fuera posible subsanar sus previsiones sin desvirtuarlas sustancialmente procedería la compensación (artículo 143.2.f) LUV y 341.1 del Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, aprobado por Decreto del Consell 67/2006, de 19 de mayo, ROGTU).

Conforme al artículo 341.2 ROGTU se consideran condiciones territoriales que son causa de resolución *“aquellos elementos de valor ambiental, cultural, paisajístico, arqueológico o de otro tipo, sujetos a protección de la legislación sectorial, que no se hayan tenido en cuenta por el proyecto a ejecutar y cuya preservación determine la inviabilidad de la ejecución del mismo”*.

En caso de resolución por esta causa la Administración actuante *“reembolsará al Urbanizador los gastos documentalmente justificados, siempre que le sea imputable la falta de detección de los nuevos elementos territoriales determinantes de la inviabilidad del Programa”* (artículo 341.3 ROGTU).

En cuanto a los propietarios que hubieran contribuido de alguna manera al levantamiento de las cargas de la urbanización antes de la resolución del contrato, corresponderá al Urbanizador la compensación de aquéllos si él fuera responsable de la falta de detección de la condición determinante de la resolución contractual (artículo 344.1 in fine ROGTU). Sin embargo, cuando la no detección fuera imputable a la Administración será la que deba compensar a los propietarios *“en los términos que deriven de la legislación estatal sobre régimen del suelo y valoraciones y de la reguladora de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”* (artículo 344.2 ROGTU).

2º) Un segundo supuesto indemnizatorio es la *“resolución anticipada de la adjudicación para su gestión directa por causa justificada de interés público”* (artículo 143.1.g) LUV).

3º) Finalmente, también lo es la *“suspensión de licencias en el ámbito programado, la aprobación de planes o proyectos incompatibles con el desarrollo del Programa, así como las resoluciones administrativas que impidan proseguirlo o paraliquen su desarrollo material o económico por inactividad de la Administración durante más de seis meses y de modo relevante”* (artículo 143.1.h) LUV).

Cuando la resolución contractual se produzca por los supuestos 2º) y 3º) indicados la compensación de los propietarios que hubieran contribuido de alguna manera al levantamiento de las cargas de la urbanización corresponderán a la Administración *“en los términos que deriven de la legislación estatal sobre régimen del suelo y valoraciones y de la reguladora de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas”* (artículo 344.2 ROGTU).

La jurisprudencia destaca el carácter excepcional y restrictivo de la responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico por cambios de ordenación, exigiendo para su reconocimiento la concurrencia de los requisitos generales contemplados en la Ley 30/1992 (entre otras, SSTS 6 de marzo de 1998 o 10 de abril de 1995).

Este carácter excepcional se deduce de la propia configuración constitucional del derecho de propiedad, que no es un derecho absoluto, ya que su contenido queda condicionado por *“la función social”* que ha de desempeñar *“de acuerdo con las leyes”*.

El actual Texto Refundido de la Ley del Suelo, así como la legislación urbanística precedente, se sustentan en la regla general de que el ejercicio de la función pública urbanizadora y los cambios de criterio de la Administración, con la consiguiente repercusión en el estatuto de los propietarios del suelo no otorga automáticamente un derecho al reconocimiento de indemnizaciones por las Administraciones Públicas actuantes, salvo que concurren las condiciones legalmente exigidas para ello.

De esta forma, el artículo 3.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo dispone que *“la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso*

del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste”, apostillando que “esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes”.

Por otra parte, el artículo 7.1 TRLS destaca que “el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”. Y añade que “la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el derecho de propiedad del suelo”.

En el artículo 19 de nuestra Ley Urbanística se declara que “la propiedad del suelo confiere a su titular los derechos y deberes establecidos en la legislación estatal, así como los derivados de la presente Ley y, en su virtud, de la ordenación y programación urbanística, en cuyos términos se han de cumplir o ejercer” (artículo 18 LUV), debiendo desarrollarse las facultades urbanísticas del derecho de propiedad “siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en ésta u otras Leyes, o en virtud de ellas, por los Planes y Programas con arreglo a la clasificación de los predios”.

Asimismo, como ya hemos dicho, el artículo 33 de la Ley Urbanística Valenciana indica expresamente que “de conformidad con lo establecido en la legislación estatal vigente, la ordenación del uso de los terrenos y construcciones no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las Leyes”.

ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA Y SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS

El proceso urbanístico tiene carácter gradual, porque para que el diseño del modelo de urbe que aparece definido en los instrumentos de planeamiento correspondientes sea llevado a la práctica -para su materialización- hace falta que posteriormente se desarrollen las correspondientes actuaciones de transformación urbanística (ordinariamente conocidas como “urbanización”) y, en último término, que se proceda a la edificación en las parcelas aptas para ello.

Toda transformación del suelo, subsuelo y vuelo, y en particular los procesos de gestión urbanística necesarios para dotar a una parcela de

la condición de solar, requieren de la previa licencia de urbanización otorgada por el municipio correspondiente, que tiene por finalidad comprobar que la transformación se ajusta a la legislación urbanística y a los instrumentos de planeamiento aplicables. No obstante, esta licencia no resulta exigible cuando la actuación haya sido previamente autorizada como consecuencia de la aprobación de un proyecto de urbanización o de obra pública (artículos 191.1.u) LUV y 467 ROGTU).

Asimismo, la ejecución de las obras de construcción, ampliación o modificación de edificios o instalaciones requiere de la previa licencia de edificación otorgada por el municipio correspondiente, para comprobar que el proyecto técnico presentado es conforme con lo dispuesto en el planeamiento, la legislación urbanística y la de ordenación de la edificación en cuanto a los requisitos básicos de calidad (artículos 191.1.a) LUV y 468 ROGTU).

Las actuaciones de transformación urbanística comprenden, según el artículo 14.1 del Texto Refundido, por una parte, la urbanización tanto si se trata de nueva urbanización (el paso de suelo rural a suelo urbanizado, junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, para la creación de *“parcelas aptas para la edificación o uso independiente”* conectadas funcionalmente con la red de servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística), como si tienen por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado; y por otra, las actuaciones de incremento de dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas y que no requieran reforma o renovación.

El TRLS garantiza el derecho de iniciativa de los particulares, sean o no propietarios, en la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración (artículos 6 apartado a)). Específicamente, se reconoce a los propietarios el derecho a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización *“en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios afectados en proporción a su aportación”*, debiendo ser ejercida dicha facultad en el *“plazo que fije la legislación sobre ordenación territorial y urbanística, que no podrá ser inferior a un mes ni contarse desde un momento anterior a aquél en que pueda conocer el alcance de las cargas de la actuación y los criterios de su distribución entre los afectados”* (artículos 8.1.c) y 14.1 a) apartado 1 TRLS).

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, la vigente Ley Urbanística Valenciana ya admitía con normalidad antes de la aprobación del Texto Refundido la figura del Agente Urbanizador, pues su artículo 22.2 dispone que *“la Ley reconoce la iniciativa particular en régimen de libertad de empresa para promover dicha transformación urbanística”*, con la advertencia de que *“serán nulos los actos o disposiciones que excluyan permanentemente o sin plazo justificado la iniciativa privada en la programación de suelo urbanizable”*. Incluso la Ley anterior valenciana –Ley Reguladora de la Actividad Urbanística, 6/1994, de 15 de noviembre- ya contemplaba esta figura.

Según la Ley valenciana el urbanizador es un *“agente público responsable del desarrollo y ejecución de las actuaciones urbanísticas..., que comprenderán en todo caso la de redactar documentos técnicos que se establezcan en las bases, proponer y gestionar el correspondiente proyecto de reparcelación y contratar al empresario constructor encargado de la ejecución del proyecto de urbanización”*, y que queda obligado a *“financiar el coste de las inversiones, obras, instalaciones y compensaciones necesarias para la ejecución del programa..., pudiendo repercutir dicho coste en la propiedad de los solares resultantes”* (artículo 119.1 LUV), pudiendo ser urbanizadores *“los particulares, sean o no propietarios del terreno..., cuando sean seleccionados en pública concurrencia al aprobar y adjudicar un programa de actuación integrada...”* (artículo 119.3 TRLS).

Genéricamente se suele decir que las actuaciones de urbanización comprenden los deberes de cesión de terrenos, equidistribución de beneficios y cargas o reparcelación¹², y costeamiento de la urbanización, al

¹² Según el art 18.1 TRLS el acuerdo aprobatorio de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas *“produce el efecto de la subrogación de las fincas de origen por las de resultado y el reparto de su titularidad entre los propietarios, el promotor de la actuación, cuando sea retribuido mediante la adjudicación de parcelas incluidas en ella, y la Administración, a quien corresponde el pleno dominio y libre de cargas de los terrenos a que se refieren las letras a) (suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas) y b) (dotaciones para patrimonio público del suelo) del apartado 1 del artículo 16”*.

El artículo 169.1 LUV define la reparcelación como aquella *“actividad de ejecución del planeamiento que tiene por objeto la nueva división de fincas ajustada al planeamiento para adjudicarlas entre los afectados según su derecho”*, y el artículo 170.1.b) LUV establece como uno de los principios inspiradores de la reparcelación *“la proporcionalidad directa entre el aprovechamiento objetivo de la finca adjudicada a un propietario y la superficie de su finca originaria, según el aprovechamiento subjetivo del que por ella sea titular”*.

objeto de transformar el suelo urbanizable o el urbano no consolidado en solares urbanizados y edificables, como así se refleja el artículo 23 LUV y 266 ROGTU.

Con mayor detalle el artículo 16 TRLS indica que estos deberes son los que siguen:

A) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas.

En la Comunitat Valenciana los viales se clasifican como viario de tránsito, áreas peatonales, y aparcamientos; las zonas verdes pueden ser áreas de juego, jardines, parques urbanos o parques naturales; y el suelo dotacional público puede ir destinado a un uso recreativo-deportivo, educativo-cultural (ej. centros docentes, bibliotecas, museos...), asistencial (servicios sanitarios, servicios sociales o de bienestar social o de carácter religioso), administrativo (ej. sedes institucionales y dependencias administrativas, judiciales, militares...), urbano (ej. instalaciones de protección civil, protección ciudadana, centros de transformación eléctrica, cementerios, abastos...) o a un uso público múltiple (artículos 60 TRLS y 126 a 132 ROGTU).

B) Entregar a la Administración competente, con destino a patrimonio público del suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, que como regla general no podrá ser inferior al 5 % ni superior al 15 %.

En la Comunitat Valenciana la cesión gratuita de parcelas edificables (o la indemnización sustitutiva en su caso) con destino a patrimonio público del suelo es del *“10 % o porcentaje que legalmente corresponda de aprovechamiento tipo libre de cargas de urbanización”* (artículo 23 b) LUV), correspondiendo al planeamiento fijar los diversos aprovechamientos tipo según criterios objetivos, aunque como criterio normal *“se dividirá el aprovechamiento objetivo total del área de reparto entre la superficie de ésta, excluyendo los suelos dotacionales existentes afectos a su destino...”*, y, *“en su caso, se utilizarán los coeficientes correctores previstos en este Reglamento”* (artículo 114 ROGTU).

C) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructu-

ras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación por su dimensión y características específicas.

En nuestro ámbito, la LUV exige la previa elaboración de un Proyecto de Urbanización, su aprobación administrativa y la previa publicación de ésta en el Boletín Oficial de la Provincia y en el DOCV para la ejecución de cualquier obra pública de urbanización, ya de una Actuación Integrada (su objeto es la urbanización pública conjunta de dos o más parcelas), ya de una Actuación Aislada (su objeto normal es la edificación de una parcela, pero puede exigir también la previa o simultánea urbanización para convertirla en solar) (artículo 152, en relación con artículos 14 y 15 LUV).

D) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

E) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise realojar dentro del área de actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él.

F) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

A su vez, el artículo 168 de la Ley Urbanística Valenciana distingue entre las cargas de la urbanización que todos los propietarios deben retribuir en común al Urbanizador, y los gastos que corresponden de forma individualizada a cada uno de los propietarios que no son remuneración del urbanizador.

Las cargas a retribuir por los propietarios al Urbanizador serían (artículo 168.1 y 157.2 LUV):

1ª Las relativas al coste de las obras de pavimentación de calzadas, aparcamientos, aceras, red peatonal, mobiliario urbano y señalización, etc.; las redes de distribución de agua potable, de riego y de hidrantes contra incendios; red de alcantarillado para aguas residuales y

sistema de evacuación de aguas pluviales; red de distribución de energía eléctrica, gasificación y comunicaciones; red de alumbrado público; jardinería, arbolado y ornamentación en el sistema de espacios libres, así como las obras de conexión, internas o externas, precisas para la ejecución del Programa...

2ª Las obras de rehabilitación de edificios o elementos constructivos impuestas por el PAI, sin perjuicio del derecho al reintegro, con cargo a los propietarios de aquéllos, de la parte del coste imputable imputable al deber de conservación.

3ª El coste de redacción y dirección de los proyectos técnicos, así como los gastos derivados de la tramitación o inscripción de los proyectos en los registros correspondientes.

4ª El beneficio empresarial del Urbanizador por la promoción de la Actuación, que no podrá superar el 10%, y sus gastos de gestión por ella.

5ª Los honorarios profesionales que se generen en el Ayuntamiento por los informes técnicos y jurídicos necesarios para adoptar los acuerdos administrativos de programación, planeamiento y gestión.

