



Consell Jurídic Consultiu  
de la Comunitat Valenciana

**MEMORIA DE 2014**

---

---





Consell Jurídic Consultiu  
de la Comunitat Valenciana

**MEMORIA DE 2014**

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

VALENCIA, 2015

Edita: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Producció gràfica: Guada Impresores, S. L.

Maquetació: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

---

---

# ÍNDICE

Presentación

Introducción

## Primera parte

### EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DURANTE EL AÑO 2014

I – Composición del Consell Jurídic Consultiu.....	23
II – Organigrama del Consell Jurídic Consultiu .....	25
III – Función consultiva .....	27
A) Estadística de asuntos dictaminados (1 de enero a 31 de diciembre de 2014).....	28
B) Estadística de asuntos sometidos a consulta (1 de enero a 31 de diciembre de 2014) .....	50
IV – Actividad no consultiva del Consell Jurídic Consultiu .....	53
A) Acuerdos.....	53
B) Actividades formativas .....	55
C) <i>Revista Española de la Función Consultiva</i> .....	56
D) Convenios de cooperación para la realización de prácticas formativas en el Consell Jurídic Consultiu por estudiantes universitarios .....	59
E) Relaciones institucionales y protocolo .....	61
V – Personal e infraestructura .....	69
A) Consejeros y Secretario General.....	69
B) Letrados .....	70
C) Biblioteca .....	70
D) Informática y Bases de datos .....	72
E) Gestión económico-financiera .....	73
F) Personal .....	73

---

---

G) Contratación .....	74
H) Registro .....	75

---

---

## Segunda parte

### OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

I -	Introducción .....	79
II -	La suspensión del plazo para resolver y notificar por petición de varios informes determinantes en un mismo procedimiento administrativo. En especial, análisis del plazo máximo legal de suspensión .....	83
	- Petición simultánea de informes determinantes a Órganos o Instituciones diversas, cuando sean susceptibles legal y materialmente de solicitarse al mismo tiempo .....	86
	- Que no puedan pedirse simultáneamente los informes determinantes a diversos Órganos o Instituciones, sino que alguno o algunos de ellos deben solicitarse después de la práctica de los anteriores o tras la previa instrucción del resto del procedimiento .....	88
	- Petición a un mismo Órgano o Institución en momentos temporales diferentes de su informe determinante.....	90
III -	La modificación del planeamiento urbanístico que afecta a las zonas verdes y la cláusula “ <i>stand still</i> ” .....	93
	- Las garantías procedimentales .....	95
	- Los condicionamientos sustantivos .....	97
	- Las técnicas urbanísticas que protegen las zonas verdes.....	99
	- La denominada cláusula “ <i>stand still</i> ” .....	104
IV -	Informe de impacto de género en la normativa estatal y autonómica valenciana .....	109
	- Introducción .....	109
	- Carácter preceptivo del Informe de Impacto por razón de género en la normativa estatal y en la de la Comunitat Valenciana .....	110
	- Consecuencias de la omisión del Informe de Impacto por razón de género .....	118
	- Contenido de los Informes de Impacto por razón de género .....	121

---



---

- Órgano competente para la emisión del Informe sobre impacto de género.....	127
- A modo de conclusión .....	129
V - La audiencia a los interesados ante el Consell Jurídic Consultiu, en los procedimientos sometidos a consultas....	131
- Planteamiento de la cuestión: la audiencia a los direc- tamente interesados ante el Consell Jurídic Consultiu en los expedientes sometidos a consulta .....	131
- La audiencia ante otros órganos Consultivos .....	132
- La audiencia en los procedimientos administrativos en los que interviene el Consejo. Naturaleza .....	134
- La audiencias ante el Consejo de los interesados en los procedimientos sometidos a su consulta .....	138
- Naturaleza de la audiencia ante el Consell Jurídic Consultiu .....	140
- Procedimiento .....	144
- La particularidad de la petición de audiencia en los expedientes relativos a proyectos normativos o con- sultas facultativas .....	146
- El despacho de los Letrados a los interesados .....	150
- Conclusiones .....	151
VI - La función del Consell Jurídic Consultiu según la Ley de la Generalitat 5/2014, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje.....	153
- Extinción anormal de los PAI o de los PAA .....	153
- Modificaciones del planeamiento urbanístico que supongan diferente calificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres .....	156
- Modificaciones del PAI o del PAA, cuando suponga que su cuantía, aislada o acumulativamente, sea igual o superior al 10 % del precio primitivo del con- trato, o a 6 millones de euros.....	156



---

---

## PRESENTACIÓN



---

---

## PRESENTACIÓN

---

La Memoria que anualmente eleva el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana al Consell de la Generalitat y a Les Corts da cumplimiento al mandato contenido en el artículo 77 del Reglamento de la Institución, y con ella, se produce la rendición de cuentas a la sociedad de la actividad desarrollada por esta Institución estatutaria en el ejercicio precedente.

Durante el año 2014, del que se da cuenta en esta Memoria, el Consell Jurídic Consultiu ha desarrollado la alta función consultiva que tiene encomendada. Durante este período se han emitido 742 dictámenes y se han recibido 789 consultas. Se trata de un moderado incremento respecto de los datos de 2013. La actividad de este Supremo Órgano Consultivo es un parámetro que permite conocer ciertos aspectos de la sociedad a la que sirve. El contraste entre los años 2013 y 2014 es buen ejemplo de ello, se observan tendencias significativas.

En primer lugar, en 2014 se ha producido un descenso del 10 % en los asuntos dictaminados a partir de solicitudes de indemnización por daños y perjuicios frente a la Administración, disminución tanto en términos absolutos como en términos relativos. Por el contrario, se ha producido un incremento sustancial en los asuntos relacionados con contratación administrativa.

También se observa un significativo repunte de las revisiones de oficio, que suponen en este ejercicio el 10,11 % de los asuntos dictaminados.

Durante 2014 la Administración Autonómica ha incrementado su labor normativa, de tal manera que en el periodo del que da cuenta esta Memoria se han dictaminado 13 anteproyectos de ley y 91 proyectos reglamentarios. Algunos de ellos tan relevantes como los Anteproyectos de Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Ley de Puertos, de la Ley de Salud o de la Ley de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones, entre otros. Algunos de estos textos se enmarcan en un proceso de simplificación y racionalización normativa reclamado reiteradamente por este Consell Jurídic Consultiu en aras de una mayor claridad y seguridad jurídica en las normas.

En cuanto a las Autoridades consultantes, en las páginas que siguen, se observa con claridad como este Consell ha evolucionado de ser casi exclusivamente el Órgano consultivo del Gobierno valenciano a ser, además el del conjunto de las Administraciones Públicas valencianas. En 2014, el volumen de dictámenes emitidos en consultas formuladas por la Generalitat y por las Entidades Locales ha sido muy similar, y a ellas hay que sumar las consultas formuladas por las Universidades públicas y otras Entidades de Derecho Público.

La realidad que se expone en estas páginas evidencia la relevancia de un órgano como el Consell Jurídic Consultiu dentro del entramado institucional del autogobierno valenciano. Su existencia implica un contrapeso necesario a la Administración activa que, por una parte, constituye una salvaguarda de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con los poderes públicos; y por otra, se erige en una garantía de la eficacia y eficiencia de la Administración en la medida en que su consejo evita una conflictividad jurídica que, necesariamente, conlleva el consumo de recursos públicos.

Asistimos a un momento de cambio social e institucional de una intensidad desconocida desde el advenimiento de la Democracia a finales de los años 70 del siglo pasado. El debate público se articula en torno a nuevas maneras de actuar de los poderes públicos y, especialmente, de la Administración. La creación de nuevos canales de comunicación entre ciudadanos y Administración, el esfuerzo de esta en aras de una gestión más eficiente, transparente y participativa de los recursos públicos y la implicación del conjunto de la sociedad en la toma de decisiones, supone una serie de retos a los que la Administración Consultiva no puede ser ajena.

Sin embargo, el ejercicio eficaz de la función consultiva exige unos tiempos y unos plazos que se alejan, con frecuencia, de la inmediatez propia del debate político y social. La garantía del Estado de derecho, y con él de los derechos y libertades de los ciudadanos, función esta que se sitúa en la misma base de la función consultiva, requiere un amplio margen de independencia.

Esta independencia ha de ser de criterio, de tal manera que el Órgano Consultivo pueda expresar su parecer con total libertad y solo vinculado por el Ordenamiento Jurídico, como reza nuestro emblema «*Secundum Patriæ Supremas Leges*». A fin de garantizar esta posición, el legislador ha dotado a estos Órganos de un estatuto jurídico específico

en el que destacan su autonomía funcional y orgánica, y la inamovilidad e independencia de quienes tienen encomendado la función de alto asesoramiento.

Un asesoramiento que se funda solo en Derecho y no en circunstancias políticas, sociales o económicas. Es este un rasgo que debemos asumir plenamente quienes expresamos el parecer de la Institución, evitando sin ambages el convertirnos en correa de transmisión de intereses espurios. Pero también deben asumir esta condición del Consell quienes desde fuera del mismo puedan tener la tentación de intentar condicionar u orientar el sentido de sus pronunciamientos. Los dictámenes del Consell Jurídic Consultiu tienen su justificación y su esencia precisamente en esta limitación al Derecho, pues de lo contrario, el Consell Jurídic Consultiu estaría desnaturalizando sus funciones.

Por ello, el parecer de los Órganos Consultivos, ya sea el Consejo de Estado, ya este Consell Jurídic Consultiu se enmarca en las coordenadas fijadas por las Leyes, elaboradas por quien democráticamente está legitimado para ello. Ciertamente es que la normativa que regula el Consell Jurídic Consultiu permite que la autoridad consultante recabe el criterio de este Órgano en cuanto a aspectos de oportunidad, pero la realidad es que las Administraciones valencianas rara vez han hecho uso de esta facultad, lo que ciertamente facilita la acción del Consell en el ejercicio de sus funciones.

En el ámbito de quien consulta queda el atender o no el consejo que recibe. Precisamente, el principal rasgo del dictamen es su carácter no vinculante en Derecho. En este sentido, la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana ha suprimido el carácter obstativo del dictamen del Consell Jurídic Consultiu en relación con ciertos procedimientos urbanísticos. De esta manera, la decisión queda totalmente en manos de la Administración activa, como reclamó este Consell, sin ir más lejos, en la Memoria de 2013. Actualmente, el único procedimiento en el que persiste el carácter obstativo del dictamen del Órgano Consultivo es el de la revisión de oficio de actos nulos, atendido su carácter excepcional y exorbitante.

La vinculación entre el consejo y la decisión hay que buscarla en la *auctoritas* jurídica que quien consulta, y especialmente los agentes jurídicos y la sociedad, reconocen a quien emite el parecer. El volumen de consultas facultativas que se formulan pone de relieve que este es un hecho contrastado respecto del Consell Jurídic Consultiu.

La Memoria que prologan estas palabras es, junto con la Doctrina Legal que la acompaña, la rendición de cuentas de esta Institución –cuya Ley de creación cumplió veinte años el 19 de diciembre de 2014–, a la sociedad a la que sirve y a la que se debe, y a cuyas Administraciones aconseja con lealtad e independencia para garantizar el bienestar, el acierto y la oportunidad de sus decisiones y, por encima de todo, el imperio de la Ley.

Pero con todo, lo más importante es el trabajo de alto asesoramiento en Derecho que realiza el Consell para la Generalitat, los Ayuntamientos, las Universidades públicas y para el resto de las Administraciones públicas valencianas. Nuestro parecer, basado exclusivamente en el criterios de legalidad y de respeto a la Constitución, al Estatuto y al resto del Ordenamiento Jurídico, constituye una pieza imprescindible para garantizar los derechos de los ciudadanos. Derechos que requieren de órganos independientes que controlen la actividad de la Administración.

Algunas voces reclaman con insistencia inusitada la reducción, o incluso, la desaparición de los órganos de control de la Administración incardinados en las Comunidades Autónomas. En las páginas de esta Memoria existen argumentos de sobra para desacreditar a estas voces, cuya única alternativa es la centralización de las facultades de control en Órganos vinculados en mayor o menor medida a la Administración Central. Es, sin duda, un atajo para laminar la autonomía política y desdibujar el Estado autonómico creado por la Constitución de 1978. No es una cuestión de eficacia o eficiencia en la aplicación de recursos públicos, como se observa en esta Memoria. Tampoco tiene nada que ver con el Derecho. Es, simple y llanamente, una cuestión de política pura. Una manera de concebir las relaciones políticas entre las distintas partes que formamos nuestro país, entre pluralismo y uniformidad. Es, en definitiva, un debate tan antiguo como la misma concepción del Estado moderno; una de las constantes polémicas de nuestro constitucionalismo desde 1812.

