



Consell Jurídic Consultiu  
de la Comunitat Valenciana

**MEMÒRIA DE 2009**





Consell Jurídic Consultiu  
de la Comunitat Valenciana

## MEMÒRIA DE 2009

Que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana eleva al Govern Valencià, en compliment del que disposa l'article 77 del seu Reglament, aprovat pel Decret 138/1996, de 16 de juliol

VALÈNCIA, 2010

Edita: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Producció gràfica: Guada Impresores, S. L.

Maquetació: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Depòsit Legal: V-1865-2010

---

---

# ÍNDEX

Presentació

Introducció

## Primera part

### EXPOSICIÓ DE L'ACTIVITAT DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DURANT L'ANY 2009

I – Composició del Consell Jurídic Consultiu.....	19
II – Organigrama del Consell Jurídic Consultiu .....	21
III – Funció consultiva .....	23
A) Estadística d'assumptes dictaminats (1 de gener de 2009 a 31 de desembre de 2009).....	23
B) Estadística d'assumptes sotmesos a consulta (1 de gener de 2009 a 31 de desembre de 2009) .....	47
C) Quantia reclamada en els expedients de responsabilitat patrimonial que han sigut dictaminats durant l'exercici 2009.....	49
IV – Funcionament del Consell Jurídic Consultiu	
A) Introducció	
a) La Mesa de Les Corts va visitar el Consell Jurídic.....	51
b) Firma del Conveni de col·laboració entre el Consell Jurídic i la Universitat Miguel Hernández d'Elx .....	51
c) Visita a les institucions europees .....	52
d) Presa de possessió de noves Lletrades .....	52
e) Jornades sobre Tècnica Normativa.....	53
f) Presentació de la Memòria 2008 al President de la Generalitat.....	56
g) Presentació de la Memòria 2008 a Les Corts.....	56

h) Visita de les falleres majors de València 2009 .....	56
i) Presentació dels “ <i>Quaderns Constitucionals de la Càtedra Fadrique Furió Ceriol</i> ” en homenatge al Sr. Juan Ferrando Badía.....	57
j) <i>Revista Española de la Función Consultiva</i> .....	57
B) Relacions institucionals i protocol .....	59
C) Conveni marc de cooperació entre el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, la Universitat de València i la Fundació Universitat Empresa de València, per a la formació de pràctiques formatives per part dels estudiants universitaris.....	65
V – Personal i infraestructura	
A) Biblioteca .....	67
B) Informàtica i bases de dades .....	70
C) Gestió econòmica financera.....	71
D) Personal	
a) Cos de Lletrats del Consell Jurídic Consultiu .....	71
b) Personal del Consell Jurídic Consultiu .....	72
E) Contractació .....	73
F) Registres	
a) Registre d’entrada i eixida .....	74
b) Registre d’expedients sotmesos a consulta.....	74
c) Registre de resolucions i disposicions recaigudes en assumptes dictaminats pel Consell .....	74

## Segona part

### OBSERVACIONS I SUGGERIMENTS

I – Introducció .....	77
II – Reflexions sobre el silenci administratiu en l'àmbit urbanístic i la responsabilitat patrimonial de l'Administració com a conseqüència.....	79
- El silenci administratiu urbanístic en el dret positiu actual.....	82
- Posicionaments doctrinals i jurisprudencials contradictoris respecte al silenci administratiu <i>contra legem</i> en l'àmbit urbanístic.....	87
- Prevalència de la jurisprudència del Tribunal Suprem sobre la dels tribunals superiors de justícia quant a l'efecte del silenci <i>contra legem</i> en l'àmbit urbanístic .....	89
- El silenci administratiu i l'eventual responsabilitat de l'administració urbanística .....	92
III – Responsabilitat patrimonial per canvis sobrevinguts en l'ordenació territorial o urbanística o en el sistema de gestió.....	97
IV – Sobre l'obligatorietat de remetre l'expedient complet al Consell Jurídic Consultiu sobre l'assumpte sotmés a consulta, així com les eventuales actuacions sobrevingudes a la petició del dictamen i prèvies a la resolució .....	137
V.– Sobre la necessitat d'incorporar una memòria econòmica en els procediments d'elaboració d'avantprojectes de Llei i de Reglaments.....	145





---

---

## PRESENTACIÓ



---

## PRESENTACIÓ

---

Com cada exercici, a més de complir en l'obligació prevista en l'article 77 del nostre Reglament d'elevat al Consell de la Generalitat la Memòria anual d'este Consell Jurídic Consultiu, em complau retre compte del resum d'activitats de la Institució, la satisfactòria execució de la qual ha depés de tots i cada un dels que en ella treballen.

Com pot observar-se en l'apartat dedicat a la funció consultiva, al llarg de l'any 2009 el Ple d'este Consell va aprovar 1.009 dictàmens, 137 més que en l'exercici anterior i, per primera vegada, es van formular més sol·licituds de consulta per part dels ajuntaments i la resta d'ens locals que per la resta d'autoritats consultants.

Un altre fet també significatiu –i que al mateix temps constata l'extensa labor del Consell i altres ens de la Generalitat- és que pràcticament s'haja doblat el nombre de peticions de dictamen sobre projectes de reglaments, amb la qual cosa el 10,25% dels dictàmens emesos va ser sobre esta matèria.

Passant a ressenyar les activitats extraconsultives desenvolupades, del detall de les quals dona compte la present Memòria, vull ressaltar l'organització d'unes Jornades sobre Tècnica Normativa, a les quals durant els dies 24 i 25 de juny van assistir més de 120 representants qualificats de la Generalitat, administracions locals, universitats i consultories jurídiques, iniciativa que respon, com ja he ressaltat en més d'una ocasió, a la preocupació d'este Òrgan consultiu per la correcta aplicació de la tècnica normativa. Precisament per a aprofundir en esta matèria, el Consell va mantindre reunions amb tècnics qualificats de les Institucions de la Unió Europea a Brussel·les i va visitar el Consell d'Estat de Bèlgica, on va mantindre una reunió de treball amb el seu president i diversos dels seus consellers. Finalment, vull destacar dins d'este capítol la presentació dels *Cuadernos Constitucionales* de la Càtedra Fadrique Furió Ceriol en homenatge al Professor el Sr. Juan Ferrando Badía, Conseller que va ser d'esta Casa, acte que va ser presidit pel President de la Generalitat.

En l'apartat d'observacions i suggeriments enguany es realitzen, en primer lloc, unes reflexions sobre el silenci administratiu en l'àmbit urbanístic i, com a conseqüència de la seua existència, el possible resul-

tat de derivar responsabilitat patrimonial a l'Administració. Partint del dictamen 10/2010, de 14 de gener, s'analitza la virtualitat del silenci administratiu en el Dret positiu vigent, tant estatal com autonòmic, així com els posicionaments doctrinals i jurisprudencials contradictoris respecte al silenci administratiu "*contra legem*" en l'àmbit urbanístic i l'eventual responsabilitat patrimonial de l'Administració.

A continuació s'estudia en la Memòria la incidència dels canvis sobrevinguts en l'ordenació territorial o urbanística en l'institut de la responsabilitat patrimonial, tractant-se també els supòsits indemnitzatoris, per a finalitzar analitzant quina és la doctrina d'este Consell en la matèria.

També s'efectuen una sèrie de recomanacions sobre l'obligatorietat de remetre expedients que han de sotmetre's a consulta per les autoritats consultants en tota la seua integritat, així com les eventuais actuacions sobrevingudes a la petició del dictamen, amb la resolució prèvia de l'expedient.

Finalment, figura un comentari sobre la necessitat d'incorporar una Memòria econòmica en els procediments d'elaboració d'Avantprojectes de Llei i de Reglaments, donada la transcendència que això té no sols com s'evidencia de l'aplicació dels criteris d'eficàcia en la gestió i en el control de la despesa pública, sinó també per les conseqüències nefastes que pot ocasionar la seua inexistència quant a la viabilitat de l'Avantprojecte o del Reglament projectat.

*Vicente Garrido Mayol*  
*President*

---

---

---

## INTRODUCCIÓ



## INTRODUCCIÓ

---

La present Memòria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, corresponent a l'any 2009, va ser aprovada pel Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en sessió pública i extraordinària celebrada el dia 22 d'abril del 2010.

S'ha elaborat per a complir al que disposa l'article 77 del seu Reglament (aprovat per Decret 138/1996, de 16 de juliol), que preceptua el següent:

*“Anualment, el Consell Jurídic Consultiu elevarà al Govern Valencià una memòria en què, en ocasió d'exposar l'activitat del Consell en el període anterior, podrà arreplegar les observacions sobre el funcionament dels servicis públics que resulten dels assumptes consultats, i els suggeriments de disposicions generals i mesures a adoptar per al millor funcionament de l'administració”.*

---





---

---

**Primera part**

**EXPOSICIÓ DE L'ACTIVITAT DEL  
CONSELL JURÍDIC CONSULTIU  
DE LA COMUNITAT VALENCIANA  
DURANT L'ANY 2009**



## I

### COMPOSICIÓ DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

---

#### ***President***

Hble. Sr. Vicente Garrido Mayol

#### ***Conseller-Vicepresident***

Il·lm. Sr. Miguel Mira Ribera

#### ***Consellers***

Il·lm. Sr. Vicente Cuñat Edo

Il·lm. Sr. José Díez Cuquerella

Il·lm. Sr. Alberto Jarabo Calatayud

Il·lma. Sra. Ana Castellano Vilar

#### ***Secretari General***

Il·lm. Sr. Federico Fernández Roldán

### SECCIONS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU 31 de desembre de 2009

---

L'article 63 del Reglament del Consell Jurídic preveu l'existència de cinc seccions permanents, presidida cada una d'elles per un conseller electiu i integrades per un o més lletrats. La seua comesa és l'elaboració dels projectes de dictamen, sense perjudici de les ponències assumides pel President.

**Secció 1<sup>a</sup>** - Presidida per l'Il·lm. Sr. Miguel Mira Ribera

**Secció 2<sup>a</sup>** - Presidida per l'Il·lm. Sr. Vicente Cuñat Edo

**Secció 3<sup>a</sup>** - Presidida per l'Il·lm. Sr. José Díez Cuquerella

**Secció 4<sup>a</sup>** - Presidida per l'Il·lm. Sr. Alberto Jarabo Calatayud

**Secció 5<sup>a</sup>** - Presidida per la Il·lma. Sra. Ana Castellano Vilar

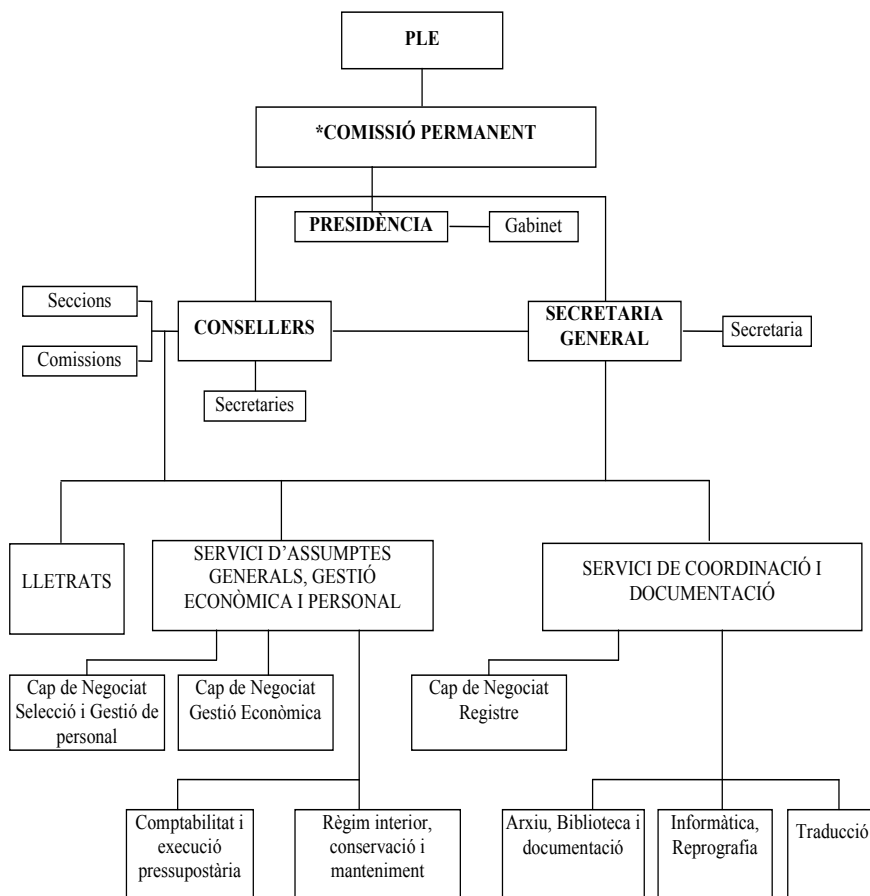
### LLETRATS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

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

---

## II

### ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU



\* Després de la nova redacció donada a l'article 54 del Reglament del Consell Jurídic Consultiu, operada pel Decret 161/2005, de 4 de novembre, del Consell de la Generalitat, el Consell Jurídic actua en Ple, i es pot constituir una Comissió Permanent, de la qual formarien part el president i els consellers electius, i que estaria assistida pel secretari general.



### III

#### FUNCIO CONSULTIVA

A continuació es reflectix l'evolució de la producció consultiva en cada un dels tretze exercicis tancats del Consell Jurídic Consultiu:

<b>Any</b>	<b>Consultes rebudes</b>	<b>Dictàmens aprovats</b>
2009	1034	1009
2008	831	872
2007	911	1119
2006	1187	843
2005	620	621
2004	533	545
2003	702	664
2002	583	591
2001	564	563
2000	571	527
1999	457	419
1998	681	711
1997	402	304

### A

#### ESTADÍSTICA D'ASSUMPTES DICTAMINATS (1 DE GENER DE 2009 A 31 DE DESEMBRE DE 2009)

<b>I. Dictàmens aprovats en Ple</b>	<b>1009<sup>1</sup></b>
<b>II. Plens celebrats</b>	<b>41</b>

<sup>1</sup>Dels 1009 dictàmens emesos, 123 corresponen a expedients de l'exercici 2008.

## III. Classificació dels assumptes per autoritat consultant

Corts Valencianes (Mesa)	1
Vicepresident Primer del Consell i Conseller de Presidència	4
Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació	8
Conselleria de Benestar Social	13
Conselleria de Cultura, Educació i Esport	1
Conselleria de Cultura i Esport	2
Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació	10
Conselleria d'Educació	64
Conselleria de Governació	8
Conselleria d'Indústria, Comerç i Innovació	4
Conselleria d'Infraestructures i Transport	57
Conselleria d'Immigració i Ciutadania	6
Conselleria de Justícia i Administracions Públiques	18
Conselleria de Medi Ambient, Aigua, Urbanisme i Habitatge	42
Conselleria de Sanitat	251
Conselleria de Turismo	4
Ajuntament d'Agost	1
Ajuntament d'Agullent	1
Ajuntament d'Albaida	1
Ajuntament d'Albatera	1
Ajuntament d'Aldaia	3
Ajuntament d'Alfafar	4
Ajuntament d'Alacant	35
Ajuntament d'Almussafes	1
Ajuntament d'Alpuente	2
Ajuntament d'Altea	1
Ajuntament d'Alzira	1



Ajuntament d'Antella	1
Ajuntament d'Aspe	7
Ajuntament de Banyeres de Mariola	3
Ajuntament de Bellreguard	4
Ajuntament de Benetússer	4
Ajuntament de Benicarló	4
Ajuntament de Benicàssim	7
Ajuntament de Benifaió	2
Ajuntament de Benigànim	1
Ajuntament de Benissa	4
Ajuntament de Bétera	8
Ajuntament de Bigastro	1
Ajuntament de Bocairent	1
Ajuntament de Buñol	3
Ajuntament de Burjassot	2
Ajuntament de Burriana	1
Ajuntament de Busot	1
Ajuntament de Calp	7
Ajuntament de Canals	1
Ajuntament de Carlet	3
Ajuntament de Castalla	1
Ajuntament de Castelló	23
Ajuntament de Xilxes	3
Ajuntament de Chiva	2
Ajuntament de Cocentaina	3
Ajuntament de Cortes de Pallás	1

## FUNCIÓ CONSULTIVA

---

---

Ajuntament de Crevillent	12
Ajuntament de Cullera	3
Ajuntament de Dénia	5
Ajuntament del Campello	6
Ajuntament d'Elx	32
Ajuntament d'Elda	19
Ajuntament de l'Eliana	4
Ajuntament dels Poblets	1
Ajuntament de Finestrat	1
Ajuntament de Gandia	18
Ajuntament de Gata de Gorgos	1
Ajuntament de Godelleta	1
Ajuntament de Guardamar del Segura	5
Ajuntament d'Ibi	3
Ajuntament de Xàbia	3
Ajuntament de la Llosa	2
Ajuntament de la Llosa de Ranes	1
Ajuntament de la Pobla de Vallbona	3
Ajuntament de la Pobla Llarga	2
Ajuntament de la Romana	1
Ajuntament de la Vall d'Uixó	1
Ajuntament de la Vila Joiosa	5
Ajuntament de Lliria	1
Ajuntament de Llutxent	8
Ajuntament de Manuel	1
Ajuntament de Massamagrell	3
Ajuntament de Massanassa	1
Ajuntament de Mislata	7

Ajuntament de Monòver	4
Ajuntament de Montserrat	2
Ajuntament de Muro d'Alcoi	3
Ajuntament de Mutxamel	10
Ajuntament de Novelda	16
Ajuntament d'Oliva	4
Ajuntament de l'Olleria	3
Ajuntament d'Olocau	1
Ajuntament d'Onda	7
Ajuntament d'Orihuela	1
Ajuntament d'Oropesa del Mar	2
Ajuntament de Palmera	1
Ajuntament de Parcent	1
Ajuntament de Pedreguer	1
Ajuntament de Pego	1
Ajuntament de Peñíscola	2
Ajuntament de Petrer	8
Ajuntament de Picassent	4
Ajuntament de Pilar de la Horadada	1
Ajuntament de Puçol	7
Ajuntament de Quart de Poblet	1
Ajuntament de Requena	2
Ajuntament de Riba-roja de Túria	4
Ajuntament de Rocafort	1
Ajuntament de San Fulgencio	1
Ajuntament de Sant Vicent del Raspeig	3
Ajuntament de Sant Joan de Moró	1
Ajuntament de Santa Pola	11

## FUNCIÓ CONSULTIVA

---

---

Ajuntament de Sax	5
Ajuntament de Silla	1
Ajuntament de Simat de la Valldigna	1
Ajuntament de Sollana	1
Ajuntament de Tavernes de la Valldigna	4
Ajuntament de Teulada	4
Ajuntament de Torrebaja	1
Ajuntament de Torreveija	18
Ajuntament d'Utiel	1
Ajuntament de València	58
Ajuntament de Vila-real	5
Ajuntament de Vilafamés	1
Ajuntament de Villena	10
Ajuntament de Vinaròs	7
Ajuntament de Xeraco	1
Ajuntament de Xirivella	1
Ajuntament de Xixona	1
Ajuntament de Zarra	1
Consorcio Gestió Residus Sòlids Urbans (Baix Vinalopó)	1
Consorcio Pla Zonal de Residus Zona I	1
Diputació Provincial d'Alacant	1
Diputació Provincial de Castelló	3
EMTRE	1
Institut Valencià d'Atenció als Discapacitats (IVADIS)	3
Mancomunitat Ribera Alta	1
Sindicatura de Comptes	2
Universitat de València	4
Universitat Politècnica de València	2
<b>TOTAL</b>	<b>1034</b>

**IV. Classificació dels dictàmens per matèries**

**Consultes preceptives**

*(article 10 Llei 10/1994, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana)*

Avantprojectes de Lleis (article 10.2)	9
Projecte de Decrets Legislatius (article 10.3)	0
Projectes de Reglaments o disposicions de caràcter general (article 10.4)	106
Recursos d'Inconstitucionalitat i conflictes de competència davant el Tribunal Constitucional (article 10.5)	0
Convenis de cooperació entre la Generalitat i altres Comunitats Autònomes (article 10.6)	0
Indemnitzacions de danys i perjudicis i responsabilitat patrimonial (article 10.8.a)	804
Revisió d'ofici d'actes administratius (article 10.8.b)	40
Contractes administratius (article 10.8.c)	42
Concessions administratives (article 10.8.d)	0
Modificació dels plans d'urbanisme, les normes complementàries i subsidiàries i els programes d'actuació que tinguen per objecte una diferent zonificació o ús urbanístic de les zones verdes o dels espais lliures previstos (article 10.8.e)	21
Recursos extraordinaris de revisió (article 10.8.g)	5
Qualsevol altra matèria, competència de la Generalitat o de les administracions locals radicades en la Comunitat Valenciana, respecte a la qual les lleis estableixen l'obligació de demanar dictamen (article 10.10)	0

**Consultes facultatives**

*(article 9 Llei 10/1994, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana)*

7

Exp. 183/2009 de l'Ajuntament de Chiva relatiu a la consulta facultativa en relació amb el conflicte sorgit en l'aplicació d'una Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana.

Exp. 203/2009 de l'Ajuntament de Finestrat relatiu a la consulta facultativa sobre quina Administració correspon exercir les competències relatives a la restauració de la legalitat urbanística infringida quan es tracta d'infraccions greus o molt greus en el sòl no urbanitzable.

Exp. 279/2009 relatiu a l'Acord adoptat per la Mesa de les Corts Valencianes, en relació al Reglament de pensions parlamentàries i altres prestacions econòmiques dels exdiputats i exdiputades de les Corts.

Exp. 328/2009 de la Conselleria d'Infraestructures i Transport relatiu a la concessió administrativa per a l'explotació de la instal·lació nàutica esportiva en Port Blanc (Calp).

Exp. 569/2009 de la Sindicatura de Comptes relatiu entre altres qüestions al dret al reingrés d'una funcionària que era ajudant d'auditoria del grup C.

Exp. 634/2009 de l'Ajuntament de Zarra relatiu a l'adquisició d'un immoble de la Cooperativa Agrícola del Municipi per part del consistori.

Exp. 796/2009 de la Sindicatura de Comptes sobre la sol·licitud de reingrés al servei actiu presentada per un funcionari de carrera, Lletrat de la Institució.

### V. Percentatge dels dictàmens per matèries

Avantprojectes de lleis	0,87%
Projectes de Decrets-Legislatius	0%
Projectes de Reglaments	10,25%
Recursos d'Inconstitucionalitat	0%
Convenis de cooperació amb altres CC AA	0%
Indemnització de danys i perjudicis	77,76%
Revisió d'ofici d'actes administratius	3,87%
Contractes administratius	4,06%
Declaració caducitat concessió administrativa	0%
Modificació del planejament urbanístic	2,03%

Recursos extraordinaris de revisió	0,48%
Qualsevol altra matèria, respecte a la qual les lleis estableixen l'obligació de demanar el dictamen	0%
Consultes facultatives	0,68%

**VI. Dictàmens emesos amb caràcter d'urgència** 64

**VII. Assumptes deixats sobre la taula (art. 60 Reglament)** 12

**VIII. Assumptes rebutjats pel Ple (art. 58 Reglament)** 26

**IX. Assumptes retirats de l'ordre del dia de la sessió** 9

**X. Vots particulars emesos** 40

- Dictamen 021/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 023/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 048/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 123/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 127/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 164/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 195/2009, aprovat per unanimitat amb vot particular concurrent del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 232/2009, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. Ana Castellano.

- Dictamen 238/2009, aprovat per unanimitat amb vot particular concurrent del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 347/2009, aprovat per unanimitat amb vot particular concurrent de la Consellera Il·lma. Sra. Ana Castellano.
- Dictamen 368/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 370/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 383/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 409/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 412/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 416/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 464/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 531/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 555/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 557/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 559/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 569/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 577/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 630/2009, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. Ana Castellano.
- Dictamen 663/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.



- Dictamen 690/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 699/2009, aprovat per unanimitat amb vot particular concurrent del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 737/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 753/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 780/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 786/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 826/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 920/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 931/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 936/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 938/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.
- Dictamen 963/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Miguel Mira, a què s'adherix el President Hble. Sr. Vicente Garrido.
- Dictamen 997/2009, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Vicente Cuñat i vot concurrent del Conseller Il·lm. Sr. Alberto Jarabo.

## XI. Sentit de les resolucions recaigudes en assumptes dictaminats<sup>2</sup>

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

Les dades referides a 2009 sols inclouen les comunicacions rebudes fins el 31 de desembre de 2009, i falta rebre a eixa data 553 resolucions d'assumptes dictaminats el 2009.

En el següent quadre es reflectixen les matèries en què s'ha produït discrepància entre el criteri del Consell Jurídic Consultiu i el de l'autoritat consultant:

MATÈRIA	ASSUMPTE	DICTAMEN
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per F.F.V. i altres per incompliment d'un conveni urbanístic.</i>	<i>003/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.D.T.C. per deficient assistència sanitària prestada al seu marit.</i>	<i>010/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per J.M.G. per negligent actuació mèdica.</i>	<i>013/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per A.H.P. per lesions sofrides en una via pública.</i>	<i>026/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.C.C.C. per error de diagnòstic</i>	<i>046/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.I.L.T. per deficient assistència sanitària</i>	<i>061/2009</i>

<sup>2</sup> De conformitat amb el que disposa l'article 7 del Reglament, l'autoritat consultant comunicarà al Consell Jurídic Consultiu, en el termini de quinze dies següents a la seua adopció, les resolucions o disposicions generals aprovades després de la consulta. Fins el 31.12.2009 s'havien comunicat un total de 7.487 resolucions.

<b>MATÈRIA</b>	<b>ASSUMPTE</b>	<b>DICTAMEN</b>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per D.F.R. per error de diagnòstic.</i>	<i>063/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per F.J.M.O. per una caiguda en via pública.</i>	<i>065/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per B.M.L.H. per una caiguda en via pública.</i>	<i>066/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per C.D.M. per una caiguda en via pública.</i>	<i>078/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per V.Q.M. pels danys sofrits en caure a terra en una vorera del municipi.</i>	<i>084/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per R.T.A. pels danys sofrits per contagi VHC amb ocasió d'una intervenció quirúrgica.</i>	<i>088/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.A.S.L i fills per error de diagnòstic.</i>	<i>105/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.A.B.LL. per deficient assistència sanitària.</i>	<i>110/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per J.D.M. per danys ocasionats com a conseqüència d'un incendi.</i>	<i>116/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per C.S.M. per embossament del col·lector d'una finca per arrels d'arbre.</i>	<i>125/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada F.T.A. per caiguda en via pública.</i>	<i>137/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada J.V.P.A. per no poder contractar el subministrament d'energia elèctrica.</i>	<i>154/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per J.L.V.M. i altres per retard en el diagnòstic.</i>	<i>164/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per J.N.P. per negligència mèdica.</i>	<i>180/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per G.R.R. i altres pels danys sofrits en el seu habitatge per la caiguda d'un arbre.</i>	<i>181/2009</i>

MATÈRIA	ASSUMPTE	DICTAMEN
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.G.B. pels danys sofrits en tancar-se una porta d'accés a una dependència municipal.</i>	<i>195/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per F.R.I. per caiguda en via pública.</i>	<i>225/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada V.A.H. per una caiguda en via pública.</i>	<i>229/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per J.M.S. per danys físics i psíquics sofrits per suportar sorolls que provenen d'una fàbrica.</i>	<i>280/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per A.P.C. per error de diagnòstic.</i>	<i>285/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per L.B.M. per danys causats per intervenció quirúrgica.</i>	<i>295/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada J.G.G. per accident sofrit a causa del mal estat de la calçada.</i>	<i>306/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per J.M.T.P. per caiguda en via pública.</i>	<i>313/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per E.M.R. per accident de circulació contra una rotonda en obres.</i>	<i>324/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per G.A.H. per robatori en el seu domicili del vehicle de la seua propietat</i>	<i>364/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.D.G.L. pels danys sofrits en l'hospital en el qual treballava.</i>	<i>392/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per R.D.C. com a conseqüència de la deficient assistència mèdica rebuda.</i>	<i>393/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.A.A.G. i filles per retard en atenció mèdica.</i>	<i>417/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.E.G. pels danys causats en la seua propietat.</i>	<i>444/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per A.J.S.U. per l'assistència mèdica rebuda.</i>	<i>453/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.M.M. per contagi d'hepatitis B crònica.</i>	<i>455/2009</i>

<b>MATÈRIA</b>	<b>ASSUMPTE</b>	<b>DICTAMEN</b>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per E.F. per danys sofrits en un local de la seua propietat durant les festes locals.</i>	<i>476/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.M.M. per l'atenció mèdica rebuda.</i>	<i>518/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.A.S. pel retard en assistència mèdica.</i>	<i>563/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per R.M.R. pels danys ocasionats al seu vehicle per la grua municipal.</i>	<i>576/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.M.N.B. per l'assistència mèdica rebuda.</i>	<i>580/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per C.A.S. pels danys sofrits en el seu viver per les obres de millora de la carretera.</i>	<i>616/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per M.D.D.O. per deficient assistència sanitària rebuda.</i>	<i>628/2009</i>
<i>Projectos de Reglamento</i>	<i>Decret pel qual es modifiquen determinats preceptes del Reglament de Màquines Recreatives i d'Atzar de la Comunitat Valenciana.</i>	<i>634/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per A.P.M. per deficient assistència sanitària rebuda.</i>	<i>651/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per C.P.R. per una caiguda en via pública.</i>	<i>661/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per F.M.M. i altres per error de diagnòstic.</i>	<i>662/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per la L.S.M. per una caiguda en via pública.</i>	<i>693/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per P.R.G. per l'assistència mèdica rebuda.</i>	<i>740/2009</i>
<i>Responsabilitat patrimonial</i>	<i>Formulada per D.P.S. pels danys sofrits en immobles de la seua propietat per fuga d'aigua potable.</i>	<i>848/2009</i>

### **XII. Projectes normatius dictaminats**

En este apartat s'indiquen els avantprojectes de Llei i els projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que han sigut dictaminats durant l'any 2009:

#### **a) Avantprojectes de Llei (article 10.2, Llei 10/1994)**

- *Avantprojecte de Llei de Creació del Comité Valencià per als Assumptes Europeus.*
- *Avantprojecte de Llei de Protecció a la Maternitat.*
- *Avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 10/2007 de Règim Econòmic Matrimonial Valencià.*
- *Avantprojecte de Llei d'Administració Electrònica de la Comunitat Valenciana.*
- *Avantprojecte de Llei de Creació del Col·legi Oficial de Terapeutes ocasionals de la Comunitat Valenciana.*
- *Avantprojecte de Llei de Ciutadania Corporativa.*
- *Avantprojecte de Llei de Règim Local de la Comunitat Valenciana.*
- *Avantprojecte de Llei de Successions.*
- *Avantprojecte de Llei de Mesures Fiscals, Gestió Administrativa i Financera, i d'Organització de la Generalitat.*

#### **b) Projectes de disposicions de caràcter general (article 10.4, Llei 10/1994)**

- *Projecte de Decret pel qual es regula l'aprovació i l'ús de roba de treball per a determinat personal subaltern i conductor de l'administració de la Generalitat.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula el Registre d'Agents de la Cooperació Internacional al Desenvolupament de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es dicten normes de desplegament per a la qualificació, registre i foment de les empreses d'inserció en la Comunitat Valenciana.*