Los gastos individualizados de cada uno de los propietarios sería, según el artículo 168.2 de nuestra Ley Urbanística, la parte proporcional de las indemnizaciones que procedan por las obras de urbanización preexistentes y que sean útiles a la actuación, así como para la extinción de derechos y destrucción de bienes como consecuencia de la ejecución del planeamiento, así como los generados por la recaudación ejecutiva de las cuotas de urbanización o derivados de la rescisión de cualesquiera derechos, contratos u obligaciones que graven las fincas o disminuyan su valor en venta y, por último, los gastos financieros soportados por el Urbanizador como consecuencia del aplazamiento del pago de las cuotas de urbanización.

La normativa valenciana indica, por otra parte, que *“las cargas y costes de urbanización se asumirán en proporción al aprovechamiento que, correlativamente, beneficie a quien las soporte...”* (artículo 23.c) in fine LUV).

A los efectos de determinar cuál es el momento de iniciación de las actuaciones de urbanización, el TRLS indica que *“se entienden inicia-*

das” cuando “una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas”, presumiéndose “cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras”, con la advertencia de que “la caducidad de cualquiera de los instrumentos mencionados restituye, a los efectos de esta Ley, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación” (artículo 14.2 primer párrafo TRLS).

Por su parte, la terminación de las actuaciones de urbanización se producirá “cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes”, presumiéndose que están terminadas “a la recepción de las obras por la Administración, o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras” (artículo 14.2 segundo párrafo TRLS).

El derecho a edificar en los terrenos de su titularidad corresponde a los propietarios, por sí o a través de terceros, “siempre que los terrenos integren una unidad apta para ello por reunir las condiciones físicas y jurídicas requeridas legalmente y aquellas se lleven a cabo en el tiempo y las condiciones previstas en la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable” (artículo 6 d) TRLS), pues en el suelo urbanizado que tenga atribuida edificabilidad el deber de uso comprende el de “edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable” (artículo 9.1 segundo párrafo TRLS). En todo caso, la edificación requiere de un acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa (artículo 8.1.b) TRLS).

Aclara el artículo 7.2 TRLS que la mera previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no integra el derecho de propiedad del suelo, porque “la patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

Respecto al suelo urbanizable en la Comunitat Valenciana, se exige como una de las previsiones mínimas que deben contener los Programas de Actuación Integrada (PAI), la de “establecer los plazos para edificar los solares resultantes de la actuación urbanizadora” (artículo

124.1.h) LUV), constituyendo un deber de los propietarios edificar en sus solares en el plazo fijado en el PAI (artículo 23 d) TRLS).

Entre los supuestos indemnizatorios contemplados en el TRLS nos centraremos en los derivados de los cambios de ordenación territorial y urbanística.

El apartado a) del artículo 35 TRLS afirma que genera derecho a indemnización *“la alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad”¹³, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración”.*

Asimismo, en su segundo párrafo este apartado indica que *“las situaciones de fuera de ordenación producidas por los cambios en la ordenación territorial o urbanística no serán indemnizables, sin perjuicio de que pueda serlo la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil”.*

Por otra parte, el apartado c) del artículo 35 TRLS reconoce el derecho a indemnización por *“la modificación o extinción de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística”.*

Evidentemente las indemnizaciones por alteración de la ordenación territorial o urbanística son consecuencia del principio de protección de la confianza legítima, principio reconocido por la Jurisprudencia del Tri-

¹³ Indica SUAY RINCÓN que la referencia a la indemnización por cambio *“en el acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad”* supone que procederán las indemnizaciones *“no sólo cuando éstas traigan su causa de un cambio ‘en los instrumentos de planeamiento’, sino también cuando provengan de un cambio en los ‘sistemas de gestión’: por ejemplo, un cambio de un sistema privado a otro público de gestión”* (obra citada, pág 782).

En la Comunidad Valenciana se ya contemplada con anterioridad este tipo de indemnizaciones pues el artículo 143.1.g) LUV indica que *“la resolución anticipada de la adjudicación (del contrato al Agente Urbanizador para ejecutar el PAI) para su gestión directa por causa justificada de interés público”,* es una causa de resolución que opera *“sin perjuicio de las compensaciones económicas a que ello de lugar y que deberá evaluar el acuerdo correspondiente”.*

bunal de Justicia de las Comunidades Europeas y por la Jurisprudencia española, y que aparece positivizado en el artículo 3 de la Ley 30/1992.

Como es conocido, este principio significa que cuando la Administración a través de sus actuaciones, signos o indicios ha producido la convicción psicológica o inducido razonablemente a los ciudadanos a confiar en la existencia de una determinada situación jurídica, debe soportar que las cosas sucedan como si tal situación existiera o perviviera en el tiempo o, cuando menos, dejar indemne a la otra parte de cualquier perjuicio sufrido por actuar conforme a la confianza suscitada por la Administración.

Evidentemente el principio de protección de la confianza legítima quiebra si antes del transcurso de los plazos concedidos para el ejercicio de las facultades urbanísticas o edificatorias se produce la modificación anticipada de los instrumentos de ordenación en perjuicio de los interesados que han cumplido regularmente con sus deberes y levantado sus cargas. La misma quiebra se producirá cuando, aún habiendo transcurrido los plazos concedidos para la urbanización y edificación, la imposibilidad de urbanizar o edificar hubiera sido imputable a la Administración, pues de otro modo bastaría a la Administración con adoptar una actitud obstaculizadora o entorpecedora para volatizar el nacimiento del derecho a ser indemnizado.

De la lectura del TRLS se desprende que las indemnizaciones derivadas de cambios de ordenación territorial o urbanística se incrementan paralelamente al grado de desarrollo del proceso urbanístico o edificatorio —siempre que se hayan venido cumpliendo los deberes urbanísticos— para alcanzar su nivel más alto cuando haya culminado la edificación conforme al correspondiente título habilitante concedido al efecto.

En la práctica, el reconocimiento de la indemnización plantea menores problemas cuando concurren las circunstancias del apartado c) del artículo 35 TRLS, puesto que aquí el interesado tiene un reconocimiento expreso en el correspondiente acto administrativo (licencia) del derecho a realizar una obra o actividad, por lo que el eventual cambio de criterio de la Administración implica el deber de indemnizar por afectar a un derecho concreto y perfectamente identificable.

Sin embargo, la cuestión resulta más espinosa cuando la variación del planeamiento se produce antes de la obtención del título habilitante porque, como indica Martín Rebollo, *“lo que la Ley no dice, ni seguramente puede decir por tratarse de una cuestión propiamente urbanísti-*

ca (y, en consecuencia, de competencia autonómica), es en que momento del proceso urbanizador se produce la adquisición de... el derecho al aprovechamiento que la modificación del Plan reduce”¹⁴.

De cualquier modo, todos los supuestos indemnizatorios por alteración del planeamiento presentan las siguientes notas comunes:

1ª) Cambio sobrevenido en la ordenación territorial o urbanística, ya sea por revisión o modificación del planeamiento, pues en todos los preceptos citados se habla genéricamente de “*cambios en la ordenación*” o de “*cambio sobrevenido*”.

El cambio de ordenación es pues un requisito necesario, pero no suficiente, para el reconocimiento de indemnización, puesto que la mera modificación del planeamiento no presupone una lesión antijurídica que los sujetos no tengan el deber jurídico de soportar.

2ª) La alteración de las condiciones establecidas en el planeamiento anterior, en cuanto al ejercicio de la urbanización, a la participación de los propietarios en ella, o a la edificación y usos permitidos

A diferencia de las regulaciones urbanísticas anteriores que únicamente reconocían responsabilidad patrimonial por disminución de las posibilidades de aprovechamiento urbanístico, el artículo 35 a) TRLS se refiere ampliamente a la lesión que se produce por “*una alteración en las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización o de las condiciones de participación de los propietarios en la urbanización*”, por lo que estima González-Pérez que aunque el supuesto normal de procedencia de la responsabilidad será el de reducción del aprovechamiento urbanístico patrimonializado, no hay que excluirla cuando se produzca un incremento de los aprovechamientos porque ese aumento de degrade o desnaturalice las condiciones de vida, inicialmente tenidas en cuenta (ej. paso de zona de residencial con importantes espacios verdes a zona con gran densidad de viviendas y disminución de equipamientos y zonas verdes), siempre que se acredite la concurrencia de todos los requisitos del artículo 139.2 Ley 30/1992¹⁵.

14 MARTIN REBOLLO, Luis, en la obra “*Fundamentos de Derecho Urbanístico. Tomo II*”, Editorial Aranzadi S.A., Pamplona, Segunda Edición 2009, pág 1471.

15 GONZÁLEZ-PÉREZ, Jesús, en “*Comentarios a la Ley del Suelo. Volumen II. Ley 8/2007, de 28 de mayo*”, Editorial Aranzadi S.A., Pamplona, 1ª Edición, 2007, páginas 1256 y 1257.

3ª) Que no haya transcurrido el plazo máximo previsto para el ejercicio de la correspondiente actuación (urbanizadora o edificatoria), o si ha transcurrido que aquélla no se haya llevado a cabo por causa imputable a la Administración.

Al configurarse el deber de urbanizar o edificar en un determinado plazo como una carga, su incumplimiento genera el deber jurídico de soportar la lesión derivada de la alteración del planeamiento, y por lo tanto, impide el nacimiento del derecho a ser indemnizado por una expectativa que todavía no se ha incorporado a su patrimonio, salvo que el retraso que el incumplimiento del plazo sea imputable a la Administración.

En cuanto a las actuaciones de urbanización el artículo 35 a) primer párrafo TRLS exige que las alteraciones de las condiciones de la urbanización se hayan producido antes de que hayan transcurrido los plazos previstos para el desarrollo de la urbanización, o si se produjeran con posterioridad que la inejecución de la urbanización en plazo que ello fuera imputable a la propia Administración (artículo 35 a) primer párrafo in fine TRLS).

En todo caso, si el plazo de ejecución de la actuación urbanística no está concretado en el instrumento de planeamiento no puede deducirse que no existe derecho a indemnización, puesto que tal indefinición no debe jugar en contra de los interesados, en la medida en que la Administración no debería beneficiarse de su propia torpeza. En estos casos, la jurisprudencia considera que habría que interpretar que el plazo sería el tiempo razonablemente necesario para su ejecución¹⁶.

Por otra parte, el artículo 6.d) TRLS reconoce el derecho de los propietarios a construir o edificar en sus terrenos siempre que, además de tratarse de una unidad apta para ello, se lleve a cabo *“en el tiempo y en las condiciones previstas en la ordenación territorial y urbanística y de conformidad con la legislación aplicable”*. Por su parte, el artículo 9.1

16 La STS de 15/11/1993 considera que *“la responsabilidad derivada de una modificación anticipada de los planes... opera no sólo en los supuestos en que se haya previsto expresamente plazos para su ejecución sino también cuando no exista esa previsión: el plan nace para hacerse realidad, lo que implica la necesidad de desarrollar una compleja actividad de ejecución que reclama siempre un cierto lapso de tiempo, de suerte que hay que entender que en el plan existe un plazo implícito que abarcará el tiempo razonablemente necesario para su ejecución, lo que justificaría una confianza legítima en que el plan va a mantenerse vigente durante ese tiempo...”*.

segundo párrafo TRLS señala que en el suelo urbanizado que tenga atribuida edificabilidad “*el deber de uso supone el de edificar en los plazos establecidos*”, por lo que si no se edifica dentro de plazo no se patrimonializa la edificabilidad y no existe derecho del propietario del terreno a indemnización por este concepto (artículo 7.2 TRLS).

Respecto al plazo para el cumplimiento del deber de edificar en la Comunitat Valenciana, existen diversas previsiones en la normativa urbanística valenciana que no son coincidentes generando incertidumbres jurídicas:

- Mientras que el artículo 125.6 de la Ley Urbanística Valenciana dispone que los PAI deben prever la edificación de los solares resultantes “*en un año contado a partir de la recepción municipal de las obras de urbanización...*”, sin embargo el artículo 204.1 de la Ley Urbanística Valenciana indica que el deber de edificación “*será exigible una vez transcurridos los plazos fijados en el Programa o, en su defecto, cuando haya transcurrido un año desde que fuera posible solicitar la licencia*”, y, por otro lado, el artículo 204.2 LUV dispone que otorgada la licencia “*se deberá iniciar, concluir y no interrumpir la construcción de los plazos determinados en ella*”, y en defecto de indicación de plazo “*se entenderá que el interesado dispone de un plazo de seis meses para iniciar las obras y veinticuatro para terminarlas, admitiéndose interrupciones en dichos plazos que no podrán exceder, en total, de seis meses*” (quizá se está pensando en plazos distintos: para solicitar la licencia, para iniciar la edificación y plazo para finalizar la edificación, pero hubiera sido conveniente una redacción más clara).