Precisamente, en aras de coadyuvar a la Administración activa para la prestación de un mejor servicio público, el Consell tiene encomendada la facultad de formular sugerencias, observaciones y comentarios en su Memoria anual.

En este ejercicio, se han realizado cuatro reflexiones que este Supremo Órgano Consultivo considera convenientes a partir de asuntos dictaminados en 2013.

En primer lugar se formula una referencia a la preceptividad de reiterar la solicitud de un dictamen del Consell en aquellos expedientes en los que este Órgano ya ha dictaminado sobre el fondo de la cuestión pero en los que por distintas causas (caducidad, sentencia judicial...) se tramita de nuevo el procedimiento administrativo.

También se realiza un comentario sobre los efectos vinculantes del dictamen del Consell Jurídic Consultiu en aquellos supuestos en los que el dictamen tiene carácter obstativo y, por tanto, limita la acción decisora de la Administración consultante.

Asimismo, el Consell aborda las consecuencias jurídicas que en los expedientes que son sometidos a su conocimiento tiene la litispendencia en sede contenciosa-administrativa, y los efectos que pueda tener para el pronunciamiento de este Órgano Consultivo la existencia de un recurso administrativo previo en los expedientes de revisión de oficio cuando en ambos casos se alegan causas idénticas.

Por último, el Consell Jurídic Consultiu sugiere al Consell de la Generalitat que promueva una modificación de la legislación valenciana de Régimen Local a los efectos de completar ciertas lagunas legales observadas en relación con el estatuto jurídico de los concejales no adscritos.

En conclusión, presentamos la Memoria de un ejercicio de trabajo intenso y, creemos que valioso, desde la observancia del Derecho y la lealtad a las Instituciones, cuyo fin último es lograr el bienestar del conjunto de los ciudadanos de la Comunitat Valenciana.

*Vicente Garrido Mayol*  
*Presidente*

---





---

---

## INTRODUCCIÓN



---

---

## INTRODUCCIÓN

---

La presente Memoria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, correspondiente al año 2014, fue aprobada por el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en sesión pública y extraordinaria celebrada el día 30 de abril de 2015.

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

*«Anualmente, el Consell Jurídic Consultiu elevará al Gobierno Valenciano una memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consell en el periodo anterior, podrá recoger las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados, y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la administración».*

---



---

---

**Primera parte**

**EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD  
DEL CONSELL JURÍDIC  
CONSULTIU DE LA COMUNITAT  
VALENCIANA DURANTE EL AÑO  
2014**



---

---

# I

## COMPOSICIÓN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU a 31 de diciembre de 2014

---

### Presidente

Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol

### Consejero-Vicepresidente

Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella

### Consejeros

Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Luisa Mediavilla Cruz

Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso

Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán<sup>1</sup>

Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Margarita Soler Sánchez<sup>2</sup>

### Consejero nato

Molt Hble. Sr. D. Francisco Camps Ortiz

### Secretario General

Ilmo. Sr. D. Ferran García i Mengual

## SECCIONES DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU a 31 de diciembre de 2014

---

El artículo 63 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu prevé la existencia de cinco Secciones permanentes, presidida cada una de ellas

---

1 El Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán tomó posesión de su cargo el día 27 de febrero de 2014.

2 La Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Margarita Soler Sánchez tomó posesión de su cargo el día 25 de septiembre de 2014.

## COMPOSICIÓN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

---

---

por un consejero electivo e integradas por uno o más letrados. Su cometido es la elaboración de los proyectos de dictamen, sin perjuicio de las ponencias asumidas por el Presidente.

**Sección 1<sup>a</sup>** - Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella

**Sección 2<sup>a</sup>** - Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup>. Luisa Mediavilla Cruz

**Sección 3<sup>a</sup>** - Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Liso

**Sección 4<sup>a</sup>** - Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán

**Sección 5<sup>a</sup>** - Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. Margarita Soler Sánchez

## LETRADOS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU a 31 de diciembre de 2014

---

### *Letrada Mayor*<sup>3</sup>

Sra. D<sup>a</sup>. Patricia Boix Mañó

### *Letrados*

Sra. D<sup>a</sup>. Bárbara Aranda Carles (excedente)

Sra. D<sup>a</sup>. Pau Monzó Báguena

Sra. D<sup>a</sup>. Constanza Sánchez Henares (excedente)

Sra. D<sup>a</sup>. Teresa Vidal Martín

Sr. D. Artur Fontana Puig

Sr. D. José Hoyo Rodrigo

Sr. D. José Carlos Navarro Ruiz

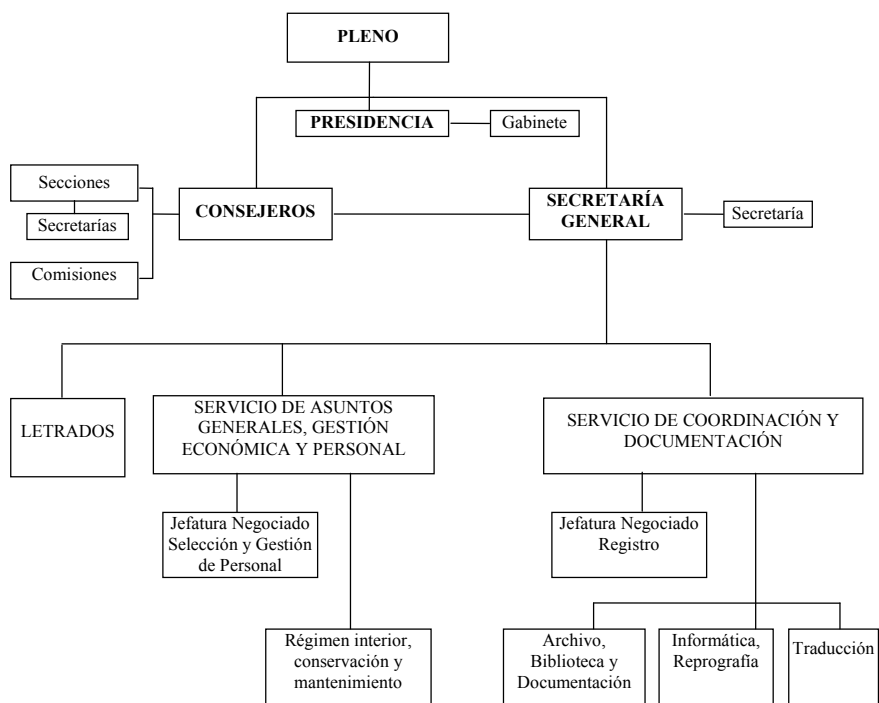
---

<sup>3</sup> El Pleno de la Institución acordó el 13 de noviembre de 2014 la creación de la figura del Letrado Mayor del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. En cumplimiento de este Acuerdo, y por Resolución del Presidente de la Institución de 14 de noviembre, oído el Pleno, se designó Letrada Mayor del Consell Jurídic Consultiu a D<sup>a</sup>. Patricia Boix Mañó.



## II

### ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU





---

---

## III

### FUNCIÓN CONSULTIVA

---

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

<b>Año</b>	<b>Consultas recibidas</b>	<b>Dictámenes aprobados</b>
<i>2014</i>	<i>789</i>	<i>742</i>
<i>2013</i>	<i>744</i>	<i>736</i>
<i>2012</i>	<i>860</i>	<i>1.003</i>
<i>2011</i>	<i>1.471</i>	<i>1.506</i>
<i>2010</i>	<i>1.358</i>	<i>1.229</i>
<i>2009</i>	<i>1.034</i>	<i>1.009</i>
<i>2008</i>	<i>831</i>	<i>872</i>
<i>2007</i>	<i>911</i>	<i>1.119</i>
<i>2006</i>	<i>1.187</i>	<i>843</i>
<i>2005</i>	<i>620</i>	<i>621</i>
<i>2004</i>	<i>533</i>	<i>545</i>
<i>2003</i>	<i>702</i>	<i>664</i>
<i>2002</i>	<i>583</i>	<i>591</i>
<i>2001</i>	<i>564</i>	<i>563</i>
<i>2000</i>	<i>571</i>	<i>527</i>
<i>1999</i>	<i>457</i>	<i>419</i>
<i>1998</i>	<i>681</i>	<i>711</i>
<i>1997</i>	<i>402</i>	<i>304</i>

## A

### ESTADÍSTICA DE ASUNTOS DICTAMINADOS (1 DE ENERO DE 2014 A 31 DE DICIEMBRE DE 2014)

---

I. Dictámenes aprobados en Pleno 742<sup>4</sup>

II. Plenos celebrados 44

#### III. Clasificación de los asuntos por Autoridad Consultante

Consellería de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua	8
Consellería de Economía, Industria, Turismo y Empleo	29
Consellería de Hacienda y Administración Pública	29
Consellería de Educación, Cultura y Deporte	66
Consellería de Sanidad	164
Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente	58
Consellería de Bienestar Social	6
Consellería de Gobernación y Justicia	17
Ayuntamiento de Alberic	3
Ayuntamiento de Alcoy	5
Ayuntamiento de Alcublas	2
Ayuntamiento de Alfara de la Baronia	1
Ayuntamiento de Algar de Palancia	1
Ayuntamiento de Alicante	20
Ayuntamiento de Almazora	2
Ayuntamiento de Almàssera	1
Ayuntamiento de Almoradí	2
Ayuntamiento de Altea	5
Ayuntamiento de Alzira	4
Ayuntamiento de Aspe	1

---

<sup>4</sup> De los 742 dictámenes emitidos, 45 corresponden a expedientes del 2013.

Ayuntamiento de Ayora	1
Ayuntamiento de Beneixama	2
Ayuntamiento de Benetússer	3
Ayuntamiento de Benferri	1
Ayuntamiento de Benicarló	3
Ayuntamiento de Benicasim	6
Ayuntamiento de Benidorm	4
Ayuntamiento de Benijófar	2
Ayuntamiento de Bétera	1
Ayuntamiento de Bigastro	4
Ayuntamiento de Borriol	1
Ayuntamiento de Buñol	1
Ayuntamiento de Burjassot	1
Ayuntamiento de Burriana	4
Ayuntamiento de Cabanes	4
Ayuntamiento de Calp	3
Ayuntamiento de Canals	2
Ayuntamiento de Castellón de la Plana	7
Ayuntamiento de Caudete de las Fuentes	2
Ayuntamiento de Caudiel	2
Ayuntamiento de Chiva	1
Ayuntamiento de Chulilla	1
Ayuntamiento de Cocentaina	2
Ayuntamiento de Crevillent	5
Ayuntamiento de Cullera	3
Ayuntamiento de Dénia	5
Ayuntamiento de El Campello	4
Ayuntamiento de Elche	4
Ayuntamiento de Elda	2
Ayuntamiento de Els Poblets	1
Ayuntamiento de Eslida	1
Ayuntamiento de Gandia	6
Ayuntamiento de Gata de Gorgos	2
Ayuntamiento de Godella	1

## FUNCIÓN CONSULTIVA

---

---

Ayuntamiento de Godella	3
Ayuntamiento de Gorga	1
Ayuntamiento de Higuera	1
Ayuntamiento de Ibi	4
Ayuntamiento de Jávea	3
Ayuntamiento de L'Alfàs del Pi	2
Ayuntamiento de L'Eliana	2
Ayuntamiento L'Olleria	2
Ayuntamiento de La Font de la Figuera	1
Ayuntamiento de La Romana	1
Ayuntamiento de La Vall d'Uixó	5
Ayuntamiento de Les Coves de Vinromà	1
Ayuntamiento de Manises	1
Ayuntamiento de Massalfassar	1
Ayuntamiento de Massanassa	1
Ayuntamiento de Meliana	1
Ayuntamiento de Mislata	2
Ayuntamiento de Mogente	1
Ayuntamiento de Montserrat	1
Ayuntamiento de Mutxamel	1
Ayuntamiento de Náquera	2
Ayuntamiento de Novelda	3
Ayuntamiento de Oliva	4
Ayuntamiento de Onda	1
Ayuntamiento de Ontinyent	2
Ayuntamiento de Orihuela	1
Ayuntamiento de Oropesa del Mar	3
Ayuntamiento de Paiporta	2
Ayuntamiento de Paterna	1
Ayuntamiento de Petrer	1
Ayuntamiento de Pinoso	1
Ayuntamiento de Polop	1
Ayuntamiento de Puçol	1
Ayuntamiento de Quart de Poblet	2