- *Projecte de Decret pel qual es regula la Comissió Interterritorial de Cooperació al Desenvolupament.*
- *Projecte d'Orde de gestió d'assajos clínics i estudis post-autorització observacionals amb medicaments i productes sanitaris.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament que desplega la Llei 4/2001, de 19 de juny, del Voluntariat.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aproven les Normes d'Organització i Funcionament de la Universitat Internacional Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual s'establix el tràmit i resolució dels expedients sancionadors a farmacèutics titulars d'Oficines de Farmàcia, d'acord amb les competències dels actuals òrgans de la Conselleria de Sanitat.*
- *Projecte de Decret pel qual es crea i regula l'Observatori de necessitats de recursos humans especialitzats del Sistema Sanitari Valencià de la Conselleria de Sanitat.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'aproven directrius extraordinàries per a l'aprofitament, gestió i control del conill de muntanya en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret sobre autorització i registre de laboratoris en l'àmbit de la producció i sanitat animal en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula el dret a la Segona Opinió Mèdica en l'àmbit del Sistema Sanitari Públic Valencià.*
- *Projecte de Decret pel qual es regulen les actuacions en matèria de certificació d'eficiència energètica d'edificis.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula la integració dels funcionaris pertanyents a la subescala de Secretaria-Intervenció de l'escala de funcionaris amb habilitació de caràcter estatal que presten servicis en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es crea i regula el catàleg valencià d'espècies de flora amenaçades, s'establixen mesures addicionals de conservació i es modifica el Decret 218/1994 pel que s'establix i regula la figura de protecció d'espècies denominada microreserva vegetal.*
- *Projecte de Decret pel qual es declara paratge natural municipal l'enclavament denominat Les Fontanelles, terme municipal de Corbera.*
- *Projecte d'Orde relatiu a la protecció dels drets dels consumidors i usuaris davant de la implantació de la Televisió Digital Terrestre.*

- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la Llei 11/2008, de Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula la concessió de distincions en matèria de protecció civil de la Generalitat.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Pla autonòmic d'Habitatge de la Comunitat Valenciana 2009-2012.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament regulador dels blocs i conjunts d'habitatges turístics denominats apartaments, vil·les, xalets, bungalows i semblants en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament regulador dels habitatges turístics denominats apartaments, vil·les, xalets, bungalows i semblants i de les empreses gestores, entitats i persones físiques dedicades a la seua cessió en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aproven els estatuts de l'Institut Superior d'Ensenyances Artístiques de la Comunitat Valenciana.*
- *Proposta d'Acord del Consell d'ampliació de la Xarxa de Zones d'Especial Protecció per a les Aus (ZEPA) de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament del procediment de concessió de la Distinció de la Generalitat Valenciana a víctimes d'actes terroristes o com a reconeixement per la lluita contra el terrorisme.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova la Cartera de Servicis de Salut Pública.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 15/2008, de 5 de desembre, d'Integració de les Persones Immigrants en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es crea la Xarxa de Laboratoris amb funcions en Seguretat Alimentària de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es crea el Sistema de Vigilància Sanitària dels Riscos Ambientals.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'aprova la modificació de fitxers amb dades de caràcter personal gestionats per la Conselleria d'Educació.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament d'Habitatges de Protecció Pública.*



- *Projecte de Decret 16/2008, pel qual es regula el Conveni d'Assistència Sanitària a pacients privats.*
- *Projecte d'Orde per la qual es regula l'organització i funcionament de la central de Compres de Béns i Servicis.*
- *Projecte d'Orde per la qual es regulen els cursos preparatoris de les proves d'accés a la formació professional en centres docents de la Comunitat Valenciana, que impartisquen ensenyances de cicles formatius i s'establix el procediment d'admissió per a cursar ensenyances finançades amb fons públics en centres docents.*
- *Projecte d'Orde per la qual es regula el procediment per a la cobertura temporal de places a què li resulta d'aplicació el Decret 71/1989, de 15 de maig, sobre regulació dels òrgans de gestió de personal de la Conselleria i òrgans dependents.*
- *Projecte d'Orde per la qual es fixen els períodes hàbils de caça i s'establixen les vedes especials per a la temporada 2009-2010 en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aproven les exigències de disseny i qualitat en edificis d'habitatge i allotjament.*
- *Projecte de Decret pel qual es regulen els Servicis d'Atenció i Informació al Pacient (SAIP).*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament de Rehabilitació d'Edificis i Habitatges.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en Programació de la Producció en Fabricació Mecànica.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en Manteniment d'Instal·lacions Tèrmiques i de Fluids.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en Carrosseria.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en desplegament de Projectes d'Instal·lacions Tèrmica i de Fluids.*

- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en Automoció.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en Instal·lacions Elèctriques i Automàtiques.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en Planta Química.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en Química Industrial.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en Construccions Metàl·liques.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en Soldadura i Caldereria.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior de Laboratori d'Anàlisi i de Control de Qualitat.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en Mecanitzat.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en Emergències Sanitàries.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en Audiologia Protètica.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en Sistemes Microinformàtics i Xarxes.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en Servicis en Restauració.*

- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en forn, rebosteria i confiteria.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en Confecció i Moda.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en Patronatge i Moda.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en Desenvolupament i Fabricació de Productes Ceràmics.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en Olis d'Oliva i Vins.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en Vitivinicultura.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle Formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en Cuina i Gastronomia.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Mitjà corresponent al títol de Tècnic en Farmàcia i Parafarmàcia.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en Educació Infantil.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en Gestió d'Allotjaments Turístics.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix per a la Comunitat Valenciana el currículum del cicle formatiu de Grau Superior corresponent al títol de Tècnic Superior en Eficiència Energètica i Energia Solar Tèrmica.*
- *Projecte d'Orde per la qual es desplega l'article 10, Drets de salut en el medi escolar, de la Llei 8/2008, de 20 de juny, dels Drets de Salut de*

*Xiquets i Adolescents, adscriuint els Centres Educatius als Centres de Salut.*

- *Projecte de Decret pel qual es regulen les activitats d'ordenació, control i assistència farmacèutica en els centres sociosanitaris i en els servicis d'ajuda a domicili.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula la concessió de beques.*
- *Projecte d'Orde per la qual es regula el personal de cabina de projecció en locals cinematogràfics.*
- *Projecte de Decret pel qual s'establixen les actuacions dels Òrgans de la Conselleria de Sanitat en la prevenció i atenció de les agressions als treballadors del Sistema Sanitari Públic de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula el Registre de concessionaris de ràdio i televisió de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Orde per la qual es regula l'entrega de projectes d'obra en format digital en la Conselleria d'Infraestructures i Transport.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament de Casinos de Joc de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es modifiquen determinats preceptes del Reglament de Salons Recreatius i de Joc de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es modifiquen determinats preceptes del Reglament de Màquines Recreatives i d'Atzar de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova la modificació del Reglament pel qual es regulen les pràctiques de Policia Sanitària Mortuòria en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Orde de la Conselleria de Governació per la qual es creen, modifiquen i suprimixen determinats Fitxers de Dades de Caràcter Personal.*
- *Projecte d'Orde de la Conselleria de Cultura i Esport per la qual es regula l'entrega de projectes d'obra en format digital en la Conselleria d'Infraestructures i Transport.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula la Conferència General de Ciència i Tecnologia (CONCITEC) i la seua Comissió Tècnica Permanent.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aproven mesures per al control d'espècies exòtiques invasores en la Comunitat Valenciana.*

- *Projecte de Decret pel qual es regula el Sistema d'Informació en Salut Pública.*
- *Projecte d'Orde per la qual es crea el fitxer informatitzat "Valencians residents en la Comunitat de Madrid".*
- *Projecte de Decret pel qual es modifica el Reglament de Cambres Oficials de Comerç, Indústria i Navegació de la Comunitat Valenciana i el seu Consell.*
- *Projecte de Decret pel qual es declara Paratge Natural Municipal l'enclavament denominat Barranco de la Hoz, en el terme municipal d'Enguera.*
- *Projecte de Decret pel qual es declara Paratge Natural Municipal l'enclavament denominat La Sierra, en el terme municipal de Redován.*
- *Projecte de Decret pel qual es declara Paratge Natural Municipal l'enclavament denominat Barranco de la Fosch, en el terme municipal de Montesa.*
- *Projecte de Decret pel qual es declara Paratge Natural Municipal l'enclavament denominat La Colaita, en el terme municipal de Llombai.*
- *Projecte d'Orde per la qual es desplega el capítol XXIII de la Llei 16/2008, de 22 de desembre, de Mesures Fiscals, de Gestió Administrativa i Financera, i d'Organització de la Generalitat, relatiu al Pla de Modernització de les Concessions de Transport Públic Regular Permanent de Viatgers per carretera.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula l'acreditació de les Agències per al Foment de la Innovació Comercial.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establixen mesures fitosanitàries obligatòries per al control i eradicació de la plaga *Rhynchophorus Ferrugineus* (Olivier, 1790), i es qualifica d'utilitat pública la lluita contra el gènere *Rhynchophorus Ferrugineus*.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'aproven les condicions de disseny i qualitat en desplegament de l'esmentat Decret 151/2009, de 2 d'octubre.*
- *Projecte de Decret pel qual s'establixen els Instruments Generals del Sistema per a la Modernització i la millora de la Qualitat dels servicis públics dels Ens, Organismes i entitats del Sector Públic dependent de la Generalitat.*
- *Projecte de Decret pel qual es designa en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, determinats municipis com a Zones Vulnerables a la contaminació de les aigües per nitrats procedents de fonts agràries.*

- *Projecte d'Orde per la qual es creen fitxers amb dades de caràcter personal de l'Agència Valenciana de l'Energia.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'establix el Codi Valencià de Bones Pràctiques Agràries.*
- *Projecte de Decret de modificació del Decret 198/2003, de 3 d'octubre, pel qual s'establixen els criteris de selecció aplicables en els procediments d'autorització de noves Oficines de Farmàcia.*
- *Projecte d'Orde per la qual es regula la gestió de Tresoreria del Sector Públic Valencià.*
- *Projecte de Decret pel qual es regulen els cursos de formació en benestar animal.*
- *Projecte d'Orde per la qual es desplega el procediment per a l'homologació dels cursos pels quals s'impartix l'ensenyança específica d'ensinistrador caní i el procediment d'inscripció en el Registre d'Ensinistradors Canins Capacitats, regulat en el Decret 145/2000, de 26 de setembre, pel qual es regula en la Comunitat, la tinença d'animals potencialment perillosos.*
- *Projecte de Decret pel qual es desplega reglamentàriament l'Observatori Permanent de la Família i Infància de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la Llei 4/2003, de 26 de febrer, d'Espectacles Públics, Activitats Recreatives i Establiments Públics.*
- *Projecte de Decret pel qual es modifica el Decret 182/2006, d'1 de desembre, pel qual s'establixen les condicions i els requisits específics per a l'autorització dels Habitatges Tutelats per a persones amb discapacitat física o amb malaltia mental crònica.*
- *Projecte de Decret sobre la comunicació de la celebració de mercats, fires, concursos, subhastes i exposicions temporals d'animals de companyia en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Orde per la qual es creen, modifiquen i suprimixen diversos fitxers de dades de caràcter personal.*
- *Projecte de Decret de modificació del Decret 91/2002 sobre Registre dels Titulars d'Activitats d'Acció Social, i de Registre i Autorització de Funcionament dels Servicis i Centres d'Acció Social en la Comunitat Valenciana.*

## B

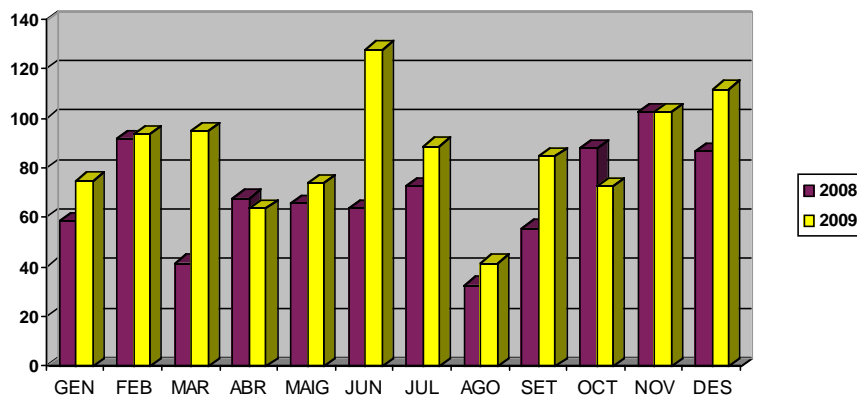
### ESTADÍSTICA D'ASSUMPTE SOTMETSOS A CONSULTA (1 DE GENER DE 2009 A 31 DE DESEMBRE DE 2009)

#### I. PETICIONS DE DICTAMEN (1034)

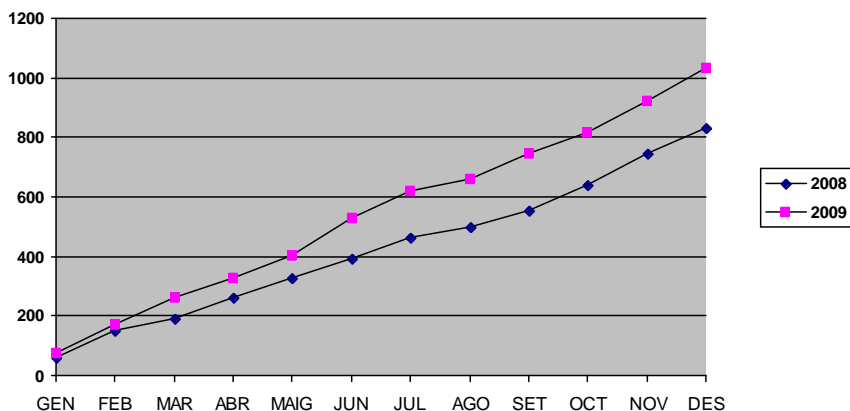
##### a) Sol·licituds

Durant l'any 2009 s'han sol·licitat al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana un total de 1034 dictàmens, front als 831 dictàmens demandats en l'any 2008.

**Número de sol·licituds registrades en el Consell Jurídic Consultiu per mesos**



Número global de sol·licituds registrades en el  
Consell Jurídic Consultiu



**II. Dictàmens sol·licitats urgents** 64

**III. Assumptes retornats** 0

**IV. Assumptes en els quals s'han demanat antecedents, amb suspensió de termini per a emetre dictamen i devolució de l'expedient** 44

D'este número, en 29 casos es va complir la petició d'antecedents durant l'exercici, i queden per tant 15 peticions sense que per l'Administració s'haja contestat.

**V. Advertències a la Generalitat per omissió de petició de dictamen preceptiu (article 8 Reglament)** 5

- Orde de 28 de novembre del 2008, de la Conselleria d'Infraestructures i Transport per la qual s'aprova la norma de seccions de ferm de la Comunitat Valenciana.



- *Orde de 12 de desembre del 2008, de la Conselleria d'Agricultura, Pesca i Alimentació per la qual s'establix el Programa d'Actuació sobre les Zones Vulnerables designades en la Comunitat Valenciana.*
- *Orde de 26 de desembre del 2008, de la Conselleria d'Educació per la qual s'establix el procediment que s'ha de seguir pels centres docents de la Comunitat Valenciana per a sol·licitar l'accés al règim de convenis o concerts educatius, o convenis o concerts econòmics singulars, la seua renovació, la seua pròrroga, o la modificació d'estos i s'aproven els models de documents administratius en què s'han de formalitzar els esmentats convenis o concerts.*
- *Orde de 31 de març del 2009, de la Conselleria de Sanitat per la qual es regula el reconeixement d'interés sanitari per a actes de caràcter científic que tinguen lloc a la Comunitat Valenciana.*
- *Decret 67/2009, de 15 de maig, de la Conselleria de Cultura i Esport, pel qual es declara Bé d'Interés Cultural, amb la categoria d'Espai Etnològic, el Barranc dels Molins, d'Ares del Maestre.*

---

## C

### **QUANTIA RECLAMADA EN ELS EXPEDIENTS DE RESPONSABILITAT PATRIMONIAL QUE HAN SIGUT DICTAMINATS DURANT L'EXERCICI 2009**

---

La quantitat mínima reclamada ha sigut de 359 euros (Dictamen 659/2009, exp. 538/2009) i la màxima de 40.250.928,29 euros (Dictamen 323/2009, exp. 214/2009).

---



## IV

### FUNCIONAMENT DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

---

#### A

##### INTRODUCCIÓ

---

#### **a) La Mesa de Les Corts va visitar el Consell Jurídic Consultiu**

El dia 13 de gener, atenent una invitació del President del Consell, la Mesa de Les Corts va visitar la seu del Consell Jurídic Consultiu.

En el transcurs de la visita, el President del Consell Jurídic Consultiu va imposar la insígnia del Consell a la Presidenta de Les Corts, la Sra. María Milagrosa Martínez Navarro.

Aixa mateix es va oferir un esmorzar en el qual van participar tant els membres del Consell Jurídic Consultiu com els de la Mesa de Les Corts.

#### **b) Firma del Conveni de col·laboració entre el Consell Jurídic Consultiu i la Universitat Miguel Hernández d'Elx**

El 25 de febrer va tindre lloc, en la seu del Consell Jurídic Consultiu, la firma per part d'esta Institució i de la Universitat Miguel Hernández d'Elx d'un conveni de col·laboració en virtut del qual estudiants dels últims cursos de la llicenciatura en Dret de la Universitat elxana podran realitzar pràctiques formatives en el Consell Jurídic Consultiu.

Les pràctiques tenen com a objecte l'aprofundiment en el coneixement de l'activitat del Consell i del Dret Públic valencià. Per a això, els estudiants col·laboren tant amb el cos de lletrats del Consell com amb el Servei de Documentació i Coordinació.

El Conveni va ser subscrit pel President del Consell Jurídic Consultiu, el Sr. Vicente Garrido Mayol, i el Rector de la Universitat, el Sr. Jesús Rodríguez Marín.

### **c) Visita a les Institucions Europees**

Els dies 11 i 12 de maig els membres del Consell Jurídic Consultiu van visitar la ciutat de Brussel·les, a fi de mantindre una sèrie de reunions de treball amb alts funcionaris i representants de les principals institucions de la Unió per tal de conèixer els instruments de tècnica normativa que s'apliquen i el procediment d'elaboració de les normes, especialment de cara a l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa.

Així, el President del Consell Jurídic Consultiu, el Sr. Vicente Garrido, diversos consellers i el Secretari General van mantindre trobades de treball amb alts funcionaris dels servicis jurídics del Consell de la Unió, de la Comissió i del Comitè de les Regions. També van participar en una reunió amb responsables del Comitè d'Assumptes Legals del Parlament Europeu.

El dia 11 els membres del Consell Jurídic Consultiu van visitar el Consell d'Estat de Bèlgica, on van ser rebuts pel President de la Institució, el Sr. Robert Andersen, i diversos dels seus consellers. El Consell Jurídic Consultiu és el primer òrgan consultiu de caràcter autonòmic que ha sigut rebut en el Consell d'Estat belga, que a més acull la seu de l'Associació de Consells d'Estat i les Jurisdiccions Administratives Supremes de la Unió Europea.

Durant la visita, la comitiva del Consell Jurídic Consultiu també va visitar la seu de la Fundació Comunitat Valenciana-Regió Europea, on el president del Suprem Òrgan Consultiu va impartir una conferència divulgativa de la labor del Consell.

### **d) Presa de possessió de noves Lletrades**

El dia 9 de juny van prendre possessió com a Lletrades del Consell Jurídic Consultiu la Sra. Constanza E. Sánchez Henares i la Sra. Teresa P. Vidal Martín, les quals es van incorporar al Cos de Lletrats del Consell després d'haver superat l'oposició convocada per Resolució del President del Consell Jurídic Consultiu de 19 de juliol del 2007.

L'acte, que va ser presidit pel President de la Institució, el Sr. Vicente Garrido Mayol, va comptar amb la presència de nombrosos assistents, entre els quals es trobaven el Síndic Major de Comptes, el Sr. Rafael Vicente Queralt, la Presidenta de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, la Sra. Ascensió Figueres Górriz, i el Subsecretari de la Conselleria d'Immigració i Ciutadania, el Sr. Alexandre H. Català i Bas.

## **e) Jornades sobre Tècnica Normativa**

Els dies 24 i 25 de juny van tindre lloc unes jornades sobre tècnica normativa en la seu de la Institució.

A les jornades van assistir 119 persones, majoritàriament personal al servei de les administracions públiques de la Comunitat Valenciana, principalment de la Generalitat i de les administracions locals. El seu desenvolupament va ser el següent:

### **DIMECRES 24 DE JUNY**

#### **9.45 h. Conferència inaugural**

---

##### **El procediment d'elaboració dels projectes de llei**

Hble. Sr. Vicente Garrido Mayol  
*President del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*

#### **10.30 h. El procediment d'elaboració dels reglaments.**

---

Sr. Juan José Lavilla Rubira  
*Lletrat de les Corts Generals. Advocat.  
Professor Titular de Dret Administratiu. Universitat Complutense de Madrid.*

#### **11.15 h. Col·loqui**

---

Modera: Il·lm. Sr. Miguel Mira Ribera  
*Conseller Vicepresident del Consell Jurídic Consultiu*

#### **11.30 h. Pausa**

#### **12.00 h. La importància de la tècnica normativa en l'elaboració de les normes**

---

Il·lm. Sr. José Leandro Martínez-Cardós Ruiz  
*Lletrat del Consell d'Estat*

### 12.45 h. Col·loqui

---

Modera: Il·lm. Sr. Federico Fernández Roldán  
*Secretari General del Consell Jurídic Consultiu*

### 13.00 h. **Incidència dels errors en la redacció de les normes respecte a la seua entrada en vigor**

---

Sr. Juan Antonio Martínez Corral  
*Lletrat de les Corts Valencianes*

### 13.45 h. Col·loqui

---

Modera: Il·lm. Sr. José R. Díez Cuquerella  
*Conseller del Consell Jurídic Consultiu*

### 17.30 h. **La tècnica normativa en la Unió Europea**

---

Fernando Santaolalla López

*Professor Titular de Dret  
Lletrat de les Corts Generals. Director d'Estudis del  
Senat.Constitucional. Universitat d'Alcalá de Henares.*

### 18.15 h. Col·loqui

---

Modera: Il·lm. Sr. Alberto Jarabo Calatayud  
*Conseller del Consell Jurídic Consultiu*

### 18.30 h. **La tècnica normativa en el Dret Comparat**

---

Sra. Rosario Tur Ausina

*Professora de Dret Constitucional. Universitat Miguel Her-  
nández d'Elx*

### 19.15 h. Col·loqui

---

Modera: Il·lma. Sra. Ana M<sup>a</sup> Castellano Vilar  
*Consellera del Consell Jurídic Consultiu*

## DIJOUS 25 DE JUNY

---

### 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 Generali-  
dad de Cataluña. Catedrático de Derecho Administrativo.  
Universitat de Barcelona*

## 10.45 h. Col·loqui

---

Modera: Hble. Sr. Vicente Garrido Mayol  
*President del Consell Jurídic Consultiu*

## 11.30 h. Pausa

---

## 12.00 h. **Processos d'autonomia normativa entre perfils d'independència i interdependència funcional.**

---

Sr. Salvatore Pensabene Lioni  
*Catedràtic d'Institucions de Dret Públic. Universitat de Palerm. Advocat.*

## 12.45 h. Col·loqui

---

Modera: Il·lm. Sr. Vicente Cuñat Edo  
*Conseller del Consell Jurídic Consultiu*

## 13.00 h. Mesa redonda

---

**El Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat.**

Sra. Patricia Boix Mañó  
*Lletrada del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.*  
*Professora Associada de Dret Administratiu. Universitat de València.*

Sr. José Hoyo Rodrigo  
*Lletrat del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.*  
*Professor Associat de Dret Administratiu. Universitat de València.*

Sr. José Carlos Navarro Ruiz  
*Lletrat del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.*  
*Professor Associat de Dret Constitucional. Universitat de València.*

## 14.00 h. Col·loqui

---

## 14.30 h Clausura

---

### **f) Presentació de la Memòria de 2008 al President de la Generalitat**

El Ple del Consell Jurídic Consultiu va ser rebut el 17 de juliol en el Palau de la Generalitat pel President el Sr. Francisco Camps Ortiz. En el transcurs d'esta audiència, el President del Consell Jurídic Consultiu, el Sr. Vicente Garrido Mayol, va fer entrega al President de la Generalitat tant de la Memòria del Consell corresponent a l'exercici 2008 com de la Doctrina Legal del Suprem Òrgan Consultiu durant este període. En l'audiència també va participar el conseller de Presidència i vicepresident Primer del Consell, el Sr. Vicente Rambla Momplet.

### **g) Presentació de la Memòria de 2008 a Les Corts**

El Ple del Consell Jurídic Consultiu va ser rebut el 23 de juliol en el Palau dels Borja, seu de Les Corts, pels membres de la Mesa d'esta Institució. En el transcurs d'esta audiència el President del Consell Jurídic Consultiu va fer entrega a la Presidenta de les Corts, la Sra. María Milagros Martínez Navarro, de la Memòria del Consell corresponent a l'exercici 2008 i de la Doctrina Legal d'este període.

### **h) Visita de les Falleres Majors de València 2009**

El 18 de novembre van girar visita oficial al Consell Jurídic Consultiu les Falleres Majors de València de 2010, María Pilar Giménez Santamarina i Ariadna Galán García, Fallera Major i Fallera Major Infantil, respectivament. Ambdós, juntament amb una representació de la Junta Central Fallera i el Regidor de Festes, el Sr. Félix Crespo Hellín, van ser rebudes pels membres del Consell Jurídic Consultiu en el saló de Plens i, després d'una breu explicació a càrrec del President de la Institució sobre les funcions i organitzacions d'esta, van firmar en el Llibre d'Honor del Consell.

Com és tradicional en este acte, el Consell Jurídic Consultiu va entregar a les Falleres un recordatori de la seua visita a la Institució.



### **i) Presentació dels «Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriob» en homenatge al Sr. Juan Ferrando Badía.**

El 16 de desembre es va celebrar en la seu del Consell Jurídic Consultiu l'acte de presentació dels Estudis de Dret Constitucional i Ciència Política en homenatge al Sr. Juan Ferrando Badía, un monogràfic publicat per la Revista «*Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriob*».

L'acte va ser presidit pel President de la Generalitat, el Sr. Francisco Camps Ortiz, i va comptar amb la presència de nombros públic procedent del món jurídic i acadèmic de la Comunitat Valenciana, a més de destacades autoritats com és el cas de la Consellera de Justícia i Administracions Públiques, la Sra. Paula Sánchez de León Guardiola, el Síndic Major de Comptes, el Sr. Rafael Vicente Queralt, i el President del Comité Econòmic i Social, el Sr. Rafael Cerdà Ferrer.

En el transcurs de la presentació van intervindre, a més del President del Consell Jurídic Consultiu, el Sr. Vicente Garrido Mayol, el Rector de la Universitat de València, el Sr. Francisco Tomás Vert, el director dels «*Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriob*», el Sr. Carlos Flores Juberías, i el catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat Rei Joan Carles, el Sr. Enrique Álvarez Conde. L'acte va ser clausurat pel President de la Generalitat.

L'obra arreplega una sèrie d'estudis en homenatge a qui va ser membre del Consell Jurídic Consultiu, durant 2002, a més de membre d'altres Institucions de la Generalitat, com la Sinducatura de Greuges o el Consell Valencià de Cultura.

La revista «*Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriob*» és publicada pel Departament de Dret Constitucional i Ciència Política de la Universitat de València, i per a l'edició d'este número ha comptat amb el patrocini del Consell Jurídic Consultiu, entre altres institucions.

### **j) Revista Española de la Función Consultiva**

Durant 2009 s'han publicat dos números ordinaris de la *Revista Española de la Función Consultiva*. Els dos exemplars, que són els números

9 i 10 de la revista, es corresponen amb el primer i segon semestre de 2008, respectivament.

A partir d'estos números, l'índex d'estudis dels quals es transcriu a continuació, es va introduir un nou apartat en la revista sobre doctrina comparada dels distints òrgans consultius en relació a qüestions d'interés concretes. Així, en el número 9 de la REFC es van exposar diversos treballs sobre la Doctrina establida pels distints Consells en relació amb la responsabilitat patrimonial de l'Administració per danys ocasionats per la irrupció d'espècies cinegètiques (i altres animals) en les carreteres, i en relació amb la responsabilitat patrimonial de l'Administració per danys produïts per espècies protegides. En el número 10 esta secció va abordar la responsabilitat patrimonial de l'Administració pels danys patits per empleats públics en exercici de les seues funcions, açò és, el principi d'indemnitat *versus* la responsabilitat patrimonial, i finalment, la responsabilitat patrimonial per danys causats per contractistes o concessionaris.

### Estudis publicats en la REFC durant 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 Responsabilitat patrimonial por los daños ocasionados por los contratistas públicos en la nueva Ley de Contratos del Sector Público.

M.<sup>a</sup> ÁNGELES ARRÓNIZ MORERA DE LA VALL. Apuntes sobre la Responsabilitat patrimonial del Estado Legislador: especial referencia a la derivada de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes.

---

## **B**

### **RELACIONS INSTITUCIONALS I PROTOCOL**

---

Entre els actes més rellevants de l'activitat institucional d'este Consell cal destacar els següents:

#### **08-01-09**

El President va pronunciar una conferència davall el títol “*Contractació pública i funció consultiva*” en el Curs Superior sobre Règim Local i Urbanisme, organitzat per la Universitat Jaume I de Castelló i la Fundació Universitat i Empresa.

#### **19-01-09**

Va assistir el President a la presa de possessió dels nous advocats de la Generalitat, en acte celebrat en la Ciutat de la Justícia.

#### **27-01-09**

El President va pronunciar una conferència sobre “*Les competències autonòmiques després de les últimes reformes estatutàries*”, en la Jor-

nada per a l'Estudi del Dret Civil Valencià, organitzada per la Conselleria de Governació de la Generalitat i el Deganat Autonòmic de l'Il·lustre Col·legi de Registradors de la Propietat i Mercantils de la Comunitat Valenciana.

### **28-01-09**

Van assistir el President i el Conseller Sr. Díez a Madrid al sopar ofert per la Diputació de València amb motiu de la Fira Internacional de Turisme FITUR

### **30-01-09**

El President va assistir a l'acte commemoratiu del 250 Aniversari de la Fundació de l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de València.

### **06-02-09**

El President va assistir a la clausura de l'Any Jaume I, en el monestir de Santa Maria del Puig.

### **10-02-09**

El President va assistir a l'entrega dels Premis Justícia que anualment concedeix la Generalitat, en acte celebrat en la Ciutat de la Justícia.

### **20-02-09**

Va assistir el Conseller Sr. Cuñat a l'Acte de Graduació de Sant Raimon de Peñafort organitzat per la Universitat d'Alacant.

### **24-02-09**

El President va assistir en el monestir del Puig a la inauguració de l'Any de la Solidaritat organitzat per la Conselleria de Benestar Social.

### **06-03-09**

Va assistir el President en Les Corts Valencianes a la presa de possessió del Sr. José Cholbi Diego com a Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana.

### **10-03-09**

El Conseller Sr. Cuñat va assistir a l'entrega del XII Premi d'Estudis Jurídics Universitaris organitzat per la Fundació Professor Manuel Broseta.

### **03-04-09**

El President va pronunciar en Les Corts Valencianes una conferència sobre “*L’elaboració dels Projectes de Llei*”, dins del Curs sobre Tècnica Normativa i Qualitat de les lleis.