En cuanto a la prolongación del plazo de un año para edificar, el artículo 125.6 de la Ley Urbanística Valenciana permite que se pueda “*ampliar de manera justificada en las condiciones de absorción por el mercado inmobiliario hasta un plazo máximo de cuatro años, determinándose la secuencia y prioridad de la ejecución, en dos bases bianuales¹⁷*”, pero el artículo 495 del ROGTU si bien permite el aplazamiento “*cuando concurran y se justifiquen causas de interés público, basadas en la mejor adaptación a las demandas sociales del mercado inmobilia-*

¹⁷ Parece que se trata de un error y que debería decir “*bienales*”, pues “*bianual*” y “*bienal*” son dos palabras que se suelen confundir mucho pero que denotan significados bastante diferentes, a saber “*bianual*” quiere decir “*que ocurre dos veces al año*”, mientras que “*bienal*” quiere decir “*que sucede o se repite cada bienio, es decir, cada período de 2 años*”.

rio”, tan sólo permite que se pueda “*ampliar hasta un máximo de dos años más*” en el acuerdo por el que se recepcionen definitivamente las obras de urbanización.

Lo que es claro es que “*la caducidad (de la licencia) se produce por el mero transcurso del plazo de tiempo fijado por la Ley, o el de la eventual prórroga otorgada por el Ayuntamiento*”, y “*agotados los plazos y las prórrogas que se concedan, el Ayuntamiento debe iniciar el procedimiento para declarar la caducidad de la licencia urbanística y la extinción de sus efectos...*”, de modo que “*para comenzar o terminar los actos de uso del suelo para los que fue concedida, es preciso solicitar y obtener una nueva licencia urbanística...*” (artículo 479 ROGTU, en desarrollo del 198 LUV), por lo que la expiración del plazo de edificación enervaría el derecho a ser indemnizado por la privación de edificabilidad, ya que aquélla sería la consecuencia de la inacción del reclamante.

Tradicionalmente la jurisprudencia ha venido exigiendo para el reconocimiento de la responsabilidad de la Administración que, con anterioridad a la alteración del planeamiento y antes del transcurso de los plazos para urbanizar y edificar se hubieran incorporado al patrimonio de los interesados el correspondiente aprovechamiento urbanístico por el cumplimiento de los deberes y las cargas urbanísticas (se hubiera “patrimonializado”), puesto que si no se trataría de meras expectativas no indemnizables.

Así, la STS 27 de junio de 2006 (en el mismo sentido, entre otras, las SSTs 13 de junio de 2000, 7 de noviembre de 2000, 30 de junio de 2001 y 6 de abril de 2005), declara que en supuestos de responsabilidad por cambio de planeamiento “*la posible privación de derechos e intereses con un contenido patrimonial, radica en la determinación de si los derechos o intereses de que ha resultado privado el eventual perjudicado han sido incorporados realmente a su patrimonio, o constituyen meras EXPECTATIVAS de derecho o valores que pertenecen a la comunidad en su conjunto para cuya adquisición no se han cumplido todavía las cargas impuestas por el ordenamiento jurídico*”.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de abril de 2006 resalta que “*es requisito imprescindible, para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, que el aprovechamiento urbanístico se haya materializado en virtud de la aprobación de un instrumento idóneo que permita conocer cuál sea el que corresponde al propietario, del que se ve privado por la modificación o revisión del planeamiento, para*

lo que no es suficiente con que en el planeamiento anterior figurasen once mil metros cuadrados edificables, ya que tal determinación requiere un desarrollo para concretar los aprovechamientos susceptibles de apropiación después de señalar las correspondientes cesiones, para lo que resultaba imprescindible la aprobación del correspondiente Plan Parcial del Sector o instrumento equivalente”, de modo que “aunque el planeamiento modificado destinase parte del suelo a uso residencial y a la construcción de 65 viviendas de tipología «bloque retranqueado con jardín», asignando un aprovechamiento al Sector de 0,21222 m² m²s, no obstante los propietarios del terreno no pudieron hacer efectivo tales derechos edificatorios sin una ordenación más detallada, en la que se fijasen las correspondientes cesiones, cuyo resultado vendría a definir el aprovechamiento urbanístico que les correspondería...”.

También la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares 210/2008, de 6 de mayo, apunta que *“la alteración del planeamiento urbanístico cabe que genere responsabilidad patrimonial por reducción del aprovechamiento urbanístico, esto es, de la edificabilidad del terreno, siendo preciso, naturalmente, que se hubiera adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, es decir, que se hubieran patrimonializado los derechos del propietario”* y, en consecuencia, *“la parte interesada tiene que demostrar la ejecución de las obras de infraestructura previstas, ejecución que habrá tenido que llevarse a cabo en tiempo y forma”,* de modo que *“a falta de esa demostración, el derecho reclamado tiene que entenderse inexistente”*; y, *“además, la reducción del aprovechamiento urbanístico tiene que haberse producido antes de que hubieran transcurrido los plazos previstos -o implícitos, por todas, sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1993... para la ejecución del planeamiento, a no ser que la ejecución no se hubiera llevado a efecto por causas imputables a la Administración...”*. En el asunto en cuestión se desestima la reclamación porque la empresa reclamante *“no había consolidado derecho a edificar y ni siquiera tampoco derecho al aprovechamiento urbanístico puesto que no había sido objeto de actividad urbanizadora”,* ya que existieron ciertas deficiencias, entre otras, en el alumbrado público que no fueron subsanadas por la promotora.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Supremo 16 de mayo de 2000 declara que *“la indemnización no se produce pura y simplemente por el cambio de clasificación del suelo sino en consideración a la participación del propietario en el proceso urbanizador y como contrapartida a los importantes deberes que se le imponen (...) cuyo cumplimiento exige un cierto lapso de tiempo”,* pues *“sólo cuando dichos deberes han sido*

cumplidos puede decirse que el propietario ha incorporado a su patrimonio los contenidos artificiales que se añaden a su derecho inicial”.

Esa opinión ya se sostenía en la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de marzo de 1992 respecto a la indemnización solicitada por cambio de planeamiento destaca que *“aunque el instrumento de ordenación de la Ciudad Lineal... recibía, conforme a la legislación a la sazón vigente, la denominación de Plan Parcial, se trataba en realidad de un Plan que operaba sobre suelo urbano y no sobre suelo urbanizable, y por tanto una vez aprobado el Estudio de Detalle -10-2-1978- o, en todo caso, el Proyecto de Urbanización -18-12-1980- se podía hacer efectivo el aprovechamiento urbanístico entonces permitido a través de la pertinente licencia...”*, por lo que constata que nada se oponía a la petición, y consiguientemente obtención, de la licencia de edificación, *“que si no se solicitó no fue por dificultades de tipo urbanístico, sino por motivos particulares de la entidad recurrente, que impidió con su conducta pasiva materializar el aprovechamiento urbanístico entonces permitido”*, y atendido el deber de los propietarios de suelo urbano de *“edificar solares en el plazo establecido en el art. 154 de la misma Ley, esto es, el de dos años, el cual, cuando se inició el proceso de revisión, había ya transcurrido, sin que se hubiera intentado siquiera ejercitar el derecho a edificar”*, por lo que desestima la pretensión de indemnización.

Igualmente la Sentencia del Tribunal Supremo 27 de marzo de 1991 ya declaraba que *“en principio el derecho sólo se patrimonializa cuando el propietario ha cumplido sus deberes y ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio; sólo cuando un plan ha llegado a la fase final de realización se adquiere el derecho a los aprovechamientos urbanísticos y por ello la alteración del plan implica lesión y crea indemnización”*, por lo que en el caso analizado desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial porque *“por mucho que se esfuercen los recurrentes en pretender que el Plan Parcial estaba en un alto grado de avance, ello no es así, según ponen de manifiesto las escasas pruebas practicadas; se habían trazado unos rudimentarios viales con máquinas excavadoras; sólo existían dos depósitos cilíndricos de agua; no había red de saneamiento ni de iluminación pública; y la red de baja tensión con trazado aéreo se había realizado en parte; tampoco había alcanzado aprobación definitiva el Proyecto de Urbanización”*.

Ahora bien, no hay que excluir que, conforme al artículo 26.4 TRLS, los propietarios del suelo que no estuviesen al día en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones puedan ser indemnizados, pero sólo por los

gastos y costes inútiles en que hubieran incurrido por efecto de la disposición del planeamiento.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 2006, sin dejar de afirmar que el derecho a urbanizar *“sólo se adquiere con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación más específico”* y, en consecuencia, que *“no puede dar lugar a indemnización en razón de la lesión de un derecho como el de urbanizar, que no se había materializado cuando se produjo la modificación del Planeamiento”*, sin embargo reconoce la *“indemnización de los gastos realizados por los interesados confiados en la pervivencia del Plan”*.

En idéntica dirección, la STS 15 de noviembre de 1993 resalta que *“el carácter estatutario del derecho de propiedad... ha venido determinando que el concepto de la lesión en el campo del urbanismo haya de definirse atendiendo al momento en que, por cumplimiento de los deberes urbanísticos, el propietario haya ganado los contenidos artificiales que se añaden a su derecho”*. Ahora bien, la propia sentencia no excluye el deber de indemnizar cuando, a pesar de no haberse patrimonializado el aprovechamiento urbanístico, *“se han hecho gastos para la ejecución del planeamiento que devienen inútiles por cambio de aquél”*, supuesto este último en que la indemnización sólo comprendería estos gastos.

Por otra parte, la jurisprudencia ha venido admitiendo el deber de indemnizar de la Administración cuando la no ejecución de la urbanización o de la edificación le sea imputable a ella imputable.

En este sentido, la STS de 6 de abril de 1993, en un supuesto de modificación del planeamiento cuando ya constaba un acta de cesión gratuita al Ayuntamiento de unos terrenos para la construcción de un vial, se había aprobado el Estudio de Detalle y presentado el Proyecto de Reparcelación, de manera que *“la tramitación del expediente de reparcelación quedó virtualmente paralizada por los servicios municipales”* por el *“propósito municipal de destinar a otros usos urbanísticos la superficie del Subpolígono en cuestión”* habiéndose aceptado por todos los interesados el cambio de edificabilidad, así como el uso y la aplicación de un determinado coeficiente reductor, pero sin que fuese suscrito el correspondiente Convenio Urbanístico por remitir la Administración a la aprobación del nuevo Plan General, declara la sentencia que *“no puede entenderse que sea imputable a las sociedades recurrentes el no haber hecho efectivo el derecho de edificabilidad... antes de la aprobación del Plan General”* y, en consecuencia, les reconoce el derecho a

ser indemnizadas “en una cantidad equivalente al precio que, en la fecha de esta sentencia, correspondería a una finca de igual superficie a la que fue cedida y con unas condiciones urbanísticas (situación, edificabilidad, etc.) similares a las que tenían las parcelas situadas en el sector de la que fue objeto de cesión”.

Por otra parte, quizá hubiera sido conveniente que el Texto Refundido de la Ley del Suelo hubiera contenido alguna previsión respecto a que sucederá a efectos indemnizatorios en los supuestos en que la actuación urbanizadora no hubiera podido llevarse a efecto por concurrencia de causas (urbanizador y Administración)¹⁸, supuestos éstos en los que en el régimen general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas se resuelven atemperando la cuantía indemnizatoria atendiendo a la culpabilidad de cada parte en la situación creada.

En síntesis, en función del momento en el que incide el cambio de la ordenación territorial o urbanística y el grado de desarrollo urbanístico podríamos, a groso modo, decir que la modificación del planeamiento puede producirse:

A) Antes del inicio de la actuación urbanística.

En este caso para que proceda el reconocimiento del derecho a indemnización resulta preciso el cumplimiento de los siguientes requisitos por los propietarios (artículo 25.1 TRLS):

1) Que los terrenos hubieran sido incluidos en la delimitación del ámbito de actuación y *concurrieran los requisitos para iniciarla*, esto es, como hemos indicado antes, que se hubiera aprobado la equidistribución de beneficios y cargas, la cesión de terrenos, así como el proyecto de urbanización; o, de no haber sido aprobados, que en la fecha en que la Administración ejercita su *ius variandi* se cumplieran todos los requisitos para ser aprobados.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo 20 de marzo de 1991, en un supuesto en que habían transcurrido los plazos de ejecu-

¹⁸ ALONSO MAS, M^a José, en su artículo “Sistema de valoración y responsabilidad patrimonial de la Administración en la nueva Ley 8/2007, de Suelo”, publicado en la Revista Española de la Función Consultiva, Julio/Diciembre de 2007, n^o 8, ya apunta que en los supuestos de frustración de la actuación de transformación cabrá plantearse que ocurre en los supuestos de concurrencia de causas (pág 155).

ción de un Plan Parcial, y se solicita responsabilidad patrimonial de la Administración que se pretende hacer derivar de la suspensión acordada de la aprobación definitiva del Proyecto de Urbanización, se manifiesta que el acuerdo de suspensión “no fue objeto de impugnación” y que “se adoptó con el fin de que se procediese a la subsanación de deficiencias que... no fueron corregidas por la promotora del Plan”, por lo que no procedía estimar la reclamación “debido al incumplimiento por parte de la entidad Promotora de sus compromisos y obligaciones urbanísticas...”.

2) Que la nueva ordenación impida el ejercicio de dicha facultad de urbanizar o altere las condiciones de su ejercicio modificando los usos o reduciendo su edificabilidad.

3) Que no se hubiera producido el vencimiento de los plazos para el ejercicio de la facultad urbanizadora o, si hubieran vencido, la ejecución no se hubiera llevado a cabo por causas imputables a la Administración.