Ayuntamiento de Rafelguaraf	2
Ayuntamiento de Redován	3
Ayuntamiento de Requena	8
Ayuntamiento de Riba-roja de Túria	3
Ayuntamiento de San Vicente del Raspeig	1
Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant	1
Ayuntamiento de Sant Joan de Moró	1
Ayuntamiento de Sant Mateu	1
Ayuntamiento de Santa Pola	3
Ayuntamiento de Sax	3
Ayuntamiento de Sedaví	1
Ayuntamiento de Silla	4
Ayuntamiento de Sueca	1
Ayuntamiento de Tavernes Blanques	4
Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna	7
Ayuntamiento de Teulada	3
Ayuntamiento de Tibi	1
Ayuntamiento de Torrent	1
Ayuntamiento de Torreveja	8
Ayuntamiento de Valencia	53
Ayuntamiento de Vilafamés	1
Ayuntamiento de Villajoyosa	7
Ayuntamiento de Villalonga	1
Ayuntamiento de Villanueva de Castellón	2
Ayuntamiento de Villena	1
Ayuntamiento de Vinaròs	13
Ayuntamiento de Xaló	1
Ayuntamiento de Xeresa	1
Ayuntamiento de Xirivella	3
Agència Valenciana del Turisme	1
Consortio Hospitalario Provincial de Castellón	2
Consortio para la ejecución de las previsiones del Plan de Residuos Zona 11 A6	1
Corts Valencianes	1

Diputación Provincial de Alicante	2
Diputación Provincial de Castellón	3
Entidad de Infraestructuras de la Generalitat	1
Entidad de Saneamiento de Aguas (EPSAR)	3
Feria Muestrario Internacional de Valencia	1
Patronato de Deportes de Castellón	1
Patronato Municipal de Turismo de Castellón	1
Universitat de València	7
Universidad Miguel Hernández de Elche	1
Universitat Jaume I de Castelló	2
<b>TOTAL</b>	<b>742</b>

## IV. Clasificación de los dictámenes por materias

### Consultas preceptivas

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

Anteproyectos de Leyes (artículo 10.2)	13
Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de carácter general (artículo 10.4)	91
Recursos de Inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional (artículo 10.5)	1
Indemnizaciones de daños y perjuicios y responsabilidad patrimonial (artículo 10.8.a)	416
Revisión de oficio de actos administrativos (artículo 10.8.b)	75
Contratos administrativos (artículo 10.8.c)	83
Declaración de caducidad concesión administrativa (artículo 10.8.d)	1
Modificación de los planes de urbanismo, las normas complementarias y subsidiarias y los programas de actuación que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos (artículo 10.8.e)	31
Régimen Local (artículo 10.8.f)	0
Recursos extraordinarios de revisión (artículo 10.8.g)	8



**Consultas facultativas**

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

23

- Expte. 659/2013, del Ayuntamiento de La Vall d'Uixó en relación con la conveniencia de la resolución del contrato del servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos de la ciudad.
- Expte. 695/2013, del Ayuntamiento de Vinaròs en relación con el pago por servicios de representación y defensa jurídica y la posible prescripción de algunas minutas o partes de las mismas al haber transcurrido más de cuatro años desde que pudieron ser reclamadas.
- Expte. 735/2013, de la Entidad de Saneamientos de Aguas Residuales (EPSAR) sobre la resolución del contrato de “*Obras de Construcción del sistema de saneamiento, depuración y reutilización de l'Alacantí Sur*”.
- Expte. 006/2014, del Ayuntamiento de Benidorm en relación con la posibilidad de que el Ayuntamiento en Pleno adelante la prórroga de diez años estipulada en el Pliego de Cláusulas Administrativas del Contrato de Gestión del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado, con el fin de compensar el desequilibrio económico que causaría al adjudicatario la ejecución y financiación de varios Planes de Prevención de Riesgo y Emergencias.
- Expte. 047/2014, del Ayuntamiento de Benetússer acerca de si se han dado las causas de resolución del Convenio de Actuación Urbanística AU-4 y si procede la devolución del aval presentado.
- Expte. 048/2014, del Ayuntamiento de Benferri relativo a diversas cuestiones sobre reparos a pagos por incumplimientos de regla de gasto emitidos por el Secretario General.
- Expte. 069/2014, de la Consellería de Educación, Cultura y Deporte sobre si la definición transcrita respeta y se acomoda a lo que se dispone en el Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y en la Ley 7/1998, de 16 de septiembre, de creación de la Acadèmia Valenciana de la Llengua.
- Expte. 086/2014, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente sobre qué fecha debe tenerse en cuenta a efectos de cómputo de plazos de procedimiento de resolución contractual, si hay que tener en cuenta la fecha de la propuesta del Director General sobre la resolución contractual, o la fecha, en la que el órgano competente dicte el acuerdo de inicio.

- Expte. 107/2014, del Ayuntamiento de Benicasim sobre la posibilidad legal de llevar adelante, dentro de la legislación actual, planes de empleo para contratos temporales por razones sociales.
- Expte. 184/2014, del Ayuntamiento de Teulada sobre la procedencia del pago de las indemnizaciones por los gastos generados a los funcionarios en prácticas que realizan cursos de habilitación desplazados a municipio distinto de éste.
- Expte. 200/2014, de la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente sobre consulta relativa a los criterios y requisitos para la distribución de dividendos a los socios por aplicación del resultado, todo ello en el transcurso del procedimiento de enajenación de las acciones de la Mercantil *Reciclatge de Residus La Marina Alta, S.A.*, que la Generalitat, indirectamente a través de VAERSA, dispone en esa Mercantil en virtud del mandato legal establecido en el artículo 32 de la Ley 1/2013, de 21 de mayo, de Medidas de Reestructuración y Racionalización del Sector Público Empresarial y Fundacional de la Generalitat.
- Expte. 327/2014, del Ayuntamiento de Buñol relativo al procedimiento de resolución del contrato de enajenación del aprovechamiento de piedra caliza, situado en la partida de “*La Retura*”, del monte de UP nº 66.
- Expte. 374/2014, del Ayuntamiento de Benicasim relativo a la posibilidad municipal de acogerse a la figura de suspensión temporal respecto a la ejecución del PAI de la Urbanización “*El Refugio*”.
- Expte. 393/2014, del Ayuntamiento de Requena sobre escrito de colectivo de funcionarios de ese Ayuntamiento “*solicitando se les reconozca el derecho a seguir disfrutando de los días adicionales de vacaciones y de libre disposición devengados hasta el día 15 de julio de 2012, y que fueron suprimidos por el artículo 8 del Real Decreto Ley 20/2012*”.
- Expte. 454/2014, del Ayuntamiento de Gandia sobre cuestiones relativas al contrato de gestión de las Escuelas Infantiles de primer ciclo de Educación Infantil de titularidad municipal.
- Expte. 496/2014, del Ayuntamiento de Oliva sobre determinadas cuestiones relativas a la finalización de las obras de urbanización del Sector Aigua Blanca IV.
- Expte. 497/2014, del Ayuntamiento de Xaló sobre la posibilidad de compatibilizar más de un uso dotacional en zonas de equipamiento dotacional público y si los suelos urbanos incluidos en Unidades de Ejecución no transformados por la urbanización deben cumplir con

los deberes vinculados a la promoción de las actuaciones de transformación urbanística.

- Expte. 498/2014, de la Feria Muestrario Internacional de Valencia sobre cuál es la naturaleza jurídica de la Feria Valencia y qué consecuencias se derivan de ello.
- Expte. 503/2014, de la Entidad de Saneamiento de Aguas Residuales (EPSAR) sobre resolución del contrato de *“obras de construcción de los colectores generales y E.D.A.R. de las zonas residenciales al norte del casco urbano de El Campello”*.
- Expte. 516/2014, del Ayuntamiento de Calp sobre la posibilidad de adopción de acuerdo por el Pleno del Ayuntamiento de la propuesta de reorganización del servicio de recogida de basura y limpieza viaria, aprobada por la Comisión Informativa General de Asuntos de Competencia Plenaria.
- Expte. 643/2014, de les Corts sobre la reducción del número de diputados de las Corts, la elección de un tercio de diputados para las Juntas Electorales de Zona y, en consecuencia, la modificación de la Ley Electoral Valenciana, como también la reconsideración de la figura del aforado, la extensión y los límites.
- Expte. 648/2014, de la Universitat de València relativo a la conveniencia y adecuación legal del *“convenio”* como fórmula jurídica pertinente para la cobertura de las relaciones entre la Universitat de València y la Fundación-Universidad Empresa de la Universitat de València (ADEIT).
- Expte. 675/2014, de la Universitat de València relativo a la consulta acerca de si la situación de funcionario docente en activo en la misma, a tiempo parcial, es compatible con tener una vinculación contractual permanente con una universidad pública de un país no miembro de la Unión Europea en la cual se van a desarrollar tareas docentes e investigadoras.

## V. Porcentaje de los dictámenes por materias

Anteproyectos de Leyes	1,75%
Proyectos de Reglamentos	12,26%
Recursos de Inconstitucionalidad	0,13%
Indemnización de daños y perjuicios	56,06%

Revisión de oficio de actos administrativos	10,11%
Contratos administrativos	11,19%
Declaración caducidad concesión administrativa	0,13%
Modificación del planeamiento urbanístico	4,18%
Recursos extraordinarios de revisión	1,08%
Consultas facultativas	3,10%

**VI. Dictámenes emitidos con carácter de urgencia** 63

**VII. Asuntos dejados sobre la Mesa (art. 60 Reglamento)** 17

**VIII. Asuntos desechados por el Pleno (art. 58 Reglamento)** 1

**IX. Asuntos retirados del orden del día de la sesión** 18

**X. Votos particulares emitidos** 32

- Dictamen 023/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 079/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 126/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz, al que se adhiere el Consejero Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán.
- Dictamen 214/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 245/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 329/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 341/2014, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán, al que se adhiere la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.

- Dictamen 342/2014, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán, al que se adhiere la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 359/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 381/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 468/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz, al que se adhiere el Consejero Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán.
- Dictamen 509/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz y voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 513/2014, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán, al que se adhiere la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz y voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 527/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 528/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz, al que se adhiere el Consejero Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán.
- Dictamen 624/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 638/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez.
- Dictamen 641/2014, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán, al que se adhiere la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 685/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 699/2014, aprobado por unanimidad con votos particulares concurrentes del Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol y de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> Margarita Soler Sánchez.
- Dictamen 714/2014, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 733/2014, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 737/2014, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán, al que se adhiere la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M.<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.

## XI. Sentido de las resoluciones recaídas en asuntos dictaminados<sup>5</sup>

En cumplimiento del artículo 7 del Reglamento del Consell, -el cual dispone que la autoridad consultante comunicará al Consell Jurídic Consultiu, en el plazo de 15 días, la resolución recaída o la disposición aprobada-, han tenido entrada en el Registro de resoluciones y disposiciones un total de 436, de las cuales 3 corresponden a asuntos sometidos en el año 2012, 118 a asuntos sometidos en el año 2013, y 315 del ejercicio contemplado.

De estas 436 resoluciones o disposiciones comunicadas, 396 han sido de conformidad con el dictamen emitido, y 33 bajo la fórmula de “oído el Consell Jurídic Consultiu”. Porcentualmente, la proporción de conformidad, por tanto, ha sido del 90,82%.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Conforme con el Consell	248	620	353	463	507	522	564	473	514
Oído el Consell	42	75	41	41	24	39	62	55	70

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Conforme con el Consell	635	782	543	605	734	932	624	470	311
Oído el Consell	102	139	67	72	73	122	60	49	23

Los datos referidos a 2014 sólo incluyen las comunicaciones recibidas hasta el 31 de diciembre de 2014, faltando recibir a esa fecha 427 resoluciones de asuntos dictaminados en 2014.

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

---

<sup>5</sup> Hasta el 31-12-2014 se habían comunicado un total de 11.046 resoluciones.