### **18-04-09**

Va assistir el President a la presa de possessió com nou Arquebisbe de València del Sr. Carlos Osoro.

### **24-04-09**

El President i els consellers van assistir a la recepció oferida en Les Corts Valencianes amb motiu del 25 d’abril.

### **28-04-09**

El President pronuncia la conferència de clausura del Seminari Internacional sobre Actualitat dels Drets Socials, sobre “*La importància de la Memòria Econòmica en els projectes normatius sobre Drets Socials*”, organitzat pel Departament de Dret Constitucional de la Universitat de València i l’Institut de Dret Públic de la Universitat Rei Joan Carles, amb la col·laboració del Comité Europeu de Drets Socials.

### **18-05-09**

El President va assistir en el Palau de la Generalitat a la firma del Pacte Local per a la Integració.

### **21-05-09**

El President va pronunciar una conferència sobre “*L’evolució dels Estatuts d’Autonomia*”, en el I Curs de Dret autonòmic de Canàries, invitat per la Presidència del Govern d’aquella Comunitat Autònoma.

### **29-05-09**

El President va assistir al sopar ofert per l’Il·lustre Col·legi de Procuradors dels Tribunals de la Comunitat Valenciana.

### **02-06-09**

Va assistir el President en el Palau de la Generalitat a la proclamació dels Premis Jaume I de 2009.

### **18-06-09**

El President i el Conseller Sr. Cuñat van assistir a la inauguració de les jornades organitzades pel Tribunal de Defensa de la Competència

de la Comunitat Valenciana. Eixe mateix dia, a la nit, va assistir a Castelló al sopar organitzat per la Confederació d'Empresaris de la dita província.

### **01-07-09**

Va assistir el President al Palau de Congressos de València a l'acte inaugural del Congrés Nacional dels Arquitectes d'Espanya.

### **02-07-09**

Va assistir la Consellera Sra. Castellano a Castelló a la Presentació de la Memòria sobre la Situació Socioeconòmica i Laboral de la Comunitat Valenciana del Comité Econòmic i Social.

### **09-07-09**

El President va assistir a la presa de possessió del Sr. Ricardo Galbal-dón com a Degà del Col·legi Oficial de Graduats Socials de València.

### **02-09-09**

El President va assistir al solemne funeral en memòria de qui va ser Conseller de la Generalitat, el Sr. José Ramón García Antón.

### **17-09-09**

El President va pronunciar una conferència sobre "*La Responsabilitat Patrimonial de les Administracions Públiques, com a objecte de la Funció Consultiva, necessitat d'una Reforma?*", en les jornades sobre Funció Consultiva organitzades pel Consell Consultiu de la Comunitat de Madrid.

### **24-09-09**

El President va assistir a la presentació de l'informe sobre Contribució Socioeconòmica de les universitats valencianes a la Societat Valenciana, organitzada per les universitats públiques de la Comunitat Valenciana i la Generalitat.

### **29-09-09**

El President va assistir al debat sobre l'estat de la Comunitat en Les Corts Valencianes.

### **02-10-09**

El President va assistir a l'acte de col·locació de la primera pedra de l'ampliació de l'edifici de Les Corts Valencianes.

### **09-10-09**

El President, els Consellers i el Secretari General van assistir a l'acte institucional i posterior recepció amb motiu del dia de la Comunitat Valenciana.

### **12-10-09**

Va assistir la Consellera Sra. Castellano als actes programats amb motiu de la festivitat de la Mare de Déu del Pilar, patrona del Cos de la Guàrdia Civil.

### **15 i 16-10-09**

La Consellera Sra. Castellano va assistir al Seminari "*Autonomia i Justícia*" organitzat pel Consell General del Poder Judicial, el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya i el Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya.

### **15-10-09**

El president va pronunciar una conferència sobre "*Oportunitat i Rellevància de la Reforma de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana*", en la jornada sobre la modificació de l'Estatut en l'Ajuntament d'Alzira.

### **16-10-09**

El President, els consellers i el Secretari General van assistir a l'acte d'obertura de l'Any Judicial en la Ciutat de la Justícia.

### **21 al 23-10-09**

Van assistir els membres del Consell Jurídic a les XI Jornades sobre Funció Consultiva organitzades pel Consell Jurídic de la regió de Múrcia.

### **04-11-09**

El President va assistir a la presa de possessió dels nous notaris en el Col·legi de Notaris de València.

### **05-11-09**

Va assistir el President a presentació de la Càtedra de Dret Foral creada per la Universitat Internacional de València-VIU

### **06-11-09**

El President va assistir a l'acte d'imposició de la Creu de Sant Raimon de Peñafort a l'exdegà del Col·legi de Notaris el Sr. Joaquín Borrel.

### **11-11-09**

Va assistir el President a l'acte de presentació del Pla Territorial de la Comunitat Valenciana en el Museu de les Ciències Príncep Felip.

### **18-11-09**

El President va assistir a l'entrega dels Premis Universitat i Empresa en un acte organitzat per la Fundació ADEIT.

### **23-11-09**

El President va assistir a Barcelona a l'acte de presa de possessió dels membres del Consell de Garanties Estatutàries de la Generalitat de Catalunya.

### **25-11-09**

El President va assistir a la Inauguració de la nova seu del Consell Jurídic de la regió de Múrcia.

### **26-11-09**

El President va assistir a l'entrega dels premis "Valencians del segle XXI" que anualment concedeix el periòdic Las Provincias de València.

### **03-12-09**

El President va pronunciar una conferència sobre "*Els Consells Consultius en l'experiència regional espanyola*" en el Congrés sobre els Òrgans de Garantia Estatutària de les regions Italianes, organitzat per l'Assemblea Legislativa i la Consulta de Garanties Estatutàries de la regió Emilia-Romagna, a Bolonya. Va assistir també el Conseller Sr. Díez Cuquerella.

### **03-12-09**

La Consellera Sra. Castellano va assistir a l'acte d'homenatge pòstum i entrega del títol de Doctor Honoris Causa per la Universitat de València al Sr. Vicente Montés Penadés, el qual va ser Catedràtic de Dret Civil de la Universitat de València i magistrat del Tribunal Suprem.

### **10-12-09**

El President va assistir en Fira Valenciana a la Nit de l'Economia Valenciana organitzada per la Cambra Oficial de Comerç, Indústria i Navegació de València.

### **15-12-09**

El President i els consellers van assistir a l'acte d'inauguració de la Llum de les Imatges.



### C

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

---

Durant l'any 2009 han realitzat el seu “*practicum*” en el Consell Jurídic Consultiu els alumnes de la Facultat de Dret de la Universitat de València següents:

David Dolz Salom

Ignacio Durbán Martín

Paula Vidal Ferrero

Mónica Gallego González

M<sup>a</sup> Dolores Ortega Gimeno

Rosa M<sup>a</sup> Domínguez Rodríguez

Alba Tamayo Caro

Carlos Alcón Jordá

El programa desenvolupat va tindre este contingut:

- Col·laboració amb els lletrats del Consell, facilitant-los la recerca de jurisprudència i legislació aplicable als assumptes sotmesos a consulta del Consell, la preparació de la qual tinguen encomanada.
- Participació, juntament amb el Servei de Coordinació i Documentació, en tasques relacionades amb la biblioteca del Consell.

## FUNCIONAMENT DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

---

---

- Maneig de bases de dades informàtiques de jurisprudència i legislació d'Aranzadi, BOE i Lex-Data, així com les bases de dades del propi Consell Jurídic.
  - Seguiment i actualització de la Base de dades sobre les quanties de les indemnitzacions proposades pel Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en els expedients de Responsabilitat patrimonial de la Generalitat.
-

### V

## PERSONAL I INFRAESTRUCTURA

---

### A

## BIBLIOTECA

---

Per a l'eficax i rigorosa realització de la funció consultiva que té encomanada este Consell Jurídic, l'any 2009 s'ha mantingut increment dels seus fons bibliogràfics, tant a través d'adquisicions oneroses com gratuïtes.

El volum més important d'adquisicions s'ha produït en la branca del Dret Administratiu, havent-se incorporat tant obres relatives a la part comuna i general com les destinades a sectors específics.

En la branca general del Dret Administratiu s'han adquirit les obres següents:

- a) De caràcter omnicomprensiu: “Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo”, Composta de 8 toms repartits en 10 volums, redactades per catedràtics i professors de diverses universitats espanyoles com ara Santiago Muñoz Machado, Lorenzo Martín-Retortillo Baquer o Luis Martín Rebollo; i 2 volums de l'última edició del llibre “Principios de Derecho Administrativo General” de Juan Alfonso Santamaría Pastor.
- b) Sobre empleats públics: “Comentarios a la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic”, dirigida per Miguel Sánchez Morón.
- c) Quant al procediment administratiu i al procés judicial: “Nulidad de actuaciones en el procedimiento y proceso administrativo: Jurisprudencia del Tribunal Supremo”, de César Martínez Fagúndez.

- d) Respecte a les sancions administratives: la segona edició del “Manual de Derecho Administrativo Sancionador”, dirigit per Joaquín Fuentes Bardají; o “Prescripción y caducidad en el Derecho Administrativo Sancionador”, de Luis Alfredo de Diego Díez.
- e) Relatives al tràfic patrimonial de les Administracions Públiques: “Comentarios a la Legislación de Contratación Pública”, obra coordinada per Emilio Jiménez Aparicio i editada en 4 volums; “Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas: Edición adaptada a la Ley General de Subvenciones y al Reglamento para su aplicación”, del Sr. José Pascual García, i “La Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: Estudio general y ámbitos sectoriales”, dirigida per Tomás Quintana López, editada en 2 volums.

També s’han completat algunes obres com el tercer volum del “Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público” de Santiago Muñoz Machado editat en el 2009, i diversos volums del Manual Práctico de la Función Pública.

Per una altra banda, entre les adquisicions de la part especial del Dret Administratiu han de ressaltar-se les següents: “Derecho urbanístico común”, del catedràtic Sr. José María Baño León, i “Manual sobre Responsabilidad sanitaria”, dirigit per Fuentes Bardají.

En l'àmbit del Dret Civil s’han comprat els següents llibres: “La tercera de mejor derecho”, del Sr. José Garberí Llobregat i la Sra. Guadalupe Buitrón Ramírez; “La tercera de dominio”, del Sr. Luis Casero Linares.

Per una altra banda, s’han incorporat llibres sobre nous temes d’interès com el tractament electrònic de dades administratives i personals, les noves tecnologies, administracions públiques i propietat intel·lectual, la igualtat d’oportunitats entre l’home i la dona, dret de família o ciutadania en la Unió Europea.

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

Amb la finalitat de cuidar la precisió terminològica dels vocables utilitzats en els dictàmens s’ha comprat el “Glosario de términos médico

forenses para juristas”, editat per Aranzadi, o el “Diccionario de términos jurídicos: Inglés-Español”, de l’editorial Ariel.

Aixa mateix s’han renovat les següents bases de dades: Westlaw (Legislació consolidada estatal i de les comunitats autònomes, legislació europea i pràctic d’urbanisme), de l’editorial Aranzadi; sobre responsabilitat patrimonial de les entitats locals, de DAPP; el Dret Sanitari Pràctic, de Lex Nova, i Tirant on line, de Tirant lo Blanch.

Quant al fons de publicacions periòdiques s’ha vist incrementat amb la “Revista Aranzadi Doctrinal”, de caràcter multidisciplinar, i amb “El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho”, editada per Iustel.

També ha continuat l’intercanvi regular de publicacions amb les Corts de Castella-La Manxa, l’Assemblea de Madrid i la Universitat de Santiago de Compostela.

Igualment, amb l’objectiu de mantindre informats els membres de la Institució i els lletrats s’han prestat els següents servicis en suport electrònic: difusió selectiva de sentències, lleis, projectes de llei, directives, instruccions i articles doctrinals d’interés; la distribució mensual del butlletí de “Novetats bibliogràfiques”, i l’alerta informativa amb l’enviament dels sumaris del DOCV i del BOE i de les disposicions generals d’interés publicades en estos.

D’altra banda, s’ha prosseguit amb les tasques de coordinació de les pràctiques formatives realitzades per estudiants de Dret de les universitats valencianes, a través de programes de cooperació educativa.

Finalment, també ha de destacar-se la labor de gestió dels projectes editorials del Consell Jurídic (*Memòria i Doctrina Legal* de l’any 2008 i números 9 i 10 de la *Revista Española de la Función Consultiva*) i el recompte i actualització de l’inventari dels fons bibliogràfics per a la seua permanent actualització.

### B

#### INFORMÀTICA I BASES DE DADES

---

Durant l'any 2009 esta Institució ha continuat amb la renovació del seu parc informàtic, motivada especialment per la necessitat d'incorporar tecnologies més avançades i eficients en substitució d'equips que han anat quedant obsolets. En esta línia s'han adquirit 2 servidors Fujitsu Siemens Primergy RX300S4, així com una fotocopiadora Xerox 4595. Igualment s'han substituït 4 ordinadors i una impressora làser color, així com s'ha adquirit un DVD extern. D'altra banda, s'ha reparat una impressora làser color.

Respecte al programari, el Consell Jurídic ha adquirit un sistema operatiu més modern per a la seua implantació en els 2 nous servidors abans citats.

Quant a *Internet* s'ha completat la base de dades de la Doctrina Legal corresponent als dictàmens de l'any 2008 (en la versió castellana en la seua totalitat i només els seleccionats en la versió valenciana). També s'han elaborat les 'Estadístiques' (sobre assumptes dictaminats de l'any 2008), i s'ha inclòs en la pàgina Web la 'Memòria 2008' i diverses informacions relatives a esdeveniments o successos d'interés ("Jornades sobre Tècnica Normativa").

Per a difondre la *Revista Española de la Función Consultiva* s'han incorporat a la pàgina web els números 8 i 9, així com el sumari del número 10.

Pel que fa a les publicacions mereix ressaltar-se la nova elaboració d'un CDROM recopilatori de tota la Doctrina Legal, així com de la totalitat dels estudis i suggeriments del Consell Jurídic Consultiu des de la seua creació fins a l'any 2008. Com és tradicional, també s'han efectuat els treballs previs de maquetació de les publicacions editades l'any 2009 pel Consell Jurídic, i dels tríptics corresponents a les Jornades celebrades durant l'any.

En el programa Knosys s'han creat 2 noves bases de dades: una per al control de les actes de la Secretaria General, i una altra per al Registre d'Expedients de la Secretaria General.

D'altra banda, al no ser possible la venda o donació de determinat material informàtic que es trobava en molt mal estat o que no tenia utilitat per haver quedat desfasat, se l'ha donat de baixa en l'Inventari de Béns del Consell Jurídic Consultiu.

Finalment, com és lògic, també s'han realitzat les tasques ordinàries de manteniment i reparacions menors en els equips i sistemes del Consell Jurídic.

---

### C

#### GESTIÓ ECONÒMICA FINANCERA

---

El dia 25 de juliol del 2008 el President del Consell, amb la deliberació prèvia del Ple, va aprovar l'avantprojecte de pressupost per a l'any 2009, i es va remetre posteriorment a la Conselleria d'Economia, Hisenda i Ocupació.

En la Llei de Pressupostos de la Generalitat Valenciana per a l'any 2009, el Pressupost del Consell Jurídic Consultiu per al període mencionat va quedar xifrat en 2.958.653,91 euros.

---

### D

#### PERSONAL

---

##### **a) Cos de lletrats del Consell Jurídic Consultiu**

La Llei i el Reglament del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana van preveure la creació d'un Cos de lletrats al servici de la Institució, en el qual pogueren ingressar els que estigueren en possessió del títol de Llicenciat en Dret i superaren la corresponent oposició,

de conformitat amb les bases i programa que aprovara el Ple per a cada convocatòria.

En compliment de la referida previsió, mitjançant una Resolució de la Presidència del Consell Jurídic de 19 de juliol del 2007, que va ser objecte de publicació en el Diari Oficial de la Generalitat, va ser convocada la cobertura de dos places del referit Cos.

Concloues les proves selectives, mitjançant una Resolució de 14 de maig del 2009 del President del Consell Jurídic es va nomenar com a funcionàries de carrera del grup A de titulació en l'esmentat Cos la Sra. Constanza Elvira Sánchez Henares i la Sra. Teresa Pilar Vidal Martín

Les esmentades persones van prendre possessió dels seus llocs de treball el dia 1 de juny del 2009.

### **b) Personal del Consell Jurídic Consultiu**

El 28 d'abril del 2009 el President del Consell Jurídic Consultiu, amb la deliberació prèvia pel Ple en sessió celebrada el dia 15 de gener del 2009, va aprovar l'última Relació de Llocs de Treball de la Institució a fi d'assimilar la classificació de determinats llocs als de l'Administració de la Generalitat, com també crear un lloc d'Assessor del Gabinet de la Presidència, tenint en compte les noves necessitats produïdes per l'increment de la càrrega de treball en general i de la Presidència en particular, així com del desenvolupament de noves comeses que excedixen del funcionament ordinari.

El dia 31 de gener del 2009 va cessar en el seu lloc d'Auxiliar de Gestió la funcionària de la Generalitat la Sra. Inmaculada González Mayordomo, adscrita a este Consell Jurídic en comissió de servicis, per haver superat les proves selectives celebrades per a cobrir un lloc de treball en el Consell València de l'Esport.

A petició del Consell, per la Direcció General d'Administració autonòmica es va autoritzar l'adscripció en comissió de servicis de la funcionària de carrera del Grup D de la Generalitat la Sra. Margarita Cano González, Auxiliar de Gestió en la Direcció General de Patrimoni Cultural, de la Conselleria de Cultura i Esports, al lloc núm. 22, secretària de Direcció d'este Consell Jurídic Consultiu amb efectes del dia 15 d'abril, una vegada resolt el cessament de la Sra. María Teresa Roselló Batalla.



---

### E

#### CONTRACTACIÓ

---

Al febrer del 2009 es va encarregar la impressió d'exemplars en suport paper de la "Doctrina Legal del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. Any 2008". Igualment, al juliol es va contractar l'edició de l'esmentada obra en suport informàtic.

També l'any 2009 es va contractar la impressió dels exemplars corresponents als números 9 i 10 de la "Revista Española de la Función Consultiva". El núm. 9 contenia estudis sobre la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques i el contracte d'assegurança, i el núm. 10 sobre diversos temes com ara la distinció entre contractes administratius especials i contractes privats, o la responsabilitat patrimonial de l'Estat legislador, o la responsabilitat patrimonial pels danys ocasionats pels contractistes públics en la nova Llei de Contractes del Sector Públic, etc.

Al juny 2009 es va contractar la impressió d'exemplars de la "Memòria 2008", llibre en què es descriu la composició i les tasques desenvolupades per la Institució en este últim exercici, així com determinades observacions i suggeriments relacionats amb els assumptes dictaminats pel Consell Jurídic.

A l'octubre del 2009 es va prorrogar per dos anualitats més el contracte de vigilància subscrit amb l'empresa Casva S.L.U., el qual finalitza el 31 d'octubre del 2011. Igualment continua vigent la pròrroga del contracte subscrit amb Limpiezas Ecológicas del Mediterráneo (ECOMED) per al servei de neteja de la seu del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, el qual finalitza 31 de desembre de l'any 2010.

Al novembre del 2009 es va prorrogar el contracte d'arrendament dels locals en què es troba ubicada la seu del Consell Jurídic.

Així mateix, durant l'any 2009 es van renovar els dominis d'internet de la Institució, i van continuar els contractes de telefonia fixa i mòbil.

---

### F

#### REGISTRES

---

##### **a) Registre General d'Entrada i Eixida**

El Registre General de documents, totalment informatitzat, es va obrir al públic durant tot l'any, de dilluns a dijous des de les nou hores fins a les catorze hores i de les dèssset hores a les dènou, i el divendres des de les nou hores fins a les catorze.

El total d'assentaments d'entrada corresponents a l'any 2009 va ser de 1.857 documents, i els d'eixida, 1.199.

##### **b) Registre d'expedients sotmesos a consulta**

En l'exercici 2009 es van sotmetre a consulta 1.034 assumptes, dels quals han pogut ser dictaminats durant l'exercici 886 expedients.

##### **c) Registre de resolucions i disposicions recaigudes en assumptes dictaminats pel Consell**

En compliment de l'article 7 del Reglament del Consell -el qual disposa que l'autoritat consultant comunicarà al Consell Jurídic Consultiu, en el termini de 15 dies, la resolució recaiguda o la disposició aprovada- han tingut entrada en el Registre de resolucions i disposicions un total de 630, de les quals 2 corresponen a assumptes sotmesos a consulta l'any 2006, 4 a assumptes sotmesos l'any 2007, 207 a assumptes sotmesos l'any 2008 i 417 de l'exercici contemplat.

D'estes 630 resolucions o disposicions comunicades, 572 han sigut de conformitat amb el dictamen emés, i 58 davall la fórmula d' "òit el Consell Jurídic Consultiu". Percentualment, la proporció de conformitat, per tant, ha sigut del 90'79 %.

---

---

**Segona part**

**OBSERVACIONS I  
SUGGERIMENTS**



## I

### INTRODUCCIÓ

---

Com assenyala l'article 77 del Reglament del Consell Jurídic Consultiu, a continuació s'arreglen les observacions i suggeriments que el Ple ha considerat oportú arreglar en esta ocasió, buscant la millora del funcionament de l'Administració en la Comunitat Valenciana a partir de l'experiència adquirida en l'exercici de la seua funció consultiva.

Enguany s'inclouen unes reflexions sobre el silenci administratiu en l'àmbit urbanístic i, com a possible conseqüència, l'existència de responsabilitat patrimonial de l'Administració. També es tracta la temàtica de la responsabilitat patrimonial per canvis sobrevinguts en l'ordenació territorial urbanística o en el sistema de gestió, i, finalment, es fan dos breus comentaris sobre l'obligatorietat de remetre a este Consell Jurídic l'expedient complet sobre l'assumpte sotmés a consulta, així com les eventuais actuacions sobrevingudes a la petició del dictamen i prèvies a la resolució, per a concloure amb un recordatori sobre la necessitat d'incorporar una Memòria econòmica en els procediments d'elaboració dels avantprojectes de llei i de reglaments.

---



## II

### **REFLEXIONS SOBRE EL SILENCI ADMINISTRATIU EN L'ÀMBIT URBANÍSTIC I LA RESPONSABILITAT PATRIMONIAL DE L'ADMINISTRACIÓ COM A CONSEQÜÈNCIA.**

---

Este Consell Jurídic Consultiu ha estudiat el cas relatiu a una determinada entitat mercantil que va presentar, davant de l'Ajuntament competent, diverses sol·licituds de llicència d'obres, però transcorregut el termini de 2 mesos, per a resoldre sobre la petició i notificar, fixat en l'article 195.1 b) Llei 16/2005, de 30 de desembre, Urbanística Valenciana (d'ara en avant LUV), no s'havia resolt ni notificat la seua resolució a esta Societat. Posteriorment esta Societat va aconseguir en via contenciosa un pronunciament favorable per considerar el Tribunal que havia adquirit eixes llicències per silenci administratiu.

A pesar que el dictamen corresponent a este assumpte va ser aprovat el dia 14 de gener de l'any 2010, al fil d'este dictamen es creu convenient incloure en la Memòria de l'any 2009 algunes reflexions sobre el silenci administratiu en l'àmbit urbanístic, prenent com a punt de partida la problemàtica plantejada en el cas tractat, tenint en compte les implicacions i repercussions que pot tindre per al futur esta qüestió.

En l'assumpte previst en el dictamen, transcorregut amb escriu el termini per a resoldre es van dictar les dos resolucions denegant les llicències per estimar-se que els terrenys per als quals se sol·licitaven no tenien la condició de solar i contravenien l'ordenació urbanística vigent perquè pogueren ser atorgades, per tractar-se de sol·licituds de llicència sobre terreny no urbanitzat del que no es tenia la disponibilitat ni la possibilitat de realitzar simultàniament la urbanització, contravenint també per això el Codi Tècnic de l'Edificació.

Contra les resolucions denegatòries va interposar la mercantil un recurs de reposició, i contra la seua desestimació per silenci va formular recurs contenciós administratiu que va ser resolt per sentència del Jutjat contenciós administratiu estimant el recurs, considerant-se, com s'ha dit, que el recurrent havia adquirit per silenci administratiu positiu les llicències controvertides, a l'haver transcorregut amb escriu el

termini de 2 mesos abans referit, sense entrar a considerar la conformitat a Dret de les llicències.

Esta resolució reproduïx literalment els fonaments jurídics d'una altra Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana de 24 de novembre del 2006, on s'analitza tant el règim hagut durant la vigència de la Llei Reguladora de l'Activitat Urbanística com el que resulta de la vigent Llei Urbanística, afirmant que l'Administració no pot desconèixer ni resoldre en contra d'una llicència obtinguda per silenci administratiu positiu i afegint que a l'Administració no li queda una altra opció que acudir al procediment de revisió d'ofici de la llicència.

En el repetit dictamen es deia el que ara es transcriu:

*“La redacció actual de l'article 43.2 de la Llei 30/1992 estableix el silenci positiu administratiu, llevat que una norma amb rang de Llei o norma de Dret Comunitari Europeu establisca el contrari; i, precisament, l'article 8.1 b) del vigent Text Refós de la Llei del Sòl, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2008, de 20 de juny (en acrònim, TRLS), de caràcter bàsic, estableix que “en cap cas podran entendre's adquirides per silenci administratiu facultats o drets que contravinguen l'ordenació territorial o urbanística”.*

*Seguint la doctrina del Tribunal Suprem, que amb suport en l'esmentat precepte del TRLS i en altres anteriors de contingut paregut sustenta que quan allò que s'ha sol·licitat no és conforme amb el planejament urbanístic el silenci administratiu opera de mode negatiu en l'àmbit urbanístic (SSTS 15/4/1997, 7/4/2000 i 12/12/2001), l'Ajuntament podia denegar les llicències d'obra sol·licitades, a pesar del termini transcorregut, per contravindre la legislació urbanística.*

*En este sentit, la STS 26/3/2004 casa i anul·la la STSJ de la Comunitat Valenciana de 2/2/2001, per entendre que no havia pogut operar el silenci positiu al contravindre la normativa urbanística i ser contrari a l'article 178.3 del Text Refós de la Llei del Sòl aprovat pel Reial Decret 1346/1976, de 9 d'abril, vigent llavors (“en cap moment s'entendran adquirides per silenci administratiu llicències en contra de la legislació o del planejament”), recordant-li al TSJ que “no basta amb el transcurs dels terminis...per a entendre obtinguda per silenci una llicència d'obres sinó que, a*



*més, ha d'indagar-se sobre la seua conformitat amb les normes urbanístiques”.*

*No obstant això, amb suport en la doctrina jurisprudencial del TSJ de la Comunitat Valenciana, l'Ajuntament, transcorregut el termini per a resoldre i notificar, hauria d'haver instruït procediment de revisió d'ofici per a declarar, si és el cas, la nul·litat de les llicències que considerava que, segons la dita doctrina, havien sigut ja obtingudes per silenci administratiu positiu, sobretot perquè la Sentència del Jutjat de com aplicava de contenciós-administratiu la dita doctrina va aconseguir ferma per no ser recorreguda per l'Ajuntament.*

*L'anul·lació judicial de l'acte administratiu de denegació de les llicències sol·licitades pot suposar una lesió ja que com reconeix la Sentència del Jutjat la S.L.U. ha obtingut per silenci administratiu positiu la llicència d'obres. No obstant això, l'anul·lació de l'acte no pressuposa en tot cas el dret a indemnització (article 142.4 Llei 30/1992), sinó només quan es donen en el supòsit particular tots els requisits exigits en els articles 139 i següents del mateix cos legal, i en particular, quan l'interessat no tinga el deure jurídic de suportar la lesió...*

*Els supòsits en què l'actuació administrativa anul·lada pot imposar al particular l'obligació de suportar els danys poden resumir-se en tres: 1) exercici de potestats discrecionals, 2) utilització de conceptes jurídics indeterminats en supòsits complexos, 3) condicions de complexitat normativa i raonabilitat de la solució adoptada, inclús tractant-se de l'exercici de potestats reglades (STS 16/2/2009)...*

*No obstant la declaració de nul·litat pel Jutjat, este Consell Jurídic estima que l'actuació de l'Ajuntament, dictant una resolució expressa i motivada denegatòria de les llicències sol·licitades després del transcurs del termini de dos mesos, no va ser arbitrària sinó que es va adoptar dins del marge de raonabilitat exigible en el marc d'una qüestió d'interpretació i integració normativa, que ha motivat la STS 28/1/2009 que resol un recurs extraordinari en interès de Llei, i per tant, les condicions de complexitat normativa i raonabilitat de la solució adoptada en el cas concret determinen la jurisdicció del dany, excloent la responsabilitat patrimonial de l'Administració.*

*També els conceptes de dany pels quals es reclama han de ser rebutjats perquè uns són necessaris per a dur a terme l'activitat de construcció sobre els solars propietat de la sol·licitant (com ara els pagaments efectuats sol·licitant llicències, els de redacció de projecte i les quotes d'urbanització), altres són propis de l'activitat immobiliària en què cap participació té l'Ajuntament (gastos financers de préstecs hipotecaris), i quant als honoraris d'advocat i procurador, cal afirmar que la pròpia sentència en què es funda esta reclamació no fa expressa imposició de les costes processals causades en el procediment, en què va ser part el propi Ajuntament. Quant al lucre cessant o guanys deixats de percebre, és obvi assenyalar que no poden tindre acollida en la present reclamació per tractar-se, si és el cas, de suposats danys hipotètics, que no reals i efectius”.*

Prenent com a base les consideracions exposades en el dictamen, a continuació intentarem realitzar una anàlisi sobre les conseqüències del silenci administratiu en matèria urbanística i, com a qüestió conseqüent, la possible responsabilitat patrimonial de l'Administració deguda als perjudicats derivats d'una eventual negació dels efectes positius del silenci esmentat.

### **1.- El silenci administratiu urbanístic en el dret positiu actual.**

#### **a) La normativa estatal**

L'article 242.6 del Text Refós de la Llei del Sòl, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/1992, de 26 de juny (d'ara en avant TRLS de 1992), ja disposava que “*en cap cas s'entendran adquirides per silenci administratiu llicències en contra de la legislació o del planejament urbanístic*”. Este precepte va ser declarat vigent per la disposició derogatòria única de Llei 6/1998, de 13 abril, del Sòl.

Encara que el Reial Decret Legislatiu 1/1992 ha sigut derogat expressament pel Reial Decret Legislatiu 2/2008, de 20 de juny, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei del Sòl, este últim Text Refós incorpora en termes semblants la prohibició del silenci *contra legem*, ja que indica contundentement en el tercer paràgraf de la lletra b) de l'apartat 1 del seu article 8 que “*en cap cas podran entendre's adquirides per silenci administratiu facultats o drets que contravinguen l'ordenació territorial o urbanística*”. A més, la norma declara com bàsic tal precepte fent ús de la competència de l'Estat per a fixar les bases del règim jurídic

de les administracions públiques, emparant-se en l'article 149.118é de la Constitució.

Com és sabut, l'article 43.2 de la Llei 30/1992, 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (d'ara en avant Llei 30/1992), en la seua actual redacció que porta causa de la reforma operada en l'esmentada Llei per la Llei 4/1999, afirma que *"l'estimació per silenci administratiu té amb caràcter general la consideració d'acte administratiu finalitzador del procediment"*, per la qual cosa equival a un autèntic acte administratiu declaratiu de drets i, per consegüent, com indica l'article 43.3 a) Llei 30/1992), *"la resolució expressa posterior a la producció de l'acte només podrà dictar-se de ser confirmatòria del mateix"*.