Gráficamente expone Suay Rincón que la responsabilidad patrimonial requiere de un “*un cambio anticipado*” del plazo previsto para la ejecución de la urbanización, porque si es “*tardío*” sólo procederá cuando la ordenación no se ha podido llevar a efecto por causa imputable a la Administración, como por ejemplo si el plazo previsto inicialmente lo hubiera suspendido la Administración y no hubiera terminado de transcurrir por virtud de alguna causa imputable a la Administración¹⁹.

4) Que la valoración no traiga causa del incumplimiento de los deberes inherentes al ejercicio de la facultad.

Si no concurren los requisitos descritos resultará dudosa la existencia de responsabilidad de la Administración, aunque no hay que negar tajantemente su existencia cuando, a pesar de que no se hubieran cumplido las cargas urbanísticas, la modificación anticipada del planeamiento afectase a terrenos adquiridos por terceros inversores en atención a las expectativas que generaba el planeamiento vigente en aquel momento.

En este sentido, téngase en cuenta que frente al rigor de la jurisprudencia anterior que consideraba que “*sólo cuando el Plan ha llegado a la fase final de realización*” se adquiere el derecho a los aprovechamien-

¹⁹ Obra citada pág 780.

tos urbanísticos...y sólo, por tanto, entonces la modificación implicaría lesión a un derecho ya adquirido”, ya la STS de 12 de mayo de 1987 admitió que “si confiando en la subsistencia durante un cierto plazo de una determinada ordenación urbanística se han hecho inversiones y gastos jugará entonces, sí, el derecho de la indemnización... dando seguridad al mercado inmobiliario y a las actividades de ejecución del planeamiento realizadas vigente el Plan, puesto que aunque se modifique éste no provocará pérdidas para el inversor”.

De lo que no hay duda es de que si concurren los 4 requisitos antes mencionados la indemnización será el resultado de aplicar *“el mismo porcentaje que determine la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para la participación de la comunidad en las plusvalías previsto en la letra b) del apartado primero del artículo 16 de esta Ley”* (que prevé como obligación en las actuaciones de transformación urbanística que se detraiga para patrimonio público del suelo un porcentaje, como regla general, no inferior al 5% y no superior al 15 % sobre el incremento de la edificabilidad media ponderada atribuida a los terrenos incluidos en la actuación) (artículo 25.2 TRLS):

A la diferencia entre el valor del suelo en su situación de origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando se impida el ejercicio de esta facultad.

A la merma provocada en el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando se alteren las condiciones de ejercicio de la facultad.”

B) Una vez iniciada la actuación urbanística y antes de obtener el título habilitante para la edificación, siempre que la ejecución se desarrolle conforme a los instrumentos que la legitimen y no se hubieran incumplido los plazos en ellos establecidos (artículo 26.2 TRLS), actuación urbanística que podrá realizarse bien por los propietarios, bien por un tercero agente urbanizador.

En este supuesto, la indemnización *“nunca será inferior a la establecida en el artículo anterior (artículo 25)”*, calculándose *“lo que sea superior”* entre las dos posibles formas de valoración previstas en el artículo 26.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, los gastos y costes inútiles por efecto de la disposición de planeamiento (en los que se incluyen los de elaboración de proyectos técnicos de ordenación y ejecución necesarios para legitimar una actuación urbanística, o de conservación

o rehabilitación; los gastos de las obras acometidas y los de financiación para la ejecución, y las indemnizaciones pagadas –ejemplo por extinguir arrendamientos– incrementados por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo (artículo 26.1 TRLS); o bien atendiendo al grado alcanzado en su ejecución al que se asignará un porcentaje entre 0 y 1 que se multiplicará, bien por la diferencia entre el valor del suelo en origen y el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, cuando el planeamiento impida su terminación; bien por la merma provocada entre el valor que correspondería al suelo si estuviera terminada la actuación, cuando sólo se alteren las condiciones de su ejecución, sin impedir su terminación (artículo 26.2.b) TRLS).

Sin embargo, los propietarios del suelo que no estuviesen al día en el cumplimiento de sus deberes y obligaciones sólo pueden ser indemnizados por los gastos y costes inútiles a que se refiere el anterior apartado a) pero tasados “*en el importe efectivamente incurrido*”, es decir, sin incrementar por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo (artículo 26.4 TRLS).

Señala Alonso Mas que aunque de la lectura del TRLS se deduce que las indemnizaciones del artículo 25 (por lucro cesante) y 26 (por daño emergente) no son acumulables, ello es debido a que “*el legislador estatal parece partir de que la indemnización del artículo 25.1 (actual artículo 26.1 TRLS) lo es para el promotor y la del artículo 24.2 (actual artículo 25.2 TRLS) para el propietario y por eso las considera no acumulables, pero habrá casos en que sí que lo sean; en concreto cuando ambas personas coincidan y también en los casos en que los gastos e indemnizaciones hayan sido ya satisfechos por los propietarios*”.²⁰

En cuanto al promotor no propietario, de la lectura del artículo 26.3 TRLS parece deducirse que en función de la forma de retribución por los propietarios al urbanizador podrían distinguirse estas situaciones:

- Si su retribución se hubiera previsto mediante la adjudicación de parcelas resultantes tiene el mismo tratamiento indemnizatorio que cualquier otro propietario, por lo que se aplicarían las reglas antedichas.

- Si es retribuido de otra forma (por ejemplo en metálico), su indemnización ha de descontarse de la reconocida a los propietarios

²⁰ En la obra citada, página 159.

aplicando la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo a la parte dejada de percibir de la retribución que tuviera establecida. Sin embargo, como apunta Alonso Mas, esta forma de cálculo presente como inconveniente que si la retribución establecida para el promotor fuera muy alta podría dejar sin contenido las indemnizaciones a favor de los propietarios²¹.

Aunque el precepto estatal no lo contempla cabe también una forma de retribución mixta para el urbanizador (parte en parcelas y parte en metálico) como así prevé el artículo 162.2 LUV, en cuyo caso la indemnización se ajustaría a las reglas anteriores en la porción que resulte aplicable a cada parte.

C) Cuando ya se dispone del correspondiente título habilitante para edificar o para realizar la actividad en el momento en que se produce el cambio de ordenación.

Si el cambio de ordenación se produce cuando el interesado cuenta con la oportuna licencia, la Administración puede reaccionar declarando fuera de ordenación la edificación o la actividad, pero permitiendo el ejercicio de las facultades derivadas de la licencia, por lo que no resulta indemnizable. Sin embargo, cuando se produzca una limitación de tales facultades si que existirá derecho a indemnización, como se deduce el TRLS que considera indemnizable *“la imposibilidad de usar y disfrutar lícitamente de la construcción o edificación incurrida en dicha situación durante su vida útil”* (artículo 35.a) segundo párrafo TRLS)²².

Para Alonso Más la indemnización por imposibilidad de uso y disfrute de la construcción o edificación podría derivar tanto de la expropiación como de cualquier otra forma de privación de la propiedad (reparcelación sin derecho a finca de adjudicación, ocupación directa...)²³.

En el ámbito de la Comunitat Valenciana, en defecto de previsión expresa del Plan se consideran fuera de ordenación las edificaciones

²¹ En artículo citado, pág 160.

²² Como indica MARTIN REBOLLO *“el mero cambio no supone lesión. La habrá si se produce la imposibilidad de un uso lícito”* (obra citada pág 1482).

²³ En el artículo citado.

que presenten alguna de las siguientes características: a) ocupar el vial público previsto por el Plan; b) ocupar los espacios libres previstos por el Plan, salvo que se trate de construcciones que puedan armonizar con un entorno ajardinado y sólo ocupen una porción minoritaria de su superficie (artículo 111.2 LUV). Así mismo, se distingue entre las construcciones erigidas con anterioridad a la variación del planeamiento que presenten “*manifiesta incompatibilidad con sus determinaciones*”, en las que “*sólo se autorizarán obras de mera conservación*”, y, “*los edificios que, aún no quedando en situación de fuera de ordenación, no sean plenamente compatibles con sus determinaciones*”, en los que se pueden autorizar además las “*obras de reforma o mejora*²⁴ que permita el planeamiento” (artículo 111 apartados 1 y 3 LUV).

2ª) Si no se opta por la vía anterior, cabría *revocar la licencia, extinguiendo o modificando su eficacia*, con la consiguiente indemnización (artículo 35.c) TRLS). Esta revocación será posible si lo permite la legislación autonómica, o al menos si no lo prohíbe, pues ante la ausencia de previsión —como ocurren la normativa urbanística valenciana— se podría aplicar supletoriamente el artículo 16 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1953, que permite al Ayuntamiento revocar las licencias “*cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación*”, con el deber de proceder al “*resarcimiento de los daños y perjuicios que se causaren*”.

En cuanto al importe de la indemnización en los supuestos de revocación de licencias será diferente en función de 2 parámetros:

- a) Cuál sea el grado de edificación (todavía no se hubiera iniciado, ya hubiera sido iniciada, o incluso estuviera acabada)²⁵ en el

24 La LCSP define las obras de conservación como aquellas necesarias para enmendar el menoscabo sufrido en el tiempo por el natural uso del bien, mientras que las obras de reforma son el conjunto de obras de ampliación, mejora, modernización, adaptación, adecuación o refuerzo de un bien inmueble ya existente (art 106 LCSP).

25 En cuanto al importe de la indemnización según el grado de edificación parece que habrá que tener en cuenta las reglas de valoración del art 24 TRLS, en el que se distingue entre valoración de suelo urbanizado no edificado pero con derecho a edificabilidad, y la valoración del suelo edificado o en curso de edificación. En el primer caso, al uso y edificabilidad de referencia atribuidos a la parcela por la ordenación urbanística habrá de aplicarse el valor de repercusión del suelo según el uso correspondiente, determinado por el método residual estático, descontando de aquella cantidad el valor de los deberes y las cargas necesarios para realizar la edificabilidad prevista.

momento en que acontezca el cambio de ordenación territorial o urbanística.

- b) Que la revocación sea total o parcial (ejemplo disminución del volumen edificable), supuesto éste último en que la indemnización tendrá que ser atemperada en función de la lesión jurídica efectivamente producida al propietario.

Cuestión también interesante es la de determinar la Administración responsable de la indemnización de daños y perjuicios, habida cuenta que en materia de urbanismo suele ser frecuente la intervención de diferentes Administraciones Públicas.

En efecto, en la Comunitat Valenciana la aprobación definitiva de la ordenación estructural²⁶ corresponde a la Generalitat, mientras que las

En el segundo caso, será el superior de dos valores: 1º) el determinado por la tasación conjunta del suelo y de la edificación existente que se ajuste a la legalidad, por el método de comparación, aplicado exclusivamente a los usos de la edificación existente o la construcción ya realizada; 2º) el determinado por el método residual del párrafo anterior, aplicado exclusivamente al suelo, sin consideración de la edificación existente o de la construcción ya realizada.

En cualquiera de los casos descritos, entiende este Consell, que como en puridad sólo se expropia el derecho a la edificabilidad reconocida inicialmente (no todo el derecho de propiedad que sigue subsistente para el propietario) del importe de la indemnización habrá que descontar el valor del suelo antes del otorgamiento de la licencia.

26 La ordenación estructural del planeamiento sirve para dar coherencia a la ordenación urbanística del territorio en su conjunto, y, en particular, incluye las siguientes determinaciones (art 36 LUV):

- a) Directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio.
- b) Clasificación del suelo.
- c) División del territorio en zonas de ordenación urbanística, determinando para cada una de ellas sus usos globales y tipos básicos de edificación.
- d) Ordenación del suelo no urbanizable.
- e) Red primaria de reservas de suelo dotacional público (parques públicos, equipamientos y redes de transporte, vías públicas infraestructuras...) y equipamientos de titularidad privada cuya función o relevancia contribuyan a la articulación de la ciudad.
- f) Tratamiento de los bienes de dominio público municipal.
- g) Ordenación de los centros cívicos y de las actividades susceptibles de generar tránsito intenso.
- h) Expresión de los objetivos, directrices y criterios de redacción de los instrumentos de desarrollo del Plan General, delimitando los sectores definitorios de ámbitos mínimos de planeamiento parcial o de reforma interior, los usos o intensidades de cada sector, así como su aprovechamiento tipo.
- i) Para sectores de suelo urbanizable de uso residencial y, en su caso, urbanos, la fijación del porcentaje mínimo de edificación con destino a vivienda de protección pública.

decisiones sobre la ordenación pormenorizada²⁷ son competencia municipal y la aprobación definitiva de los planes que sólo se refieren a la ordenación pormenorizada corresponde al Ayuntamiento, si bien han de ser coherentes con la ordenación estructural, cuya modificación siempre debe ser aprobada por la Generalitat (artículos 36, 37 y 57 LUV).

Cuando la lesión derive de la aprobación de nuevos instrumentos de planeamiento, dada la titularidad compartida de la potestad de planeamiento (STS 21/2/94), existe una doble legitimación pasiva del municipio y de la Comunidad Autónoma (STS 21.09.93), pues frente al ciudadano rige el principio de **solidaridad**²⁸, de modo que el perjudicado podrá exigir responsabilidad patrimonial a cualquiera de las Administraciones Públicas que tengan competencia en materia de urbanismo²⁹.