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M<sup>a</sup> E.A.S. por los daños sufridos en el Hospital en el que estaba hospitalizada. (Consellería de Sanidad).</i>	<i>003/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M<sup>a</sup> J.J.C.C. por los daños sufridos a causa de la caída del techo de un edificio. (Ayuntamiento de Gandia).</i>	<i>060/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.M.M.I. por los daños sufridos por corte de suministro eléctrico. (Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente).</i>	<i>150/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.S.C. como consecuencia de una caída en vía pública. (Ayuntamiento de El Campello).</i>	<i>194/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.E.C. y A.M.G. por los daños ocasionados a su hija. (Consellería de Sanidad).</i>	<i>223/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.F.S. y N.J.C. por los daños causados a su hijo. (Consellería de Sanidad).</i>	<i>265/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por T.I.A. por la caída de su hijo en vía pública. (Ayuntamiento de Alicante).</i>	<i>276/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M<sup>a</sup> C. y B.C.S. por la asistencia sanitaria recibida. (Consellería de Sanidad).</i>	<i>296/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por F.J.D.S. por la asistencia prestada a su madre. (Consellería de Sanidad).</i>	<i>336/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.G.O. por el deficiente funcionamiento del servicio público sanitario. (Consellería de Sanidad).</i>	<i>348/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.M.P.F. por la caída sufrida en vía pública. (Ayuntamiento de Alicante).</i>	<i>351/2014</i>

## FUNCIÓN CONSULTIVA

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.M.S. como consecuencia de la asistencia sanitaria recibida. (Consellería de Sanidad).</i>	<i>368/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por F.G.M. y F.J.G.R. por la caída sufrida en vía pública. (Ayuntamiento de Valencia).</i>	<i>406/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.M.T. por la asistencia sanitaria recibida. (Consellería de Sanidad).</i>	<i>414/2014</i>
<i>Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general</i>	<i>Proyecto de Decreto por el que se regulan los ciclos formativos de la Formación Profesional básica en el ámbito de la Comunitat Valenciana. (Consellería de Educación, Cultura y Deporte).</i>	<i>441/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.F.S. por la deficiente asistencia sanitaria prestada. (Consellería de Sanidad).</i>	<i>471/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por F.A.H por la deficiente asistencia prestada a su madre. (Consellería de Sanidad)</i>	<i>480/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por S.S.S. por los daños causados por la deficiente asistencia recibida. (Consellería de Sanidad).</i>	<i>519/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.M.S. por la deficiente asistencia recibida en un Hospital. (Consellería de Sanidad).</i>	<i>525/2014</i>
<i>Contratos administrativos</i>	<i>Liquidación y resolución del contrato de obras de Centro de Educación Infantil. (Ayuntamiento de Altea).</i>	<i>600/2014</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por P.C.G por los daños sufridos por una caída en vía pública. (Ayuntamiento de Gandía).</i>	<i>633/2014</i>
<i>Anteproyectos de Leyes</i>	<i>Anteproyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.</i>	<i>641/2014</i>



MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general</i>	<i>Proyecto de Orden por la que se desarrolla el procedimiento de autorización del proyecto lingüístico de centro establecido en el Decreto 127/2012, de 3 de agosto, por el que se regula el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria en la Comunitat Valenciana.</i>	660/2014

## XII. Proyectos normativos dictaminados

En este apartado se relacionan los anteproyectos de Ley y los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que han sido dictaminados durante el año 2014:

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

- *Anteproyecto de Ley de Vías Pecuarias de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Puertos de la Generalitat.*
- *Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 8/2003, de 24 de marzo, de Cooperativas de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de prevención, calidad y control ambiental de actividades en la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Pesca Continental.*
- *Anteproyecto de Ley de Salud de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones.*
- *Anteproyecto de Ley de Impulso de la Actividad Cultural y del Mece-nazgo.*
- *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.*
- *Anteproyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Cámaras Oficiales de Comercio, Industria, Navegación y Servicios de la Comunitat Valenciana.*

- *Anteproyecto de Ley de reconocimiento, protección y promoción de las Señas de Identidad del Pueblo Valenciano.*

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

- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 91/2013, de 5 de julio, por el que se regulan las escuelas de música de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se atribuye a la Consellería de Sanidad la gestión de los puestos de trabajo y del personal de sanidad ambiental.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Catálogo de Actividades con Riesgo de la Comunitat Valenciana y se crea el Registro Autonómico de Planes de Autoprotección.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 209/2004, de 8 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Agència Valenciana del Turisme.*
- *Proyecto de Orden por el que se convoca el programa experimental Contrato Familia-Tutor entre las familias o representantes legales del alumnado, el tutor del centro escolar y el propio alumno o alumna, para favorecer la corresponsabilidad en el proceso educativo del alumnado y la mejora de su rendimiento escolar durante los cursos 2013-2014 y 2014-2015.*
- *Proyecto de Orden por el que se regula el sistema de descanso obligatorio y la limitación diaria en la prestación del servicio de taxis en el Área de Prestación Conjunta de Valencia.*
- *Proyecto de Orden por el que se suprimen y modifican ficheros con datos de carácter personal en el Instituto de Competitividad Empresarial (IVACE).*
- *Proyecto de Orden por el que se fijan los periodos hábiles y las normas generales relacionadas con la pesca deportiva en aguas continentales de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento de Maquinas Recreativas y de Azar, del Reglamento de Salones Recreativos y Salones de Juego, del Reglamento de Apuestas de la Comunitat Valenciana, así como la disposición transitoria primera del Decreto 26/2012, de 3 de febrero, por el que se modifican diversos Reglamentos de Juego.*

- *Proyecto de Orden por el que se establecen los coeficientes aplicables en 2014 al valor catastral a los efectos de los impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones, así como la metodología empleada para su elaboración y determinadas reglas para su aplicación.*
- *Proyecto de Orden por el que se crea el fichero informatizado “Registro de Usuarios del Portal de Transparencia GVA Oberta”.*
- *Proyecto de Orden por el que se aprueba el modelo de autoliquidación y el documento de repercusión del impuesto sobre la eliminación de residuos en vertedero.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban los modelos de autoliquidación y pagos fraccionados del impuesto sobre actividades que inciden en el medio ambiente.*
- *Proyecto de Orden por el que se aprueban los modelos de declaración-autoliquidación y pagos fraccionados del impuesto sobre los depósitos en entidades de crédito.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de ayudas económicas a las víctimas de violencia sobre la mujer, previstas en la Ley 7/2012, de 23 de noviembre, Integral contra la violencia sobre la Mujer en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por el que se regulan el procedimiento y los modelos oficiales para la tramitación telemática de comunicaciones de apertura de centros de trabajo en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo del Taxi en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por el que se regula la tramitación electrónica de determinados procedimientos en materia de minería.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Reglamento del Régimen Económico-Financiero y Tributario del Canon de Saneamiento.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 24/1997, de 11 de febrero, sobre indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios, y el Decreto 175/2006, de 24 de noviembre, por el que se regulan las condiciones de trabajo del personal al servicio de la administración del Consell.*
- *Proyecto de Orden por el que se aprueba el plan de control de poblaciones de arruí (*Ammotragus Lervia*) en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por el que se crea un fichero de datos de carácter personal gestionado por el INVASSAT.*

- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el artículo 54 del Reglamento de la Ley 18/2008, de 5 de diciembre, de Integración de las Personas Inmigrantes en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la concesión de la Medalla y Placa de la Generalitat al Mérito Deportivo.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1990, de 7 de junio, de Estadística de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara el Paraje Natural Municipal Los Chorradores, en el término de Navarrés y se aprueba conjuntamente su Plan Especial de Protección.*
- *Proyecto de Orden por el que se fijan para la temporada 2014-2015, los periodos hábiles y normas de caza en las zonas comunes y se establecen otras regulaciones en los cotos de caza y zonas de caza controlada en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por el que se modifica la Orden de 4 de noviembre de 1996 por la que se crea el censo de las confederaciones, federaciones y asociaciones de madres y padres de alumnos/as de centros docentes no universitarios de la Comunitat Valenciana y se crea el fichero informatizado de datos de carácter personal que le da soporte.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declaran zonas especiales de conservación (ZEC) lugares de importancia comunitaria (LIC) Sierras de Martés y el Ave, Muela de Cortes y el Caroché, Valle de Ayora y Sierra del Boquerón, Serra d'Enguera y Sierra de Malacara y se aprueba la norma de gestión de tales ZEC y las ZEPA Sierras de Martés-Muela de Cortes y Sierra de Malacara.*
- *Proyecto de Decreto por el que se determinan las condiciones del régimen de ausencias al trabajo por enfermedad o accidente que no da lugar a deducción de retribuciones.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crean las categorías de personal estatutario del área funcional de informática, aplicaciones y sistemas de Consellería de Sanidad, y se establece el procedimiento de integración en la condición de personal estatutario del personal funcionario del colectivo de informática que venía prestando servicio en instituciones sanitarias de la Consellería de Sanidad.*
- *Proyecto de Orden por el que se crea el Registro de Centros y Entidades de Formación Profesional para el Empleo de la Comunitat Valenciana y se regula el procedimiento para la inscripción y, en su caso, acreditación de los centros y entidades que imparten formación profesional para el empleo en el ámbito de gestión de la Generalitat.*

- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los precios públicos de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño del personal empleado público de carácter fijo de la Administración de la Generalitat.*
- *Proyecto de Orden para la determinación del procedimiento y criterios de aplicación de la mejora voluntaria de la acción protectora de la Seguridad Social.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el componente retributivo relacionado con la formación permanente del profesorado y la realización de otras actividades para la mejora de la calidad de la enseñanza.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba la Norma Técnica por la que se fijan las directrices y parámetros para el establecimiento de las reservas que alberguen centros públicos y el contenido mínimo documental necesario, así como el procedimiento para la emisión de los informes preceptivos en materia educativa referente a los instrumentos de planeamiento que se requieran según la normativa urbanística vigente en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 209/2004, de 8 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Agència Valenciana del Turisme.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo y se desarrolla la ordenación general de la Educación Primaria en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por el que se regulan las asignaturas optativas, el trabajo fin de título y las prácticas académicas externas de los estudiantes de enseñanzas artísticas superiores de los centros del Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto sobre ferias comerciales de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento que determina la composición, funciones y régimen de funcionamiento del Consejo Valenciano del Emprendedor.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan las inspecciones periódicas de los equipos de aplicación de productos fitosanitarios, se establece el registro de las estaciones de inspección técnica de equipos de aplicación de fitosanitarios (ITEAF), así como las normas para la inspección y funcionamiento de las mismas en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por el que se establecen los honorarios estandarizados de los peritos terceros en las tasaciones periciales contradictorias*

*relativas a bienes inmuebles a los efectos de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y sobre sucesiones y donaciones.*

- *Proyecto de Orden sobre el aprovechamiento piscícola en el Parc Natural de L'Albufera.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Registro Vitícola de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declaran como zonas especiales de conservación diez lugares de importancia comunitaria coincidentes con espacios naturales protegidos y se aprueban las normas de gestión para dichos lugares y para diez zonas de especial protección para las aves.*
- *Proyecto de Decreto por el que se autorizan las normas de organización y funcionamiento de la Universidad Europea de Valencia.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal la Muela de los Tres Reinos, en el término municipal de Castielfabib.*
- *Proyecto de Decreto regulador del alojamiento turístico rural en el interior de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los ciclos formativos de la formación profesional básica en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de los niveles C1 y C2 de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunitat Valenciana, para los idiomas alemán, español para extranjeros, francés, inglés y valenciano.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para la jubilación forzosa, la prolongación en el servicio activo y la jubilación voluntaria del personal estatutario de las instituciones sanitarias dependientes de la Consellería de Sanidad.*
- *Proyecto de Orden por el que se regulan los programas formativos de cualificación básica en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la concesión de distinciones en materia de protección civil de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 159/2007, de 21 de septiembre, por el que se establece el currículo de las enseñanzas elementales de música y se regula el acceso a estas enseñanzas y se incorpora al catálogo de especiales la Dulzaina.*
- *Proyecto de Orden que modifica la Orden 21/2012, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a*