Ara bé, encara que l'article 43.1 de la Llei 30/1992 (en la redacció donada per la Llei 25/2009, de 22 de desembre, d'adaptació a la Llei sobre el lliure accés a les activitats de servicis i el seu exercici, coneguda com "Llei Òmnibus") fixe la regla general del silenci positiu en el cas que l'Administració incomplisca amb la seua obligació de resoldre i notificar en termini, ha d'advertir-se que la Llei 30/1992 permet establir una excepció a esta regla, entre altres casos, *"en els supòsits en què una norma amb rang de llei per raons imperioses d'interés general o una norma de Dret comunitari establisquen el contrari"*. Això és precisament el que va fer el TRLS, excepcionar-la per al sector urbanístic, a l'establir (com ja ho van fer anteriorment altres normes urbanístiques) la prohibició del silenci positiu *contra legem* o, el que és el mateix, que el transcurs del termini per a resoldre l'Administració i notificar la seua resolució expressa només pot produir el silenci positiu -un acte presumpte declaratiu de drets- si l'activitat o obra sol·licitada és conforme amb la legalitat urbanística. Contràriament, si contravé l'ordenació territorial o urbanística es produiria el silenci negatiu per a permetre a l'interessat la interposició dels corresponents recursos i garantir així el dret a la seua defensa i a la tutela judicial efectiva (article 24.1 de la Constitució), encara que en este últim cas no hi hauria un autèntic acte administratiu sinó una mera ficció legal.

Com gràficament s'indicava en l'apartat III de l'exposició de motius de la Llei 4/1999 per a justificar el nou règim del silenci administratiu, *"el silenci administratiu positiu produirà un vertader acte administratiu eficaç, que l'Administració pública només podrà revisar d'acord amb els procediments de revisió establits en la Llei"*, mentres que *"es concep el silenci administratiu negatiu com una ficció legal per a permetre al ciu-*

*tadà interessat accedir al recurs contenciós administratiu, encara que, en tot cas, l'Administració pública té l'obligació de resoldre expressament ...*". En el mateix sentit, la jurisprudència (entre altres les SSTS 22/9/2008, 16/1/2006, 4/4/2005, 23/1/2004 o 27/10/2003) insistixen en el fet que la Llei 30/1992 configura el silenci negatiu *"com una ficció i no com un acte presumpte"*.

Quant al concepte jurídic indeterminat *"raons imperioses d'interés general"* l'existència de les quals habilita les lleis per a establir el silenci negatiu, la Llei 17/2009, de 23 de novembre, sobre el lliure accés a les activitats de servicis i el seu exercici, en l'article 3 definix la *"raó imperiosa d'interés general"* com *"aquella que és definida i interpretada per la jurisprudència del Tribunal de Justícia de les comunitats Europees"*, entre les quals inclou les de *"protecció del medi ambient i de l'entorn urbà"* o la *"conservació del patrimoni històric i artístic nacional"*, la qual cosa servix per a justificar la prohibició del silenci positiu *contra legem* en l'àmbit urbanístic. Amb més motiu, la pròpia disposició addicional 4a de l'anomenada "Llei Òmnibus" eximix de l'acreditació de la concurrència de raons imperioses d'interés general als procediments regulats amb anterioritat a la seua entrada en vigor, perquè disposa que *"s'entendrà que concorren raons imperioses d'interés general en aquells procediments que, havent sigut regulats amb anterioritat a l'entrada en vigor d'esta llei per normes amb rang de llei o de Dret Comunitari, prevegen efectes desestimatoris a la falta de notificació de la resolució expressa del procediment en el termini previst"*.

D'altra banda, ha de portar-se a col·lació ací l'article 42.5 de la Llei 30/1992, que permet a l'Administració suspendre el termini per a resoldre i notificar la resolució en determinats casos -com serien el requeriment a qualsevol interessat per a esmenar deficiències o l'aportació de documents i altres elements de juí necessaris, o la petició d'informes que siguen preceptius i determinants, o la pràctica de proves tècniques o anàlisis contradictòries o diriments proposades pels interessats, o la iniciació de negociacions per a la conclusió d'un pacte o conveni- sent necessari en este cas perquè es produísca la suspensió que l'Administració dicte un *acord exprés de suspensió i ho notifique* a l'interessat, sense que esta decisió suspensiva pugua tindre efecte retroactiu perquè la retroactivitat produiria efectes perjudicials per als interessats, en la mesura que suposaria un retard per a la producció del silenci (article 57.3 Llei 30/1992).

No obstant això, la Llei 16/2005, de 30 de desembre, Urbanística Valenciana dóna un contingut més ampli al primer dels casos esmentats, per-

què retarda *automàticament* la iniciació del procediment de concessió de llicència fins a l'aportació de la sol·licitud, juntament amb la documentació necessària per a la seua valoració. En efecte l'article 194.4 de la LUV (i de forma semblant l'article 491 del ROGTU) indica que "*el procediment per a la concessió de llicència només s'entendrà iniciat quan la petició vaja acompanyada de projecte tècnic i dels altres documents indispensables per a dotar de contingut la resolució*", afegint que "*si faltara algun dels documents referits, es requerirà l'interessat perquè l'aporte, suspenent-se el termini per a l'atorgament de la llicència*".

### **b) La normativa autonòmica valenciana.**

En la legislació autonòmica valenciana s'observa una certa contradicció quant al mode d'operar el silenci administratiu en l'àmbit urbanístic, perquè en l'article 196 de la LUV pareixen donar-se dos solucions contraposades:

1a) D'una banda, s'afirma que "*el venciment del termini màxim sense haver-se notificat resolució expressa suposarà la concessió de la llicència per silenci administratiu, i habilitarà el peticionari per a la iniciació de les obres o la realització de les actuacions corresponents*" (primer incís del seu apartat 1).

A més, de l'article 196.4 LUV pareix deduir-se que les llicències poden ser "*obtingudes*" tant per acte administratiu exprés com per acte "*presumpte*" i, en conseqüència, que la llicència es pot entendre concedida tant expressament com presumpta, en este segon cas per l'incompliment per l'Administració del termini per a resoldre i notificar la seua resolució.

Esta producció automàtica d'un acte presumpte estimatori també pareix deduir-se de l'article 488.4 del Reglament d'Ordenació i Gestió Territorial i Urbanística aprovat pel Decret del Consell 67/2006, de 19 de maig, quan com a especialitat preveu que la falta de pronunciament i notificació en termini "*tindrà efectes desestimatoris*" quant a les llicències municipals d'obres o activitats per a usos i aprofitaments en sòl no urbanitzable subjectes a informe previ o autorització. La legalitat d'esta previsió és dubtosa perquè restringix l'àmbit del silenci positiu previst en la LUV, però en tot cas suposa reconèixer el silenci positiu per a la resta de llicències.

La consideració que es produïx un vertader *acte presumpte* declaratiu de drets implicaria que també s'incorporaria al patrimoni jurídic de

l'interessat un dret a la realització de l'obra o activitat urbanística sol licitada i, com lògica conseqüència, que igual que qualsevol altre acte favorable per a poder ser eliminat a instàncies de la pròpia Administració faria falta seguir bé el procediment administratiu de revisió d'ofici previst en els articles 230.1 de la LUV i 102.1 de la Llei 30/1992 fundat en l'acreditació de qualsevol de les causes de nul·litat de l'article 62.1 de la Llei 30/1992, entre les quals destaca la del seu apartat f) (*“actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquirixen facultats o drets quan no es tinguen els requisits essencials per a la seua adquisició”*), causa esta que també en termes pareguts arreu l'article 196.4 de la LUV (*“licències obtingudes per acte exprés o presumpte que contravinguen de manera greu i manifest la legislació o el planejament urbanístic”*), i en el qual el dictamen del Consell Jurídic Consultiu té caràcter obstatiu; o bé el procés de lesivitat quan la llicència fóra simplement anul·lable per no incórrer en cap vici de nul·litat, sent necessari per al coneixement de l'assumpte per la Jurisdicció contenciosa administrativa que l'Administració prèviament declarara la lesivitat de la llicència a l'interés públic en el termini màxim de 4 anys des que es va produir l'acte presumpte, amb audiència als interessats, i la interposició del recurs contenciós de lesivitat en 2 mesos comptadors de l'endemà a la data de la declaració de lesivitat (articles 230.2 de la LUV, 103 de la Llei 30/1992 i 46.5 de la LJCA).

2a) Però d'altra banda, i en sentit diametralment oposat, s'indica que estes obres o actuacions concedides per silenci administratiu *“hauran d'ajustar-se a l'ordenació urbanística i complir els altres deures i condicions que la llei i els Plans exigisquen per a la seua realització”* (últim incís de l'apartat 1 de l'article 196 de la LUV), mantenint-se de manera rotunda una prohibició del silenci *contra legem* -pareguda a la del TRLS- a afirmar que *“en cap cas s'entendran adquirides per silenci administratiu, facultats en contra de les lleis, dels plans, projectes, programes o ordenances o, en general, en termes contraris, oposats o disconformes amb les previsions de l'ordenació urbanística”* (apartat 3 de l'article 196 de la LUV), per la qual cosa basta la mera disconformitat a les previsions de l'ordenació urbanística, sense necessitat que este tipus d'infracció siga greu i manifesta, perquè el silenci positiu no es produísca.

De l'estudi conjunt d'estos dos apartats –últim incís de l'apartat 1 i l'apartat 3 de l'article 196 LUV- perquè, es desprendria que incomplir per l'Administració el termini per a resoldre i notificar no es podria produir cap acte presumpte declaratiu de drets si l'obra o activitat sol licitada

fóra contrària a la legalitat urbanística, de manera que l'interessat no adquiriria cap facultat o dret i, en conseqüència, no existint acte favorable a favor d'aquell l'Administració podria dictar un acte exprés posterior denegatori de la sol·licitud de llicència sense subjectar-se al procediment de la revisió d'ofici, ni sense necessitat de plantejar un procés de lesivitat.

El problema, per tant, apareix en l'article 196.4: o no faria falta, (sobra) o vol dir que les llicències *contra legem* han de ser declarades nul·les via revisió d'ofici.

### **2.- Posicionaments doctrinals i jurisprudencials contradictoris respecte al silenci administratiu *contra legem* en l'àmbit urbanístic**

Com pot advertir-se fàcilment, la discussió doctrinal i jurisprudencial sobre la forma d'operar el silenci *contra legem* en l'àmbit urbanístic va sorgir a partir de la reforma introduïda per la Llei 4/1999 en la Llei 30/1992, ja que va equiparar el silenci positiu a un acte presumpte declaratiu de drets que impedia una resolució expressa posterior denegatòria, llevat que s'acudira als procediments revisuals excepcionals previstos en la Llei, esquema que es manté en sentit idèntic en el vigent article 43 de la Llei 30/1992, en la redacció donada per la "Llei Omnibus".

En este sentit, Razquin Lizarraga descriu encertadament esta situació en un article de recent publicació<sup>3</sup>:

*"L'articulació del Dret urbanístic i la LRJ-PAC va motivar criteris doctrinals contraposats sobre la interpretació de l'art. 242.6 del TRLS de 1992, que poden sintetitzar-se en dos postures:*

- a) *Una posició doctrinal va considerar inalterada la regla de la prohibició d'obtenció de llicències urbanístiques per silenci positiu contra legem, ja que, d'acord amb l'art. 242.6 del TRLS de 1992, és necessària també la concurrència del requisit de l'ade-*

---

<sup>3</sup> En article "Silenci administratiu i urbanisme: impossibilitat d'adquirir llicències urbanístiques per silenci positiu contra legem (Comentari a la STS de 28 de gener de 2009)", de la Revista Aranzadi Doctrinal, núm. 5, setembre de 2009, pàg. 54, autor Razquin Lizarraga, José Antonio.

*quació jurídica del projecte a la legalitat urbanística. A això segueix que, en cas de silenci contra legem, l'Administració pugua dictar un acte posterior acte exprés denegatori de la llicència.*

- b) *Una altra posició doctrinal va entendre que –igual que en els actes expressos– és possible l'obtenció de llicències urbanístiques per silenci estimatori contra legem, perquè l'art. 242.6 del TRLS de 1992, en coordinació amb el règim del silenci de la LRJ-PAC, no constituïx un supòsit de silenci negatiu ni permet un acte posterior exprés desconixedor del silenci positiu, sinó que condueix, si és el cas, a la revisió d'ofici dels actes en el supòsit de nul·litat de ple dret previst en l'art. 62.1.f) de la LRJ-PAC”.*

En l'àmbit de la Comunitat Valenciana, com hem indicat més amunt, la contradicció existent entre els apartats 3 i 4 de l'article 196 de la LUV quant al joc del silenci *contra legem* en el sector urbanístic no ha contribuït a aclarir la qüestió.

Davant d'esta situació, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana ha reiterat diverses vegades que transcorregut el termini de què disposa l'Administració per a resoldre i notificar sobre la llicència sol·licitada es produïx un autèntic acte presumpte, inclús encara que siga contrari al planejament i a la legalitat urbanística, de tal manera que l'Administració ja no pot resoldre en contra d'una llicència obtinguda per silenci positiu, no quedant-li una altra opció que acudir a la revisió d'ofici (entre altres, Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 148/2007, de 19 d'octubre; 925/2006, de 24 de novembre, o una altra de 2 de febrer del 2001).

No obstant això, esta postura jurisprudencial no ha sigut compartida pel Tribunal Suprem, per al qual *“l'obtenció de llicències per silenci requerix el compliment, no sols dels requisits formals que a este efecte s'establisquen, sinó també dels requisits materials o substantius, en el sentit que la llicència ha de ser conforme al planejament urbanístic perquè, si així no fóra, el fet que s'hagueren complert els terminis per a obtindre aquella per la ficció del silenci positiu no seria suficient i de res serviria el compliment de les dites circumstàncies temporals”* (SSTS 15/4/1997, 7/4/2000 i 12/12/2001, entre altres).

En este sentit, com indica el repetit dictamen 10/2010, ja la Sentència del Tribunal Suprem de 26 de març del 2004 va casar i va anul·lar la



STSJ de la Comunitat Valenciana de 2 de febrer del 2001 perquè “no basta amb el transcurs dels terminis... per a entendre obtinguda per silenci una llicència d'obres sinó que, a més, ha d'indagar-se sobre la seua conformitat amb les normes urbanístiques”.

### **3.- Prevalència de la jurisprudència del Tribunal Suprem sobre la dels Tribunals Superiors de Justícia quant a l'efecte del silenci *contra legem* en l'àmbit urbanístic.**

El legislador estatal, en exercici de la seua competència per a fixar les bases del règim jurídic de les administracions públiques (article 149.118a CE) ha declarat com bàsic l'article 8.1.b) *in fine* del TRLS, en el qual es conté la prohibició del silenci positiu urbanístic *contra legem*, i és que este precepte coincidix substancialment amb el derogat article 242.6 TRLS de 1992.

La STCo 61/1997, de 20 de març, va considerar constitucional el dit article 242.6 TRLS de 1992, perquè expressament va declarar que “*el títol competencial en joc respecte de l'apartat 6 de l'art. 242 TRLS... en atenció al seu contingut s'enquadra en la competència de l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (art. 149.118é CE) pel que ha de rebutjar-se la impugnació esgrimida en punt a l'art. 242.6 TRLS.*”.

Per tant, si el Tribunal Constitucional no va observar ratlla d'inconstitucionalitat en l'article 242.6 TRLS de 1992 tampoc podrà predicar-se esta de l'actual article 8.1.b) *in fine* TRLS i, en conseqüència, sent un precepte bàsic estatal haurà de prevaldre la interpretació que d'este es du a terme per la jurisprudència del Tribunal Suprem.

En la Sentència del Tribunal Suprem de 28 de gener del 2009 -al resoldre un recurs de cassació en interés de Llei plantejat per un Ajuntament enfront d'una Sentència del Tribunal Superior de Justícia d'Andalusia en què s'admetia el silenci positiu *contra legem* i es negava la possibilitat de resolució municipal posterior desestimatòria, afirmant-se que per a això havia d'acudir-se a la revisió d'ofici- l'Alt Tribunal reitera la seua tradicional postura en este tema fixant la següent doctrina legal: “*l'article 242.6 del Text Refós de la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 1/1992, de 26 de juny, i l'article 8.1.b), últim paràgraf, del Text Refós de la Llei de sòl aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2008, de 20 de juny, són normes amb rang de lleis bàsiques estatals, en virtut de les quals i conforme al*

*que disposa el precepte estatal, també bàsic contingut en l'article 43.2 de la Llei 30/1992..., modificat per la Llei 4/1999, de 13 de gener, no poden entendre's adquirides per silenci administratiu llicències en contra de l'ordenació territorial o urbanística...*

A més, en el seu fonament jurídic 4t precisa que *"l'un i l'altre són preceptes estatals bàsics d'arrelam en el nostre ordenament urbanístic (article 178.3 del Text Refós de la Llei del Sòl de 1976, que regixen en tot el territori espanyol i que els ordenaments autonòmics no poden contradir (disposició final primera 1 del Text Refós aprovat pel citat Reial Decret Legislatiu 2/2008, de 20 de juny)"*.

Tenint en compte esta doctrina legal, en matèria d'urbanisme el silenci positiu només es produiria quan allò que s'ha pretés és d'acord amb la legalitat urbanística, al quedar vedat el silenci positiu *contra legem*, atés que a través del recurs de cassació en interès de la Llei s'enjudicien, entre altres, les sentències pronunciades per les sales contencioses administratives dels tribunals superiors de Justícia, per a *"la correcta interpretació i aplicació de normes emanades de l'Estat que hagen sigut determinants de la resolució recorreguda"*, amb la particularitat que la sentència que es dicte encara que ha de respectar, en tot cas, la situació jurídica particular derivada de la sentència recorreguda, *"quan fóra estimatòria, fixarà en la resolució la doctrina legal"*, i s'ha de publicar *"en el Butlletí Oficial de l'Estat", i a partir de la seua inserció en este vincularà tots els jutges i tribunals inferiors en grau d'este orde jurisdiccional"* (article 100 LJCA).

Contràriament, hi ha postures fundades que raonen en sentit oposat, com és el cas de José Antonio García-Trevijano Garnica<sup>4</sup>, qui manté que *"no cal dir que no hi haurà silenci positiu si el que sol lícita no s'ajusta a l'ordenament jurídic, perquè semblant afirmació passa per acceptar que l'Administració podrà lliurement, quan considere que s'ha infringit de totes maneres l'ordenament jurídic, dictar un acte exprés per a decidir-ho així, és a dir, per a denegar que s'haja produït silenci positiu.*

*Una altra cosa seria que el Tribunal Suprem haguera dit que en l'àmbit urbanístic el silenci serà sempre negatiu; encara que discrepe, per-*

---

<sup>4</sup> La Llei, núm. 7156 de 17 d'abril 2009, "Silenci administratiu i llicències urbanístiques". José Antonio García-Trevijano Garnica.

*què no és això el que establix la legislació en general, ni per descomptat l'art. 8.1.b) Text Refós 2/2008, eixa seria interpretació respectable. Però no és això el que diu la STS de 28 de gener del 2009; la qual cosa fa la sentència en qüestió és una cosa ben distinta: admet el silenci positiu quan allò que s'ha sol·licitat per l'administrat sí que és ajustat a Dret i el nega en cas contrari: en què quedem? hi ha o no silenci positiu en l'urbanisme?"*

I això és així, continua dient García-Trevijano, perquè "l'article 242.6 del Text Refós 1/1992 va quedar afectat d'arrel per la Llei 30/1992, i el mateix ha d'entendre's a l'hora d'interpretar l'art. 8.1.b) de l'actual Text 2/2008.

*Perquè l'art. 43.4.a) Llei 30/1992 és ben clar a l'establir que 'En els casos d'estimació per silenci administratiu, la resolució expressa posterior a la producció de l'acte només podrà dictar-se de ser confirmatòria del mateix'. Esta és una norma general que afecta la institució del silenci com a tal.*

*El que, com diu la Sentència de 28 de gener del 2009, la Llei 30/1992 dispose que la regla general serà el silenci positiu llevat que una Llei o norma comunitària dispose una altra cosa, és un argument buit per complet, perquè ningú nega que una llei pot establir que el silenci serà negatiu. Per això he dit abans que amb base en això el Tribunal Suprem podria haver interpretat que el silenci és sempre negatiu en l'àmbit urbanístic, tesi que seria almenys fruit d'una interpretació respectable en el sentit que no seria conceptualment errònia. Sí ho és en canvi la que ofereix la Sentència de 28 de gener del 2009, perquè al meu entendre constituïx un error conceptual de primera línia sostindre o admetre que el silenci serà negatiu només si el que sol·licita no s'ajusta a l'ordenament jurídic, és a dir, positiu en qualsevol altre cas. Cras error que hauria de ser corregit immediatament. Que es respecte el valor del silenci positiu –que per a això s'ha creat– com es respecta el dels actes expressos; l'Administració disposa dels mateixos mitjans per a anul·lar els uns i els altres".*

No obstant això, a la vista de la doctrina legal del Tribunal Suprem sobre esta qüestió, la interpretació d'acord amb la Constitució de l'article 196 de la LUV, segons l'opinió d'este Consell, és la que defén la prohibició del silenci positiu "contra legem" i admet la possibilitat de resolució expressa posterior denegatòria quan les obres o activitats sol·licitades siguen disconformes a la legalitat urbanística, i no es pre-

cisa acudir als excepcionals procediments revisuals perquè el sol·licitant no ha adquirit facultat o cap dret urbanístic. La polèmica està oberta.

#### **4.- El silenci administratiu i l'eventual responsabilitat de l'administració urbanística.**

L'article 35 en la lletra d) del TRLS arreplega entre els diversos supòsits de responsabilitat patrimonial en el sector de l'urbanisme les lesions en els béns o drets derivades de "*l'anul·lació dels títols administratius habilitants d'obres i activitats, així com la demora injustificada en el seu atorgament i la seua denegació improcedent*", però adverteix que "*en cap cas hi haurà lloc a indemnització si hi ha dol, culpa o negligència greus imputables al perjudicat*", la qual cosa aconsella analitzar si el silenci *contra legem* pot originar responsabilitat patrimonial de l'Administració en algun d'estos supòsits:

##### **a) Responsabilitat per anul·lació dels títols administratius habilitants.**

La responsabilitat patrimonial per "*anul·lació dels títols administratius habilitants*" no pot operar en cas de silenci *contra legem* perquè, com hem vist, no cap acte presumpte *contra legem*. Per tant, acreditat per l'Administració que la llicència sol·licitada és contrària a la normativa urbanística o als plans o projectes, i notificada la corresponent resolució denegatòria tardana, en principi no existiria esta responsabilitat patrimonial per una raó molt senzilla: l'absència del seu pressupost causal, ja que no hi hauria cap "*títol administratiu*" *presumpte* que anul·lar, sinó simplement una resolució expressa denegatòria tardana però vàlida.

Al contrari, la responsabilitat patrimonial per anul·lació podrà operar amb normalitat en el cas que l'Administració haja dictat i notificat la seua resolució expressa, ja siga esta d'atorgament d'una llicència il·legal (de manera que, confiant en la legalitat d'estos títols, els interessats hagen incorregut en gastos que esdevinguen inútils per la invalidació de l'acte exprés), ja siga de denegació il·legal o improcedent de la llicència per a realitzar una obra o activitat a què es tenia dret segons l'ordenament jurídic. Ara bé, esta responsabilitat no opera automàticament, com assenyala l'article 142.2 de la Llei 30/1992 -"*l'anul·lació en via administrativa o per l'orde jurisdiccional contenciós-administratiu dels actes... no pressuposa dret a indemnització*"-

havent entés la jurisprudència que hi ha el deure jurídic de suportar la lesió i, per tant, que no procedirà indemnitzar, fonamentalment, en 3 casos (Sentència del Tribunal Suprem de 16 de febrer del 2009, entre altres):

- 1.- Exercici de *potestats discrecionals*.
- 2.- Exercici de potestats reglades en les quals han d'utilitzar-se *conceptes jurídics indeterminats en supòsits complexos*, sempre que es produïsquen dins dels marges raonables i de forma justificada.
- 3.- Condicions de *complexitat normativa i raonabilitat de la solució adoptada*, inclús tractant-se de l'exercici de potestats reglades.

Estes clàusules d'exclusió de la responsabilitat per anul·lació d'actes respondrien al que Suay Rincón denomina "*doctrina del marge de tolerància*", segons la qual "*si l'Administració ha incorregut en alguna irregularitat al denegar el títol habilitant, si per així dir la dita irregularitat és excusable, perquè són raonables els dubtes de significat i abast de la normativa aplicable al cas, o perquè la mateixa qüestió revist dificultats intrínseques, no li és exigible responsabilitat*"<sup>5</sup>.

### **b) Responsabilitat per demora injustificada en l'atorgament.**

El transcurs del termini de què disposa l'Administració per a resoldre i notificar la seua resolució als sol·licitants de la llicència sí que podria donar lloc a la responsabilitat patrimonial de l'Administració en el cas que els produïra danys, perquè tal demora hauria de ser considerada com injustificada i denotaria un mal funcionament de l'Administració.

En el fonament 4 del dictamen 57/2007 d'este Consell Jurídic Consultiu ja s'advertia genèricament que la demora en la tramitació d'un procediment pot originar responsabilitat patrimonial de l'Administració quan el retard siga qualificat d'irracional, desproporcionat o desaforat,

---

<sup>5</sup> En l'estudi "Responsabilitat patrimonial en l'àmbit urbanístic", de SUAY RINCON, José, inclòs en el Llibre "La Responsabilitat Patrimonial de l'Administració Pública. Estudi general i àmbits sectorials. Tom I", editat per Tirant lo Blanch, València 2009, p. 788.

atenent l'estàndard mitjà admissible<sup>6</sup> en funció de la complexitat de la qüestió debatuda i els incidents sorgits en el curs de la tramitació del procediment.

Ara bé, per a l'existència de responsabilitat patrimonial no bastarà la mera demora o retard injustificat en la resolució, sinó que a més farà falta que es produïska un dany. En este sentit, la Sentència del Tribunal Suprem de 13 de setembre del 2001 denega el dret a indemnització per retard en la concessió d'una llicència, perquè *“no pot entendre's acreditat... fins que no es declare el dret a l'obtenció d'aquella”* i desestimació la reclamació *“al trobar-nos davant d'un cas d'exercici anticipat de l'acció de responsabilitat”*.

Per tant, si es produïren perjuís la responsabilitat patrimonial podria donar-se si la resolució posterior atorgara la llicència, pels danys derivats del retard en l'obtenció d'una llicència a què es té dret, o si es denegara la llicència, pels gastos en què haguera pogut incórrer el sol licitant amb anterioritat a la notificació de la denegació, confiant en la producció del silenci positiu previst en l'article 196.1 de la LUV, perquè no ha d'oblidar-se que qualsevol Administració Pública ha de respectar en la seua actuació la bona fe i la confiança legítima (articles 3.1 segon paràgraf Llei 30/1992 i 7.1 CC), principi que significaria que quan els poders públics a través de les seues actuacions, signes o indicis han produït la convicció psicològica o induït raonablement als ciutadans a confiar en l'existència d'una relació o situació jurídica, han de suportar que les coses succeïsqen entre ambdós com si esta situació existira o, si més no, deixar indemne l'altra part de qualsevol perjuí patit per actuar d'acord amb la confiança suscitada per ella.

Com advertix la pròpia STS 28/1/2009 que fixa la doctrina legal abans citada, *“no ens passa desapercebut el conflicte que pot plantejar-se quan l'Administració no resol en temps i després denega una llicència si l'obra, transcorregut el termini per a resoldre, s'ha iniciat o acabat a pesar de ser contrària a la legalitat urbanística, la qual cosa generarà, en*

---

<sup>6</sup> La STS de 21/3/1991, va expressar, en relació amb un retard en el marc d'una reclamació economicoadministrativa, que *“hi ha un crebant patrimonial que inclús sent d'escassa entitat econòmica no sols resulta individualitzat sinó perfectament avaluable i l'actuació administrativa que per un error reconegut, ha donat lloc al defectuós funcionament d'un servici públic, ve expressada per la tardança a resoldre la reclamació més enllà del raonable en relació amb la complexitat de la qüestió debatuda i amb l'estàndard mitjà admissible a este tipus de reclamacions”*.

*supòsits de demolició, responsabilitats que, en cada cas, caldrà dirimir qui les ha de suportar”.*

Així, doncs, no ha de desconèixer-se que de vegades resultarà molt difícil al sol·licitant esbrinar si allò que s’ha sol·licitat és conforme o no al planejament, i és rellevant a este efecte valorar si hi ha bona o mala fe i si s’ha generat una confiança digna de protecció jurídica, podent tindre incidència en el perfil del sol·licitant (nivell de titulació, formació o experiència de l’interessat en el terreny de l’urbanisme, perquè no és el mateix que es tracte d’un arquitecte, aparellador, constructor, etc. als quals se’ls pot pressuposar la perícia o el coneixement necessari per a discernir *a priori*, al marge del pronunciament de l’Administració, o que es tracte d’un simple particular a qui no se li pot presumir tal grau de coneixement en la matèria), i en el caràcter manifest o dubtós de la il·legalitat urbanística, açò és, que siga fàcil o difícil la seua detecció. Cal pensar que si la disconformitat és manifesta fins al més inexpert hauria de conèixer-la i per tant no hi hauria lloc a la responsabilitat patrimonial, com podria ocórrer si es tracta d’una sol·licitud de construcció d’apartaments en sòl urbanitzable programat d’especial protecció.

La STS 20 de gener del 2005 resulta il·lustrativa, perquè en un cas de sol·licitud d’indemnització pels danys ocasionats a una empresa derivats de la suspensió i anul·lació d’unes llicències que van ser atorgades expressament exclou la responsabilitat patrimonial de l’Administració perquè *“va ser exclusivament la greu conducta negligent dels instants de la llicència, al sol·licitar estes, sabedors com eren que no concorrien els pressupostos normativament exigibles per a la seua concessió, la que va determinar posteriorment les llicències ... haurien hagut de ser anul·lades”*, ja que *“és evident que de negligència greu ha de reputar-se l’actuació de qui sol·licita una llicència d’activitats per a l’obertura de la pedrera... en sòl classificat com a sòl no urbanitzable, sense tindre l’autorització de la Comissió d’Urbanisme”*, en la mesura que els sol·licitants *“no van adoptar les ‘precaucions necessàries’ i més quan ... no és de cap manera creïble que els actors en la seua condició d’ostentar la titularitat d’un complex empresarial dedicat precisament a les activitats extractives, ignoraren que les seues peticions de llicències d’obres i d’activitats no tenien el necessari suport legal,... donc cap dubte hi ha que precisament per l’activitat a què es dedicaven havien de ser sabedors que l’Ajuntament... no podia concedir la llicència d’activitats, sense autorització de la Comissió d’Urbanisme..., i a pesar d’això es van aprofitar d’unes llicències la concessió de la qual sabien que no era procedent”*.

En este sentit, el propi TRLS disposa que no procedirà responsabilitat “*si hi ha dol, culpa o negligència greus imputables al perjudicat*”, la qual cosa és aplicable tant als supòsits en què es pretenga la responsabilitat per anul·lació dels títols administratius habilitants, com per demora injustificada en l’atorgament, però com indica la Sentència del Tribunal Suprem de 30 de gener de 1987 la càrrega de la prova de la concurrència d’esta causa d’exoneració de responsabilitat correspondrà a l’Administració.