27 La ordenación pormenorizada incluye todas las determinaciones que, de modo preciso y detallado, completan la ordenación estructural para el ámbito territorial al que se refieren, y, en particular, las siguientes (art 37 LUV):

- a) Delimitación de las Unidades de Ejecución, siempre que no se modifique el área de reparto ni el aprovechamiento tipo.
- b) Establecimiento de la red secundaria de reservas de suelo dotacional público (correspondiendo a los Planes Parciales y, en su caso, a los Planes de Reforma Interior, especificar el uso previsto para cada reserva distinguiendo entre zona verde, deportivo-recreativo, educativo cultural, asistencial, servicio administrativo, aparcamiento...).
- c) Fijación de alineaciones y rasantes.
- d) Parcelación de terrenos o régimen para parcelarlos en función de los tipos edificatorios previstos.
- e) Asignación de usos y tipos pormenorizados en desarrollo de las previstas por la ordenación estructural.
- f) Regulación de las condiciones de la edificación de cada zona de ordenación, sobre y bajo rasante, como edificabilidad, altura, nº de plantas, retranqueos, volúmenes y otras análogas.
- g) Ordenanzas generales de edificación.
- h) En suelo residencial, identificación de las parcelas que han de quedar afectas a la promoción de viviendas sociales o criterios para concretarlas en la reparcelación, de conformidad con lo que determine la ordenación estructural.

28 En definitiva se trata de "proteger al ciudadano" que en estos procedimientos puede quedar desorientado a la hora de determinar la administración responsable de la lesión, independientemente de que en el ámbito interno de las relaciones de las AAPP entre sí hayan de operar criterios delimitadores (STS 15/11/93).

La STSJ Baleares 11/5/2001 advierte que "la regla general es la de que los procedimientos de responsabilidad patrimonial dirigidos contra AAPP distintas, no deben ser acumulados por la sencilla razón de que ello implica la resolución por una sola de las AAPP implicadas, en detrimento de la autonomía de la otra".

29 La STSJ Baleares 11/5/2001 advierte que "la regla general es la de que los procedimientos de responsabilidad patrimonial dirigidos contra AAPP distintas, no deben ser acumulados por la sencilla razón de que ello implica la resolución por una sola de las AAPP implicadas, en detrimento de la autonomía de la otra".

La Administración instada habrá de instruir y resolver el procedimiento (incluso en contra del criterio de otras Administraciones Públicas), pero en caso de que proceda indemnizar podrá **repetir** contra las otras Administraciones Públicas que hayan concurrido a la producción del daño, en la parte que les corresponda.

En el orden interno, esto es, en cuanto al reparto de responsabilidades entre las Administraciones Públicas intervinientes, al derivar el daño de la gestión de una competencia compartida (artículos 140 Ley 30/1992 y 18.3 Real Decreto 429/93):

a) El instrumento jurídico regulador (el Plan) podrá determinar la distribución de responsabilidades entre las administraciones Públicas, incluyendo las indicaciones necesarias sobre la imputación de sus determinaciones urbanísticas en orden al pago de indemnizaciones (STS 15 de noviembre de 1993).

b) En defecto de previsión expresa, lo lógico sería imputar la responsabilidad patrimonial a la Administración materialmente autora de la determinación urbanística causante del daño, y por tanto si deriva de aspectos del plan que sólo afectan a la ordenación pormenorizada, en principio la responsabilidad sería de la Administración municipal pues la Comunidad Autónoma ejerce funciones de mera supervisión, siendo el municipio el que elige sus propias soluciones y establece sus apreciaciones dentro del respeto al ordenamiento jurídico, mientras que si deriva de aspectos del plan afectantes a la ordenación estructural, en principio la responsabilidad corresponderá a la Comunidad Autónoma dado que ejerce un control de oportunidad haciendo suyas las previsiones municipales o imponiendo sus propias reglas.

DOCTRINA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración por cambios de planeamiento urbanístico ya ha tenido ocasión de pronunciarse el Consell Jurídic Consultiu, entre otros casos, en su Dictamen 384/2009:

Este Dictamen recayó sobre un supuesto en el que una mercantil era propietaria de unos terrenos incluidos en la Unidad de Ejecución nº 2 de determinado Sector que, según el Plan Parcial municipal de mayo de 1995, tenían la condición de suelo urbanizable, permitiéndose una “edificación de 82.992 m²t de edificación plurifamiliar y, adicionalmente, 280 viviendas unifamiliares y edificación comercial”.

En base a unos informes técnicos municipales que declaraban la existencia de aspectos botánicos y faunísticos en la citada Unidad de Ejecución se adoptó por el Pleno del Ayuntamiento un Acuerdo en el que quedaba manifiesta la voluntad de proceder a la desclasificación de los terrenos incluidos en la referida Unidad de Ejecución, por lo que con posterioridad se desestimó la petición formulada por la mercantil para tramitar un Programa de Actuación Integrada (PAI) en la mentada Unidad de Ejecución.

La sociedad interpuso recurso contencioso-administrativo contra el acto desestimatorio de la autorización del PAI, solicitando además indemnización por “los perjuicios sufridos a consecuencia de la indebida negativa municipal a aceptar la tramitación de dicho programa”. Este recurso fue desestimado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo en atención a que “ni existe un derecho subjetivo a la tramitación y aprobación del PAI por el mero hecho de haber sido adjudicatario de la Unidad de Ejecución nº 1 ni, en cualquier caso, en la demanda se concretan ni se cuantifican los daños y perjuicios que se consideren indemnizables”. Interpuesto recurso de apelación contra esta sentencia fue desestimado por el Tribunal Superior de Justicia.

Mediante Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento se aprobó provisionalmente la modificación de las Normas Subsidiarias municipales (en adelante, NNSS) para la desclasificación de los terrenos incluidos en la Unidad de Ejecución nº 2, que pasaron a ser suelo no urbanizable de especial protección, aprobando la Comisión Provincial de Urbanismo definitivamente tal modificación.

Después de todo ello, el representante de la mercantil formuló frente al Ayuntamiento reclamación por responsabilidad patrimonial en atención a que en el momento de la desclasificación se encontraba totalmente realizada la urbanización de la Unidad de Ejecución nº 1, contando la Unidad de Ejecución nº 2 con Cédula de Urbanización otorgada por la Conselleria; que se le priva a la mercantil de unas posibilidades de transformación urbanística; que devienen inútiles las infraestructuras de común utilidad (depósito regulador de aguas, estación de bombeo, servicios generales de acceso) para las Unidades de Ejecución nº 1 y nº 2 que fueron ejecutadas en el desarrollo de la Unidad nº 1 y conforme al Proyecto de Urbanización aprobado para ella; y que los gastos de redacción de planes y proyectos y realización de gestiones que son comunes para las dos Unidades o han sido específicos de la Unidad nº 2.

Lo más significativo del Dictamen recaído es lo que a continuación se transcribe:

“Estima el Consell Jurídic que no existe cosa juzgada al ser las peticiones formuladas en el marco del recurso contencioso-administrativo distintas de las efectuadas en el procedimiento por responsabilidad patrimonial, pues en el primero la solicitud de indemnización venía referida a los perjuicios sufridos “a consecuencia de la indebida negativa municipal a aceptar la tramitación de dicho programa”, mientras que en el procedimiento de responsabilidad patrimonial se hacen derivar de la modificación de las NNSS para la desclasificación de los terrenos incluidos en la Unidad de Ejecución nº 2.

El procedimiento de modificación de las NNSS es bifásico, parte del procedimiento se desarrolla en el seno de la Administración municipal y otra se instruye y culmina por la Administración autonómica, por lo que tratándose de una fórmula conjunta de actuación la responsabilidad patrimonial de declararse sería solidaria (artículo 140 de la Ley 30/1992 y SSTS de 18/3/1999 y 11/12/2002).

Tratándose de una eventual indemnización que deriva de una modificación del ordenamiento urbanístico su regulación específica se encuentra en el artículo 30 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo –vigente en el momento de aprobación definitiva del Acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo, en cuyo apartado 1 reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por la “alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios de ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración”.

Declara el Consell Jurídic que nos encontramos ante un aprovechamiento urbanístico patrimonializable, pero no patrimonializado, por lo que no procede indemnizar, conforme a la reiterada jurisprudencia que reconoce a los propietarios del terreno urbanizable una mera expectativa a que el desarrollo del planeamiento conduzca a la futura patrimonialización del aprovechamiento urbanístico,

una vez que se han aprobado los planes de desarrollo y se han cumplido los deberes urbanísticos, sin que la mera aprobación de un Plan Parcial sea suficiente para entenderse adquiridos unos determinados aprovechamientos. En el caso analizado, aun cuando existe aprobado un Plan Parcial del Sector que permite una “edificación de 82.993 m²t de edificación plurifamiliar y, adicionalmente, 280 viviendas unifamiliares y edificación comercial” tal determinación requiere de un desarrollo para concretar los aprovechamientos susceptibles de apropiación después de señalar las correspondientes cesiones, siendo que la Unidad de Ejecución n° 2 estaba pendiente de programación al tiempo de proceder a la desclasificación de sus terrenos.

La reclamante no concreta ni acredita los gastos por infraestructuras de común utilidad para las Unidades de Ejecución n° 1 y 2, que –a su juicio- devienen inútiles, por lo que no puede declararse la responsabilidad de la Corporación Local.

En cuanto a la indemnización por los gastos de redacción de planes y proyectos y realización de gestiones relacionadas con las dos Unidades de Ejecución o, con la Unidad de Ejecución n° 2, aprecia el Consell Jurídic que la entidad reclamante no pudo –razonablemente, al menos- confiar, a lo largo de los años 2004 y 2005, en la posibilidad de sacar adelante el proyecto de urbanización de la Unidad de Ejecución n° 2, teniendo en cuenta que la voluntad de la Corporación Local de llevar a cabo una reclasificación de los terrenos de la Unidad de Ejecución n° 2 no era en modo alguno un simple especulación, sino por el contrario una realidad. Ante tal situación, el hecho de que dicha entidad invirtiera dinero en la elaboración de proyectos o informes cuando ya era conocida la voluntad municipal era un riesgo que asumía ante la posibilidad de que fracasase un contencioso pendiente”.

Estos argumento reforzaban los ya expuestos en un anterior Dictamen, en el que para un supuesto similar se decía lo siguiente:

“En punto a la eventual indemnización de los particulares con ocasión del ejercicio de la potestad pública de planeamiento cabe recordar con el Tribunal Supremo que “...la regla general es que la facultad de modificación de la ordenación de terrenos y construcciones no da derecho, en principio a indemnización patrimonial, que sólo procederá cuando se acredite la existencia de una concre-

ta lesión patrimonial en los bienes y derechos de quien la reclame, y se justifique que ha dado efectivo cumplimiento de los deberes y actuaciones que impone a los propietarios el ordenamiento urbanístico. Es entonces cuando se han ganado los contenidos artificiales que se añaden al derecho inicial o que éste se ha patrimonializado por haber llegado el plan a su fase final...” (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1995, reiterada en muchas posteriores) Y también que “...la regla general es que la facultad de modificación de la ordenación de los terrenos y construcciones que asiste a la Administración no da derecho en principio a indemnización patrimonial; que sólo procederá cuando se acredite la existencia de una concreta lesión patrimonial en los bienes y derechos de quien la reclame y se justifique que ha dado efectivo cumplimiento de los deberes y actuaciones que impone a los propietarios el ordenamiento urbanístico...” (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de abril de 1995, entre otras)

La exigencia de patrimonialización del derecho que ha reiterado el Tribunal Supremo trae causa de la evolución en torno a la concepción del contenido propio del derecho de propiedad del suelo. Como resume el Alto Tribunal en su Sentencia de 9 de febrero de 1999, “bajo la vigencia de la Ley del Suelo de 1976..., de acuerdo con la concepción constitucional del derecho de propiedad consagrado en el art. 33 de la Constitución, el contenido económico propio del derecho del propietario del suelo es el correspondiente al valor inicial del terreno, es decir, el adecuado al contenido del dominio en el suelo no urbanizable, en la perspectiva del aprovechamiento exclusivamente agrícola, ganadero o forestal propio de su naturaleza. Por ello el art. 87.1 de la citada Ley no establecía derecho a indemnización por el mero cambio de planeamiento, reconociendo así plenitud al «ius variandi» de la ordenación urbanística a la Administración. Mediante la clasificación del suelo como urbano y urbanizable se incorporan al derecho de propiedad contenidos urbanísticos artificiales que no son inherentes a su naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística. Pero esta adición de contenidos no se produce pura y simplemente (como dice la Sentencia de esta Sala de 12 de mayo de 1987), sino en consideración a la participación del propietario en el proceso urbanizador y como contrapartida a los importantes deberes que se le imponen –arts. 83.3 y 84.3 de la citada Ley–, cuyo cumplimiento exige un cierto lapso temporal dada la complejidad de su ejecución. Sólo cuando dichos deberes han sido cumplidos puede decirse que el propietario

ha incorporado a su patrimonio los contenidos artificiales que se añaden a su derecho inicial, pues sólo entonces ha contribuido a hacer físicamente posible su ejercicio. Por ello, sólo cuando el plan ha llegado a «la fase final de realización» o –al menos durante la vigencia de la Ley del Suelo de 1976– cuando la ejecución no ha sido posible por causa imputable a la Administración se adquiere el derecho a los aprovechamientos urbanísticos previstos en la ordenación y sólo, por tanto, entonces la modificación del planeamiento implicaría lesión de un derecho ya adquirido. Desde la perspectiva que estamos considerando la indemnización por la privación legislativa de derechos de carácter urbanístico debe estar en congruencia con el grado del contenido patrimonial consolidado del que se priva a su propietario, como pusieron de manifiesto, casi con plasticidad, los arts. 23 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, hoy sustituidos por los arts. 12 y siguientes de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, al describir la gradual incorporación de los derechos derivados de la ordenación urbanística al patrimonio del propietario.