- las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea la Comisión del Informe de Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat.*
  - *Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo de Acción Comercial Exterior de la Comunitat Valenciana.*
  - *Proyecto de Orden por el que se crea el fichero de datos de carácter personal de videovigilancia en las dependencias de la Consellería de Hacienda y Administración Pública.*
  - *Proyecto de Decreto sobre Guarda Jurado de Caza en la Comunitat Valenciana y Habilitación para el Control de Predadores.*
  - *Proyecto de Orden por el que se regula la Red de Centros de Gestión de Calidad de centros educativos no universitarios de la Comunitat Valenciana.*
  - *Proyecto de Decreto por el que se regulan los convenios que suscriba la Generalitat.*
  - *Proyecto de Decreto sobre régimen de aplicación por las universidades públicas valencianas de las retribuciones adicionales del profesorado universitario, reguladas en el Decreto 174/2002, de 15 de octubre, del Consell.*
  - *Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de las enseñanzas artísticas profesionales correspondientes al título de Técnico de Artes Plásticas y Diseño en Asistencia al Producto Gráfico Interactivo, perteneciente a la familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual, en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
  - *Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de las enseñanzas artísticas profesionales correspondientes al título de Técnico de Artes Plásticas y Diseño en Asistencia al Producto Gráfico Impreso, perteneciente a la familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
  - *Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de las enseñanzas artísticas profesionales correspondientes al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Animación, perteneciente a la familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
  - *Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de las enseñanzas artísticas profesionales correspondientes al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Gráfica Interactiva, perteneciente a*



*la familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*

- *Proyecto de Decreto por el que se establecen las normas en materia de mediación de seguros privados.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen las autorizaciones sanitarias y se actualizan, crean y organizan los registros de ordenación sanitaria de la Consellería de Sanidad.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el ingreso de los derechos de naturaleza pública gestionados por la Generalitat, y la devolución de ingresos indebidos relativos a tales derechos.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la atención a la ciudadanía, el registro de entrada y salida de escritos y la ordenación de las oficinas de registro en la Administración de la Generalitat.*
- *Proyecto de Orden por el que se crean, modifican y suprimen ficheros con datos de carácter personal en el Instituto Valenciano de Competitividad Empresarial (IVACE).*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Regulador de la Publicidad del Juego de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por el que se crea la Red de Entidades de Orientación Laboral de la Comunitat Valenciana y se regula el procedimiento de inscripción de entidades de acciones de orientación laboral.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen veinte currículos correspondientes a los ciclos formativos de formación profesional básica en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el sistema de carrera profesional horizontal y la evaluación del desempeño del personal empleado público de carácter fijo de la Administración de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula y se aprueba el procedimiento para la concesión de la indemnización por razón de residencia a los miembros del Consell y altos cargos.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión de Formación Continuada de las Profesiones Sanitarias de la Comunitat Valenciana, el funcionamiento de la misma y el procedimiento de acreditación de la formación continuada.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la Gestión de la Calidad en Obras de la Edificación.*
- *Proyecto de Decreto de Administración Electrónica de la Comunitat Valenciana.*



- *Proyecto de Orden por el que se establece el plan de estudios de la Escuela de Arte y Superior de Diseño de Alcoi, centro de enseñanzas artísticas superiores de diseño dependiente del Instituto Superior de Enseñanzas Artísticas de la Comunitat Valenciana, conducente a la obtención del título superior de Diseño en la especialidad de Diseño de Moda.*
- *Proyecto de Decreto por el que se autorizan las Normas de Organización y Funcionamiento de la Universidad Internacional Valenciana (VIU).*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la obligación de mantener la trazabilidad en los productos agrícolas de la Comunitat Valenciana desde su origen a su primera comercialización*
- *Proyecto de Orden por el que se desarrolla el procedimiento de autorización del proyecto lingüístico de centro establecido en el Decreto 127/2012, de 3 de agosto, por el que se regula el plurilingüismo en la enseñanza no universitaria en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los botiquines farmacéuticos de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto de Regulación de los Parajes Naturales Municipales.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento para la compensación de oficio de deudas contraídas por las entidades locales de la Comunitat Valenciana y su sector público.*
- *Proyecto de Orden por el que se modifica la Orden 21/2012, de 25 de octubre, por la que se regulan los requisitos y condiciones de acceso al programa de atención a las personas y a sus familias en el marco del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan las funciones y el Registro de Entidades Colaboradoras en materia de Calidad Ambiental de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto regulador de los campings y de las áreas de pernocta en tránsito para autocaravanas de la Comunitat Valenciana.*

## B

### ESTADÍSTICA DE ASUNTOS SOMETIDOS A CONSULTA (1 DE ENERO DE 2014 A 31 DE DICIEMBRE DE 2014)

---

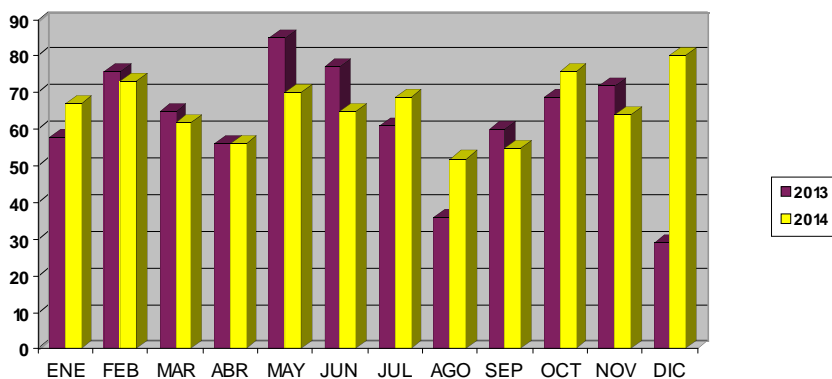
#### I. PETICIONES DE DICTAMEN

789

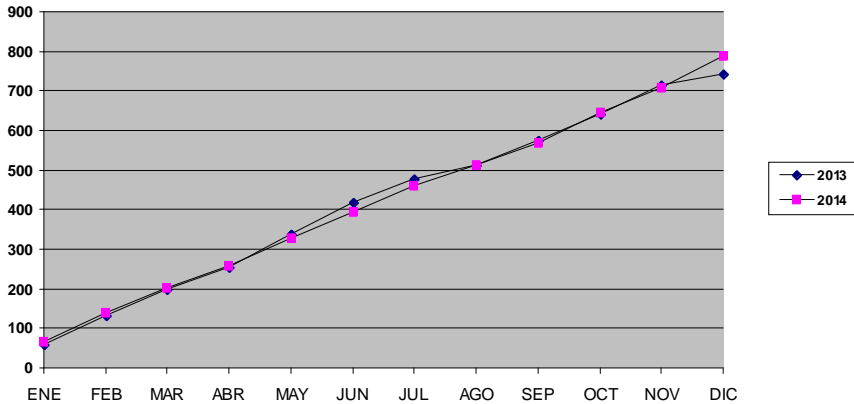
##### a) Solicitudes

Durante el año 2014 se han solicitado al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana un total de 789 dictámenes, frente a los 744 dictámenes demandados en el año 2013.

Número de solicitudes registradas en el Consell Jurídic Consultiu por meses



Número global de solicitudes registradas en el  
Consell Jurídic Consultiu



**II. Dictámenes solicitados urgentes** 63

**III. Asuntos devueltos** 2

**IV. Asuntos en los que se han pedido antecedentes con devolución del expediente y con suspensión de plazo para emitir dictamen** 34

De este número, en 29 casos se cumplimentó la petición de antecedentes durante el ejercicio, quedando por tanto 5 peticiones sin que por la Administración se haya contestado.

**V. Advertencias a la Generalitat por omisión de petición de dictamen preceptivo (artículo 8 Reglamento)** 3

- Decreto 68/2014, de 9 de mayo, de la Consellería de Hacienda y Administración Pública, por el que se regula el ejercicio de la competencia y las funciones de inspección general de los servicios de la Administración de la Generalitat.

- *Decreto 80/2014, de 6 de junio, de la Consellería de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, por el que se determinan los órganos competentes en la Comunitat Valenciana para el reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en otros países miembros de la Unión Europea, y se establece el procedimiento de acreditación y autenticación de títulos y certificados de competencia obtenidos en la Comunitat Valenciana.*
- *Orden 15/2014, de 5 de septiembre, de la Consellería de Hacienda y Administración Pública, por la que se regula la aplicación del Programa Eurodisea en la Comunitat Valenciana.*

### **VI. Cuantía reclamada en los expedientes de responsabilidad patrimonial que han sido dictaminados durante el ejercicio 2014**

La cantidad mínima reclamada ha sido de tres mil seiscientos cincuenta y seis euros con setenta y ocho céntimos –3.656,78 €– (Dictamen 669/2014. Expte. 631/2014) y la máxima de treinta y cuatro millones setecientos trece mil cuatrocientos setenta y cuatro euros–34.713.474 €– (Dictamen 202/2014. Expte. 128/2014).

▬

---

---

## IV

### ACTIVIDAD NO CONSULTIVA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

---

A continuación se reseñan las actividades más relevantes llevadas a cabo por este Consell Jurídic Consultiu.

---

#### A

#### ACUERDOS

---

Con ocasión de la abdicación de S.M. el Rey Don Juan Carlos I, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu adoptó en su sesión de 12 de junio el siguiente acuerdo:

*«Con motivo de la abdicación de S.M. el Rey Don Juan Carlos I, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, institución estatutaria de la Comunitat Valenciana, expresa su más profundo agradecimiento por los cerca de treinta y nueve años de dedicación abnegada y comprometida de Su Majestad en la construcción y consolidación en España de un verdadero Estado de Derecho.*

*Durante estas casi cuatro décadas de reinado, el impulso y apoyo decidido de Su Majestad ha permitido que se den en nuestro país las mayores cotas de libertad y bienestar de nuestra historia. Para ello ha sido decisivo el recto ejercicio de las prerrogativas de dirección política que asumió Don Juan Carlos I durante la Transición, en cuya virtud España evolucionó pacíficamente desde un régimen autoritario a un Estado Social y Democrático de Derecho. Pero también quiere rendir homenaje por el desempeño sabio de las funciones que la Constitución atribuye al Rey y que han supuesto la prestación de un servicio de innegable valía a España y a todos sus ciudadanos.*

*El compromiso firme del Rey Don Juan Carlos I con las libertades y derechos de las personas y la diversidad de nuestro país, expresada en las Comunidades Autónomas, constituye no solo motivo de homenaje y tributo por todos los españoles, y también por este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, sino que también son el mejor ejemplo para su sucesor, el actual Príncipe de Asturias, Don Felipe».*

De dicho acuerdo se dio traslado a la Casa de S.M. el Rey a los efectos oportunos.

Posteriormente, y tras la entronización de S.M. el Rey Don Felipe VI, el Pleno de la Institución, en su sesión de 26 de junio, adoptó el acuerdo que sigue:

*«Con motivo de la proclamación de S.M. el Rey Don Felipe VI, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, institución estatutaria de la Comunitat Valenciana, eleva sus votos por un reinado fructífero para el conjunto de la sociedad española.*

*Al propio tiempo expresa su consideración a la Corona como manifestación de la unidad y permanencia del Estado basado en el respeto a las libertades y derechos fundamentales y a la pluralidad de la sociedad española, de la que las Comunidades Autónomas son su más evidente manifestación.*

*En el inicio de este nuevo período de la Historia de España, marcado por la consolidación del sistema democrático creado por la Constitución de 1978, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana agradece a la Corona, hasta ahora encarnada en S.M. el Rey Don Juan Carlos I, y desde el pasado día 19 en S.M. el Rey Don Felipe VI, los esfuerzos y empeño para construir una sociedad próspera en la que impera el Estado de Derecho.»*

Este acuerdo fue remitido por el Presidente del Consell a la Casa de S.M. el Rey.

### B

#### ACTIVIDADES FORMATIVAS

---

##### 1) III Jornadas de Letrados del Consejo de Estado y de Consejos Consultivos

Los días 19 y 20 de junio, el Secretario General y las Letradas Pau Monzó Bágüena y Teresa Vidal Martín participaron en las III Jornadas de Letrados de Consejos Consultivos y del Consejo de Estado, organizadas por el Consejo Consultivo de Castilla y León.