En conclusió, a l’efecte d’evitar l’eventual responsabilitat patrimonial de l’Administració per demora en la resolució de les sol·licituds de llicències urbanístiques resulta especialment aconsellable que els ajuntaments resolguen i notifiquen dins de termini les resolucions adoptades en estos procediments, evitant la incertesa dels sol·licitants quant a la viabilitat jurídica o no de l’activitat urbanística que pretenen dur a terme.

En el cas que concórrega alguna causa de suspensió del termini per a resoldre de les previstes en l’article 42.5 de la Llei 30/1992, l’Administració immediatament hauria de procedir a dictar un acte administratiu exprés de suspensió del procediment i a notificar-ho a l’interessat amb la finalitat de tractar d’evitar la producció del silenci.

En l’eventual supòsit que no haja sigut materialment possible resoldre i notificar la resolució dins de termini, hauria de procedir-se a dictar la corresponent resolució amb la major pressa possible per a tractar d’evitar la responsabilitat patrimonial. Si inclús transcorregut el termini per a resoldre l’Administració notifica la seua resolució tardanament, però abans que este haja realitzat cap gasto per a dur a terme l’activitat urbanística, no hi hauria responsabilitat patrimonial de l’Administració perquè no operaria el principi de protecció de la confiança legítima i, per tant, els gastos posteriors a la denegació tardana no serien indemnitzables, si efectivament la llicència sol·licitada és disconforme a Dret.

Finalment, ha d’assenyalar-se que la notificació tardana de la denegació de la llicència quan l’interessat ja ha incorregut en gastos no imposa automàticament el reconeixement de la responsabilitat patrimonial, perquè esta queda exclosa quan hi ha dol, culpa o negligència greu imputable al perjudicat, com ocorreria si per la seua qualificació o experiència professional hauria de constatar fàcilment la disconformitat a Dret de l’obra o activitat projectada.

---



### III

#### RESPONSABILITAT PATRIMONIAL PER CANVIS SOBREVINGUTS EN L'ORDENACIÓ TERRITORIAL O URBANÍSTICA O EN EL SISTEMA DE GESTIÓ

---

L'article 106.2 de la Constitució Espanyola disposa que *“els particulars, en els termes establits per la llei, tindran dret a ser indemnitzats per tota lesió que patisquen en qualsevol dels seus béns i drets, excepte en els casos de força major, sempre que la lesió siga conseqüència del funcionament dels servicis públics”*.

Per la seua banda, l'article 149.118é de la Constitució Espanyola atribueix a l'Estat la competència exclusiva quant al *“sistema de responsabilitat de totes les AAPP”*. A la Generalitat Valenciana li correspon *“en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si és el cas, en els termes que la mateixa establisca... el desplegament legislatiu i l'execució”* del *“règim jurídic i sistema de responsabilitat de l'Administració de la Generalitat i dels ens públics dependents d'esta”* (article 50.1 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana), així com la *“competència exclusiva”* sobre *“l'ordenació del territori i del litoral, urbanisme...”* (article 499a de l'Estatut).

L'abast del repartiment constitucional de competències en matèria d'urbanisme ha sigut matisat pel Tribunal Constitucional, fonamentalment en el seu STCo 61/1997 en la qual advertix que *“la competència autonòmica en matèria d'urbanisme ha de coexistir amb aquelles que l'Estat ostenta en virtut de l'article 149.1 CE, l'exercici del qual pot condicionar, lícitament, la competència de les CCAA sobre el mencionat sector material”*. Recorda, d'altra banda, que l'article 149.118é de la Constitució Espanyola no pot excloure que, a més d'eixa normativa comuna que representa el sistema de responsabilitat per a tot el territori, les comunitats autònomes puguen establir altres supòsits indemnitzatoris en concepte de responsabilitat administrativa sempre que, naturalment, *respecten aquelles normes estatals amb què en tot cas hauran de cohonestar-se i servisquen al desenvolupament d'una política sectorial determinada* (per exemple, en urbanisme, matèria de competència exclusiva autonòmica). En eixe sentit, l'eventual regulació de nous supòsits indemnitzatoris en l'àmbit de les competències exclusives autonòmiques constitueix una garantia -rescabaladora- que se

superposa a la garantia indemnitzatòria general que a l'Estat competeix establir.

En tot cas, l'atribució a la competència estatal de la fixació d'un "sistema" de la responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques condiona enormement les possibilitats normatives de les comunitats autònomes quant a la determinació de nous supòsits indemnitzatoris que no poden configurar un model que "desborde" el prefixat per l'Estat, ni atenga premisses, requisits o fonaments distints, perquè com assenyala Suay Rincón<sup>7</sup> el marge d'actuació de les comunitats autònomes és necessàriament escàs, "sota pena de desfigurar, en qualsevol altre cas, l'operativitat sencera d'un 'sistema' que per força ha de respondre a una visió unitària i coherent de la institució de la responsabilitat patrimonial de l'Administració". Per això, com després veurem, la legislació urbanística valenciana conté molt poques referències a supòsits específics de responsabilitat patrimonial en matèria urbanística.

En desplegament del títol competencial l'Estat ha regulat el règim general de responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques en el títol X de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (d'ara en avant LRJ-PAC) i en el Reglament dels Procediments en matèria de responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques, aprovat pel Reial Decret 429/1993, de 26 de març.

Estes normes contenen només les línies mestres o essencials de la responsabilitat patrimonial, corresponent a la jurisprudència un important paper de complement, com així reconeix amb caràcter general l'article 1.7 del Codi Civil, segons el qual "la jurisprudència complementarà l'ordenament jurídic amb la doctrina reiterada que establisca el Tribunal Suprem a l'interpretar i aplicar la Llei, el costum i els principis generals del Dret".

En síntesi, doctrina i jurisprudència coincidixen que per al reconeixement de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques fa falta que, a més dels requisits previs d'admissibilitat de la

---

<sup>7</sup> Capítol XV "Responsabilitat Patrimonial en l'Àmbit Urbanístic" Editorial Tirant lo Blanch, p. 769. Obra dirigida per Tomás Quintana López.

reclamació (ex. exercici dins de termini, legitimació activa i passiva...), concórreguen els elements següents:

- a) Ha d'existir una lesió antijurídica que el perjudicat no tinga el deure jurídic de suportar.
- b) Ha de produir un dany efectiu i avaluable econòmicament, que ha d'acreditar l'interessat.
- c) El dany ha de ser individualitzable en relació amb una persona o grup de persones, per la qual cosa s'exclouen les *càrregues comunes de la vida social* que afecten la generalitat dels ciutadans.
- d) Ha de ser imputable a una Administració Pública.
- e) Ha d'existir un nexa de causalitat idoni entre l'actuació o omisió administrativa per a produir el resultat lesiu, nexa que pot trencar pel comportament de la víctima o per la intervenció de tercers en la producció del dany i, en tot cas, en els casos de força major.

La responsabilitat patrimonial de les administracions públiques en matèria urbanística ha sigut objecte d'una regulació específica per part de l'Estat, que actualment es conté en l'article 35 del Text Refós de la Llei del Sòl, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2008, de 20 de juny (d'ara en avant TRLS), precepte este dictat per l'Estat en exercici de la seua competència per a fixar el sistema de responsabilitat de les administracions públiques.

L'article 35 TRLS arreplega amb caràcter descriptiu un *numerus apertus*<sup>8</sup> de supòsits indemnizatoris en l'àmbit urbanístic per les eventuais lesions que es produïsquen en els béns i drets dels ciutadans. Prèviament ha d'advertir-se que la majoria dels supòsits previstos no suposen una ruptura respecte al règim general de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, sinó que encaixen dins del "sistema"

---

<sup>8</sup> El caràcter no taxat dels supòsits indemnizatoris descrits en l'article 35 TRLS es desprén del seu propi tenor literal, que indica que donaran lloc "en tot cas" dret a indemnització, però no exclou supòsits distints que també puguen reunir les notes generals de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques contingudes en els articles 139 i següents de la Llei 30/1992.

dissenyat per la Llei 30/1992, constituint mers aclariments o especificacions del règim general contingut en aquella norma<sup>9</sup>, per a així contribuir a dotar de més claredat l'àmbit de la responsabilitat patrimonial en el sector urbanístic a fi de donar adequada resposta al principi constitucional de seguretat jurídica. No obstant això, apunten certs autors que alguns d'aquells supòsits tenen un marcat matís expropiatori<sup>10</sup>.

Així mateix, per a la procedència de la responsabilitat patrimonial de l'Administració en este sector de l'ordenament jurídic, per coherència de tot el sistema resulta necessari el compliment dels requisits comuns de la responsabilitat patrimonial arrellegats en la Llei 30/1992 (exercici de l'acció dins de termini, legitimació activa i passiva, dany efectiu i avaluable, nexa de causalitat, etc.).<sup>11</sup>

L'article 33 de la Llei 16/2005, de la Generalitat, de 30 de desembre, Urbanística Valenciana, es mostra respectuós amb la competència estatal sobre el sistema de responsabilitat patrimonial de les administracions públiques, perquè indica que *“de conformitat amb el que estableix la legislació estatal vigent, l'ordenació de l'ús dels terrenys i construccions fixada en el planejament no conferirà dret als propietaris a exigir indemnització, excepte en els casos expressament establits en les lleis”*.

No obstant això, en exercici de la seua competència exclusiva en matèria d'urbanisme la Generalitat ha aprovat determinats preceptes espe-

---

9 MARTÍN REBOLLO, Luis, en *“La responsabilitat patrimonial local en matèria d'urbanisme”*, en la pàgina 113, indica que *“els supòsits indemnitzatoris que afecten específicament l'àmbit urbanístic no són sinó una singularització i concreció del règim comú de la responsabilitat pública previst amb caràcter general en els articles 139 i següents de la Llei 30/1992”*.

10 BAÑO LEÓN, José M<sup>a</sup>, aprecia que alguns dels supòsits indemnitzatoris previstos en l'article 35 TRLS, encara que no s'ajusten al procediment expropiatori formal (declaració d'utilitat pública, declaració de necessitat d'ocupació, intervenció del Jurat d'Expropiació Forçosa...) són materialment expropiacions, com per exemple la indemnització a l'urbanitzador quan s'han aprovat els instruments necessaris per a transformar els terrenys (projecte d'urbanització, reparcel·lació), o la indemnització als propietaris per revocació de llicències urbanístiques per contradicció amb el nou planejament (en *“Dret Urbanístic Comú”*, Iustel, Portal Dret SA, Madrid 2009, ps 444 i 445).

11 SUAY RINCÓN destaca que el que cal *“subratllar és la procedència que s'atenga igualment el compliment d'estes exigències, perquè puga prosperar una reclamació de responsabilitat enfront de l'Administració”*, en el capítol XV *“Responsabilitat Patrimonial en l'Àmbit Urbanístic”* de l'obra col·lectiva ja citada que va dirigir Tomás Quintana López.

cífics relatius a la compensació a l'Agent Urbanitzador o als propietaris, en el cas que es produísca la resolució del contracte celebrat entre l'Administració i l'Agent Urbanitzador per causes relacionades amb la variació del planejament o del sistema de gestió.

En efecte, l'article 143.2 de la Llei Urbanística Valenciana inclou entre les causes de resolució de l'adjudicació del PAI que originen el deure de compensar les següents:

1r) El descobriment de "*condicions territorials no tingudes en compte a l'acordar la programació i que facen inviable la prossecció d'esta*", i en este cas si no fóra possible esmenar les seues previsions sense desvirtuar-les substancialment procediria la compensació (article 143.2.f) LUV i 341.1 del Reglament d'Ordenació i Gestió Territorial i Urbanística, aprovat pel Decret del Consell 67/2006, de 19 de maig, ROGTU).

Conforme a l'article 341.2 ROGTU es consideren condicions territorials que són causa de resolució "*aquells elements de valor ambiental, cultural, paisatgístic, arqueològic o d'un altre tipus, subjectes a protecció de la legislació sectorial, que no s'hagen tingut en compte pel projecte a executar i la preservació dels quals determine la inviabilitat de l'execució d'este*".

En cas de resolució per esta causa l'Administració actuant "*reembos-sarà a l'urbanitzador els gastos documentalment justificats, sempre que li siga imputable la falta de detecció dels nous elements territorials determinants de la inviabilitat del Programa*" (article 341.3 ROGTU).

Quant als propietaris que hagueren contribuït d'alguna manera a l'alçament de les càrregues de la urbanització abans de la resolució del contracte, correspondrà a l'urbanitzador la compensació d'aquells si ell fóra responsable de la falta de detecció de la condició determinant de la resolució contractual (article 344.1 *in fine* ROGTU). No obstant això, quan la no detecció fóra imputable a l'Administració serà la que haja de compensar els propietaris "*en els termes que deriven de la legislació estatal sobre règim del sòl i valoracions i de la reguladora de la responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques*" (article 344.2 ROGTU).

2n) Un segon supòsit indemnitzatori és la "*resolució anticipada de l'adjudicació per a la seua gestió directa per causa justificada d'interés públic*" (article 143.1.g) LUV).

3r) Finalment, també ho és la “*suspensió de llicències en l'àmbit programat, l'aprovació de plans o projectes incompatibles amb el desenvolupament del Programa, així com les resolucions administratives que impedisquen prosseguir-ho o paralitzen el seu desenvolupament material o econòmic per inactivitat de l'Administració durant més de sis mesos i de manera rellevant*” (article 143.1.h) LUV).

Quan la resolució contractual es produísca pels supòsits 2n) i 3r) indicats la compensació dels propietaris que hagueren contribuït d'alguna manera a l'alçament de les càrregues de la urbanització correspondran a l'Administració “*en els termes que deriven de la legislació estatal sobre règim del sòl i valoracions i de la reguladora de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques*” (article 344.2 ROGTU).

La jurisprudència destaca el caràcter excepcional i restrictiu de la responsabilitat patrimonial en l'àmbit urbanístic per canvis d'ordenació, exigint per al seu reconeixement la concurrència dels requisits generals previstos en la Llei 30/1992 (entre altres, SSTS 6 de març de 1998 o 10 d'abril de 1995).

Este caràcter excepcional es dedueix de la pròpia configuració constitucional del dret de propietat, que no és un dret absolut, ja que el seu contingut queda condicionat per “*la funció social*” que ha d'exercir “*d'acord amb les lleis*”.

L'actual Text Refós de la Llei del Sòl, així com la legislació urbanística precedent, se sustenten en la regla general de què l'exercici de la funció pública urbanitzadora i els canvis de criteri de l'Administració, amb la consegüent repercussió en l'estatut dels propietaris del sòl no atorga automàticament un dret al reconeixement d'indemnitzacions per les Administracions Públiques actuants, llevat que concórreguen les condicions legalment exigides per a això.

D'esta manera, l'article 3.1 del Text Refós de la Llei del Sòl disposa que “*l'ordenació territorial i la urbanística són funcions públiques no susceptibles de transacció que organitzen i definixen l'ús del territori i del sòl d'acord amb l'interés general, determinant les facultats i deures del dret de propietat del sòl conforme al destí d'este*”, postil lant que “*esta determinació no conferix dret a exigir indemnització, excepte en els casos expressament establits en les lleis*”.

D'altra banda, l'article 7.1 TRLS destaca que *“el règim urbanístic de la propietat del sòl és estatutari i resulta de la seua vinculació a concrets destins, en els termes disposats per la legislació sobre ordenació territorial i urbanística”*. I afeg que *“la previsió d'edificabilitat per l'ordenació territorial i urbanística, per si mateixa, no la integra en el dret de propietat del sòl”*.

En l'article 19 de la nostra Llei Urbanística es declara que *“la propietat del sòl conferix al seu titular els drets i deures establits en la legislació estatal, així com els derivats de la present Llei i, en virtut d'això, de l'ordenació i programació urbanística, en els termes dels quals s'han de complir o exercir”* (article 18 LUV), i s'han de desenvolupar les facultats urbanístiques del dret de propietat *“sempre dins dels límits i amb el compliment dels deures establits en esta o altres lleis, o en virtut d'elles, pels plans i programes d'acord amb la classificació dels predis”*.

Així mateix, com ja hem dit, l'article 33 de la Llei Urbanística Valenciana indica expressament que *“de conformitat amb el que estableix la legislació estatal vigent, l'ordenació de l'ús dels terrenys i construccions no conferirà dret als propietaris a exigir indemnització, excepte en els casos expressament establits en les lleis”*.

### ACTUACIONS DE TRANSFORMACIÓ URBANÍSTICA I SUPÒSITS INDEMNITZATORIS

El procés urbanístic té caràcter gradual, perquè el disseny del model d'urbs que apareix definit en els instruments de planejament corresponents siga portat a la pràctica -per a la seua materialització- fa falta que posteriorment es desenvolupen les corresponents actuacions de transformació urbanística (ordinàriament conegudes com “urbanització”) i, en últim terme, que es procedisca a l'edificació en les parcel·les aptes per a això.

Tota transformació del sòl, subsòl i vol, i en particular els processos de gestió urbanística necessaris per a dotar una parcel·la de la condició de solar, requereixen de la prèvia llicència d'urbanització atorgada pel municipi corresponent, que té com a finalitat comprovar que la transformació s'ajusta a la legislació urbanística i als instruments de planejament aplicables. No obstant això, esta llicència no resulta exigible quan l'actuació haja sigut prèviament autoritzada com a conseqüència de l'aprovació d'un projecte d'urbanització o d'obra pública (articles 191.1.u) LUV i 467 ROGTU).

Així mateix, l'execució de les obres de construcció, ampliació o modificació d'edificis o instal·lacions requerix de la prèvia llicència d'edificació atorgada pel municipi corresponent, per a comprovar que el projecte tècnic presentat és conforme amb el que disposa el planejament, la legislació urbanística i la d'ordenació de l'edificació quant als requisits bàsics de qualitat (articles 191.1.a) LUV i 468 ROGTU).

Les actuacions de transformació urbanística comprenen, segons l'article 14.1 del Text Refós, d'una banda, la urbanització tant si es tracta de nova urbanització (el pas de sòl rural a sòl urbanitzat, junt amb les corresponents infraestructures i dotacions públiques, per a la creació de *“parcel·les aptes per a l'edificació o ús independent”* connectades funcionalment amb la xarxa de servicis exigits per l'ordenació territorial i urbanística), com si tenen com a objecte reformar o renovar la urbanització d'un àmbit de sòl urbanitzat; i d'una altra, les actuacions d'increment de dotacions públiques d'un àmbit de sòl urbanitzat per a reajustar la seua proporció amb la major edificabilitat o densitat o amb els nous usos assignats en l'ordenació urbanística a una o més parcel·les i que no requerisquen reforma o renovació.

El TRLS garanteix el dret d'iniciativa dels particulars, siguen o no propietaris, en l'activitat d'execució de la urbanització quan esta no s'haja de realitzar o no es vaja a realitzar per la pròpia Administració (articles 6 apartat a)). Específicament, es reconeix als propietaris el dret a participar en l'execució de les actuacions de nova urbanització *“en un règim d'equitativa distribució de beneficis i càrregues entre tots els propietaris afectats en proporció a la seua aportació”*, i ha de ser exercida la dita facultat en el *“termini que fixe la legislació sobre ordenació territorial i urbanística, que no podrà ser inferior a un mes ni comptar-se des d'un moment anterior a aquell en què puga conèixer l'abast de les càrregues de l'actuació i els criteris de la seua distribució entre els afectats”* (articles 8.1.c) i 14.1 a) apartat 1 TRLS).

En l'àmbit de la Comunitat Valenciana, la vigent Llei Urbanística Valenciana ja admetia amb normalitat abans de l'aprovació del Text Refós la figura de l'Agent Urbanitzador, perquè el seu article 22.2 disposa que *“la Llei reconeix la iniciativa particular en règim de llibertat d'empresa per a promoure la dita transformació urbanística”*, amb l'advertència que *“seran nuls els actes o disposicions que excloguen permanentment o sense termini justificat la iniciativa privada en la programació de sòl urbanitzable”*. Inclús la Llei anterior valenciana –Llei Reguladora de l'Activitat Urbanística, 6/1994, de 15 de novembre- ja contemplava esta figura.



Segons la Llei valenciana l'urbanitzador és un “agent públic responsable del desplegament i execució de les actuacions urbanístiques..., que comprendran en tot cas la de redactar documents tècnics que s'establisquen en les bases, proposar i gestionar el corresponent projecte de reparcel·lació i contractar l'empresari constructor encarregat de l'execució del projecte d'urbanització”, i que queda obligat a “finançar el cost de les inversions, obres, instal·lacions i compensacions necessàries per a l'execució del programa..., podent repercutir el dit cost en la propietat dels solars resultants” (article 119.1 LUV), podent ser urbanitzadors “els particulars, siguen o no propietaris del terreny..., quan siguen seleccionats en pública concurrència a l'aprovar i adjudicar un programa d'actuació integrada...” (article 119.3 TRLS).

Genèricament se sol dir que les actuacions d'urbanització comprenen els deures de cessió de terrenys, equidistribució de beneficis i càrregues o reparcel·lació<sup>12</sup>, i costejament de la urbanització, a fi de transformar el sòl urbanitzable o l'urbà no consolidat en solars urbanitzats i edificables, com així es reflectix l'article 23 LUV i 266 ROGTU.

Amb major detall l'article 16 TRLS indica que estos deures són els que següen:

A) Entregar a l'Administració competent el sòl reservat per a vials, espais lliures, zones verdes i resta de dotacions públiques.

En la Comunitat Valenciana els vials es classifiquen com viari de trànsit, àrees de vianants, i aparcaments; les zones verdes poden ser àrees de joc, jardins, parcs urbans o parcs naturals, i el sòl dotacional públic pot anar destinat a un ús recreatiu-esportiu, educatiu-cultural (ex. centres docents, biblioteques, museus...), assistencial (servicis sanitaris,

---

<sup>12</sup> Segons l'art 18.1 TRLS l'acord aprovatori dels instruments de distribució de beneficis i càrregues “produïx l'efecte de la subrogació de les finques d'origen per les de resultat i el repartiment de la seua titularitat entre els propietaris, el promotor de l'actuació, quan siga retribuït per mitjà de l'adjudicació de parcel·les incloses en ella, i l'Administració, a qui correspon el ple domini i lliure de càrregues dels terrenys a què es referixen les lletres a) (sòl reservat per a vials, espais lliures, zones verdes i resta de dotacions públiques) i b) (dotacions per a patrimoni públic del sòl) de l'apartat 1 de l'article 16”.

L'article 169.1 LUV definix la reparcel·lació com aquella “activitat d'execució del planejament que té com a objecte la nova divisió de finques ajustada al planejament per a adjudicar-les entre els afectats segons el seu dret”, i l'article 170.1.b) LUV establix com un dels principis inspiradors de la reparcel·lació “la proporcionalitat directa entre l'aprofitament objectiu de la finca adjudicada a un propietari i la superfície de la seua finca originària, segons l'aprofitament subjectiu del que per ella siga titular”.

servicis socials o de benestar social o de caràcter religiós), administratiu (ex. seus institucionals i dependències administratives, judicials, militars...), urbà (ex. instal·lacions de protecció civil, protecció ciutadana, centres de transformació elèctrica, cementeris, abastiments...) o a un ús públic múltiple (articles 60 TRLS i 126 a 132 ROGTU).

B) Entregar a l'Administració competent, amb destinació a patrimoni públic del sòl, el sòl lliure de càrregues d'urbanització corresponent al percentatge d'edificabilitat mitjana ponderada de l'actuació, o de l'àmbit superior de referència en què esta s'incloga, que fixe la legislació reguladora de l'ordenació territorial i urbanística, que com a regla general no podrà ser inferior al 5 % ni superior al 15 %.

En la Comunitat Valenciana la cessió gratuïta de parcel·les edificables (o la indemnització substitutiva si és el cas) amb destinació a patrimoni públic del sòl és del "10 % o percentatge que legalment corresponga d'aprofitament tipus lliure de càrregues d'urbanització" (article 23 b) LUV), corresponent al planejament fixar els diversos aprofitaments tipus segons criteris objectius, encara que com a criteri normal "es dividirà l'aprofitament objectiu total de l'àrea de repartiment entre la superfície d'esta, excloent els sòls dotacionals existents afectes al seu destí...", i, "si és el cas, s'utilitzaran els coeficients correctors previstos en este Reglament" (article 114 ROGTU).

C) Costejar i, si és el cas, executar totes les obres d'urbanització previstes en l'actuació corresponent, així com les infraestructures de connexió amb les xarxes generals de servicis i les d'ampliació i reforçament de les existents fóra de l'actuació per la seua dimensió i característiques específiques.

En el nostre àmbit, la LUV exigeix la prèvia elaboració d'un Projecte d'Urbanització, la seua aprovació administrativa i la prèvia publicació d'esta en el Butlletí Oficial de la província i en el DOCV per a l'execució de qualsevol obra pública d'urbanització, ja d'una Actuació Integrada (el seu objecte és la urbanització pública conjunta de dos o més parcel·les), ja d'una Actuació Aïllada (el seu objecte normal és l'edificació d'una parcel·la, però pot exigir també la prèvia o simultània urbanització per a convertir-la en solar) (article 152, en relació amb articles 14 i 15 LUV).

D) Entregar a l'Administració competent, junt amb el sòl corresponent, les obres i infraestructures que hagen de formar part del domini públic com a suport immoble de les instal·lacions pròpies

de qualssevol xarxes de dotacions i servicis, així com les dites instal·lacions quan estiguen destinades a la prestació de servicis de titularitat pública.

E) Garantir el reallotjament dels ocupants legals que es necessite reallotjar dins de l'àrea d'actuació i que constituïsquen la seua residència habitual, així com el retorn quan tinguen dret a ell.

F) Indemnitzar els titulars de drets sobre les construccions i edificacions que hagen de ser demolides i les obres, instal·lacions, plantacions i sembrats que no puguen conservar-se.

Al seu torn, l'article 168 de la Llei Urbanística Valenciana distingix entre les càrregues de la urbanització que tots els propietaris han de retribuir en comú a l'urbanitzador, i els gastos que corresponen de forma individualitzada a cada un dels propietaris que no són remuneració de l'urbanitzador.

Les càrregues a retribuir pels propietaris a l'urbanitzador serien (article 168.1 i 157.2 LUV):

1a Les relatives al cost de les obres de pavimentació de calçades, aparcaments, voreres, xarxa de vianants, mobiliari urbà i senyalització, etc.; les xarxes de distribució d'aigua potable, de reg i d'hidratants contra incendis; xarxa de clavegueram per a aigües residuals i sistema d'evacuació d'aigües pluvials; xarxa de distribució d'energia elèctrica, gasificació i comunicacions; xarxa d'enllumenat públic; jardineria, arbratge i ornamentació en el sistema d'espais lliures, així com les obres de connexió, internes o externes, precises per a l'execució del programa...

2a Les obres de rehabilitació d'edificis o elements constructius imposades pel PAI, sense perjudi del dret al reintegrament, a càrrec dels propietaris d'aquells, de la part del cost imputable al deure de conservació.

3a El cost de redacció i direcció dels projectes tècnics, així com els gastos derivats de la tramitació o inscripció dels projectes en els registres corresponents.

4a El benefici empresarial de l'urbanitzador per la promoció de l'actuació, que no podrà superar el 10%, i els seus gastos de gestió per ella.

5a Els honoraris professionals que es generen en l'Ajuntament pels informes tècnics i jurídics necessaris per a adoptar els acords administratius de programació, planejament i gestió.

Els gastos individualitzats de cada un dels propietaris seria, segons l'article 168.2 de la nostra Llei Urbanística, la part proporcional de les indemnitzacions que procedisquen per les obres d'urbanització preexistents i que siguen útils a l'actuació, així com per a l'extinció de drets i destrucció de béns com a conseqüència de l'execució del planejament, així com els generats per la recaptació executiva de les quotes d'urbanització o derivats de la rescissió de qualssevol drets, contractes o obligacions que graven les finques o disminuïsquen el seu valor en venda i, finalment, els gastos financers suportats per l'Urbanitzador com a conseqüència de l'ajornament del pagament de les quotes d'urbanització.

La normativa valenciana indica, d'altra banda, que *“les càrregues i costos d'urbanització s'assumiran en proporció a l'aprofitament que, correlativament, beneficie a qui les suporta...”* (article 23.c) *in fine* LUV).

A l'efecte de determinar quin és el moment d'iniciació de les actuacions d'urbanització, el TRLS indica que *“s'entenen iniciades”* quan *“una vegada aprovats i eficaços tots els instruments d'ordenació i execució que requerisca la legislació sobre ordenació territorial i urbanística per a legitimar les obres d'urbanització, comence l'execució material d'estes”*, presumint-se *“quan existisca acta administrativa o notarial que done fe del començament de les obres”*, amb l'advertència que *“la caducitat de qualsevol dels instruments mencionats restitueix, a l'efecte d'esta Llei, el sòl a la situació en què es trobava a l'inici de l'actuació”* (article 14.2 primer paràgraf TRLS).

Per la seua banda, la terminació de les actuacions d'urbanització es produirà *“quan concloguen les obres urbanitzadores de conformitat amb els instruments que les legitimen, havent-se complert els deures i alçat les càrregues corresponents”*, presumint-se que estan acabades *“a la recepció de les obres per l'Administració, o, si no n'hi ha, al terme del termini en què haguera d'haver-se produït la recepció des de la seua sol·licitud acompanyada de certificació expedida per la direcció tècnica de les obres”* (article 14.2 segon paràgraf TRLS).

El dret a edificar en els terrenys de la seua titularitat correspon als propietaris, per si o a través de tercers, *“sempre que els terrenys integren una unitat apta per a això per reunir les condicions físiques i jurídiques*

*requerides legalment i aquelles es duguen a terme en el temps i les condicions previstes en l'ordenació territorial i urbanística i de conformitat amb la legislació aplicable*" (article 6 d) TRLS), perquè en el sòl urbanitzat que tinga atribuïda edificabilitat el deure d'ús comprén el d'"*edificar en els terminis establits en la normativa aplicable*" (article 9.1 segon paràgraf TRLS). En tot cas, l'edificació requerix d'un acte de conformitat, aprovació o autorització administrativa (article 8.1.b) TRLS).

Aclarix l'article 7.2 TRLS que la mera previsió d'edificabilitat per l'ordenació territorial i urbanística, per si mateixa, no integra el dret de propietat del sòl, perquè "*la patrimonialització de l'edificabilitat es produïx únicament amb la seua realització efectiva i està condicionada en tot cas al compliment dels deures i l'alçament de les càrregues pròpies del règim que corresponga, en els termes disposats per la legislació sobre ordenació territorial i urbanística*".

Respecte al sòl urbanitzable en la Comunitat Valenciana, s'exigix com una de les previsions mínimes que han de contindre els Programes d'Actuació Integrada (PAI), la d'"*establir els terminis per a edificar els solars que resulten de l'actuació urbanitzadora*" (article 124.1.h) LUV), constituint un deure dels propietaris edificar en els seus solars en el termini fixat en el PAI (article 23 d) TRLS).

Entre els supòsits indemnitzatoris previstos en el TRLS ens centrarem en els derivats dels canvis d'ordenació territorial i urbanística.