En la aplicación del art. 87 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, hoy sustituido por el art. 41 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones –que concede una indemnización por cambio de ordenación del suelo antes de transcurrir los plazos de ejecución del planeamiento o por limitaciones o vinculaciones singulares que no puedan ser objeto de distribución equitativa en dicha ejecución–, esta Sala ha venido insistiendo en la necesidad, para que pueda entenderse procedente el derecho a ser indemnizado por el cambio de planeamiento, de que existan derechos consolidados (sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 1992, recurso número 4729/1990, lo cual ocurre:

- a) Cuando existe un plazo de ejecución del planeamiento modificado no precluido o se ha producido el transcurso de éste sin ejecución del planeamiento, por causas imputables a la Administración (sentencias de 1 de febrero de 1982 y 16 de diciembre de 1985).*
- b) Cuando el plan parcial se encuentra en la fase final de realización y la modificación afecta a una parte de los propietarios que*

han cumplido los requisitos o cargas de la anterior ordenación, sin haber obtenido beneficio equivalente y resultar, por ello, discriminados con el resto de los propietarios del sector (sentencias de 29 de septiembre de 1980, 30 de junio de 1980, 24 de noviembre de 1981, 1 de febrero de 1982, 6 de julio de 1982, 20 de septiembre de 1982, 28 de marzo de 1983, 25 de abril de 1983, 14 de junio de 1983, 10 de abril de 1985, 12 de mayo de 1987, 24 de abril de 1992 y 26 de enero de 1993, recurso número 4017/1990).

- c) *Cuando el cambio de calificación del suelo respecto de una finca individualizada comporta que sólo sea factible, por la imposibilidad de integrarla en un polígono, en razón al desarrollo urbanístico derivado de la aplicación del plan precedente, realizar el pago de la indemnización pertinente en el momento de ejecución del nuevo planeamiento (sentencia de 20 de mayo de 1986)».*

En el asunto objeto del presente Dictamen, relativo al suelo del Sector 3.2 de Les Marines, de Dènia, tanto en el Plan General de Ordenación Urbana que anulo el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana en Sentencia n. 1009/2003, de 7 de julio, como en el Plan General Transitorio que vino a sustituirlo está clasificado como suelo urbanizable, por lo que no se ha producido menoscabo alguno en el valor del suelo ni en su edificabilidad que, como se ha expuesto, son dos de los tres conceptos resarcitorios por los que se formuló la reclamación que ha dado lugar al presente procedimiento. El hecho de que el Sector referido se encuentre clasificado como “suelo urbanizable suspendido” según refiere la interesada en trámite de alegaciones no supone alteración de su clasificación, sino la demora temporal en su eventual programación.

Por lo expuesto y en definitiva, no sólo no se ha patrimonializado derecho alguno en los términos señalados en la jurisprudencia anteriormente transcrita, sino que tampoco se ha acreditado variación alguna en la clasificación del suelo que eventualmente pudiera justificar su aplicación.

En lo que hace al tercer concepto indemnizatorio interesado (honorarios técnicos de redacción del planeamiento) se trata de gastos inherentes a la promoción de una propuesta de Programa de Actuación Integrada del que la interesada podía resultar adjudicataria o no, sin perjuicio de que, como se ha mencionado, el hecho de mantener la clasificación el suelo donde se encuentra previsto el

Programa proyectado hace que aún puedan resultar útiles los desembolsos realizados al efecto. De cualquier forma, adviértase que según reconoce la propia reclamante, cuando se formuló la acción no se había publicado la homologación del suelo en cuestión, por lo que no estaba vigente el instrumento urbanístico necesario para que se patrimonializara su aprovechamiento.

En definitiva, por las razones expuestas no se aprecia nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos de la Generalitat y los daños alegados por la reclamante, por lo que en aplicación de la normativa y la jurisprudencia anteriormente expuestas procede desestimar la reclamación formulada”.

También ésta fue la opción de este Consell en su Dictamen 428/2008, en un supuesto en el que un suelo urbano pasó a ser suelo no urbanizable protegido:

Como sistematiza la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de julio de 2007, hacen falta dos requisitos para la procedencia de la indemnización:

“a) Que una ordenación urbanística ocasione una restricción del aprovechamiento urbanístico,

y b) Que resulte imposible compensarla a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas del planeamiento. En consecuencia, constituye el fundamento de esta exigencia de indemnización la vulneración o afcción del derecho subjetivo que tienen atribuido todos los propietarios que se incorporan al proceso urbanístico y edificatorio a que se equidistribuyan entre todos ellos los beneficios y cargas derivados del planeamiento a través de las diversas técnicas que articule la legislación autonómica.

En relación con el primer requisito -restricción del aprovechamiento- debe partirse, obviamente, de la previa titularidad del mismo, lo que nos lleva a la necesidad de la previa adquisición o incorporación efectiva al patrimonio del perjudicado, como, entre otros supuestos hemos puesto de manifiesto en la STS de 17 de febrero de 1998 al señalar que:

‘...de acuerdo con la concepción constitucional del derecho de propiedad consagrado en el artículo 33 de la Constitución, el conteni-

do económico propio del derecho del propietario del suelo es el correspondiente al valor inicial del terreno, es decir, el adecuado al contenido del dominio en el suelo no urbanizable, en la perspectiva del aprovechamiento exclusivamente agrícola, ganadero o forestal propio de su naturaleza. Por ello el artículo 87.1 de la citada Ley no establecía derecho a indemnización por el mero cambio de planeamiento, reconociendo así plenitud al «ius variandi» de la ordenación urbanística a la Administración. Mediante la clasificación del suelo como urbano y urbanizable se incorporan al derecho de propiedad contenidos urbanísticos artificiales que no son inherentes a su naturaleza y que son producto de la ordenación urbanística. Pero esta adición de contenidos no se produce pura y simplemente (como dice la Sentencia de esta Sala de 12 mayo 1987, sino en consideración a la participación del propietario en el proceso urbanizador y como contrapartida a los importantes deberes que se le imponen -artículos 83.3 y 84.3 de la citada Ley -, cuyo cumplimiento exige un cierto lapso temporal dada la complejidad de su ejecución...”.

Quinta.- En el presente caso resultará indemnizable la modificación del planeamiento urbanístico que afecta a la parcela del reclamante si éste hubiera patrimonializado su derecho. Pues bien, del análisis de la documentación remitida la conclusión debe ser desestimatoria.

En efecto, la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, dispuso en su artículo 15 lo que sigue:

“1. Se entenderá por zonas húmedas, a efectos de la presente Ley, las marismas, marjales, turberas o aguas rasas, ya sean permanentes o temporales, de aguas estancadas o corrientes, dulces, salobres o salinas, naturales o artificiales.

2. Las zonas húmedas deberán ser preservadas de actividades susceptibles de provocar su recesión y degradación, a cuyo fin los terrenos incluidos en las mismas serán clasificados en todo caso como suelo no urbanizable sujeto a especial protección, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre Suelo No Urbanizable. La clasificación de suelo se mantendrá aun en el supuesto de desecación por cualquier causa de la zona húmeda o parte de la misma.

(...)

4. El Gobierno valenciano, a propuesta de la Conselleria de Medio Ambiente, aprobará mediante acuerdo un catálogo de zonas húmedas en el que se incluya la delimitación de dichas zonas y las cuencas en que el planeamiento urbanístico deberá adoptar especiales precauciones con el fin de garantizar su conservación y donde la planificación hidrológica habrá de prever las necesidades y requisitos para la restauración y conservación de la zona húmeda en la que viertan y las actuaciones hidrológicas en el ámbito de las competencias autonómicas deberán prever las necesidades y requisitos para la restauración y conservación de la zona húmeda a la que afecten”.

Mediante Acuerdo de 3 de noviembre de 1999 el Gobierno Valenciano adoptó medidas cautelares de protección de las zonas húmedas delimitadas en el Proyecto de Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunitat Valenciana, estableciendo en su artículo 1 que “la tramitación de cualquier instrumento de planeamiento, programa para el desarrollo de actuaciones aisladas o integradas, licencias y autorizaciones que puedan afectar a las zonas húmedas delimitadas en el proyecto de catálogo en tramitación requerirá informe previo favorable de la Conselleria de Medio Ambiente”.

El día 28 de junio de 2000 se sometió a información pública el nuevo Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunitat Valenciana, manteniéndose las medidas cautelares anteriormente citadas por Acuerdo expreso del Consell de la Generalitat de 18 de julio de 2000.

Por ello, cuando el 25 de septiembre de 2000 adquirió su parcela el interesado ya se encontraba sometida al régimen de las zonas húmedas, lo que impedía su aprovechamiento urbanístico como suelo urbano y la solicitud de licencia exigía solicitar informe a la Conselleria de Medio Ambiente, informe que tenía carácter no sólo preceptivo sino también obstativo, ya que debía ser favorable para poder conceder dicha licencia. Licencia que por otra parte, no llegó a obtener el interesado.

En este sentido cabe recordar que en referencia a la Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana el Tribunal

Supremo ha declarado que “desde que entró en vigor la Ley autonómica 11/1994 cabe afirmar la ilegalidad sobrevenida de las determinaciones urbanísticas de los Planes que clasificaran el suelo de una zona húmeda de modo distinto al ordenado en dicha Ley...” (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de mayo de 2004).

Cuando el interesado solicitó licencia municipal de obras para la construcción de una vivienda unifamiliar en aquella parcela -el día 15 de octubre de 2002- no sólo resultaba de aplicación directa la Ley de Espacios Naturales Protegidos de la Comunitat Valenciana, citada, y las medidas cautelares de los Acuerdos del Consell de la Generalitat anteriormente citados, sino que ya había entrado en vigor el nuevo Catálogo de Zonas Húmedas de la Comunitat Valenciana, que fue aprobado por Acuerdo del Consell de 10 de septiembre de 2002, incluyéndose en la Zona 22 de dicho Catálogo la “Desembocadura y Frente Litoral del Río Racons” junto al cual tiene la parcela el ahora reclamante y por la que solicitó informe de la Confederación Hidrográfica del Júcar en septiembre de 2005. Dicho Organismo de Cuenca le requirió para que subsanara su solicitud, a lo que procedió mediante escrito de 29 de marzo de 2006, sin que conste pronunciamiento alguno de la Confederación.

En definitiva, por todo lo expuesto, cuando adquirió la parcela el interesado se encontraba sujeta a la legislación valenciana de Espacios Naturales al encontrarse en una Zona Húmeda. Y cuando solicitó la licencia municipal de obras su parcela ya se encontraba expresamente incluida en el Catálogo de Zonas Húmedas de la Generalitat, por lo que cabe concluir que no había patrimonializado su derecho en los términos exigidos por la jurisprudencia de la que se ha dado cuenta en la Consideración anterior y con ello procede desestimar la presente reclamación.

Y todo ello sin perjuicio de la posible responsabilidad que pueda derivarse de la actuación del Ayuntamiento de Denia, respecto a lo cual la Conselleria deberá remitir copia del presente expediente para que la autoridad municipal proceda en consecuencia a la solicitud del interesado en su reclamación inicial.”

IV

ACERCA DE LA OBLIGATORIEDAD DE REMITIR EL EXPEDIENTE COMPLETO AL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU SOBRE EL ASUNTO SOMETIDO A CONSULTA, ASÍ COMO LAS EVENTUALES ACTUACIONES SOBREVENIDAS A LA PETICIÓN DEL DICTAMEN Y PREVIAS A LA RESOLUCIÓN

El 11 de marzo de 2009 tuvo entrada en este Consell Jurídic un oficio municipal por el que se remitía para dictamen el expediente instruido como consecuencia de la solicitud por la que se instaba el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados en la finca del reclamante como consecuencia de una fuga en la tubería de la red general de agua potable del municipio.

Dicho asunto fue objeto de nuestro Dictamen 213/2009, emitido el 26 de marzo de 2009, en el que manifestábamos que procedía declarar la responsabilidad del Ayuntamiento con estimación parcial de la reclamación presentada en la cantidad total de veintiún mil ochocientos euros (21.800), más el importe correspondiente al Impuesto sobre el Valor Añadido, a pesar de que la Propuesta de Resolución del Órgano instructor que se acompañaba era desestimatoria de la solicitud.

Según se desprende del Acuerdo de la Junta de Gobierno Local adoptado en sesión de 20 de mayo de 2009, después de ser emitido el Dictamen las partes alcanzaron un acuerdo de terminación convencional, fijando la indemnización a percibir por el perjudicado en 18.966 euros, siempre que se llevase a efecto antes del 30 de junio de 2009, por lo que estima este Órgano Consultivo que la resolución del asunto se produjo “conforme con el Consell Jurídic Consultiu” y, en consecuencia, a tenor de lo dispuesto en el artículo 2.5 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, debería haberse utilizado expresamente dicha fórmula en el texto del Acuerdo.