Dichas Jornadas, en las que participaron cerca de 50 Letrados y Secretarios Generales de los Consejos Consultivos, se celebraron en Zamora, y en su transcurso se abordaron algunos de temas de interés para la función consultiva como la suspensión en los procedimientos de revisión de oficio y resolución de contratos; las limitaciones cuantitativas establecidas para consultar preceptivamente en casos de responsabilidad patrimonial; la impugnación del dictamen del Consejo Consultivo emitido en los procedimientos de revisión de oficio; el contenido de las memorias en los procedimientos de elaboración de reglamentos; o la potestad reglamentaria a la luz de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (artículos 14 y concordantes).

También se debatió, en el ámbito de la contratación pública, sobre los aspectos más destacados de las nuevas Directivas sobre contratación pública y contratos de concesión; sobre las nuevas formas de protección a los licitadores en el ámbito de la contratación administrativa con especial referencia al Tribunal de Recursos Contractuales de Castilla y León; y por último, sobre la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo en los procedimientos de resolución de contratos iniciados a instancia del contratista cuando es la Administración quien formula oposición.

Las jornadas fueron inauguradas por el Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, Mario Amilivia González.

### 2) XVI Jornadas de la Función Consultiva

El Presidente del Consell Jurídic Consultiu, junto a varios Consejeros y el Secretario General, participaron en las XVI Jornadas de la Función Consultiva, celebradas del 1 al 3 de octubre en la sede de la Colegiata de San Juan Bautista, el Palacio Revillagigedo, de Gijón.

Las jornadas fueron organizadas por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias, y a ellas asistieron miembros del Consejo de Estado y de los restantes Consejos Consultivos Españoles.

Las ponencias ofrecidas en el curso de las Jornadas giraron en torno a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas por daños provocados por infecciones nosocomiales, el cálculo de las indemnizaciones en la responsabilidad patrimonial sanitaria y la relación entre Estado autonómico y función consultiva.

Los asistentes a las Jornadas fueron recibidos, al finalizar las sesiones, en audiencia por el Presidente del Principado de Asturias, Javier Fernández Fernández, en Oviedo.

---

## C

### *REVISTA ESPAÑOLA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA*

---

A lo largo del año 2014 han aparecido dos nuevos números de la Revista Española de la Función Consultiva. El primero, el número 19, correspondiente al primer semestre de 2013, es un número monográfico que homenajea la Constitución de 1812, la primera Constitución española, recogiendo las 32 ponencias del Congreso Internacional “Luces y sombras del primer constitucionalismo español: las Españas de 1812”, que tuvo lugar en Valencia a finales de 2012.

También se publicó el número 20 de la REFC, correspondiente al segundo semestre de 2013, y que recoge las ponencias y conferencias que se pronunciaron en las XV Jornadas de la Función Consultiva, organizadas por el Consejo Consultivo de Castilla y León. En el apar-



tado de doctrina comparada, diversos Consejos Consultivos se abordó la responsabilidad por daños producidos por especies animales protegidas.

Estudios publicados en la REFC durante 2014

Número 19

LLUÍS AGUILÓ LUCIA. La participación de los diputados valencianos de las Cortes de Cádiz en el debate de las funciones del Rey.

HÉCTOR ÁLVAREZ GARCÍA. La abolición de los Tribunales de Imprenta en la Constitución de Cádiz.

ANTONIO BAR CENDÓN. La Constitución de 1812: Revolución y tradición.

MANUEL CHUST CALERO. El liberalismo gaditano y la cuestión nacional americana.

BARTOLOMÉ CLAVERO SALVADOR. Antropología del Sujeto de Derechos en Cádiz.

JAVIER CRUZ ROS. La supresión del tormento en la Constitución de Cádiz de 1812.

IGNACIO DURBAN MARTÍN y DIEGO GONZÁLEZ CADENAS. Razón y dificultades del unicameralismo gaditano.

IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA. El debate doctrinal en torno a Cádiz.

ANTONIO-FILIU FRANCO PÉREZ. El encaje de los territorios americanos en el primer constitucionalismo español (1808-1812)

XAVIER GARAICOA ORTIZ. La Constitución de Cádiz y la configuración del concepto de ciudadanía en las independencias latinoamericanas.

PILAR GARCÍA TROBAT. Constitución y purificaciones en Valencia (1813-1814)

VICENTE GARRIDO MAYOL. Valor jurídico y político de la Constitución de 1812.

MARÍA PILAR HERNANDO SERRA. Muerte de la Constitución en Valencia: El triunfo de la contrarrevolución.

ROLDÁN JIMENO ARANGUREN. El “Diálogo Político-Constitucional” de Justo Camino (1813) y otros diálogos del primer constitucionalismo español.

ANA MARRADES PUIG. La participación política de las mujeres en la Constitución de 1812: el asociacionismo y las tertulias.

RUBÉN MARTÍNEZ DALMAU. Soberanía y poder constituyente en Cádiz.

MANUEL MARTÍNEZ SOSPEDRA. Gobierno interior y Constitución.

JAVIER MIRA BENAVENT. La legislación penal de prensa e imprenta surgida de las Cortes de Cádiz y de la Constitución de 1812.

M<sup>a</sup> ELENA OLMOS ORTEGA. La cuestión religiosa en la Constitución de 1812.

FRANCISCO JAVIER PALAO GIL. Manuel de Villafañé y Andreu, un magistrado valenciano en los debates de la Constitución de 1812.

MARIANO PESET REIG. El Nacionalismo y la Constitución de Cádiz.

JOSÉ MARÍA PORRAS RAMÍREZ. América en Cádiz: Las perspectivas de un acuerdo constitucional bihemisférico.

MARTHA PRIETO VALDÉS. ¿Influencia de la Constitución de Cádiz en provincias ultramarinas? El ideario criollo en el proceso de formación del constitucionalismo cubano.

GÖRAN ROLLNERT LIERN. Cádiz, 1812. La nueva monarquía.

REMEDIO SÁNCHEZ FERRIZ. Aporía de una programación normativa de imposible realización social.

MASSIMO SICLARI. Consideración sull'infuso della Costituzione di Cadice 1812 sul constitucionalismo europeo.

CARLES TORMO I CAMALLONGA. De la provincia y el provincialismo doceañista en el debate parlamentario.

ANTONIO TORRES DEL MORAL. Cádiz: una Constitución de guerra y una operación de camuflaje.

JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA. Blanco-White y la Constitución de Cádiz. La alternativa anglófila.

JOSÉ MARÍA VIDAL BELTRÁN. La cuestión territorial en la Constitución de Cádiz de 1812. Federalismo e independencia.

SERGIO VILLAMARÍN GÓMEZ. El gobierno local en el primer Castellón constitucional. Realidades frente a la esperanza reformista.

FRANCISCO ZÚÑIGA URBINA. Constitución de 1812 y su influencia en el constitucionalismo liberal chileno.

### Número 20

JAVIER FERNÁNDEZ COSTALES. Diferentes perspectivas de la responsabilidad de la Administración por la prestación de asistencia sanitaria en un contexto de crisis económica.

JOSÉ SUAY RINCÓN. La racionalización de la responsabilidad patrimonial de la Administración: el paradigma de la Sanidad Pública.

PEDRO SABANDO SUÁREZ. Responsabilidad de la Administración por las prestaciones sanitarias: Medicina y Derecho.

AQUILINO YÁÑEZ ANDRÉS. Evolución de la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria: situación actual y cambios necesarios.

JESÚS QUIJANO GONZÁLEZ. Reflexiones sobre la situación actual del Estado autonómico: Balance y posibles reformas.

JAUME VERNET I LLOBET. La perspectiva catalana en torno a la reforma constitucional de la estructura territorial del Estado.

FERNANDO REY MARTÍNEZ. El Estado Autonómico en la encrucijada.

---

## D

### **CONVENIOS DE COOPERACIÓN PARA LA REALIZACIÓN DE PRÁCTICAS FORMATIVAS EN EL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU POR ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS**

---

El 17 de diciembre el Presidente del CJC y la Rectora de la Universidad CEU-Cardenal Herrera (UCH), Rosa Visiedo Claverol, firmaron un convenio para que los alumnos de la UCH puedan hacer prácticas en el CJC a partir del curso 2014-2015.

Durante su visita a la sede del Consell Jurídic Consultiu, la Rectora firmó también en el Libro de Honor de la Institución.

La Universidad CEU-Cardenal Herrera era el único centro universitario de la Comunitat Valenciana que imparte el Grado en Derecho en modalidad presencial con la que todavía no se había suscrito convenio de colaboración.

Al amparo de los Convenios Marco celebrados por el Consell Jurídic Consultiu con las Universidades que a continuación se relacionan, durante 2014 han realizado su *practicum* en el Consell Jurídic los siguientes alumnos:

a) Universitat de València

- María Serrano Chornet
- Francisco Lassala Pitarch
- Marcos López Perales

b) Universidad de Alicante

- Sonsoles Cháfer Sanjuán

c) Universitat Jaume I de Castelló

- Diana Renal Gil

d) Universidad Católica de Valencia “San Vicente Mártir”

- Marta Galdón Gómez
- Vicente Lorenzo Llácer

El programa desarrollado por los estudiantes tuvo el siguiente contenido:

- Colaboración con los Letrados del Consell Jurídic Consultiu, facilitándoles la búsqueda de jurisprudencia y legislación aplicable a los asuntos sometidos a consulta del Consell, cuya preparación tengan encomendada.
- Participación, junto con el Servicio de Coordinación y Documentación, en tareas relacionadas con la biblioteca del Consell.
- Manejo de Bases de Datos informáticas de jurisprudencia y legislación de *Aranzadi*, BOE, DOCV, la *Ley Digital* y *El Derecho*, así como las bases de datos del propio Consell Jurídic Consultiu.
- Seguimiento y actualización de la Base de Datos sobre las cuantías de las indemnizaciones propuestas por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Generalitat.
- Estudio de expedientes dictaminados por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana y resolución de casos prácticos a partir de ellos.

---

## **E**

### **RELACIONES INSTITUCIONALES Y PROTOCOLO**

---

#### **1) Visitas al Palacio de Santa Bárbara**

##### **a) Visita de la Junta de Gobierno de la Acequia Real del Júcar**

El Consell Jurídic Consultiu (CJC) celebró el 26 de mayo una recepción oficial para los miembros de la Junta de Gobierno de la Acequia Real del Júcar, encabezados por su Presidente, José Manuel García de la Cuadra, quienes fueron recibidos por el Presidente del CJC, Vicente Garrido Mayol, en la sede de la Institución, el Palacio de Santa Bárbara.

Durante la recepción, a la que también asistieron los Consejeros del Consell Jurídic Consultiu, el Secretario General y los miembros del Cuerpo de Letrados, el Presidente de la Acequia Real del Júcar firmó en el libro de honor del CJC.

Con esta visita, el Consell Jurídic Consultiu se sumó a los actos conmemorativos del 750 aniversario de la fundación de la Acequia Real del Júcar.

##### **b) Visita del Secretario General del PSPV-PSOE**

El 27 de marzo visitó el Palacio de Santa Bárbara el Secretario General de los socialistas valencianos, Ximo Puig i Ferrer, quien fue recibido por el Presidente del Consell Jurídic Consultiu. Ambos mantuvieron un encuentro de trabajo sobre el papel que desempeña el Consell Jurídic Consultiu en el marco del autogobierno valenciano.

##### **c) Visita de la Junta Directiva de la Asociación Valenciana de Agricultores**

La Junta Directiva de la Asociación Valenciana de Agricultores (AVA) visitó el 14 de octubre la sede del Consell Jurídic Consultiu en el Palau

de Santa Bárbara, donde fueron recibidos por el Presidente del CJC, Vicente Garrido.

A la cabeza de la representación de AVA estuvo su Presidente, Cristóbal Aguado Laza, quien firmó en el Libro de Honor de la Institución. A la recepción asistieron también los Consejeros del CJC y miembros del Cuerpo de Letrados.

### **d) Visita de las Falleras Mayores de Valencia 2015**

El 7 de noviembre la Fallera Mayor de Valencia 2015, Estefanía López Montesinos, y la Fallera Mayor Infantil, María Donderis Sanchis, visitaron la sede del Consell Jurídic Consultiu, siendo recibidas por el Presidente de la Institución, Vicente Garrido Mayol y varios Consejeros. Las dos representantes del mundo fallero firmaron en el libro de honor de la Institución.

La visita se enmarcó en la agenda de visitas oficiales de las Falleras Mayores de Valencia de 2015 a las distintas Instituciones con sede en la ciudad. Acompañaron a las Falleras el Concejal de Fiestas y Presidente de la Junta Central Fallera, Francisco Lledó, y el Secretario General de la Junta Central Fallera, José Luis Vaello.