L'apartat a) de l'article 35 TRLS afirma que genera dret a indemnització "*l'alteració de les condicions d'exercici de l'execució de la urbanització, o de les condicions de participació dels propietaris en ella, per canvi de l'ordenació territorial o urbanística o de l'acte o negoci de l'adjudicació de la dita activitat*"<sup>13</sup>, sempre que es produïska abans de transcórrer els terminis

---

<sup>13</sup> Indica SUAY RINCÓN que la referència a la indemnització per canvi "*en l'acte o negoci de l'adjudicació de la dita activitat*" suposa que procediran les indemnitzacions "*no sols quan estes porten la seua causa d'un canvi en els instruments de planejament, sinó també quan provinguen d'un canvi en els 'sistemes de gestió': per exemple, un canvi d'un sistema privat a un altre públic de gestió*" (obra esmentada, p 782).

En la Comunitat Valenciana es ja contemplada amb anterioritat este tipus d'indemnitzacions perquè l'article 143.1.g) LUV indica que "*la resolució anticipada de l'adjudicació (del contracte a l'Agent Urbanitzador per a executar el PAI) per a la seua gestió directa per causa justificada d'interés públic*", és una causa de resolució que opera "*sense perjudi de les compensacions econòmiques a què això done lloc i que haurà d'avaluar l'acord corresponent*".

*previstos per al seu desenvolupament o, transcorreguts estos, si l'execució no s'haguera portat a efecte per causes imputables a l'Administració”.*

Així mateix, en el seu segon paràgraf este apartat indica que *“les situacions de fora d'ordenació produïdes pels canvis en l'ordenació territorial o urbanística no seran indemnitzables, sense perjuí que pugua ser-ho la impossibilitat d'usar i disfrutar lícitament de la construcció o edificació incursa en la dita situació durant la seua vida útil”.*

D'altra banda, l'apartat c) de l'article 35 TRLS reconeix el dret a indemnització per *“la modificació o extinció de l'eficàcia dels títols administratius habilitants d'obres i activitats, determinades pel canvi sobrevingut de l'ordenació territorial o urbanística”.*

Evidentment les indemnitzacions per alteració de l'ordenació territorial o urbanística són conseqüència del principi de protecció de la confiança legítima, principi reconegut per la Jurisprudència del Tribunal de Justícia de les comunitats Europees i per la Jurisprudència espanyola, i que apareix positivitzat en l'article 3 de la Llei 30/1992.

Com és conegut, este principi significa que quan l'Administració a través de les seues actuacions, signes o indicis ha produït la convicció psicològica o induït raonablement als ciutadans a confiar en l'existència d'una determinada situació jurídica, ha de suportar que les coses succeïsquen com si tal situació existira o pervisquera en el temps o, si més no, deixar indemne a l'altra part de qualsevol perjuí patit per actuar d'acord amb la confiança suscitada per l'Administració.

Evidentment el principi de protecció de la confiança legítima fallida si abans del transcurs dels terminis concedits per a l'exercici de les facultats urbanístiques o edificatòries es produïx la modificació anticipada dels instruments d'ordenació en perjuí dels interessats que han complert regularment amb els seus deures i alçat les seues càrregues. La mateixa resolució es produirà quan, encara havent transcorregut els terminis concedits per a la urbanització i edificació, la impossibilitat d'urbanitzar o edificar haguera sigut imputable a l'Administració, perquè d'una altra manera bastaria a l'Administració d'adoptar una actitud obstaculitzadora o entorpidora per a volatitzar el naixement del dret a ser indemnitzat.

De la lectura del TRLS es desprén que les indemnitzacions derivades de canvis d'ordenació territorial o urbanística s'incrementen paral·lela-

ment al grau de desenvolupament del procés urbanístic o edificatori –sempre que s’hagen complert els deures urbanístics- per a aconseguir el seu nivell més alt quan haja culminat l’edificació conforme al corresponent títol habilitant concedit a este efecte.

En la pràctica, el reconeixement de la indemnització planteja menors problemes quan concorren les circumstàncies de l’apartat c) de l’article 35 TRLS, ja que ací l’interessat té un reconeixement exprés en el corresponent acte administratiu (licència) del dret a realitzar una obra o activitat, per la qual cosa l’eventual canvi de criteri de l’Administració implica el deure d’indemnitzar per afectar un dret concretament i perfectament identificable.

No obstant això, la qüestió resulta més espinosa quan la variació del planejament es produïx abans de l’obtenció del títol habilitant perquè, com indica Martín Rebollo, *“el que la Llei no diu, ni segurament pot dir per tractar-se d’una qüestió pròpiament urbanística (i, en conseqüència, de competència autonòmica), és que moment del procés urbanitzador es produïx l’adquisició de... el dret a l’aprofitament que la modificació del Pla reduïx”*<sup>14</sup>.

Siga com siga, tots els supòsits indemnitzatoris per alteració del planejament presenten les següents notes comunes:

1a) Canvi sobrevingut en l’ordenació territorial o urbanística, ja siga per revisió o modificació del planejament, perquè en tots els preceptes esmentats es parla genèricament de *“canvis en l’ordenació”* o de *“canvi sobrevingut”*.

El canvi d’ordenació és perquè un requisit necessari, però no suficient, per al reconeixement d’indemnització, ja que la mera modificació del planejament no pressuposa una lesió antijurídica que els subjectes no tinguen el deure jurídic de suportar.

2a) L’alteració de les condicions establides en el planejament anterior, quant a l’exercici de la urbanització, a la participació dels propietaris en ella, o a l’edificació i usos permesos

---

14 MARTIN REBOLLO, Luis, en l’obra *“Fundamentos de Derecho Urbanístico. Tomo II”*, Editorial Aranzadi S.A., Pamplona, segona edició 2009, pàg. 1471.

A diferència de les regulacions urbanístiques anteriors que únicament reconeixien responsabilitat patrimonial per disminució de les possibilitats d'aprofitament urbanístic, l'article 35 a) TRLS es referix àmpliament a la lesió que es produïx per “*una alteració en les condicions d'exercici de l'execució de la urbanització o de les condicions de participació dels propietaris en la urbanització*”, per la qual cosa estima González-Pérez que encara que el supòsit normal de procedència de la responsabilitat serà el de reducció de l'aprofitament urbanístic patrimonialitzat, no cal excloure-la quan es produïska un increment dels aprofitaments perquè eixe augment es degrade o desnaturalitze les condicions de vida, inicialment tingudes en compte (ex. pas de zona de residencial amb importants espais verds a zona amb gran densitat d'habitatges i disminució d'equipaments i zones verdes), sempre que s'acredite la concurrència de tots els requisits de l'article 139.2 Llei 30/1992<sup>15</sup>.

3a) Que no haja transcorregut el termini màxim previst per a l'exercici de la corresponent actuació (urbanitzadora o edificatòria), o si ha transcorregut que aquella no s'haja dut a terme per causa imputable a l'Administració.

Al configurar-se el deure d'urbanitzar o edificar en un determinat termini com una càrrega, el seu incompliment genera el deure jurídic de suportar la lesió derivada de l'alteració del planejament, i per tant, impediex el naixement del dret a ser indemnitzat per una expectativa que encara no s'ha incorporat al seu patrimoni, llevat que el retard que l'incompliment del termini siga imputable a l'Administració.

Quant a les actuacions d'urbanització l'article 35 a) primer paràgraf TRLS exigix que les alteracions de les condicions de la urbanització s'hagen produït abans que hagen transcorregut els terminis previstos per al desenvolupament de la urbanització, o si es produïren amb posterioritat que la inexecució de la urbanització en termini que això fóra imputable a la pròpia Administració (article 35 a) primer paràgraf *in fine* TRLS).

En tot cas, si el termini d'execució de l'actuació urbanística no està concretat en l'instrument de planejament no pot deduir-se que no hi ha

---

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 Edició, 2007, pàgines 1256 i 1257.



dret a indemnització, ja que tal indefinició no ha de jugar en contra dels interessats, en la mesura que l'Administració no hauria de beneficiar-se de la seua pròpia malaptesa. En estos casos, la jurisprudència considera que caldria interpretar que el termini seria el temps raonablement necessari per a la seua execució<sup>16</sup>.

D'altra banda, l'article 6.d) TRLS reconeix el dret dels propietaris a construir o edificar en els seus terrenys sempre que, a més de tractar-se d'una unitat apta per a això, es duga a terme *"en el temps i en les condicions previstes en l'ordenació territorial i urbanística i de conformitat amb la legislació aplicable"*. Per la seua banda, l'article 9.1 segon paràgraf TRLS assenyalava que en el sòl urbanitzat que tinga atribuïda edificabilitat *"el deure d'ús suposa el d'edificar en els terminis establits"*, per la qual cosa si no s'edifica dins de termini no es patrimonialitza l'edificabilitat i no hi ha dret del propietari del terreny a indemnització per este concepte (article 7.2 TRLS).

Respecte al termini per al compliment del deure d'edificar en la Comunitat Valenciana, hi ha diverses previsions en la normativa urbanística valenciana que no són coincidents generant incerteses jurídiques:

- Mentre que l'article 125.6 de la Llei Urbanística Valenciana disposa que els PAI han de preveure l'edificació dels solars que resulten *"en un any comptador a partir de la recepció municipal de les obres d'urbanització..."*, no obstant això l'article 204.1 de la Llei Urbanística Valenciana indica que el deure d'edificació *"serà exigible una vegada transcorreguts els terminis fixats en el Programa o, si no n'hi ha, quan haja transcorregut un any des que fóra possible sol licitar la llicència"*, i, d'altra banda, l'article 204.2 LUV disposa que atorgada la llicència *"s'haurà d'iniciar, concloure i no interrompre la construcció dels terminis determinats en ella"*, i en defecte d'indicació de termini *"s'entendrà que l'interessat disposa d'un termini de sis mesos per a iniciar les obres i vint-i-quatre per a acabar-les, admetent-se interrupcions en els dits terminis que no podran excedir, en total, de sis mesos"* (potser s'està

---

16 La STS de 15/11/1993 considera que *"la responsabilitat derivada d'una modificació anticipada dels plans... opera no sols en els supòsits en què s'haja previst expressament terminis per a la seua execució sinó també quan no existisca eixa previsió: el pla naix per a fer-se realitat, la qual cosa implica la necessitat de desenvolupar una complexa activitat d'execució que reclama sempre un cert espai de temps, de manera que cal entendre que en el pla hi ha un termini implícit que comprendrà el temps raonablement necessari per a la seua execució, la qual cosa justificaria una confiança legítima en què el pla es mantinga vigent durant eixe temps..."*.

pensant en terminis distints: per a sol·licitar la llicència, per a iniciar l'edificació i termini per a finalitzar l'edificació, però haguera sigut convenient una redacció més clara).

Quant a la prolongació del termini d'un any per a edificar, l'article 125.6 de la Llei Urbanística Valenciana permet que es puga *“ampliar de manera justificada en les condicions d'absorció pel mercat immobiliari fins a un termini màxim de quatre anys, determinant-se la seqüència i prioritat de l'execució, en dos bases bianuals<sup>17</sup>”*, però l'article 495 del ROGTU si bé permet l'ajornament *“quan concórreguen i es justifiquen causes d'interés públic, basades en la millor adaptació a les demandes socials del mercat immobiliari”*, tan sols permet que es puga *“ampliar fins a un màxim de dos anys més”* en l'acord pel qual es reben definitivament les obres d'urbanització.

El que és clar és que *“la caducitat (de la llicència) es produïx pel mer transcurs del termini de temps fixat per la Llei, o el de l'eventual pròrroga atorgada per l'Ajuntament”*, i *“esgotats els terminis i les pròrrogues que es concedisquen, l'Ajuntament ha d'iniciar el procediment per a declarar la caducitat de la llicència urbanística i l'extinció dels seus efectes...”*, de manera que *“per a començar o acabar els actes d'ús del sòl per als quals va ser concedida, és necessari sol·licitar i obtindre una nova llicència urbanística...”* (article 479 ROGTU, en desplegament del 198 LUV), per la qual cosa l'expiració del termini d'edificació enervaria el dret a ser indemnitzat per la privació d'edificabilitat, ja que aquella seria la conseqüència de la inacció del reclamant.

Tradicionalment la jurisprudència ha exigit per al reconeixement de la responsabilitat de l'Administració que, amb anterioritat a l'alteració del planejament i abans del transcurs dels terminis per a urbanitzar i edificar s'hagueren incorporat al patrimoni dels interessats el corresponent aprofitament urbanístic pel compliment dels deures i les càrregues urbanístiques (s'haguera “patrimonialitzat”), ja que si no es tractaria de meres expectatives no indemnitzables.

Així, la STS 27 de juny del 2006 (en el mateix sentit, entre altres, les SSTS 13 de juny del 2000, 7 de novembre del 2000, 30 de juny del 2001

---

<sup>17</sup> Pareix que es tracta d'un error i que hauria de dir “*biennals*”, perquè “*bianual*” i “*biennial*” són dos paraules que se solen confondre's molt però que denoten significats prou diferents, a saber “*bianual*” vol dir “*que ocorre dos vegades a l'any*”, mentres que “*biennial*” vol dir “*que succeïx o es repeteix cada bienni, és a dir, cada període de 2 anys*”.

i 6 d'abril del 2005), declara que en supòsits de responsabilitat per canvi de planejament *“la possible privació de drets i interessos amb un contingut patrimonial, radica en la determinació de si els drets o interessos que ha resultat privat l'eventual perjudicat han sigut incorporats realment al seu patrimoni, o constitueixen meres EXPECTATIVES de dret o valors que pertanyen a la comunitat en el seu conjunt per a l'adquisició del qual no s'han complit encara les càrregues imposades per l'ordenament jurídic”*.

La Sentència del Tribunal Suprem de 12 d'abril del 2006 ressalta que *“és requisit imprescindible, perquè nasca la responsabilitat patrimonial de l'Administració, que l'aprofitament urbanístic s'haja materialitzat en virtut de l'aprovació d'un instrument idoni que permeta conèixer quin siga el que correspon al propietari, del que es veu privat per la modificació o revisió del planejament, per al qual no és suficient que en el planejament anterior figuraren onze mil metres quadrats edificables, ja que tal determinació requereix un desenvolupament per a concretar els aprofitaments susceptibles d'apropiació després d'assenyalar les corresponents cessions, per al que resultava imprescindible l'aprovació del corresponent Pla Parcial del Sector o instrument equivalent”, de manera que “encara que el planejament modificat destinara part del sòl a ús residencial i a la construcció de 65 habitatges de tipologia «bloc reculat amb jardí», assignant un aprofitament al Sector de 0,21222 m<sup>2</sup>t m<sup>2</sup>s, no obstant això els propietaris del terreny no van poder fer efectiu tals drets edificatoris sense una ordenació més detallada, en la qual es fixaren les corresponents cessions, el resultat de les quals vindria a definir l'aprofitament urbanístic que els correspondria...”*.

També la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Balears 210/2008, de 6 de maig, apunta que *“l'alteració del planejament urbanístic és possible que genere responsabilitat patrimonial per reducció de l'aprofitament urbanístic, açò és, de l'edificabilitat del terreny, i és necessari, naturalment, que s'haguera adquirit el dret a l'aprofitament urbanístic, és a dir, que s'hagueren patrimonialitzat els drets del propietari”* i, en conseqüència, *“la part interessada ha de demostrar l'execució de les obres d'infraestructura previstes, execució que haurà hagut de dur-se a terme dins del termini i la forma escaient”, de manera que “a falta d'eixa demostració, el dret reclamat ha d'entendre's inexistent”, i, “a més, la reducció de l'aprofitament urbanístic ha d'haver-se produït abans que hagueren transcorregut els terminis previstos -o implícits, per totes, sentència del Tribunal Suprem de 15 de novembre de 1993... per a l'execució del planejament, llevat que l'execució no s'haguera por-*

*tat a efecte per causes imputables a l'Administració...". En l'assumpte en qüestió es desestima la reclamació perquè l'empresa reclamant "no havia consolidat dret a edificar i ni tan sols tampoc dret a l'aprofitament urbanístic ja que no havia sigut objecte d'activitat urbanitzadora", ja que van existir certes deficiències, entre altres, en l'enllumenat públic que no van ser esmenades per la promotora.*

Per la seua banda, la Sentència del Tribunal Suprem 16 de maig del 2000 declara que *"la indemnització no es produïx purament i simplement pel canvi de classificació del sòl sinó en consideració a la participació del propietari en el procés urbanitzador i com a contrapartida als importants deures que se li imposen (...) el compliment del qual exigix un cert espai de temps", perquè "només quan els dits deures han sigut complits pot dir-se que el propietari ha incorporat al seu patrimoni els continguts artificials que s'afigen al seu dret inicial".*

Eixa opinió ja se sostenia en la Sentència del Tribunal Suprem de 3 de març de 1992 respecte a la indemnització sol·licitada per canvi de planejament destaca que *"encara que l'instrument d'ordenació de la Ciutat Lineal... rebia, d'acord amb la legislació aleshores vigent, la denominació de Pla Parcial, es tractava en realitat d'un Pla que operava sobre sòl urbà i no sobre sòl urbanitzable, i per tant una vegada aprovat l'Estudi de Detall -10-2-1978- o, en tot cas, el Projecte d'Urbanització -18-12-1980- es podia fer efectiu l'aprofitament urbanístic llavors permés a través de la pertinent llicència..."*, per la qual cosa constata que res s'oposava a la petició, i consegüentment obtenció, de la llicència d'edificació, *"que si no es va sol·licitar no va ser per dificultats de tipus urbanístic, sinó per motius particulars de l'entitat recurrent, que va impedir amb la seua conducta passiva materialitzar l'aprofitament urbanístic llavors permés", i atés el deure dels propietaris de sòl urbà d'"edificar solars en el termini establert en l'art. 154 de la mateixa Llei, açò és, el de dos anys, el qual, quan es va iniciar el procés de revisió, havia ja transcorregut, sense que s'haguera intentat tan sols exercitar el dret a edificar", per la qual cosa desestima la pretensió d'indemnització.*

Igualment la Sentència del Tribunal Suprem 27 de març de 1991 ja declarava que *"en principi el dret només es patrimonialitza quan el propietari ha complert els seus deures i ha contribuït a fer físicament possible el seu exercici; només quan un pla ha arribat a la fase final de realització s'adquireix el dret als aprofitaments urbanístics i per això l'alteració del pla implica lesió i crea indemnització", per la qual cosa en el cas analitzat desestima la reclamació de responsabilitat patrimonial*

perquè *“per molt que s’esforcen els recurrents a pretendre que el Pla Parcial estava en un alt grau d’avanç, això no és així, segons posen de manifest les escasses proves practicades; s’havien traçat uns rudimentaris vials amb màquines excavadores; només existien dos depòsits cilíndrics d’aigua; no hi havia xarxa de sanejament ni d’il·luminació pública, i la xarxa de baixa tensió amb traçat aeri s’havia realitzat en part; tampoc havia arribat aprovació definitiva el Projecte d’Urbanització”*.

Ara bé, no cal excloure que, conforme a l’article 26.4 TRLS, els propietaris del sòl que no estigueren al dia en el compliment dels seus deures i obligacions puguen ser indemnitzats, però només pels gastos i costos inútils en què hagueren incorregut per efecte de la disposició del planejament.

La Sentència del Tribunal Suprem de 27 de juny del 2006, sense deixar d’afirmar que el dret a urbanitzar *“només s’adquirix amb l’aprovació definitiva de l’instrument d’ordenació més específic”* i, en conseqüència, que *“no pot donar lloc a indemnització quant a la lesió d’un dret com el d’urbanitzar, que no s’havia materialitzat quan es va produir la modificació del Planejament”*, no obstant això reconeix la *“indemnització dels gastos realitzats pels interessats confiats en la pervivència del Pla”*.

En idèntica direcció, la STS 15 de novembre de 1993 ressalta que *“el caràcter estatutari del dret de propietat... ha vingut determinant que el concepte de la lesió en el camp de l’urbanisme haja de definir-se atenent el moment en què, per compliment dels deures urbanístics, el propietari haja guanyat els continguts artificials que s’afigen al seu dret”*. Ara bé, la pròpia sentència no exclou el deure d’indemnitzar quan, a pesar de no haver-se patrimonialitzat l’aprofitament urbanístic, *“s’han fet gastos per a l’execució del planejament que esdevenen inútils per canvi d’aquell”*, supòsit este últim en què la indemnització només comprendria estos gastos.

D’altra banda, la jurisprudència ha admés el deure d’indemnitzar de l’Administració quan la no execució de la urbanització o de l’edificació li siga imputable a ella imputable.

En este sentit, la STS de 6 d’abril de 1993, en un supòsit de modificació del planejament quan ja constava una acta de cessió gratuïta a l’Ajuntament d’uns terrenys per a la construcció d’un vial, s’havia aprovat l’Estudi de Detall i presentat el Projecte de Reparcel·lació, de manera que *“la tramitació de l’expedient de reparcel·lació va quedar virtualment*

*paralitzada pels servicis municipals” pel “propòsit municipal de destinar a altres usos urbanístics la superfície del Subpolígon en qüestió” havent-se acceptat per tots els interessats el canvi d’edificabilitat, així com l’ús i l’aplicació d’un determinat coeficient reductor, però sense que fóra subscript el corresponent Conveni Urbanístic per remetre l’Administració a l’aprovació del nou Pla General, declara la sentència que “no pot entendre’s que siga imputable a les societats recurrents el no haver fet efectiu el dret d’edificabilitat... abans de l’aprovació del Pla General” i, en conseqüència, els reconeix el dret a ser indemnitzades “en una quantitat equivalent al preu que, en la data d’esta sentència, correspondria a una finca de la mateixa superfície a què va ser cedida i amb unes condicions urbanístiques (situació, edificabilitat, etc.) semblants a què tenien les parcel·les situades en el sector de què va ser objecte de cessió”.*

D’altra banda, potser haguera sigut convenient que el Text Refós de la Llei del Sòl haguera contingut alguna previsió respecte a què succeirà a efectes indemnitzatoris en els supòsits en què l’actuació urbanitzadora no haguera pogut portar-se a efecte per concurrència de causes (urbanitzador i Administració)<sup>18</sup>, supòsits estos en què en el règim general de responsabilitat patrimonial de les Administracions Públiques es resolen temperant la quantia indemnitzatòria atenent a la culpabilitat de cada part en la situació creada.

En síntesi, en funció del moment en què incidix el canvi de l’ordenació territorial o urbanística i el grau de desenvolupament urbanístic podríem, *a grosso modo*, dir que la modificació del planejament pot produir-se:

### **A) Abans de l’inici de l’actuació urbanística.**

En este cas perquè procedisca el reconeixement del dret a indemnització resulta precis el compliment dels següents requisits pels propietaris (article 25.1 TRLS):

1) Que els terrenys hagueren sigut inclosos en la delimitació de l’àmbit d’actuació i *concorregueren els requisits per a iniciar-la*, açò és, com hem indicat abans, que s’haguera aprovat l’equidistribució de

---

<sup>18</sup> ALONSO MAS, M<sup>a</sup> José, en l’article “Sistema de valoració i responsabilitat patrimonial de l’Administració en la nova Llei 8/2007, de Sòl”, publicat en la *Revista Espanyola de la Función Consultiva*, juliol/desembre del 2007, núm. 8, ja apunta que en els supòsits de frustració de l’actuació de transformació cabrà plantejar-se què ocorre en els supòsits de concurrència de causes (p 155).

beneficis i càrregues, la cessió de terrenys, així com el projecte d'urbanització; o, de no haver sigut aprovats, que en la data en què l'Administració exercita el seu *ius variandi* es compliren tots els requisits per a ser aprovats.

En este sentit la Sentència del Tribunal Suprem 20 de març de 1991, en un supòsit en què havien transcorregut els terminis d'execució d'un Pla Parcial, i se sol licita responsabilitat patrimonial de l'Administració que es pretén fer derivar de la suspensió acordada de l'aprovació definitiva del Projecte d'Urbanització, es manifesta que l'acord de suspensió “*no va ser objecte d'impugnació*” i que “*es va adoptar a fi que es procedira a l'esmena de deficiències que... no van ser corregides per la promotora del Pla*”, per la qual cosa no procedia estimar la reclamació “*a causa de l'incompliment per part de l'entitat Promotora dels seus compromisos i obligacions urbanístiques...*”.

2) Que la nova ordenació impedisca l'exercici de la dita facultat d'urbanitzar o altere les condicions del seu exercici modificant els usos o reduint la seua edificabilitat.

3) Que no s'haguera produït el venciment dels terminis per a l'exercici de la facultat urbanitzadora o, si hagueren vençut, l'execució no s'haguera dut a terme per causes imputables a l'Administració.

Gràficament exposa Suay Rincón que la responsabilitat patrimonial requereix d'un “*un canvi anticipat*” del termini previst per a l'execució de la urbanització, perquè si és “*tardà*” només procedirà quan l'ordenació no s'ha pogut portar a efecte per causa imputable a l'Administració, com per exemple si el termini previst inicialment ho haguera suspès l'Administració i no haguera acabat de transcórrer per virtut d'alguna causa imputable a l'Administració<sup>19</sup>.

4) Que la valoració no porte causa de l'incompliment dels deures inherents a l'exercici de la facultat.

Si no concorren els requisits descrits resultarà dubtosa l'existència de responsabilitat de l'Administració, encara que no cal negar contundentment la seua existència quan, a pesar que no s'hagueren complit les càrregues urbanístiques, la modificació anticipada del planejament

---

<sup>19</sup> Obra citada pàg. 780.

afectara terrenys adquirits per tercers inversors en atenció a les expectatives que generava el planejament vigent en aquell moment.

En este sentit, cal tindre en compte que enfront del rigor de la jurisprudència anterior que considerava que *“només quan el Pla ha arribat a la fase ‘final de realització’ s’adquirix el dret als aprofitaments urbanístics...i només, per tant, llavors la modificació implicaria lesió a un dret ja adquirit”*, ja la STS de 12 de maig de 1987 va admetre que *“si confiant en la subsistència durant un cert termini d’una determinada ordenació urbanística s’han fet inversions i gastos jugarà llavors, sí, el dret de la indemnització... donant seguretat al mercat immobiliari i a les activitats d’execució del planejament realitzades vigent el Pla, ja que encara que es modifique este no provocarà pèrdues per a l’inversor”*.

Del que no hi ha dubte és que si concorren els 4 requisits abans mencionats la indemnització serà el resultat d’aplicar *“el mateix percentatge que determine la legislació sobre ordenació territorial i urbanística per a la participació de la comunitat en les plusvàlues previst en la lletra b) de l’apartat primer de l’article 16 d’esta Llei”* (que preveu com a obligació en les actuacions de transformació urbanística que es detraiga per a patrimoni públic del sòl un percentatge, com a regla general, no inferior al 5% i no superior al 15% sobre l’increment de l’edificabilitat mitjana ponderada atribuïda als terrenys inclosos en l’actuació) (article 25.2 TRLS):

*A la diferència entre el valor del sòl en la seua situació d’origen i el valor que li correspondria si estiguera acabada l’actuació, quan s’impedisca l’exercici d’esta facultat.*

*A la minva provocada en el valor que correspondria al sòl si estiguera acabada l’actuació, quan s’alteren les condicions d’exercici de la facultat.”*

**B) Una vegada iniciada l’actuació urbanística i abans d’obtenir el títol habilitant per a l’edificació, sempre que l’execució es desenvolupe d’acord amb els instruments que la legitimen i no s’hagueren incomplert els terminis en ells establits (article 26.2 TRLS), actuació urbanística que podrà realitzar-se bé pels propietaris, bé per un tercer agent urbanitzador.**

En este supòsit, la indemnització *“mai serà inferior a l’establida en l’article anterior (article 25)”*, calculant-se *“el que siga superior”* entre les



dos possibles formes de valoració previstes en l'article 26.2 del Text Refós de la Llei del Sòl, els gastos i costos inútils per efecte de la disposició de planejament (en els quals s'inclouen els d'elaboració de projectes tècnics d'ordenació i execució necessaris per a legitimar una actuació urbanística, o de conservació o rehabilitació; els gastos de les obres connexions i els de finançament per a l'execució, i les indemnitzacions pagades –exemple per extingir arrendaments–) incrementats per la taxa lliure de risc i la prima de risc (article 26.1 TRLS); o bé atenent el grau aconseguït en la seua execució a què s'assignarà un percentatge entre 0 i 1 que es multiplicarà, bé per la diferència entre el valor del sòl en origen i el valor que li correspondria si estiguera acabada l'actuació, quan el planejament impedisca la seua terminació; bé per la minva provocada entre el valor que correspondria al sòl si estiguera acabada l'actuació, quan només s'alteren les condicions de la seua execució, sense impedir la seua terminació (article 26.2.b) TRLS).

No obstant això, els propietaris del sòl que no estigueren al dia en el compliment dels seus deures i obligacions només poden ser indemnitzats pels gastos i costos inútils a què es referix l'anterior apartat a) però taxats *"en l'import efectivament incorregut"*, és a dir, sense incrementar per la taxa lliure de risc i la prima de risc (article 26.4 TRLS).

Assenyala Alonso Mas que encara que de la lectura del TRLS es dedueix que les indemnitzacions de l'article 25 (per lucre cessant) i 26 (per dany emergent) no són acumulables, això és degut al fet que *"el legislador estatal pareix partir que la indemnització de l'article 25.1 (actual article 26.1 TRLS) ho és per al promotor i la de l'article 24.2 (actual article 25.2 TRLS) per al propietari i per això les considera no acumulables, però hi haurà casos en què sí que ho siguen; en concret quan ambdós persones coincidisquen i també en els casos en què els gastos i indemnitzacions hagen sigut ja satisfets pels propietaris"*<sup>20</sup>.

Quant al promotor no propietari, de la lectura de l'article 26.3 TRLS pareix deduir-se que en funció de la forma de retribució pels propietaris a l'urbanitzador podrien distingir-se estes situacions:

- Si la seua retribució s'haguera previst per mitjà de l'adjudicació de parcel·les resultants té el mateix tractament indemnitzatori que qualsevol altre propietari, per la qual cosa s'aplicarien les regles avantdites.

---

<sup>20</sup> En l'obra citada, pàg. 159.

- Si és retribuït d'una altra forma (per exemple en metàl·lic), la seua indemnització ha de descomptar-se de la reconeguda als propietaris aplicant la taxa lliure de risc i la prima de risc a la part deixada de percebre de la retribució que tinguera establida. No obstant això, com apunta Alonso Mas, esta forma de càlcul present com a inconvenient que si la retribució establida per al promotor fóra molt alta podria deixar sense contingut les indemnitzacions a favor dels propietaris<sup>21</sup>.

Encara que el precepte estatal no ho contempla cap també una forma de retribució mixta per a l'urbanitzador (part en parcel·les i part en metàl·lic) com així preveu l'article 162.2 LUV, i en este cas la indemnització s'ajustaria a les regles anteriors en la porció que resulte aplicable a cada part.

### **C) Quan ja es disposa del corresponent títol habilitant per a edificar o per a realitzar l'activitat en el moment en què es produïx el canvi d'ordenació.**

Si el canvi d'ordenació es produïx quan l'interessat compta amb l'oportuna llicència, l'Administració pot reaccionar declarant fora d'ordenació l'edificació o l'activitat, però permetent l'exercici de les facultats derivades de la llicència, per la qual cosa no resulta indemnitzable. No obstant això, quan es produïska una limitació d'estes facultats sí que existirà dret a indemnització, com es deduïx el TRLS que considera indemnitzable *"la impossibilitat d'usar i disfrutar lícitament de la construcció o edificació incursa en la dita situació durant la seua vida útil"* (article 35.a) segon paràgraf TRLS)<sup>22</sup>.