Al constatar que con posterioridad a la solicitud de dictamen se practicaron nuevas actuaciones en el procedimiento -en concreto, la aportación de un Informe del Aparejador municipal proponiendo la recalifica-

ción de su Informe previo, la práctica de un nuevo trámite de audiencia y vista del expediente a los interesados y la incorporación de un fax de la Compañía de Seguros prestando la conformidad al dictamen del Consell Jurídic- se estimó que tales trámites debían haberse trasladado a este Órgano Consultivo para la correcta emisión de su correspondiente dictamen, pues el Consell Jurídic Consultiu debe ser el último en informar (artículos 2.4 de la LCJC y 5 de su Reglamento aprobado por Decreto del Gobierno Valenciano 138/1996, de 16 de julio), y para que pueda ejercer la importante función que tiene asignada debe poder analizar la totalidad de los documentos del expediente previos a la resolución que se adopte. Ello es así porque los dictámenes de este Órgano Consultivo han de emitirse en atención a los sujetos y hechos concretos del caso dictaminado y a la vista de los documentos incorporados al expediente.

En este punto conviene recordar la acertada definición de lo que es un expediente contenida en el artículo 164 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que lo concibe como *“el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla”*, y cuya formación ha de producirse *“mediante la agregación sucesiva de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, decretos, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, y sus hojas útiles serán rubricadas y foliadas por los funcionarios encargados de su tramitación”*.

Resulta lógico que para el correcto ejercicio de sus funciones el Consell Jurídic Consultiu deba tener conocimiento de los expedientes sometidos a su dictamen cuando aquéllos estén completamente instruidos, es decir, cuando su tramitación haya finalizado y se haya formulado la correspondiente propuesta de resolución a adoptar, en la que se ponga de manifiesto el sentido de la decisión por la que opta la Autoridad Consultante, de modo que antes de la resolución únicamente reste la emisión del dictamen del Órgano Consultivo. No menos evidente es que una vez instruido el procedimiento deberá remitirse el expediente completo para su dictamen, sin omisiones ni sustracciones de documentos.

Precisamente, para que el Consell Jurídic Consultiu pueda emitir un dictamen objetivo y adecuado a la realidad de los hechos y con un conocimiento profundo de las cuestiones jurídicas implicadas se le reconocen ciertas facultades, como son la de solicitar al Órgano consultante

que se complete el expediente que le ha sido remitido con cuantos antecedentes e informes estime necesarios, así como el poder invitar a informar ante él por escrito u oralmente a los organismos o personas que tengan competencia técnica notoria en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a su consulta (artículos 66 y 70 del Reglamento de este Consell).

En el caso de que los asuntos se sometan al dictamen del Órgano Consultivo cuando su instrucción no hubiera acabado, o de manera incompleta, se corre el riesgo de que el parecer del Consell Jurídic no produzca la tutela de la legalidad al emitirse con un conocimiento parcial o equivocado de los hechos, fundamentos de Derecho u otros documentos técnicos del expediente o, incluso, con desconocimiento de circunstancias fácticas o jurídicas que pudieran ser relevantes para la decisión del asunto, y por tanto que pudieran tener peso suficiente para que el Consell Jurídic Consultiu reconsiderase el contenido de su pronunciamiento si hubiera podido conocerlos antes de dictaminar.

Lo mismo ocurre en el ámbito procesal, pues los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa han de tener un conocimiento íntegro de los expedientes relativos a actuaciones de la Administración sujeta a su enjuiciamiento, no sólo en cuanto a los documentos o fundamentos jurídicos esgrimidos por las partes, sino también en cuanto a los propios hechos debatidos, pues como ha tenido ocasión de manifestar el Tribunal Supremo en su Sentencia de 11 de febrero de 1991 el control de la acción administrativa debe hacerse *“en primer lugar, a través del control de los hechos determinantes que en su existencia y características escapan a toda discrecionalidad: los hechos son como la realidad los exterioriza”*, de modo que *“no le es dado a la Administración inventarlos o desfigurarlos...”*.

La importancia de la correcta remisión del expediente administrativo para que el proceso contencioso-administrativo pueda desarrollarse con las garantías de imparcialidad, objetividad e independencia características de los órganos judiciales ha sido resaltada en diversas ocasiones por la jurisprudencia, de modo que ya la Sentencia del Tribunal Supremo 20 de junio de 1989 declaraba que *“hora es ya de que la Administración cumpla con su deber de enviar a los órganos jurisdiccionales que conozcan de los recursos contencioso-administrativos contra la misma entablados, los expedientes administrativos completos con todos los documentos que se tuvieran en cuenta en ellos para producir el acto impugnado, perfectamente ordenados y foliados, de suerte que cual-*

quier deficiencia en el expediente imputable únicamente a la Administración, no ha de perjudicar al administrado...”

Además, esta exigencia ha sido recogida en el Derecho Positivo en el artículo 48 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que precisa los requisitos para la correcta remisión del expediente administrativo al Órgano judicial, entre los que destacarían que el expediente debe ser *“original o copiado”* y ha de enviarse:

- a) *“Completo”*, de tal modo que sólo mediante resolución motivada no se deben remitir *“los documentos clasificados como secreto oficial, haciéndolo constar así en el índice documentos y en el lugar del expediente donde se encontraran los documentos excluidos”*.
- b) *“Foliado y, en su caso, autenticado”*.
- c) *“Acompañado asimismo de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga”*, lo que consideramos que contribuye a un mejor acceso y manejo de la documentación del expediente, así como a detectar el posible extravío de documentos.

Todas estas exigencias constituyen un acierto porque con ellas se trata de eliminar la criticable costumbre de los titulares de algunos órganos administrativos de remitir los expedientes de manera incorrecta, como una mera adición de documentos.

Además, la Administración tiene el deber de conservar siempre el original o una copia autenticada de los expedientes que envíe.

Hay que advertir en este punto que la *auctoritas* del Consejo de Estado y de los Consejos Consultivos Autonómicos dota a sus dictámenes de un gran peso y repercusión en el mundo jurídico. Respecto de la propia Administración consultante el efecto del dictamen es esencial en los asuntos en los que aquél tiene carácter vinculante u obstativo, porque supone un impedimento o restricción a la libertad de decisión del órgano decisorio y condicionan ineludiblemente la validez de la actuación que se pretenda llevar a cabo.

Incluso cuando su carácter no es vinculante, el artículo 54.1 letra c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,

exige como requisito el de motivar los actos administrativos que se separen “*del dictamen de órganos consultivos*”, lo que obliga a la Autoridad Consultante a realizar un esfuerzo adicional para combatir el contenido del dictamen. Esto último, unido a la *tranquilidad* que provoca contar con el *escudo* del máximo Órgano Consultivo en materia jurídica, así como la *comodidad* de evitar exponerse a críticas, suele traducirse en que resulte inusual que quién consulte se aleje de las observaciones esenciales formuladas por los Altos Órganos Consultivos.

Pero, además, no se le escapa a ningún jurista que los órganos judiciales suelen apoyarse en las opiniones de los Altos Órganos Consultivos, a las que parecen otorgar una presunción de acierto por la imparcialidad, independencia, objetividad y capacidad técnica de sus componentes, lo que *de facto* condiciona de algún modo el resultado del proceso contencioso-administrativo en el que no es lo mismo que la decisión administrativa impugnada cuente con el parecer desfavorable de estos Órganos Consultivos, o por el contrario que venga avalada por un dictamen favorable.

Desde esta perspectiva resultaría jurídicamente reprochable que la Autoridad Consultante omitiese deliberadamente documentación del expediente, que provocaría un pronunciamiento del Consell Jurídic Consultiu emitido en atención a un conocimiento equivocado o parcial, alejado de la realidad de los hechos y con desconocimiento de algunos de los intereses implicados o de sus alegaciones o motivos.

En conclusión, aunque no exista previsión normativa expresa en cuanto a la forma de remisión de los expedientes a los Altos Órganos Consultivos, para que el Consell Jurídic pueda tener un conocimiento cabal y profundo del asunto sometido a debate jurídico y así poder realizar con objetividad la alta función que tiene encomendada, al mismo tiempo que para evitar las disfunciones antes apuntadas, es esencial que las consultas de los asuntos se remitan junto al expediente completo, ordenado, foliado, con un índice de documentos y firmado precisamente por la Autoridad Consultante.

En los supuestos en los que el expediente se remite al Consell Jurídic Consultiu en la forma expuesta en el apartado anterior también puede ocurrir que después de su remisión, e incluso con posterioridad a la propia emisión del dictamen, la Autoridad Consultante realice sobrevenidamente nuevos actos de instrucción o los interesados aporten nuevas alegaciones, pruebas o documentos, sin que la Entidad Pública consul-

tante lo ponga en conocimiento del Órgano Consultivo, de tal modo que el dictamen sea emitido sin que tales actuaciones sean conocidas ni por lo tanto valoradas antes de su emisión; o si ya se hubiera emitido, sin que el Consell Jurídic pueda pronunciarse sobre si aquellas actuaciones carecen de relevancia o, en caso contrario, emitir un nuevo dictamen ajustado a las nuevas circunstancias.

Para resolver esta cuestión resulta orientativo el artículo 84 del RCJC, que dispone que *“no se considerará cumplido el trámite de solicitud de dictamen preceptivo cuando la decisión o norma aprobada tras el dictamen sea distinta de la que ha sido sometida a consulta, salvo que la variación sea de escasa entidad o derive de las propias observaciones del dictamen emitido”*. Porque, en definitiva, un dictamen puede ser perfecto desde el punto de vista técnico pero inútil si el asunto sometido a consulta es distinto del asunto resuelto, pues perderá su funcionalidad práctica para el caso efectivamente resuelto en el que se carecerá del parecer del Órgano Consultivo.

También la normativa reguladora del Consell Jurídic establece que los asuntos sometidos a su dictamen *“no podrán remitirse a informe de ningún otro órgano de la administración de la Generalitat ni de ninguna otra administración, salvo que la ley expresamente lo establezca”* (artículos 2.4 LCJC, y 2, 5 y 81 RCJC). Esta contundente prohibición pretende que, desde el punto de vista consultivo, la intervención del Consell Jurídic sea la última y se produzca precisamente cuando ya se haya instruido completamente el procedimiento y se hayan incorporado todos los informes necesarios o que se consideren convenientes para ilustrar al Órgano resolutorio desde el punto de vista técnico en cuanto a la decisión de adoptar, de tal modo que no escape al Consell Jurídic ningún dato que pueda ser relevante desde el punto de vista jurídico para la emisión de su dictamen.

Para no mermar la eficacia de la intervención del Consell Jurídic se considera que ha de darse una interpretación finalista a este precepto reglamentario, en el sentido de que si después de emitido el dictamen se aportan al expediente nuevos informes técnicos de otros órganos, Administraciones u otro tipo de Entidades Públicas, o se incorporan nuevos documentos (ya sean públicos o privados, tales como los relativos a certificaciones, pruebas, alegaciones, pruebas...) que supongan la introducción de cualquier nuevo dato fáctico o jurídico que pudiera eventualmente incidir en el contenido de la decisión habrá de entenderse en tal caso que no se ha cumplido el trámite preceptivo de la consulta.

Además, en tales supuestos la Autoridad consultante deberá poner en conocimiento del Consell Jurídic Consultiu esta circunstancia, al objeto de que pueda valorar si tales actuaciones tienen escasa entidad o son consecuencia de las propias observaciones del dictamen, en cuyo caso declarará la eficacia del dictamen ya emitido y lo comunicará a dicha Autoridad. Por el contrario, si considera que las nuevas actuaciones son relevantes en cuanto a los hechos analizados o al Derecho aplicable en el asunto lo comunicará a la Autoridad Consultante y procederá a la emisión de un nuevo dictamen.

Sin embargo, no será necesaria la comunicación al Consell Jurídic Consultiu de posteriores actuaciones relativas a meras diligencias de comunicación, de la propia decisión o de la publicación o notificación de ésta o de su certificación.

Tampoco deben considerarse como informes nuevos aquellos que con posterioridad a la emisión del dictamen del Consell Jurídic ha de evacuar la Subsecretaría de la correspondiente Conselleria respecto de Anteproyectos de Leyes o Proyectos de Decreto del Consell que han de ser tratados en la reunión de la Comisión de Secretarios Autonómicos y Subsecretarios, con carácter previo a su aprobación como Proyectos de Leyes o Decretos por el Pleno del Consell (artículos 50.1 y 58.2 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la Forma, la Estructura y el Procedimiento de Elaboración de los Proyectos Normativos de la Generalitat, en relación con el artículo 69.2.d) de la Ley 5/1983, del Consell), puesto que no se trata de informes técnicos sino meramente políticos, en los que el Subsecretario se limita a avalar y respaldar la oportunidad política del Anteproyecto o Proyecto respectivo.

V

ACERCA DE LA NECESIDAD DE INCORPORAR UNA MEMORIA ECONÓMICA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN DE ANTEPROYECTOS DE LEY Y DE REGLAMENTOS

En el mes de septiembre del año 2009 el Presidente del Consell Jurídic Consultiu remitió a los titulares de las Consellerias un oficio cuyo contenido parcial era el siguiente:

“El artículo 42.2, párrafo segundo, de la Ley 5/83, del Consell exige que en el procedimiento de elaboración de los Anteproyectos de Ley debe incorporarse una memoria económica sobre la estimación del coste previsto; lo mismo prescribe el art. 43.1.a) en relación con la elaboración de normas reglamentarias. Y en el mismo sentido cabe invocar el art. 39.3 del Decreto 24/2009, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, en el que se indica que ‘en aquellos supuestos en que se considere que el proyecto carece de coste repercutible en los presupuestos de gastos de la Generalitat, deberá incorporarse un informe detallado, suscrito por el titular del órgano que tenga asignada la tramitación, motivando la ausencia de gasto’.