### **e) Visita de grupos de estudiantes**

El 25 de noviembre, los estudiantes de la asignatura Derecho Autonómico Valenciano, del Grado en Derecho de la Universitat de València, visitaron la sede del Consell Jurídic Consultiu.

## **2) Actos Institucionales**

### **a) Presentación de la memoria de 2013 al President de la Generalitat**

El 7 de julio de 2014 el Presidente de la Generalitat, Alberto Fabra Part, recibió en audiencia en el Palau de la Generalitat al Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol, quien le hizo entrega en el transcurso de la misma de la Memoria y Doctrina Legal

del Consejo correspondiente a 2013. A esta audiencia asistió también el Conseller de Gobernación y Justicia, Luis Santamaría Ruiz.

### **b) Presentación de la memoria de 2013 a la Mesa de les Corts**

El 8 de julio de 2014 el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol, entregó la Memoria y Doctrina Legal del Consell correspondiente a 2013 al Presidente de les Corts Valencianes, Juan G. Cotino Ferrer, y al resto de miembros de la Mesa de la Institución, en una audiencia celebrada en la sede de la Institución, el Palacio de los Borja. Al acto de entrega asistieron el Secretario Primero de les Corts, Antonio Clemente Olivert, y el Letrado Mayor, Francisco J. Visiedo Mazón.

### **c) Centenario del Consejo de Estado de Colombia**

Entre el 8 y el 10 de septiembre de 2014, se celebró en Bogotá el Centenario del Consejo de Estado de Colombia restablecido por una ley de 1914 tras haber sido suprimido en 1905. La celebración central de esta efeméride fue la celebración de unas jornadas de carácter internacional tituladas “Tendencias actuales del Derecho Público”.

El Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol fue uno de los 17 juristas no colombianos invitado a las jornadas como ponente y fue, además, el único representante de un órgano consultivo español. Participó en una sesión sobre el futuro de la función consultiva, acompañado por el presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y dos magistrados del Consejo de Estado colombiano.

En el Congreso, al que asistieron cerca de 2.000 personas, participaron 50 ponentes especialistas en las diferentes ramas del derecho público, entre ellos profesores de las principales universidades latinoamericanas y europeas, así como representantes de diversas cortes supremas del continente americano.

## **3) Relaciones Institucionales**

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

Actos a los que asistió el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, en representación de la Institución:

**07-01-14**

Desayuno con el Presidente de la Generalitat Molt Hble. Sr. D. Alberto Fabra Part, organizado por Forum Nueva Economía

**20-02-14**

Recepción ofrecida por el Embajador de la República de Corea en Valencia.

**25-02-14**

Cena organizada por la Fundación Conexus, en Madrid.

**27-03-14**

Apertura del Año Judicial del Tribunal Eclesiástico de Valencia, en el Centro Cultural Beneficencia de Valencia.

**28-03-14**

Reunión de los Presidentes de los Consejos Consultivos de España, en Granada.

**11-04-14**

El Presidente y la Consejera Sra. Mediavilla Cruz, asisten al Acto de imposición de la Gran Cruz de San Raimundo de Peñafort a D. Fernando de Rosa Torner, en el Colegio de Graduados Sociales de Valencia.

**07-05-14**

En Madrid asiste a la Recepción ofrecida por el Embajador de Colombia en honor del Consejo de Estado de aquel país.

**12-05-14**

Constitución de la Comisión Conmemorativa de la Ley de Símbolos de la Comunitat Valenciana en el Palau de la Generalitat, bajo la presidencia del Molt Hble. Sr. D. Alberto Fabra Part.

**19-05-14**

Acto de Imposición de la Cruz Distinguida de Primera Clase de la Orden de San Raimundo de Peñafort a D. Pedro-Luis Viguer Soler, Juez Decano de Valencia.



### **26-05-14**

Ceremonia de Investidura de D. Pascual Sala Sánchez, expresidente del Tribunal Constitucional, como *Doctor Honoris Causa* por la Universitat de València.

### **28-05-14**

Desayuno organizado por el Forum Nueva Economía con el Arzobispo de Valencia, D. Carlos Osoro Sierra.

### **09-06-14**

Presentación del Portal de Transparencia de la Generalitat, en el Palau de la Generalitat.

### **10-06-14**

Desayuno con el Conseller de Sanidad D. Manuel Llombart Fuertes, organizado por el Forum Nueva Economía.

### **13-06-14**

Jura de los nuevos Abogados y posterior cena ofrecida por el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia.

### **24-06-14**

Almuerzo ofrecido por la Acequia Real del Júcar con motivo del 750 aniversario de su creación, en el Palacio de Capitanía General de Valencia.

### **25-06-14**

Entrega de los Premios Literarios Ciudad de Valencia, en la Lonja de la Seda.

### **30-06-14**

Almuerzo con el Ministro de Justicia D. Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, organizado en Madrid por el Foro Antonio Fontán de la Universidad Internacional de La Rioja

### **14-07-14**

Recepción ofrecida por el Embajador de Francia en Madrid, con motivo del Día Nacional de dicho país.

### **18-09-14**

Desayuno con el Conseller de Economía, Industria y Turismo, D. Máximo Buch Torralva, organizado por Forum Nueva Economía.

### **23-09-14**

Debate de Política General, en Les Corts.

### **26-09-14**

Pronuncia una conferencia en la Universidad CEU-Cardenal Herrera, bajo el tema “*La Comunidad Valenciana en el siglo XXI, problemas, retos y oportunidades*”.

### **30-09-14**

Solemne acto de izada de Bandera de la Guardia Civil, dentro de los Actos Conmemorativos del 170 Aniversario de la Creación del Benemérito Cuerpo.

### **02 y 03-09-14**

El Presidente, los Consejeros Sres. Díez Cuquerella, Fliquete Lliso y Soler Sánchez y el Secretario General, asistieron a las XVI Jornadas de la Función Consultiva, organizadas por el Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

### **04-10-14**

Toma de posesión del Cardenal D. Antonio Cañizares Llovera como Arzobispo de Valencia

### **15-10-14**

Elección y toma de posesión del Presidente de Les Corts, D. Alejandro Font de Mora Turón.

### **17-10-14**

Acto solemne de apertura del Año Judicial en la Comunitat Valenciana, que tuvo lugar en la Ciudad de la Justicia de Valencia.

### **28-10-14**

Desayuno organizado por Forum Nueva Economía, con el Delegado del Gobierno, D. Seraffín Castellano Gómez.

### **25-11-14**

El Presidente, los Consejeros y el Secretario General asisten al acto de entrega de los Premios Jaime I en la Lonja, presidido por S. M. La Reina Doña Sofía.

### 26-11-14

Recepción del Cuerpo Consular en honor de las Autoridades valencianas.

### 12-12-14

Acto de entrega de los Premios Justicia de la Generalitat  
Por la tarde asiste a la Jura de Abogados organizada por el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia

### 13-12-14

Entrega de los Premios Ciudad de Carlet, donde intervino como mantenedor del acto.

### 18-12-14

Ágape navideño organizado por el General Jefe de la Cuarta Zona de la Guardia Civil.

Por la tarde asiste a la ceremonia de ingreso en la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación de D.<sup>a</sup> María Pía Calderón Cuadrado, Catedrática y Magistrada del Tribunal Superior de Justicia.

### Actos a los que asistieron los Consejeros y el Secretario General del Consell Jurídic Consultiu:

### 21-02-14

La Consejera Sra. Mediavilla Cruz asiste a la ceremonia de investidura del Cónsul Honorario de la Federación de Rusia en la Comunitat Valenciana, D. Ramón Congost Vallés, que tuvo lugar en el Palacio de los Borja, sede de les Corts.

### 25-04-14

El Vicepresidente, Sr. Díez Cuquerella, y la Consejera Sra. Mediavilla Cruz asistieron al Acto institucional conmemorativo del Día de Les Corts Valencianes en el que se hizo entrega de la Alta Distinción Francesc de Vinatea a cinco funcionarios preautonómicos, acto que tuvo lugar en el Palacio de los Borja.

### 15-05-14

La Consejera Sra. Mediavilla Cruz asistió a la Mesa redonda “*¿Y ahora qué? Hacia una Ley de segunda oportunidad*”, organizada por el Decanato Autonómico del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantil en la Comunitat Valenciana que tuvo lugar en la sede del Decanato.

### **16-05-14**

La Consejera Sra. Mediavilla Cruz asistió a la Conferencia “*La situación económica actual*” de D. Manuel Pizarro Moreno, organizada por la Sección de Economía de la Real Academia de Cultura Valenciana, que tuvo lugar en el Salón de Reinas de la Diputación Provincial de Valencia.

### **23-05-14**

El Secretario General asistió a los actos con motivo de la Patrona del Ilustre Colegio de Procuradores de los Tribunales de Valencia. El acto central de esta celebración fue la jura de 20 nuevos procuradores, en la sede del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

### **09-10-14**

La Consejera Sra. Mediavilla Cruz, el Consejero Sr. Fernández Roldán y el Secretario General asistieron al Acto Institucional del Día de la Comunitat Valenciana, celebrado en el Palau de la Generalitat.

### **21-11-14**

La Consejera Sra. Soler Sánchez asistió a la Cena anual del Colegio de Graduados Sociales de Valencia.

---

---

---

## V

### PERSONAL E INFRAESTRUCTURA

---

---

## A

### CONSEJEROS Y SECRETARIO GENERAL

---

#### **Nombramiento del Ilustrísimo Señor Don Federico Fernández Roldán como Consejero Electivo**

En sustitución del Ilustrísimo Señor don Miguel Mira Ribera, Consejero-Vicepresidente fallecido el día 10 de diciembre de 2013, el Consell de la Generalitat designó al Ilustrísimo Señor don Federico Fernández Roldán como Consejero Electivo de la Institución. El nombramiento tuvo lugar por Decreto 23/2014, de 31 de enero, del Consell.

El nuevo Consejero prestó juramento de su cargo el 21 de febrero ante el President de la Generalitat, en un acto celebrado en el Palau de la Generalitat.

#### **Nombramiento de la Ilustrísima Señora Doña Margarita Soler Sánchez como Consejera Electiva**

La Ilustrísima Señora doña Margarita Soler Sánchez fue designada como Consejera Electiva del Consell Jurídic Consultiu por Resolución del Pleno de les Corts 407/VIII, de 17 de julio de 2014.

El 19 de septiembre la Ilustrísima Señora Margarita Soler Sánchez prometió su cargo de nueva Consejera ante el President de la Generalitat, Alberto Fabra, en un acto celebrado en el Palau de la Generalitat.

La Consejera Soler Sánchez tomó posesión de su cargo el 25 de septiembre de 2014 en un acto celebrado en el Salón de Actos del Consell Jurídic Consultiu, en el Palacio de Santa Bárbara

La Consejera Soler Sánchez sustituyó al Ilustrísimo Señor don Joan Ignasi Pla i Durà, quien renunció a su condición de Consejero Electivo el 30 de octubre de 2013.

---

### **B**

#### **LETRADOS**

---

En el año 2014 no se ha producido ningún cambio en el Cuerpo de Letrados de la Institución.

---

### **C**

#### **BIBLIOTECA**

---

I.- Para llevar a cabo con la mayor solvencia la función de asesoramiento jurídico que le corresponde, el Consell Jurídic Consultiu precisa disponer de un fondo documental actualizado que le sirva de apoyo para dictaminar sobre las cuestiones que de manera cotidiana se le suscitan por las Autoridades Consultantes, así como sobre aquellas otras que puedan ser objeto de eventual consulta futura.

Con esta finalidad durante el año 2014 el Consell Jurídic Consultiu ha comprado aquellas obras que ha considerado de especial interés para la Institución, habiéndose incorporado 50 nuevos títulos en nuestra Biblioteca, cuyos fondos han ascendido, a fecha de 31 de diciembre de 2014, a 5.872 obras.

Los fondos han aumentado como consecuencia de compras, donaciones o intercambios, ampliándose el área de Derecho Administrativo, y en concreto las series dedicadas al Derecho Urbanístico, la Responsabilidad Patrimonial y el Procedimiento Administrativo. Mención especial

ha de realizarse a la adquisición de libros en materia de transparencia administrativa, como consecuencia de la novedosa legislación recaída en esta materia. También se han adquirido obras sobre Derecho Autonómico y Derecho Constitucional, y se han actualizado códigos y manuales básicos.