Per a Alonso Mas la indemnització per impossibilitat d'ús i gaudi de la construcció o edificació podria derivar tant de l'expropiació com de qualsevol altra forma de privació de la propietat (reparcel·lació sense dret a finca d'adjudicació, ocupació directa...)<sup>23</sup>.

En l'àmbit de la Comunitat Valenciana, en defecte de previsió expressa del Pla es consideren fora d'ordenació les edificacions que presenten

---

<sup>21</sup> En article citat, pàg. 160.

<sup>22</sup> Com indica MARTIN REBOLLO *"el mer canvi no suposa lesió. La hi haurà si es produïx la impossibilitat d'un ús lícit"* (obra esmentada pàg. 1482).

<sup>23</sup> En l'article citat.

alguna de les següents característiques: a) ocupar el viari públic previst pel Pla; b) ocupar els espais lliures previstos pel Pla, llevat que es tracte de construccions que puguen harmonitzar amb un entorn enjardinat i només ocupen una porció minoritària de la seua superfície (article 111.2 LUV). Així mateix, es distingix entre les construccions erigides amb anterioritat a la variació del planejament que presenten “*manifesta incompatibilitat amb les seues determinacions*”, en les quals “*només s’autoritzaran obres de mera conservació*”, i, “*els edificis que, encara no quedant en situació de fora d’ordenació, no siguen plenament compatibles amb les seues determinacions*”, en els quals es poden autoritzar a més les “*obres de reforma o millora*<sup>24</sup> que permeta el planejament” (article 111 apartats 1 i 3 LUV).

2a) Si no s’opta per la via anterior, cabria *revocar la llicència, extingint o modificant la seua eficàcia*, amb la consegüent indemnització (article 35.c) TRLS). Esta revocació serà possible si ho permet la legislació autonòmica, o almenys si no ho prohibix, perquè davant de l’absència de previsió –com ocorre en la normativa urbanística valenciana– es podria aplicar supletòriament l’article 16 del Reglament de Servicis de les corporacions locals, aprovat pel Decret de 17 de juny de 1953, que permet a l’Ajuntament revocar les llicències “*quan s’adoptaren nous criteris d’apreciació*”, amb el deure de procedir al “*rescabament dels danys i perjudis que es causaren*”.

Quant a l’import de la indemnització en els supòsits de revocació de llicències serà diferent en funció de 2 paràmetres:

- a) Quin siga el grau d’edificació (encara que no s’haguera iniciat, ja haguera sigut iniciada, o inclús estiguera acabada)<sup>25</sup> en el moment en què succeisca el canvi d’ordenació territorial o urbanística.

---

24 La LCSP definix les obres de conservació com aquelles necessàries per a esmenar el menyscabament patit en el temps pel natural ús del bé, mentres que les obres de reforma són el conjunt d’obres d’ampliació, millora, modernització, adaptació, adequació o reforç d’un bé immoble ja existent (art 106 LCSP).

25 Quant a l’import de la indemnització segons el grau d’edificació pareix que caldrà tindre en compte les regles de valoració de l’art. 24 TRLS, en el qual es distingix entre valoració de sòl urbanitzat no edificat però amb dret a edificabilitat, i la valoració del sòl edificat o en curs d’edificació.

En el primer cas, a l’ús i edificabilitat de referència atribuïts a la parcel·la per l’ordenació urbanística haurà d’aplicar-se el valor de repercussió del sòl segons l’ús corresponent, determinat pel mètode residual estàtic, descomptant d’aquella quantitat el valor dels deures i les càrregues necessaris per a realitzar l’edificabilitat prevista.

- b) Que la revocació siga total o parcial (exemple disminució del volum edificable), supòsit este últim en què la indemnització haurà de ser temperada en funció de la lesió jurídica efectiva-ment produïda al propietari.

Qüestió també interessant és la de determinar l'Administració responsable de la indemnització de danys i perjuís, tenint en compte que en matèria d'urbanisme sol ser freqüent la intervenció de diferents Administracions Públiques.

En efecte, en la Comunitat Valenciana l'aprovació definitiva de l'ordenació estructural<sup>26</sup> correspon a la Generalitat, mentres que les decisions sobre l'ordenació detallada<sup>27</sup> són competència municipal i l'apro-

---

En el segon cas, serà el superior de dos valors: 1r) el determinat per la taxació conjunta del sòl i de l'edificació existent que s'ajuste a la legalitat, pel mètode de comparació, aplicat exclusivament als usos de l'edificació existent o la construcció ja realitzada; 2n) el determinat pel mètode residual del paràgraf anterior, aplicat exclusivament al sòl, sense consideració de l'edificació existent o de la construcció ja realitzada.

En qualsevol dels casos descrits, entén este Consell, que com en puritat només s'expropia el dret a l'edificabilitat reconeguda inicialment (no tot el dret de propietat que segueix subsistent per al propietari) de l'import de la indemnització caldrà descomptar el valor del sòl abans de l'atorgament de la llicència.

**26** L'ordenació estructural del planejament servix per a donar coherència a l'ordenació urbanística del territori en el seu conjunt, i, en particular, inclou les següents determinacions (art. 36 LUV):

- a) Directrius definitives de l'estratègia d'evolució urbana i ocupació del territori.
- b) Classificació del sòl.
- c) Divisió del territori en zones d'ordenació urbanística, determinant per a cada una d'elles els seus usos globals i tipus bàsics d'edificació.
- d) Ordenació del sòl no urbanitzable.
- e) Xarxa primària de reserves de sòl dotacional públic (parcs públics, equipaments i xarxes de transport, vies públiques infraestructures...) i equipaments de titularitat privada la funció o rellevància dels quals contribuïsquen a l'articulació de la ciutat.
- f) Tractament dels béns de domini públic municipal.
- g) Ordenació dels centres cívics i de les activitats susceptibles de generar trànsit intens,
- h) Expressió dels objectius, directrius i criteris de redacció dels instruments de desenvolupament del Pla General, delimitant els sectors definitoris d'àmbits mínims de planejament parcial o de reforma interior, els usos o intensitats de cada sector, així com el seu aprofitament tipus.
- i) Per a sectors de sòl urbanitzable d'ús residencial i, si és el cas, urbans, la fixació del percentatge mínim d'edificació amb destinació a habitatge de protecció pública.

**27** L'ordenació detallada inclou totes les determinacions que, de manera precisa i detallada, completen l'ordenació estructural per a l'àmbit territorial a què es referixen, i, en particular, les següents (art 37 LUV):

vació definitiva dels plans que només es referixen a l'ordenació detallada correspon a l'Ajuntament, si bé han de ser coherents amb l'ordenació estructural, la modificació de les quals sempre ha de ser aprovada per la Generalitat (articles 36, 37 i 57 LUV).

Quan la lesió derive de l'aprovació de nous instruments de planejament, donada la titularitat compartida de la potestat de planejament (STS 21/2/94), hi ha una doble legitimació passiva del municipi i de la Comunitat Autònoma (STS 21.09.93), perquè enfront del ciutadà regix el principi de **solidaritat**<sup>28</sup>, de manera que el perjudicat podrà exigir responsabilitat patrimonial a qualsevol de les Administracions Públiques que tinguen competència en matèria d'urbanisme<sup>29</sup>. L'Administració instada haurà d'instruir i resoldre el procediment (inclús en contra del criteri d'altres Administracions Públiques), però en el cas que procedisca indemnitzar podrà **repetir** contra les altres Administracions Públiques que hagen concorregut a la producció del dany, en la part que els corresponga.

- 
- a) Delimitació de les Unitats d'Execució, sempre que no es modifique l'àrea de repariment ni l'aprofitament tipus.
  - b) Establiment de la xarxa secundària de reserves de sòl dotacional públic (corresponent als Plans Parcial i, si és el cas, als Plans de Reforma Interior, especificar l'ús previst per a cada reserva distingint entre zona verda, esportiu recreatiu, educatiu cultural, assistencial, servici administratiu, aparcament...).
  - c) Fixació d'alineacions i rasants.
  - d) Parcel·lació de terrenys o règim per a parcel·lar-los en funció dels tipus edificatoris previstos.
  - e) Assignació d'usos i tipus detallats en desplegament dels previstos per l'ordenació estructural.
  - f) Regulació de les condicions de l'edificació de cada zona d'ordenació, sobre i davall rasant, com a edificabilitat, altura, núm. de plantes, reculades, volums i altres d'anàlogues.
  - g) Ordenances generals d'edificació.
  - h) En sòl residencial, identificació de les parcel·les que han de quedar afectes a la promoció d'habitatges socials o criteris per a concretar-les en la reparcel·lació, de conformitat amb el que determine l'ordenació estructural.

28 En definitiva es tracta de "protegir el ciutadà" que en estos procediments pot quedar desorientat a l'hora de determinar l'administració responsable de la lesió, independentment que en l'àmbit intern de les relacions de les administracions públiques entre si hagen d'operar criteris delimitadors (STS 15/11/93).

29 La STSJ Balears 11/5/2001 advertix que *"la regla general és la que els procediments de responsabilitat patrimonial dirigits contra administracions públiques distintes, no han de ser acumulats per la senzilla raó que això implica la resolució per una sola de les AAPP implicades, en detriment de l'autonomia de l'altra"*.

En l'orde intern, açò és, quant al repartiment de responsabilitats entre les administracions públiques que intervenen, al derivar el dany de la gestió d'una competència compartida (articles 140 Llei 30/1992 i 18.3 Reial Decret 429/93):

a) L'instrument jurídic regulador (el Pla) podrà determinar la distribució de responsabilitats entre les administracions públiques, incloent les indicacions necessàries sobre la imputació de les seues determinacions urbanístiques amb vista al pagament d'indemnitzacions (STS 15 de novembre de 1993).

b) En defecte de previsió expressa, el lògic seria imputar la responsabilitat patrimonial a l'Administració materialment autora de la determinació urbanística causant del dany, i per tant si deriva d'aspectes del pla que només afecten l'ordenació detallada, en principi la responsabilitat seria de l'Administració municipal perquè la Comunitat Autònoma exercix funcions de mera supervisió, sent el municipi el que tria les seues pròpies solucions i estableix les seues apreciacions dins del respecte a l'ordenament jurídic, mentres que si deriva d'aspectes del pla afectants a l'ordenació estructural, en principi la responsabilitat correspondrà a la Comunitat Autònoma atés que exercix un control d'oportunitat fent seues les previsions municipals o imposant les seues pròpies regles.

### DOCTRINA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Sobre la responsabilitat patrimonial de l'Administració per canvis de planejament urbanístic ja ha tingut ocasió de pronunciar-se el Consell Jurídic Consultiu, entre altres casos, en el seu dictamen 384/2009:

Este dictamen va recaure sobre un supòsit en què una mercantil era propietària d'uns terrenys inclosos en la Unitat d'Execució núm. 2 de determinat sector que, segons el Pla Parcial municipal de maig de 1995, tenien la condició de sòl urbanitzable, permetent-se una "edificació de 82.992 m<sup>2</sup>t d'edificació plurifamiliar i, addicionalment, 280 habitatges unifamiliars i edificació comercial".

Basant-se en uns informes tècnics municipals que declaraven l'existència d'aspectes botànics i faunístics en l'esmentada Unitat d'Execució es va adoptar pel Ple de l'Ajuntament un Acord en què quedava manifesta la voluntat de procedir a la desclassificació dels terrenys inclosos en la referida Unitat d'Execució, per la qual cosa amb posterioritat es va

desestimar la petició formulada per la mercantil per a tramitar un Programa d'Actuació Integrada (PAI) en l'esmentada Unitat d'Execució.

La societat va interposar recurs contenciós administratiu contra l'acte desestimatori de l'autorització del PAI, sol licitant a més indemnització per "els perjudicats patits a conseqüència de la indeguda negativa municipal a acceptar la tramitació del dit programa". Este recurs va ser desestimat pel Jutjat contenciós administratiu en atenció que "ni hi ha un dret subjectiu a la tramitació i aprovació del PAI pel mer fet d'haver sigut adjudicatari de la Unitat d'Execució núm. 1 ni, en tot cas, en la demanda es concreten ni es quantifiquen els danys i perjudicats que es consideren indemnitzables". Interposat recurs d'apel·lació contra esta sentència va ser desestimat pel Tribunal Superior de Justícia.

Mitjançant un Acord del Ple de l'Ajuntament es va aprovar provisionalment la modificació de les Normes Subsidiàries municipals (d'ara en avant NNSS) per a la desclassificació dels terrenys inclosos en la Unitat d'Execució núm. 2, que van passar a ser sòl no urbanitzable d'especial protecció, aprovant la Comissió Provincial d'Urbanisme definitivament tal modificació.

Després de tot això, el representant de la mercantil va formular enfront de l'Ajuntament reclamació per responsabilitat patrimonial en atenció que en el moment de la desclassificació es trobava totalment realitzada la urbanització de la Unitat d'Execució núm. 1, comptant la Unitat d'Execució núm. 2 amb Cèdula d'Urbanització atorgada per la Conselleria; que se'l priva a la mercantil d'unes possibilitats de transformació urbanística; que esdevenen inútils les infraestructures de comuna utilitat (depòsit regulador d'aigües, estació de bombament, servicis generals d'accés) per a les Unitats d'Execució núm. 1 i núm. 2 que van ser executades en el desenvolupament de la Unitat núm. 1 i conforme al Projecte d'Urbanització aprovat per a ella; i que els gastos de redacció de plans i projectes i realització de gestions que són comuns per a les dos Unitats o han sigut específics de la Unitat núm. 2.

El més significatiu del dictamen recaigut és el que a continuació es transcriu:

*"Estima el Consell Jurídic que no hi ha cosa jutjada al ser les peticions formulades en el marc del recurs contenciós administratiu diferents de les efectuades en el procediment per responsabilitat patrimonial, perquè en el primer la sol·licitud d'indemnització*

*venia referida als perjudis patits “a conseqüència de la indeguda negativa municipal a acceptar la tramitació del dit programa”, mentres que en el procediment de responsabilitat patrimonial es fan derivar de la modificació de les NNSS per a la desclassificació dels terrenys inclosos en la Unitat d’Execució núm. 2.*

*El procediment de modificació de les NNSS és bifàsic, part del procediment es desenvolupa en el si de l’Administració municipal i una altra s’instruïx i culmina per l’Administració autonòmica, per la qual cosa tractant-se d’una fórmula conjunta d’actuació la responsabilitat patrimonial de declarar-se seria solidària (article 140 de la Llei 30/1992 i SSTS de 18/3/1999 i 11/12/2002).*

*Tractant-se d’una eventual indemnització que deriva d’una modificació de l’ordenament urbanístic la seua regulació específica es troba en l’article 30 de la Llei 8/2007, de 28 de maig –vigent en el moment d’aprovació definitiva de l’Acord de la Comissió Provincial d’Urbanisme, en l’apartat 1 del qual reconeix el dret dels particulars a ser indemnitzats per l’“alteració de les condicions d’exercici de l’execució de la urbanització, o de les condicions de participació dels propietaris d’ella, per canvi de l’ordenació territorial o urbanística o de l’acte o negoci de l’adjudicació de la dita activitat, sempre que es produïska abans de transcórrer els terminis previstos per al seu desenvolupament o transcorreguts estos, si l’execució no s’haguera portat a efecte per causes imputables a l’Administració”.*

*Declara el Consell Jurídic que ens trobem davant d’un aprofitament urbanístic patrimonialitzable, però no patrimonialitzat, per la qual cosa no procedix indemnitzar, d’acord amb la reiterada jurisprudència que reconeix als propietaris del terreny urbanitzable una mera expectativa a què el desenvolupament del planejament conduïska a la futura patrimonialització de l’aprofitament urbanístic, una vegada que s’han aprovat els plans de desenvolupament i s’han complit els deures urbanístics, sense que la mera aprovació d’un Pla Parcial siga suficient per a entendre’s adquirits uns determinats aprofitaments. En el cas analitzat, encara que existix aprovat un Pla Parcial del Sector que permet una “edificació de 82.993 m<sup>2</sup>t d’edificació plurifamiliar i, addicionalment, 280 habitatges unifamiliars i edificació comercial” tal determinació requereix d’un desenvolupament per a concretar els aprofitaments susceptibles d’apropiació després d’assenyalar les corresponents cessions, sent que la Unitat d’Execució núm. 2 estava pendent de*



*programació al temps de procedir a la desclassificació dels seus terrenys.*

*La reclamant no concreta ni acredita els gastos per infraestructures de comuna utilitat per a les Unitats d'Execució núm. 1 i 2, que –al seu parer- esdevenen inútils, per la qual cosa no pot declarar-se la responsabilitat de la corporació local.*

*Quant a la indemnització pels gastos de redacció de plans i projectes i realització de gestions relacionades amb les dos Unitats d'Execució o, amb la Unitat d'Execució núm. 2, aprecia el Consell Jurídic que l'entitat reclamant no va poder –raonablement, almenys- confiar, al llarg dels anys 2004 i 2005, en la possibilitat de tirar endavant el projecte d'urbanització de la Unitat d'Execució núm. 2, tenint en compte que la voluntat de la corporació local de dur a terme una reclassificació dels terrenys de la Unitat d'Execució núm. 2 no era de cap manera una simple especulació, sinó al contrari una realitat. Davant de tal situació, el fet que la dita entitat invertira diners en l'elaboració de projectes o informes quan ja era coneguda la voluntat municipal era un risc que assumia davant de la possibilitat que fracassara un contenciós pendent”.*

Estos arguments reforçaven els ja exposats en un anterior dictamen, en el qual per a un supòsit semblant es deia el següent:

*“En punt a l'eventual indemnització dels particulars en ocasió de l'exercici de la potestat pública de planejament cal recordar amb el Tribunal Suprem que “...La regla general és que la facultat de modificació de l'ordenació de terrenys i construccions no dóna dret, en principi a indemnització patrimonial, que només procedirà quan s'acredite l'existència d'una concreta lesió patrimonial en els béns i drets de qui la reclame, i es justifique que ha donat compliment efectiu dels deures i actuacions que imposa als propietaris l'ordenament urbanístic. És llavors quan s'han guanyat els continguts artificials que s'afigen al dret inicial o que este ha patrimonialitzat per haver arribat el pla a la seua fase final...” (Sentència del Tribunal Suprem de 15 de novembre de 1995, reiterada en moltes posteriors) I també que “...La regla general és que la facultat de modificació de l'ordenació dels terrenys i construccions que assistix a l'Administració no dóna dret en principi a indemnització patrimonial; que només procedirà quan s'acredite l'existència d'una concreta lesió patrimonial en els béns i drets de qui la reclame i es jus-*

*tifique que ha donat compliment efectiu dels deures i actuacions que imposa als propietaris l'ordenament urbanístic...” (Sentència del Tribunal Suprem de 10 d'abril de 1995, entre altres).*

*L'exigència de patrimonialització del dret que ha reiterat el Tribunal Suprem porta causa de l'evolució entorn de la concepció del contingut propi del dret de propietat del sòl. Com resumix l'Alt Tribunal en la seua Sentència de 9 de febrer de 1999, “davall la vigència de la Llei del Sòl de 1976..., d'acord amb la concepció constitucional del dret de propietat consagrat en l'art. 33 de la Constitució, el contingut econòmic propi del dret del propietari del sòl és el corresponent al valor inicial del terreny, és a dir, l'adequat al contingut del domini en el sòl no urbanitzable, en la perspectiva de l'aprofitament exclusivament agrícola, ramader o forestal propi de la seua naturalesa. Per això l'art. 87.1 de l'esmentada Llei no establia dret a indemnització pel mer canvi de planejament, reconeixent així plenitud al «ius variandi» de l'ordenació urbanística a l'Administració. Per mitjà de la classificació del sòl com a urbà i urbanitzable s'incorporen al dret de propietat continguts urbanístics artificials que no són inherents a la seua naturalesa i que són producte de l'ordenació urbanística. Però esta addició de continguts no es produïx pura i simplement (com diu la Sentència d'esta Sala de 12 de maig de 1987), sinó en consideració a la participació del propietari en el procés urbanitzador i com a contrapartida als importants deures que se li imposen –arts. 83.3 i 84.3 de l'esmentada llei–, el compliment del qual exigix un cert lapse temporal donada la complexitat de la seua execució. Només quan estos deures han sigut complits pot dir-se que el propietari ha incorporat al seu patrimoni els continguts artificials que s'afigen al seu dret inicial, perquè només llavors ha contribuït a fer físicament possible el seu exercici. Per això, només quan el pla ha arribat a «la fase final de realització» o –almenys durant la vigència de la Llei del Sòl de 1976– quan l'execució no ha sigut possible per causa imputable a l'Administració s'adquirix el dret als aprofitaments urbanístics previstos en l'ordenació i només, per tant, llavors la modificació del planejament implicaria lesió d'un dret ja adquirit. Des de la perspectiva que estem considerant la indemnització per la privació legislativa de drets de caràcter urbanístic ha d'estar en congruència amb el grau del contingut patrimonial consolidat del que es priva el seu propietari, com van posar de manifest, quasi amb plasticitat, els arts. 23 i següents del Reial Decret Legislatiu 1/1992, de 26 juny, pel qual s'aprova el Text Refós de la Llei sobre el règim del sòl i*

*ordenació urbana, hui substituïts pels arts. 12 i següents de la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre Règim del Sòl i Valoracions, al descriure la gradual incorporació dels drets derivats de l'ordenació urbanística al patrimoni del propietari. En l'aplicació de l'art. 87 de la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana de 1976, hui substituït per l'art. 41 de la Llei 6/1998, de 13 d'abril, sobre Règim del Sòl i Valoracions –que concedeix una indemnització per canvi d'ordenació del sòl abans de transcórrer els terminis d'execució del planejament o per limitacions o vinculacions singulars que no puguen ser objecte de distribució equitativa en la dita execució–, esta Sala ha insistit en la necessitat, perquè puga entendre's procedent el dret a ser indemnitzat pel canvi de planejament, que existisquen drets consolidats (sentència del Tribunal Suprem de 4 de març de 1992, recurs número 4729/1990, la qual cosa ocorre:*

- a) Quan hi ha un termini d'execució del planejament modificat no precluit o s'ha produït el transcurs d'este sense execució del planejament, per causes imputables a l'Administració (sentències d'1 de febrer de 1982 i 16 de desembre de 1985).*
- b) Quan el pla parcial es troba en la fase final de realització i la modificació afecta una part dels propietaris que han complert els requisits o càrregues de l'anterior ordenació, sense haver obtingut benefici equivalent i resultar, per això, discriminats amb la resta dels propietaris del sector (sentències de 29 de setembre de 1980, 30 de juny de 1980, 24 de novembre de 1981, 1 de febrer de 1982, 6 de juliol de 1982, 20 de setembre de 1982, 28 de març de 1983, 25 d'abril de 1983, 14 de juny de 1983, 10 d'abril de 1985, 12 de maig de 1987, 24 d'abril de 1992 i 26 de gener de 1993, recurs número 4017/1990).*
- c) Quan el canvi de qualificació del sòl respecte d'una finca individualitzada comporta que només siga factible, per la impossibilitat d'integrar-la en un polígon, en raó al desenvolupament urbanístic derivat de l'aplicació del pla precedent, realitzar el pagament de la indemnització pertinent en el moment d'execució del nou planejament (sentència de 20 de maig de 1986)».*

*En l'assumpte objecte del present dictamen, relatiu al sòl del Sector 3.2 de les Marines, de Dènia, tant en el Pla General d'Ordenació Urbana que anul·le el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana en Sentència núm. 1009/2003, de 7 de*

*juliol, com en el Pla General Transitori que va vindre a substituir-ho està classificat com a sòl urbanitzable, per la qual cosa no s'ha produït cap menyscabament en el valor del sòl ni en la seua edificabilitat que, com s'ha exposat, són dos dels tres conceptes rescabadors pels quals es va formular la reclamació que ha donat lloc al present procediment. El fet que el Sector referit es trobe classificat com "sòl urbanitzable suspès" segons referix la interessada en tràmit d'al·legacions no suposa alteració de la seua classificació, sinó la demora temporal en la seua eventual programació.*

*Pel que exposa i en definitiva, no sols no hi ha patrimonialitzat cap dret en els termes assenyalats en la jurisprudència anteriorment transcrita, sinó que tampoc s'ha acreditat cap variació en la classificació del sòl que eventualment poguera justificar la seua aplicació.*

*En el que fa al tercer concepte indemnitzatori interessat (honoraris tècnics de redacció del planejament) es tracta de gastos inherents a la promoció d'una proposta de Programa d'Actuació Integrada del que la interessada podia resultar adjudicatària o no, sense perjudi que, com s'ha mencionat, el fet de mantindre la classificació el sòl on es troba previst el Programa projectat fa que encara puguen resultar útils els desembossaments realitzats a este efecte. De totes maneres, cal advertir que segons reconeix la pròpia reclamant, quan es va formular l'acció no s'havia publicat l'homologació del sòl en qüestió, per la qual cosa no estava vigent l'instrument urbanístic necessari perquè es patrimonialitzara el seu aprofitament.*

*En definitiva, per les raons exposades no s'aprecia nexa causal entre el funcionament dels servicis públics de la Generalitat i els danys al·legats per la reclamant, per la qual cosa en aplicació de la normativa i la jurisprudència anteriorment exposades procedix desestimar la reclamació formulada".*

També esta va ser l'opció d'este Consell en el seu dictamen 428/2008, en un supòsit en què un sòl urbà va passar a ser sòl no urbanitzable protegit:

*Com sistematitza la recent Sentència del Tribunal Suprem de 18 de juliol del 2007, fan falta dos requisits per a la procedència de la indemnització:*

*“a) Que una ordenació urbanística ocasione una restricció de l’aprofitament urbanístic,*

*I b) Que resulte impossible compensar-la a través de les tècniques de distribució de beneficis i càrregues del planejament. En conseqüència, constituïx el fonament d’esta exigència d’indemnització la vulneració o afecció del dret subjectiu que tenen atribuït tots els propietaris que s’incorporen al procés urbanístic i edificatori que s’equidistribueixen entre tots ells els beneficis i càrregues derivats del planejament a través de les diverses tècniques que articule la legislació autonòmica.*

*En relació amb el primer requisit -restricció de l’aprofitament- ha de partir-se, òbviament, de la prèvia titularitat del mateix, la qual cosa ens porta a la necessitat de la prèvia adquisició o incorporació efectiva al patrimoni del perjudicat, com, entre altres supòsits hem posat de manifest en la STS de 17 de febrer de 1998 a l’assenyalar que:*

*‘...D’acord amb la concepció constitucional del dret de propietat consagrat en l’article 33 de la Constitució, el contingut econòmic propi del dret del propietari del sòl és el corresponent al valor inicial del terreny, és a dir, l’adequat al contingut del domini en el sòl no urbanitzable, en la perspectiva de l’aprofitament exclusivament agrícola, ramader o forestal propi de la seua naturalesa. Per això l’article 87.1 de l’esmentada Llei no establia dret a indemnització pel mercavi de planejament, reconeixent així plenitud al «ius variandi» de l’ordenació urbanística a l’Administració. Per mitjà de la classificació del sòl com a urbà i urbanitzable s’incorporen al dret de propietat continguts urbanístics artificials que no són inherents a la seua naturalesa i que són producte de l’ordenació urbanística. Però esta addició de continguts no es produïx purament i simplement (com diu la Sentència d’esta Sala de 12 maig 1987, sinó en consideració a la participació del propietari en el procés urbanitzador i com a contrapartida als importants deures que se li imposen -articles 83.3 i 84.3 de l’esmentada Llei -, el compliment dels quals exigix un cert lapse temporal donada la complexitat de la seua execució...’.*

*Quinta.- En el present cas resultarà indemnitzable la modificació del planejament urbanístic que afecta la parcel·la del reclamant si este haguera patrimonialitzat el seu dret. Donc bé, de l’anàlisi de la documentació remesa la conclusió ha de ser desestimàtòria.*

*En efecte, la Llei 11/1994, de 27 de desembre, d'Espais Naturals Protegits de la Comunitat Valenciana, va disposar en l'article 15 el que segueix:*

*“1. S'entendrà per zones humides, a l'efecte de la present Llei, els marenys, marjals, torberes o aigües rases, ja siguen permanents o temporals, d'aigües estancades o corrents, dolçes, salobres o salines, naturals o artificials.*

*2. Les zones humides hauran de ser preservades d'activitats susceptibles de provocar la seua recessió i degradació, al fi de la qual els terrenys inclosos en les mateixes seran classificats en tot cas com a sòl no urbanitzable subjecte a especial protecció, de conformitat amb el que disposa la Llei 4/1992, de 5 de juny, sobre Sòl No Urbanitzable. La classificació de sòl es mantindrà inclús en el supòsit de dessecació per qualsevol causa de la zona humida o part de la mateixa.*

*(...)*

*4. El Govern valencià, a proposta de la Conselleria de Medi Ambient, aprovarà mitjançant un acord un catàleg de zones humides en què s'inclouga la delimitació de les dites zones i les conques en què el planejament urbanístic haurà d'adoptar especials precaucions a fi de garantir la seua conservació i on la planificació hidrològica haurà de preveure les necessitats i requisits per a la restauració i conservació de la zona humida en què aboquen i les actuacions hidrològiques en l'àmbit de les competències autonòmiques hauran de preveure les necessitats i requisits per a la restauració i conservació de la zona humida a què afecten”.*

*Mitjançant un acord de 3 de novembre de 1999 el Govern Valencià va adoptar mesures cautelars de protecció de les zones humides delimitades en el Projecte de Catàleg de Zones Humides de la Comunitat Valenciana, establint en l'article 1 que “la tramitació de qualsevol instrument de planejament, programa per al desenvolupament d'actuacions aïllades o integrades, llicències i autoritzacions que puguen afectar les zones humides delimitades en el projecte de catàleg en tramitació requerirà informe previ favorable de la Conselleria de Medi Ambient”.*

*El dia 28 de juny del 2000 es va sotmetre a informació pública el nou Catàleg de Zones Humides de la Comunitat Valenciana, man-*

*tenint-se les mesures cautelars anteriorment citades per Acord exprés del Consell de la Generalitat de 18 de juliol del 2000.*

*Per això, quan el 25 de setembre del 2000 va adquirir la seua parcel·la l'interessat ja es trobava sotmesa al règim de les zones humides, la qual cosa impedia el seu aprofitament urbanístic com a sòl urbà i la sol·licitud de llicència exigia sol·licitar informe la Conselleria de Medi Ambient, informe que tenia caràcter no sols preceptiu sinó també obstatiu, ja que havia de ser favorable per a poder concedir la dita llicència. Llicència que d'altra banda, no va arribar a obtindre l'interessat.*

*En este sentit cal recordar que en referència a la Llei d'Espais Naturals Protegits de la Comunitat Valenciana el Tribunal Suprem ha declarat que “des que va entrar en vigor la Llei autonòmica 11/1994 cal afirmar la il·legalitat sobrevinguda de les determinacions urbanístiques dels Plans que classificaren el sòl d'una zona humida de manera diferent de l'ordenat en la dita Llei...” (Sentència del Tribunal Suprem de 5 de maig del 2004).*

*Quan l'interessat va sol·licitar llicència municipal d'obres per a la construcció d'un habitatge unifamiliar en aquella parcel·la -el dia 15 d'octubre de 2002- no sols resultava d'aplicació directa la Llei d'Espais Naturals Protegits de la Comunitat Valenciana, citada, i les mesures cautelars dels Acords del Consell de la Generalitat anteriorment citats, sinó que ja havia entrat en vigor el nou Catàleg de Zones Humides de la Comunitat Valenciana, que va ser aprovat per Acord del Consell de 10 de setembre del 2002, incloent-se en la Zona 22 del dit Catàleg la “Desembocadura i Front Litoral del Riu Racons” junt amb el qual té la parcel·la l'ara reclamant i per la qual va sol·licitar informe de la Confederació Hidrogràfica del Xúquer al setembre del 2005. El dit Organisme de Conca li va requerir perquè esmenara la seua sol·licitud, a la qual cosa va procedir per mitjà d'un escrit de 29 de març del 2006, sense que conste pronunciament algun de la Confederació.*

*En definitiva, per tot allò que s'ha exposat, quan va adquirir la parcel·la l'interessat es trobava subjecta a la legislació valenciana d'Espais Naturals al trobar-se en una Zona Humida. I quan va sol·licitar la llicència municipal d'obres la seua parcel·la ja es trobava expressament inclosa en el Catàleg de Zones Humides de la Generalitat, per la qual cosa cal concloure que no hi havia patri-*

*monialitzat el seu dret en els termes exigits per la jurisprudència de què se n'ha adonat en la consideració anterior i amb això procedix desestimar la present reclamació.*

*I tot això sense perjudi de la possible responsabilitat que pugua derivar-se de l'actuació de l'Ajuntament de Dénia, respecte a la qual cosa la Conselleria haurà de remetre una còpia del present expedient perquè l'autoritat municipal procedisca en conseqüència a la sol·licitud de l'interessat en la seua reclamació inicial.”*

---



### IV

#### **SOBRE L'OBLIGATORIETAT DE REMETRE L'EXPEDIENT COMPLET AL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU SOBRE L'ASSUMPTE SOTMÉS A CONSULTA, AIXÍ COM LES EVENTUALS ACTUACIONS SOBREVINGUDES A LA PETICIÓ DEL DICTAMEN I PRÈVIES A LA RESOLUCIÓ**

---

L'11 de març del 2009 va tindre entrada en este Consell Jurídic un ofici municipal pel qual es remetia per a dictamen l'expedient instruït com a conseqüència de la sol·licitud per la qual s'instava el rescabament dels danys i perjuís ocasionats en la finca del reclamant com a conseqüència d'una fuga en la canonada de la xarxa general d'aigua potable del municipi.