Por su parte el art. 28-bis del Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, dispone que ‘Todo anteproyecto de Ley, proyecto de disposición administrativa o proyecto de convenio, cuya aplicación pueda comportar un incremento de gasto en el ejercicio de inicio de su eficacia o en cualquier ejercicio posterior, deberá incluir, además de una memoria económica en la que se pongan de manifiesto las repercusiones presupuestarias derivadas de su ejecución, un informe de la Conselleria de Economía y Hacienda, preceptivo y vinculante, respecto a la existencia de crédito adecuado para hacer frente a dicho incremento’.

De todo ello se deduce que, en todos los casos debe elaborarse una memoria económica, pero solo en el supuesto en que de ella se derive que la aplicación de la norma proyectada va a comportar un

incremento de gasto, debe interesarse el informe, preceptivo y vinculante, de la Conselleria de Economía y Hacienda.

Este Consell Jurídic Consultiu viene constatando que, con frecuencia, se suele solicitar el informe de la Conselleria de Economía y Hacienda aunque de la Memoria Económica se deduzca que la aplicación de la futura norma no va a suponer incremento alguno de gasto. Ello comporta una dilación innecesaria en la tramitación de los procedimientos de elaboración de proyectos normativos que podría evitarse si se atiende lo dispuesto en los preceptos reseñados”.

Como puede colegirse, el referido escrito pretendía dejar constancia de la virtualidad de la elaboración de una Memoria Económica en todos los procedimientos de elaboración de proyectos normativos (anteproyectos de Ley o proyectos de reglamento), lo que obedece sin lugar a dudas a la necesidad de llevar a la práctica una eficaz política de gestión y control del gasto público. Además, la exigencia de la Memoria Económica como trámite necesario en la instrucción del procedimiento de elaboración de los proyectos normativos resulta obligada para dar respuesta a los elementales principios de legalidad, eficiencia y economía que son de inexcusable aplicación en cuanto al manejo de los caudales públicos.

En efecto, con carácter básico la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC) destaca que las Administraciones Públicas se rigen “*en su actuación por los criterios de eficiencia y servicio a los ciudadanos*”.

Por su parte, el Texto Refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2007, de 28 de diciembre (en adelante, TRLGEP), dictado en uso de las competencias del Estado sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, sobre las del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común, de la ordenación del crédito y Hacienda general y Deuda del Estado, fija entre los principios rectores de la política presupuestaria del sector público el principio de estabilidad presupuestaria, definido como la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico, en términos de capacidad de financiación, que habrá de ser respetado en la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos, así como el de transparencia (artículos 1, 3 y 5).

Asimismo, el TRLGEP dispone que las políticas de gasto público deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y que se ejecutarán mediante una *“gestión de los recursos públicos orientada a la eficacia, la eficiencia y la calidad”* (artículo 6.1). Y añade que *“las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos, los convenios de colaboración y cualquier otra actuación de las Entidades del Sector Público que afecte a los gastos públicos, deberán valorar sus repercusiones y efectos y supereditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias del principio de estabilidad presupuestaria”*.

Igualmente, la Ley 50/1997, de 27 de diciembre, de Organización, Competencia y Funcionamiento del Gobierno, establece que la iniciación del procedimiento de proyectos de Ley y de elaboración de reglamentos, además del proyecto de norma ha de contener, entre otros, *“la memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”*.

En el ámbito de la Generalitat, la Ley 5/1983, del Consell, indica expresamente que la eficacia es uno de los criterios de actuación de la Administración Pública de la Generalitat Valenciana (artículo 60).

Respecto a la Hacienda Pública de la Generalitat, el Texto Refundido de la Ley de Hacienda Pública de la Generalitat Valenciana, aprobado por Decreto Legislativo de 26 de junio de 1991, del Consell de la Generalitat Valenciana (en adelante, TRLHPGV) concibe al Presupuesto de la Generalitat como la *“expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, pueden contraer la Generalitat Valenciana y las entidades autónomas, y de los derechos que prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio”* (artículo 20), admitiendo la imputación al ejercicio presupuestario de *“las obligaciones reconocidas hasta el 15 de enero del año siguiente, siempre que correspondan a gastos realizados antes de la ultimación del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos crédito”* (artículo 21.b)), con la advertencia de que *“los créditos para gastos se destinarán, exclusivamente, a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados, por Ley o por las modificaciones presupuestarias conforme a la legislación vigente”* (artículo 28.1) y de que *“los créditos consignados en los estados de gastos del Presupuesto tienen carácter limitativo y, por consiguiente, no se podrán adquirir compromisos en cuantía superior a su importe”* (artículo 28.2).

Igualmente, el TRLHPGV insiste en que corresponde a la Administración Financiera de la Generalitat el cumplimiento de las obligaciones económicas de sus órganos, entidades autónomas y empresas públicas, a través de *“la gestión y aplicación de sus recursos a las finalidades que sean competencia de la Generalitat Valenciana conforme a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia y economía...”* (artículo 4 de dicho Texto Refundido).

A tenor de todo lo expuesto, es obvio que una eficiente utilización de los recursos públicos de la Generalitat conlleva que cualquier eventual proyecto normativo que implique gastos para ésta deba contar con la necesaria Memoria Económica sobre el importe de éstos, así como sobre la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente para su financiación o las fuentes necesarias para proceder a obtener los recursos precisos tales como modificaciones presupuestarias (artículos 32 y siguientes del repetido Texto Refundido) o transferencias económicas de otras Administraciones Públicas (artículo 28 bis primer inciso del TRLHPGV).

A mayor abundamiento, la existencia de Memoria económica adquiere especial relevancia cuando los costes de aplicación de una norma han de ser soportados por diversas Administraciones Públicas. Es el caso de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, cuyo Anteproyecto fue dictaminado por el Consejo de Estado. En su Dictamen 336/2006, el Alto Cuerpo Consultivo puso de manifiesto que la Memoria económica incorporada contiene *“un resumen de los costes del sistema, así como los medios y criterios de financiación, para concretar el posible impacto económico que puede tener, con atención especial a las previsiones sobre creación de empleo a raíz de la implantación del sistema Nacional de Dependencia. En cuanto al impacto presupuestario, se relacionan los importes correspondientes a la financiación pública total y la respectiva aportación de la Administración General del Estado, durante el periodo 2007-2015”*. Como se observa, la Memoria económica no contemplaba la previsión de las aportaciones de las Comunidades Autónomas, algo que puede parecer obvio al tener en cuenta que se trata de una norma estatal, pero que en el caso concreto reduce ostensiblemente la viabilidad del sistema de protección definido por la Ley.

Por otra parte, cuando la aplicación del proyecto normativo comporte un incremento de gasto no previsto inicialmente en el presupuesto

deberá emitirse el correspondiente informe preceptivo y vinculante (en realidad parece más bien que se trata de un informe obstativo, es decir, que impide aprobar la norma si es desfavorable, pero si es favorable no obliga a su aprobación) de la Conselleria de Economía y Hacienda respecto a la existencia de crédito adecuado para hacer frente a dicho incremento (artículo 28 bis TRLHPGV). Sin embargo cuando el gasto vaya a ser asumido por la Conselleria impulsora del proyecto, con cargo a su propio presupuesto, sin necesidad de modificaciones presupuestarias, no resulta necesario el referido informe de la Conselleria de Economía y Hacienda.

Tal es la importancia de la referida Memoria Económica que su omisión constituye un vicio de nulidad de pleno derecho de las disposiciones reglamentarias aprobadas, como así viene reflejando la jurisprudencia (SSTS 27/11/2006, 16/4/2005 o 7/2/2000). Además, no basta con su mera emisión, sino que debe comprender un contenido mínimo para conocer las repercusiones presupuestarias de la aplicación de la norma y la suficiencia de la dotación presupuestaria para hacer frente a aquéllas, no siendo suficiente con que la Memoria Económica sea elaborada sobre datos incorrectos o de forma ambigua.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 27/11/2006 destaca que la Memoria Económica puede ser sucinta, pero debe proporcionar al órgano competente para la aprobación del reglamento *“una información sobre los costes que las medidas adoptadas puedan suponer a fin de que, contraponiendo estos con las ventajas que aquellas han de representar, evidenciadas en la memoria justificativa, la decisión se adopte con conocimiento de todos los aspectos, tanto negativos como positivos que la aprobación del reglamento ha de significar”*.

Continúa el Alto Tribunal indicando que, en relación al proyecto de reglamento analizado, *“es cierto que no cabe exigir una ponderación detallada y exacta de todos los costes que pueda suponer el reglamento, pues se trata de datos cuya completa determinación puede resultar imposible en el momento de aprobarse aquél, pero al menos es preciso la elaboración de una estimación aproximada que tenga en cuenta las variables que puedan producirse”*.

De este modo, la Sentencia declara que se consideran *“aceptables memorias económicas en las que se afirma que el reglamento en cuestión no tendría incidencia en el gasto público”* (SSTS 20/4/2006, 22/11/2006, 12/11/2004 y 7/7/2004), por lo que *“resultaría la nulidad de*

la disposición si habiendo afirmado la memoria que el proyecto no tiene incidencia en el gasto público el recurrente hubiera probado lo contrario...". Por tales motivos, decreta la nulidad del reglamento porque la Memoria "no contiene estimación alguna del coste a que dará lugar el reglamento..., sino que se limita a afirmar que ese coste no se puede cuantificar en el momento que se redacta...", pues "la memoria reconoce que existirá un incremento del gasto público e incluso conoce los elementos que lo determinarán pero desprecia su cuantificación pese a que habría resultado relativamente sencillo hacerlo dentro de determinados márgenes".

En esta misma dirección, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana 591/2003, de 8 de abril, en relación con la impugnación de la Orden de la Conselleria de Sanidad de 6 de julio de 2001, por la que establece el Procedimiento de Utilización y Control de Medicamentos Estupefacientes en los Centros Hospitalarios, en que la Conselleria de Sanidad consideraba que no resultaba necesaria la Memoria Económica ni, en su caso, el informe de la Conselleria de Economía y Hacienda porque la entrada en vigor de la norma "no generaría aumento de gasto ni incremento de plantilla, al tratarse de un cambio de procedimiento en el que se implanta nueva documentación para la utilización y control de medicamentos", la Sala aprecia que, por el contrario, "la entrada en vigor de la Orden impugnada ha implicado un aumento del gasto que comportaban necesariamente la memoria económica y el preceptivo y vinculante informe de la Conselleria de Economía y Hacienda", y declara la nulidad de la Orden impugnada por haberse desconocido el mandato contenido en el artículo 28 bis del repetido Texto Refundido.

Igualmente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24/11/2009 dictada en relación con la impugnación del Real Decreto 1419/2005, de 25 de noviembre, por el que se adoptan medidas administrativas excepcionales para la gestión de los recursos hidráulicos y para corregir los efectos de la sequía en las cuencas hidrográficas de los ríos Guadiana, Guadalquivir y Ebro, en relación con las deficiencias de la Memoria Económica elaborada en la que se expresa que el coste de las labores se efectuará con los medios con los que ya cuenta la Administración hidráulica, para lo que estima un costo de 6 millones/€, cuando algunas de las actuaciones a llevar a cabo superan los 25 millones/€, afirma que "la memoria económica elaborada durante la tramitación no pasa de ser una fórmula vacía de contenido, que impide conocer, ni por aproximación, el coste estimado de las medidas excepcionales a adoptar, defecto

que abunda en la ilegalidad del trámite seguido en la elaboración del aludido reglamento...”

Por su parte, en la Sentencia de 14/7/2008 el Tribunal Supremo estima que siempre que se acredite que la Memoria Económica ha sido elaborada durante la instrucción del procedimiento y esté suficientemente motivada, carece de trascendencia jurídica el hecho de que no estuviera fechada ni firmada. Esta Sentencia considera que *“carece de trascendencia jurídica que las memorias justificativa y económica no estén fechadas ni firmadas, pues tal deficiencia formal no impide... que el acto reúna todos los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin, y además, tales memorias, justificativa y económica, fueron elaboradas teniendo en cuenta las previsiones del artículo 24.1 de la Ley 50/2007, y de acuerdo con el procedimiento establecido en todos sus trámites, pues... fueron elaboradas al inicio del expediente. Deduciéndose de la mera lectura de tales memorias que están suficientemente motivadas...”*

A pesar de lo dicho, este Consell estima que, para lograr la transparencia, garantizar la responsabilidad de las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas y evitar cualquier conflictividad jurídica en cuanto a la validez del reglamento, parece oportuno recordar la conveniencia de datar y firmar cualquier documento administrativo.

Resumiendo, no ofrece duda alguna la trascendencia que supone la incorporación a los procedimientos de elaboración de Anteproyectos de Ley y de Reglamentos de la preceptiva Memoria Económica, no sólo como evidencia de la aplicación de los criterios de eficacia en la gestión y en el control del gasto público, sino por las nefastas consecuencias que puede acarrear su inexistencia en cuanto a la viabilidad del Anteproyecto o del Reglamento que se proyecta.