El dit assumpte va ser objecte del nostre dictamen 213/2009, emés el 26 de març del 2009, en el qual manifestàvem que procedia declarar la responsabilitat de l'Ajuntament amb estimació parcial de la reclamació presentada en la quantitat total de vint-i-un mil huit-cents euros (21.800), més l'import corresponent a l'Impost sobre el Valor Afegit, a pesar que la Proposta de Resolució de l'Òrgan instructor que s'acompanyava era desestimatòria de la sol·licitud.

Segons es desprén de l'Acord de la Junta de Govern Local adoptat en sessió de 20 de maig del 2009, després de ser emés el dictamen les parts van aconseguir un acord de terminació convencional, fixant la indemnització a percebre pel perjudicat en 18.966 euros, sempre que es portara a efecte abans del 30 de juny del 2009, per la qual cosa estima este Òrgan Consultiu que la resolució de l'assumpte es va produir "*conforme amb el Consell Jurídic Consultiu*" i, en conseqüència, segons el que disposa l'article 2.5 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de la Generalitat, de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, hauria d'haver-se utilitzat expressament la dita fórmula en el text de l'Acord.

Al constatar que després de la sol·licitud de dictamen es van practicar noves actuacions en el procediment -en concret, l'aportació d'un informe de l'aparellador municipal proposant la requalificació del seu infor-

me previ, la pràctica d'un nou tràmit d'audiència i vista de l'expedient als interessats i la incorporació d'un fax de la Companyia d'Assegurances prestant la conformitat al dictamen del Consell Jurídic es va estimar que estos tràmits havien d'haver-se traslladat a este Òrgan Consultiu per a la correcta emissió del seu corresponent dictamen, perquè el Consell Jurídic Consultiu ha de ser l'últim a informar (articles 2.4 de la LCJC i 5 del seu Reglament aprovat pel Decret del Govern Valencià 138/1996, de 16 de juliol), i perquè puga exercir la important funció que té assignada ha de poder analitzar la totalitat dels documents de l'expedient previs a la resolució que s'adopte. Això és així perquè els dictàmens d'este Òrgan Consultiu han d'emetre's en atenció als subjectes i fets concrets del cas dictaminat i a la vista dels documents incorporats a l'expedient.

En este punt convé recordar l'encertada definició del que és un expedient contingut en l'article 164 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre, que el concep com *"el conjunt ordenat de documents i actuacions que servixen d'antecedent i fonament a la resolució administrativa, així com les diligències encaminades a executar-la"*, i la formació de les quals ha de produir-se *"per mitjà de l'agregació successiva dels documents, proves, dictàmens, decrets, acords, notificacions i la resta de diligències que hagen d'integrar-los, i els seus fulls útils seran rubricats i foliats pels funcionaris encarregats de la tramitació"*.

Resulta lògic que per al correcte exercici de les seues funcions el Consell Jurídic Consultiu haja de tindre coneixement dels expedients sotmesos al seu dictamen quan aquells estiguen completament instruïts, és a dir, quan la seua tramitació haja finalitzat i s'haja formulat la corresponent proposta de resolució a adoptar, en la qual es pose de manifest el sentit de la decisió per la qual opta l'Autoritat Consultant, de manera que abans de la resolució únicament reste l'emissió del dictamen de l'Òrgan Consultiu. No menys evident és que una vegada instruït el procediment haurà de remetre's l'expedient complet per al seu dictamen, sense omissions ni sostraccions de documents.

Precisament, perquè el Consell Jurídic Consultiu puga emetre un dictamen objectiu i adequat a la realitat dels fets i amb un coneixement profund de les qüestions jurídiques implicades se li reconeixen certes facultats, com són la de sol·licitar a l'Òrgan consultant que es complete l'expedient que li ha sigut remés amb els antecedents i informes

que estime necessaris, així com el poder invitar a informar davant d'ell per escrit o oralment els organismes o persones que tinguen competència tècnica notòria en les qüestions relacionades amb els assumptes sotmesos a la seua consulta (articles 66 i 70 del Reglament d'este Consell).

En el cas que els assumptes se sotmeten al dictamen de l'Òrgan Consultiu quan la seua instrucció no haguera acabat, o de manera incompleta, es corre el risc que el parer del Consell Jurídic no produísca la tutela de la legalitat a l'emetre's amb un coneixement parcial o equivocat dels fets, fonaments de Dret o altres documents tècnics de l'expedient o, inclús, amb desconeixement de circumstàncies fàctiques o jurídiques que pogueren ser rellevants per a la decisió de l'assumpte, i per tant que pogueren tindre pes suficient perquè el Consell Jurídic Consultiu reconsiderara el contingut del seu pronunciament si haguera pogut conèixer-los abans de dictaminar.

El mateix ocorre en l'àmbit processal, perquè els òrgans de la jurisdicció contenciosa administrativa han de tindre un coneixement íntegre dels expedients relatius a actuacions de l'Administració subjecta al seu enjudiciament, no sols quant als documents o fonaments jurídics esgrimits per les parts, sinó també quant als propis fets debatuts, perquè com ha tingut ocasió de manifestar el Tribunal Suprem en la seua Sentència d'11 de febrer de 1991 el control de l'acció administrativa ha de fer-se *“en primer lloc, a través del control dels fets determinants que en la seua existència i característiques escapen a tota discrecionalitat: els fets són com la realitat els exterioritza”*, de manera que *“no li és donat a l'Administració inventar-los o desfigurar-los...”*.

La importància de la correcta remissió de l'expedient administratiu perquè el procés contenciós administratiu pugua desenvolupar-se amb les garanties d'imparcialitat, objectivitat i independència característiques dels òrgans judicials ha sigut ressaltada diverses vegades per la jurisprudència, de manera que ja la Sentència del Tribunal Suprem 20 de juny de 1989 declarava que *“hora és ja que l'Administració complisca amb el seu deure d'enviar als òrgans jurisdiccionals que coneixen dels recursos contenciosos administratius contra la mateixa entaulats, els expedients administratius complets amb tots els documents que es tingueren en compte en ells per a produir l'acte impugnat, perfectament ordenats i foliats, de manera que qualsevol deficiència en l'expedient imputable únicament a l'Administració, no ha de perjudicar l'administrat...”*.

A més, esta exigència ha sigut arreplegada en el Dret Positiu en l'article 48 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la Jurisdicció contenciosa administrativa, que precisa els requisits per a la correcta remissió de l'expedient administratiu a l'Òrgan judicial, entre els quals destacarien que l'expedient ha de ser "original o copiat" i ha d'enviar-se:

- a) "Complet", de tal manera que només mitjançant una resolució motivada no s'han de remetre "*els documents classificats com a secret oficial, fent-ho constar així en l'índex documents i en el lloc de l'expedient on es trobaren els documents exclosos*".
- b) "Foliat i, si és el cas, autenticat".
- c) "Acompanyat així mateix d'un índex, així mateix autenticat, dels documents que continga", la qual cosa considerem que contribueix a un millor accés i maneig de la documentació de l'expedient, així com a detectar la possible pèrdua de documents.

Totes estes exigències constitueixen un encert perquè amb elles es tracta d'eliminar el criticable costum dels titulars d'alguns òrgans administratius de remetre els expedients de manera incorrecta, com una mera addició de documents.

A més, l'Administració té el deure de conservar sempre l'original o una còpia autenticada dels expedients que envie.

Cal advertir en este punt que l'auctoritas del Consell d'Estat i dels Consells Consultius autonòmics dota els seus dictàmens d'un gran pes i repercussió en el món jurídic. Respecte de la pròpia Administració consultant l'efecte del dictamen és essencial en els assumptes en què aquell té caràcter vinculant o obstatiu, perquè suposa un impediment o restricció a la llibertat de decisió de l'òrgan decisor i condicionen ineludiblement la validesa de l'actuació que es pretenga dur a terme.

Inclús quan el seu caràcter no és vinculant, l'article 54.1 lletra c) de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú, exigeix com a requisit el de motivar els actes administratius que se separen "*del dictamen d'òrgans consultius*", la qual cosa obliga l'Autoritat Consultant a realitzar un esforç addicional per a combatre el contingut del dictamen. Açò últim, unit a la *tranquil·litat* que provoca comptar amb l'*escut* del màxim Òrgan Consultiu en matèria jurídica, així com la *como-*

*ditat* d'evitar exposar-se a crítiques, sol traduir-se que resulte inusual que qui consulta s'allunye de les observacions essencials formulades pels Alts Òrgans Consultius.

Però, a més, no se li escapa a cap jurista que els òrgans judicials solen recolzar-se en les opinions dels Alts Òrgans Consultius, a les quals pareixen atorgar una presumpció d'encert per la imparcialitat, independència, objectivitat i capacitat tècnica dels seus components, la qual cosa *de 'facto'* condiona d'alguna manera el resultat del procés contenciós administratiu en el qual no és el mateix que la decisió administrativa impugnada compte amb el parer desfavorable d'estos Òrgans Consultius, o al contrari que vinga avalada per un dictamen favorable.

Des d'esta perspectiva resultaria jurídicament reprotxable que l'Autoritat Consultant ometera deliberadament documentació de l'expedient, que provocaria un pronunciament del Consell Jurídic Consultiu emés en atenció a un coneixement equivocat o parcial, allunyat de la realitat dels fets i amb desconeixement d'alguns dels interessos implicats o de les seues al·legacions o motius.

En conclusió, encara que no existisca previsió normativa expressa quant a la forma de remissió dels expedients als Alts Òrgans Consultius, perquè el Consell Jurídic pugua tindre un coneixement com cal i profund de l'assumpte sotmés a debat jurídic i així poder realitzar amb objectivitat l'alta funció que té encomanada, alhora que per a evitar les disfuncions abans apuntades, és essencial que les consultes dels assumptes es remeten junt amb l'expedient complet, ordenat, foliat, amb un índex de documents i firmat precisament per l'Autoritat Consultant.

En els supòsits en què l'expedient es remet al Consell Jurídic Consultiu en la forma exposada en l'apartat anterior també pot ocórrer que després de la seua remissió, i inclús després de la pròpia emissió del dictamen, l'Autoritat Consultant realitze sobrevingudament nous actes d'instrucció o els interessats aporten noves al·legacions, proves o documents, sense que l'entitat Pública consultant ho faça saber a l'Òrgan Consultiu, de tal manera que el dictamen siga emés sense que estes actuacions siguen conegudes ni per tant valorades abans de la seua emissió; o si ja s'haguera emés, sense que el Consell Jurídic pugua pronunciar-se sobre si aquelles actuacions no tenen rellevància o, en cas contrari, emetre un nou dictamen ajustat a les noves circumstàncies.

Per a resoldre esta qüestió resulta orientatiu l'article 84 del RCJC, que disposa que *"no es considerarà complit el tràmit de sol·licitud de dictamen preceptiu quan la decisió o norma aprovada després del dictamen siga diferent de la que ha sigut sotmesa a consulta, llevat que la variació siga d'escassa entitat o derive de les pròpies observacions del dictamen emés"*. Perquè, en definitiva, un dictamen pot ser perfecte des del punt de vista tècnic però inútil si l'assumpte sotmés a consulta és diferent de l'assumpte resolt, perquè perdrà la seua funcionalitat pràctica per al cas efectivament resolt en el qual no es tindrà el parer de l'Òrgan Consultiu.

També la normativa reguladora del Consell Jurídic estableix que els assumptes sotmesos al seu dictamen *"no podran remetre's a informe de cap altre òrgan de l'administració de la Generalitat ni de cap altra administració, llevat que la llei expressament ho establisca"* (articles 2.4 LCJC, i 2, 5 i 81 RCJC). Esta contundent prohibició pretén que, des del punt de vista consultiu, la intervenció del Consell Jurídic siga l'última i es produïska precisament quan ja s'haja instruït completament el procediment i s'hagen incorporat tots els informes necessaris o que es consideren convenients per a il·lustrar a l'Òrgan resolutori des del punt de vista tècnic quant a la decisió d'adoptar, de tal manera que no escape al Consell Jurídic cap dada que puga ser rellevant des del punt de vista jurídic per a l'emissió del seu dictamen.

Per a no minvar l'eficàcia de la intervenció del Consell Jurídic es considera que ha de donar-se una interpretació finalista a este precepte reglamentari, en el sentit que si després d'emés el dictamen s'aporten a l'expedient nous informes tècnics d'altres òrgans, administracions o un altre tipus d'entitats públiques, o s'incorporen nous documents (ja siguen públics o privats, com ara els relatius a certificacions, proves, al·legacions, proves...) que suposen la introducció de qualsevulla nou dada fàctica o jurídica que poguera eventualment incidir en el contingut de la decisió haurà d'entendre's en este cas que no s'ha complit el tràmit preceptiu de la consulta.

A més, en estos supòsits l'Autoritat consultant haurà d'informar del Consell Jurídic Consultiu esta circumstància, a fi que puga valorar si estes actuacions tenen escassa entitat o són conseqüència de les pròpies observacions del dictamen, i en este cas declararà l'eficàcia del dictamen ja emés i ho comunicarà a la dita autoritat. Al contrari, si considera que les noves actuacions són rellevants quant als fets analitzats o al Dret aplicable en l'assumpte ho comunicarà a l'Autoritat Consultant i procedirà a l'emissió d'un nou dictamen.

No obstant això, no serà necessària la comunicació al Consell Jurídic Consultiu de posteriors actuacions relatives a meres diligències de comunicació, de la pròpia decisió o de la publicació o notificació d'esta o de la seua certificació.

Tampoc han de considerar-se com a informes nous aquells que després de l'emissió del dictamen del Consell Jurídic ha d'evacuar la Subsecretaria de la corresponent Conselleria respecte d'Avantprojectes de lleis o Projectes de Decret del Consell que han de ser tractats en la reunió de la Comissió de secretaris autonòmics i subsecretaris, amb caràcter previ a la seua aprovació com a Projectes de lleis o decrets pel Ple del Consell (articles 50.1 i 58.2 del Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, sobre la Forma, l'Estructura i el Procediment d'Elaboració dels Projectes Normatius de la Generalitat, en relació amb l'article 69.2.d) de la Llei 5/1983, del Consell), ja que no es tracta d'informes tècnics sinó merament polítics, en els quals el subsecretari es limita a avalar i abonar l'oportunitat política de l'Avantprojecte o Projecte respectiu.

---





## V

### **SOBRE LA NECESSITAT D'INCORPORAR UNA MEMÒRIA ECONÒMICA EN ELS PROCEDIMENTS D'ELABORACIÓ D'AVANTPROJECTES DE LLEI I DE REGLAMENTS**

---

En el mes de setembre de l'any 2009 el president del Consell Jurídic Consultiu va remetre als titulars de les conselleries un ofici el contingut parcial del qual era el següent:

*“L'article 42.2, paràgraf segon, de la Llei 5/83, del Consell exigeix que en el procediment d'elaboració dels Avantprojectes de Llei ha d'incorporar-se una memòria econòmica sobre l'estimació del cost previst; el mateix prescriu l'art. 43.1.a) en relació amb l'elaboració de normes reglamentàries. I en el mateix sentit cal invocar l'art. 39.3 del Decret 24/2009, del Consell, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat, en el qual s'indica que 'en aquells supòsits en què es considere que el projecte no té cost repercutible en els pressupostos de gastos de la Generalitat, haurà d'incorporar-se un informe detallat, subscrit pel titular de l'òrgan que tinga assignada la tramitació, motivant l'absència de gasto'.*

*Per la seua banda l'art. 28-bis del Text Refós de la Llei d'Hisenda Pública de la Generalitat, aprovat pel Decret Legislatiu de 26 de juny de 1991, disposa que 'Tot avantprojecte de Llei, projecte de disposició administrativa o projecte de conveni, l'aplicació del qual pugua comportar un increment de gasto en l'exercici d'inici de la seua eficàcia o en qualsevol exercici posterior, haurà d'incloure, a més d'una memòria econòmica en què es posen de manifest les repercussions pressupostàries derivades de la seua execució, un informe de la Conselleria d'Economia i Hisenda, preceptiu i vinculant, respecte a l'existència de crèdit adequat per a fer front al dit increment'.*

*De tot això es dedueix que, en tots els casos ha d'elaborar-se una memòria econòmica, però només en el supòsit en què d'ella es derive que l'aplicació de la norma projectada comportarà un increment de gasto, ha d'interessar-se l'informe, preceptiu i vinculant, de la Conselleria d'Economia i Hisenda.*

*Este Consell Jurídic Consultiu constata que, ben sovint, se sol·licitar l'informe de la Conselleria d'Economia i Hisenda encara que de la Memòria Econòmica es deduïska que l'aplicació de la futura norma no suposarà increment algun de gasto. Això comporta una dilació innecessària en la tramitació dels procediments d'elaboració de projectes normatius que podria evitar-se si s'atén el que disposen els preceptes ressenyats”.*

Com pot inferir-se, el referit escrit pretenia deixar constància de la virtualitat de l'elaboració d'una Memòria Econòmica en tots els procediments d'elaboració de projectes normatius (avantprojectes de Llei o projectes de reglament), la qual cosa obeeix sense cap dubte a la necessitat de portar a la pràctica una eficaç política de gestió i control del gasto públic. A més, l'exigència de la Memòria Econòmica com a tràmit necessari en la instrucció del procediment d'elaboració dels projectes normatius resulta obligada per a donar resposta als elementals principis de legalitat, eficiència i economia que són d'inexcusable aplicació quant al maneig dels cabals públics.

En efecte, amb caràcter bàsic la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (d'ara en avant LRJ-PAC) destaca que les Administracions Públiques es regixen “*en la seua actuació pels criteris d'eficiència i servici als ciutadans*”.

Per la seua banda, el Text Refós de la Llei General d'Estabilitat Pressupostària, aprovat pel Reial Decret Legislatiu 2/2007, de 28 de desembre (d'ara en avant TRLGEP), dictat fent ús de les competències de l'Estat sobre les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica, sobre les del règim jurídic de les Administracions Públiques i el procediment administratiu comú, de l'ordenació del crèdit i Hisenda general i Deute de l'Estat, fixa entre els principis rectors de la política pressupostària del sector públic el principi d'estabilitat pressupostària, definit com la situació d'equilibri o de superàvit computada, al llarg del cicle econòmic, en termes de capacitat de finançament, que haurà de ser respectat en l'elaboració, aprovació i execució dels Pressupostos, així com el de transparència (articles 1, 3 i 5).

Així mateix, el TRLGEP disposa que les polítiques de gasto públic han d'establir-se tenint en compte la situació econòmica i el compliment de l'objectiu d'estabilitat pressupostària i que s'executaran per mitjà d'una “*gestió dels recursos públics orientada a l'eficàcia, l'eficiència i la qua-*

*litat*” (article 6.1). I afeg que *“les disposicions legals i reglamentàries, en la seua fase d’elaboració i aprovació, els actes administratius, els contractes, els convenis de col·laboració i qualsevol altra actuació de les entitats del Sector Públic que afecte els gastos públics, hauran de valorar les seues repercussions i efectes i supeditar-se de forma estricta al compliment de les exigències del principi d’estabilitat pressupostària”*.

Igualment, la Llei 50/1997, de 27 de desembre, d’Organització, Competència i Funcionament del Govern, estableix que la iniciació del procediment de projectes de Llei i d’elaboració de reglaments, a més del projecte de norma ha de contindre, entre altres, *“la memòria econòmica que continga l’estimació del cost a què donarà lloc”*.

En l’àmbit de la Generalitat, la Llei 5/1983, del Consell, indica expressament que l’eficàcia és un dels criteris d’actuació de l’Administració Pública de la Generalitat Valenciana (article 60).

Respecte a la Hisenda Pública de la Generalitat, el Text Refós de la Llei d’Hisenda Pública de la Generalitat Valenciana, aprovat pel Decret Legislatiu de 26 de juny de 1991, del Consell de la Generalitat Valenciana (d’ara en avant TRLHPGV) concep al Pressupost de la Generalitat com l’*“expressió xifrada, conjunta i sistemàtica de les obligacions que, com a màxim, poden contraure la Generalitat Valenciana i les entitats autònomes, i dels drets que preveuen liquidar durant el corresponent exercici”* (article 20), admetent la imputació a l’exercici pressupostari de *“les obligacions reconegudes fins al 15 de gener de l’any següent, sempre que corresponguen a gastos realitzats abans de l’enllestiment de l’exercici pressupostari i a càrrec dels respectius crèdit”* (article 21.b)), amb l’advertència que *“els crèdits per a gastos es destinaran, exclusivament, a la finalitat específica per a la qual hagen sigut autoritzats, per Llei o per les modificacions pressupostàries d’acord amb la legislació vigent”* (article 28.1) i que *“els crèdits consignats en els estats de gastos del Pressupost tenen caràcter limitador i, per consegüent, no es podran adquirir compromisos en quantia superior al seu import”* (article 28.2).

Igualment, el TRLHPGV insisteix en el fet que correspon a l’Administració Financera de la Generalitat el compliment de les obligacions econòmiques dels seus òrgans, entitats autònomes i empreses públiques, a través de *“la gestió i aplicació dels seus recursos a les finalitats que siguen competència de la Generalitat Valenciana d’acord amb els principis constitucionals de legalitat, eficiència i economia...”* (article 4 del dit Text Refós).

Segons tot allò que s'ha exposat, és obvi que una eficient utilització dels recursos públics de la Generalitat comporta que qualsevol eventual projecte normatiu que implique gastos per a esta haja de comptar amb la necessària Memòria Econòmica sobre l'import d'estos, així com sobre l'existència de dotació pressupostària adequada i suficient per al seu finançament o les fonts necessàries per a procedir a obtindre els recursos precisos com ara modificacions pressupostàries (articles 32 i següents del repetit Text Refós) o transferències econòmiques d'altres Administracions Públiques (article 28 bis primer incís del TRLHPGV).

Amb més motiu, l'existència de Memòria econòmica adquirix especial rellevància quan els costos d'aplicació d'una norma han de ser suportats per diverses administracions públiques. És el cas de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència, l'Avantprojecte de les quals va ser dictaminat pel Consell d'Estat. En el seu dictamen 336/2006, l'Alt Cos Consultiu va posar de manifest que la Memòria econòmica incorporada conté *“un resum dels costos del sistema, així com els mitjans i criteris de finançament, per a concretar el possible impacte econòmic que pot tindre, amb atenció especial a les previsions sobre creació d'ocupació arran de la implantació del sistema Nacional de Dependència. Quant a l'impacte pressupostari, es relacionen els imports corresponents al finançament públic total i la respectiva aportació de l'Administració General de l'Estat, durant el període 2007-2015”*. Com s'observa, la Memòria econòmica no contemplava la previsió de les aportacions de les comunitats autònomes, un fet que pot paréixer obvi al tindre en compte que es tracta d'una norma estatal, però que en el cas concret reduïx ostensiblement la viabilitat del sistema de protecció definit per la Llei.

D'altra banda, quan l'aplicació del projecte normatiu comporte un increment de gasto no previst inicialment en el pressupost haurà d'emetre's el corresponent informe preceptiu i vinculant (en realitat pareix més aviat que es tracta d'un informe obstatiu, és a dir, que impediex aprovar la norma si és desfavorable, però si és favorable no obliga a la seua aprovació) de la Conselleria d'Economia i Hisenda respecte a l'existència de crèdit adequat per a fer front al dit increment (article 28 bis TRLHPGV). No obstant això quan el gasto vaja a ser assumit per la Conselleria impulsora del projecte, a càrrec del seu propi pressupost, sense necessitat de modificacions pressupostàries, no resulta necessari el referit informe de la Conselleria d'Economia i Hisenda.

Tal és la importància de la referida Memòria Econòmica que la seua omisió constituïx un vici de nul·litat de ple dret de les disposicions reglamentàries aprovades, com així reflectix la jurisprudència (SSTS 27/11/2006, 16/4/2005 o 7/2/2000). A més, no basta amb la seua mera emissió, sinó que ha de comprendre un contingut mínim per a conèixer les repercussions pressupostàries de l'aplicació de la norma i la suficiència de la dotació pressupostària per a fer front a aquelles, no sent suficient que la Memòria Econòmica siga elaborada sobre dades incorrectes o de forma ambigua.

En este sentit, la Sentència del Tribunal Suprem de 27/11/2006 destaca que la Memòria Econòmica pot ser succincta, però ha de proporcionar a l'òrgan competent per a l'aprovació del reglament *“una informació sobre els costos que les mesures adoptades puguen suposar a fi que, contraposant estos amb els avantatges que aquelles han de representar, evidenciades en la memòria justificativa, la decisió s'adopti amb coneixement de tots els aspectes, tant negatius com positius que l'aprovació del reglament ha de significar”*.

Continua l'Alt Tribunal indicant que, en relació al projecte de reglament analitzat, *“és cert que no cal exigir una ponderació detallada i exacta de tots els costos que puga suposar el reglament, perquè es tracta de dades la completa determinació del qual pot resultar impossible en el moment d'aprovar-se aquell, però almenys és necessari l'elaboració d'una estimació aproximada que tinga en compte les variables que puguen produir-se”*.

D'esta manera, la Sentència declara que es consideren *“acceptables memòries econòmiques en què s'afirma que el reglament en qüestió no tindria incidència en el gasto públic”* (SSTS 20/4/2006, 22/11/2006, 12/11/2004 i 7/7/2004), per la qual cosa *“resultaria la nul·litat de la disposició si havent afirmat la memòria que el projecte no té incidència en el gasto públic el recurrent haguera provat el contrari...”*. Per estos motius, decreta la nul·litat del reglament perquè la Memòria *“no conté cap estimació del cost a què donarà lloc el reglament..., sinó que es limita a afirmar que eixe cost no es pot quantificar en el moment que es redacta...”,* perquè *“la memòria reconeix que existirà un increment del gasto públic i inclús coneix els elements que el determinaran però en desprecia la quantificació a pesar que hauria resultat relativament senzill fer-ho dins de determinats marges”*.

En esta mateixa direcció, la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana 591/2003, de 8 d'abril, en relació amb la

impugnació de l'Orde de la Conselleria de Sanitat de 6 de juliol del 2001, per la qual s'estableix el Procediment d'Utilització i Control de Medicaments Estupefaents en els Centres Hospitalaris, que la Conselleria de Sanitat considerava que no resultava necessària la Memòria Econòmica ni, si és el cas, l'informe de la Conselleria d'Economia i Hisenda perquè l'entrada en vigor de la norma *"no generaria augment de gasto ni increment de plantilla, al tractar-se d'un canvi de procediment en què s'implanta nova documentació per a la utilització i control de medicaments"*, la Sala aprecia que, al contrari, *"l'entrada en vigor de l'Orde impugnada ha implicat un augment del gasto que comportaven necessàriament la memòria econòmica i el preceptiu i vinculant informe de la Conselleria d'Economia i Hisenda"*, i declara la nul·litat de l'Orde impugnada per haver-se desconegut el mandat contingut en l'article 28 bis del repetit Text Refós.

Igualment, la Sentència del Tribunal Suprem de 24/11/2009 dictada en relació amb la impugnació del Reial Decret 1419/2005, de 25 de novembre, pel qual s'adopten mesures administratives excepcionals per a la gestió dels recursos hidràulics i per a corregir els efectes de la sequera en les conques hidrogràfiques dels rius Guadiana, Guadalquivir i Ebre, en relació amb les deficiències de la Memòria Econòmica elaborada en la qual s'expressa que el cost de les labors s'efectuarà amb els mitjans amb què ja compte l'Administració hidràulica, per al qual estima un cost de 6 milions/€, quan algunes de les actuacions a dur a terme superen els 25 milions/€, afirma que *"la memòria econòmica elaborada durant la tramitació no passa de ser una fórmula buida de contingut, que impedeix conèixer, ni per aproximació, el cost estimat de les mesures excepcionals a adoptar, defecte que abunda en la il·legalitat del tràmit seguit en l'elaboració de l'al·ludit reglament..."*.

Per la seua banda, en la Sentència de 14/7/2008 el Tribunal Suprem estima que sempre que s'acredite que la Memòria Econòmica ha sigut elaborada durant la instrucció del procediment i estiga prou motivada, no té transcendència jurídica el fet que no estiguera datada ni firmada. Esta Sentència considera que *"no té transcendència jurídica que les memòries justificativa i econòmica no estiguen datades ni firmades, perquè tal deficiència formal no impedeix... que l'acte reunisca tots els requisits formals indispensables per a aconseguir el seu fi, i a més, estes memòries, justificativa i econòmica, van ser elaborades tenint en compte les previsions de l'article 24.1 de la Llei 50/2007, i d'acord amb el procediment establert en tots els seus tràmits, perquè... van ser elaborades a l'inici de l'expedient. Deduint-se de la mera lectura d'estes memòries que estan prou motivades..."*.

A pesar del que s'ha dit, este Consell estima que, per a aconseguir la transparència, garantir la responsabilitat de les autoritats i personal al servici de les Administracions Públiques i evitar qualsevol conflictivitat jurídica quant a la validesa del reglament, pareix oportú recordar la conveniència de datar i firmar qualsevol document administratiu.

Resumint, no oferix cap dubte la transcendència que suposa la incorporació als procediments d'elaboració d'Avantprojectes de Llei i de Reglaments de la preceptiva Memòria Econòmica, no sols com a evidència de l'aplicació dels criteris d'eficàcia en la gestió i en el control del gasto públic, sinó per les nefastes conseqüències que pot ocasionar la seua inexistència quant a la viabilitat de l'Avantprojecte o del Reglament que es projecta.