Respecto a la sección de hemeroteca ha continuado de las publicaciones periódicas que ya existían (por ej. a la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, a la *Revista Española de Derecho Constitucional*, a la *Revista Española de Derecho Administrativo*, a la *Revista de Administración Pública*, etc).

Por otra parte se ha completado la colección de la *Revista de Administración Pública* y de la revista *Documentación Administrativa*, con la donación efectuada por la letrada jubilada Doña Dolores Giner Durán.

II.- En cuanto a las Bases de Datos, se ha mantenido durante el año 2014 la suscripción a la base de datos jurídica de “*El Derecho*”, y se ha renovado y actualizado la de *Tirant on line*.

III.- Igualmente, se ha mantenido los intercambios regulares de publicaciones que ya se tenían en años anteriores con otras Instituciones públicas, tales como las Cortes de Castilla-La Mancha, la Asamblea de Madrid, la Universidad de Santiago de Compostela, el Institut d’Estudis Autònoms del Govern de les Illes Balears, o la Universidad de Deusto.

IV.- Entre los servicios de documentación prestados a través del correo electrónico continuamos con la distribución mensual del boletín de “*Novedades bibliográficas*” y de las Disposiciones Generales de interés publicadas en los Diarios Oficiales, así como con el envío diario de los sumarios del DOCV y del BOE. También se envía de forma esporádica la relación información jurisprudencial y doctrinal, y los Newsletter recibidos y que se consideran de interés para este Consell Jurídic Consultiu.

V.- Respecto a la organización de los fondos documentales, al objeto de optimizar el espacio disponible se ha realizado un procedimiento de expurgo y actualización de la serie de Legislación.

También se ha procedido a la creación de dos nuevas series especializadas, para facilitar la localización de ciertas obras que se encontraban incluidas en secciones genéricas de la Biblioteca.

VI.- En cuanto a la Biblioteca Virtual del Consell Jurídic se han creado dos secciones para organizar la documentación electrónica disponible, la Sección Hemeroteca (formada por revistas electrónicas, partes de monografías y artículos escaneados de revistas) y la Sección Documentos Electrónicos, en la que se incluyen los libros en formato electrónico (e-books...).

---

## D

### INFORMÁTICA Y BASES DE DATOS

---

Para lograr mayor eficiencia de la red informática interna de nuestra sede se han llevado a cabo los trabajos técnicos oportunos para disociar la infraestructura correspondiente a la telefonía (red de voz) de la que da soporte a los ordenadores (red de datos).

Por otra parte, al dejar de prestar Microsoft soporte técnico al sistema operativo *Windows XP* que era la herramienta utilizada por el personal de nuestra Institución para el desarrollo de sus tareas, y dado que, de no cambiar tal sistema, podría haberse comprometido seriamente la seguridad de la información en él contenida, se procedió a su sustitución por el sistema operativo *Windows 8*. Producido el cambio del sistema operativo, ha resultado ineludible proceder a la adquisición de ordenadores compatibles con *Windows 8*, dado que los anteriores equipos informáticos, por su antigüedad y por sus características técnicas, no permitían la actualización al nuevo sistema operativo. Igualmente, como consecuencia de ese cambio en el sistema, ha sido necesario proceder a la sustitución de ciertos programas informáticos (*Knosys* para *Windows* y *Office XP*) que resultaran adecuados al sistema operativo actual.

Con la finalidad de facilitar la tarea de los Letrados de nuestra Institución también se adquirió una nueva impresora-fotocopiadora con mayores prestaciones (grapado individualizado de los documentos impresos, mayor número de copias por segundo, bandejas de gran capacidad de papel...).



En cuanto a Internet se ha realizado un diseño más actual de la página web de nuestra Institución. También, con periodicidad trimestral, se continúa publicando en la Doctrina Legal todos los dictámenes aprobados, a excepción de las normas no publicadas en el DOCV.

Por último, para difundir las publicaciones del Consell Jurídic se han realizado los trabajos de maquetación de la Memoria y de la Doctrina del año 2014, y de la *Revista Española de la Función Consultiva*.

---

### E

#### GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

---

El día 18 de septiembre de 2014, tras la oportuna deliberación y conformidad del Pleno, el Presidente aprobó el Anteproyecto del Presupuesto para el ejercicio 2015 por importe de 2.438.624,58 euros que se remitió a la Consellería de Hacienda y Administración Pública.

En la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el año 2015, el Presupuesto del Consell Jurídic Consultiu para dicho periodo quedó cifrado en la mencionada cantidad.

---

### F

#### PERSONAL

---

Durante el ejercicio de 2014 no se ha alterado la plantilla del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, habida cuenta que en ejercicios precedentes se procedió a la amortización de varios puestos de trabajo.

A 31 de diciembre de 2014, la plantilla del personal del Consell Jurídic Consultiu estaba formada por 26 personas.

### G

#### CONTRATACIÓN

---

El 12 de julio de 2013 el Consell Jurídic Consultiu suscribió un Acuerdo de Adhesión a la Central de Compras de la Generalitat, por el que se adhería a diferentes tipos de contratos que se formalizasen por aquella, tales como los de vigilancia, limpieza, suministro de energía eléctrica, etc.

Atendido que el 14 de marzo de 2014 concluía el plazo de duración del contrato administrativo de servicios de vigilancia de la sede de nuestra Institución celebrado con la empresa IMAN SEGURIDAD S.A., así como que el 20 de diciembre de 2013 la Central de Compras de la Generalitat comunicó que no sería posible la adjudicación y formalización del contrato de vigilancia para los centros dependientes de la Generalitat antes de la fecha de terminación del contrato de vigilancia suscrito por el Consell Jurídic Consultiu, y dado que en la cláusula tercera del referido contrato se contemplaba la posibilidad de su prórroga durante el plazo máximo de un año, el 31 de enero de 2014 el Presidente del Consell Jurídic Consultiu y la empresa citada acordaron prorrogar el referido contrato por el período comprendido entre el 15 de marzo de 2014 y el 14 de marzo de 2015, ambos inclusive.

Igualmente, ante la finalización del contrato del servicio de limpieza de la sede de la Institución Consultiva el 31 de julio de 2014, sin posibilidad de prórroga, y habiendo comunicado la Central de Compras de la Generalitat mediante oficio de 27 de febrero de ese año que el Consell Jurídic podía proceder a realizar su propia licitación, porque la instrucción del expediente de contratación de la limpieza para los centros dependientes de la Generalitat podía superar los 6 meses, el 23 de julio de 2014 el Consell Jurídic, tras la correspondiente licitación pública, suscribió un contrato administrativo de limpieza de su sede con la empresa MINUSVAL-EIL S.L. por el período comprendido entre el 1 de agosto de 2014 y el 31 de julio de 2015, prorrogable, como máximo, por otro año más.

Por otra parte, durante el segundo semestre del 2013, tras la materialización del traslado a la nueva sede fue necesario celebrar diversos contratos para garantizar el correcto funcionamiento del inmueble,

debiendo destacarse el contrato de desinfección, desratización y desinsectación; el de prevención y control de la legionela, y el de mantenimiento de la baja tensión y del centro de transformación.

Así mismo, habiendo sido comunicada a nuestra Institución la celebración el 23 de julio de 2014 de sendos Acuerdos Marco entre el Conseller de Hacienda y Administración Pública y los representantes de IBERDROLA CLIENTES, S.A.U. y GAS NATURAL COMERCIALIZADORA, S.A., respectivamente, para el suministro de energía eléctrica en los puntos de consumo de la Generalitat, por el Consell Jurídic Consultiu se solicitó oferta vinculantes a las dos empresas adjudicatarias, celebrándose el 10 de noviembre de 2014 el contrato administrativo de suministro de energía eléctrica por nuestra Institución con GAS NATURAL COMERCIALIZADORA, S.A., empresa que presentó la mejor oferta económica, fijándose una vigencia para el contrato de un año a contar desde su formalización, sin posibilidad de prórroga.

Por último, durante el año 2014 también se han celebrado otros contratos para garantizar el correcto funcionamiento de la Institución, tales como el contrato de mantenimiento de ascensor; el contrato de climatización, o el de Bases de Datos Jurídica con la editorial *Aranzadi*.

---

## H

### REGISTROS

---

El Registro General de documentos, totalmente informatizado, se abrió al público durante todo el año, de lunes a jueves desde las 9 horas hasta las 15 horas, y el viernes desde la 9 horas hasta las 14,30 horas.

El total de asientos de entrada correspondientes al año 2014 fue de 1.500 documentos, siendo los de salida 928.

En el ejercicio 2014 se sometieron a consulta 789 asuntos, de los cuales han podido ser dictaminados durante el ejercicio 696 expedientes.

---



---

---

**Segunda parte**

**OBSERVACIONES Y  
SUGERENCIAS**



---

---

# I

## INTRODUCCIÓN

---

El artículo 77 del Reglamento del Consejo, aprobado por Decreto 138/1996, del Gobierno Valenciano, establece que: *«Anualmente, el Consejo Jurídico Consultivo elevará al Gobierno Valenciano una Memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consell Jurídic Consultiu en el periodo anterior, podrá recoger las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados, y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración».*

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

La primera de las observaciones es una reflexión sobre la suspensión del plazo para la resolución de un procedimiento administrativo prevista en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC). Este precepto habilita a las Administraciones Públicas a suspender el plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar su resolución cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a un órgano de la misma o distinta Administración, cual es el caso de la solicitud preceptiva de dictamen del Consell Jurídic Consultiu.

La realidad es que con frecuencia las Administraciones no activan esta posibilidad a su alcance, lo que provoca en muchos casos que se remitan a este Consell consultas sobre expedientes a escasos días de que se produzca su caducidad y sin apenas margen para que la Administración resuelva y comunique la resolución, lo que provoca no pocos casos en los que este Órgano dictamina dos y hasta tres veces el mismo expediente debido a su caducidad por el transcurso de los tres meses de plazo legal máximo.

Pero esta facultad plantea una serie de interrogantes sobre los que se considera oportuno orientar a quien instruye los procedimientos en evi-

tación de trámites innecesarios en un aspecto tan significativo como la caducidad de los procedimientos. Así, se aborda la posibilidad de acumular distintas suspensiones o el cómputo del plazo de suspensión.

La segunda de las observaciones aborda otro aspecto que ha sido estudiado por el Consell Jurídic Consultiu en varios dictámenes de 2014. Es la posibilidad de reducir los estándares de zonas verdes y espacios libres consolidados en el planeamiento urbanístico en virtud de modificaciones de estos planeamientos, es decir, el grado de rigidez de la aplicación de la cláusula «*stand still*».

La casuística que plantea el tema es muy rica y va, desde la reducción de estándares en un ámbito de planeamiento determinado –caso de municipios con núcleos urbanos diversos–, a casos como la reducción de estos niveles en municipios donde previamente, y también mediante modificaciones de las figuras de planeamiento, se habían elevado respecto de las previsiones originarias del Plan General de Ordenación Urbana.

Dado que se trata de expedientes en los que es preceptivo el dictamen del Consell Jurídic Consultiu y donde, por otra parte, la referencia a los citados estándares viene exigida por la legislación urbanística (entre otros, el artículo 24 de la LOTUP) y constituye uno de los parámetros de legalidad en los que basa sus dictámenes el Consell Jurídic Consultiu, se ha considerado oportuno realizar esta observación.

También se incorpora a continuación una reflexión sobre la posición de los informes de impacto de género que se incorporan en los procedimientos de elaboración de los proyectos normativos que son sometidos a la consulta del Consell. Se trata esta de una exigencia derivada del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Este informe es emitido en los procedimientos de elaboración de normas de los que tiene conocimiento el Consell Jurídic Consultiu por el órgano directivo que impulsa el proyecto, lo que ciertamente es cuestionable habida cuenta de la existencia de un departamento cualificado competencialmente en la estructura de la Generalitat para, precisamente, evaluar las acciones de igualdad entre mujeres y hombres. Pero, al margen de esta cuestión, también es conveniente entrar a valorar el nivel de preceptividad de este informe que, con frecuencia, es una reiteración de una fórmula ritual que, en absoluto contiene una valora-



ción de fondo sobre el proyecto y que, en ciertos casos, pudiera ser incluso prescindible teniendo en cuenta el objeto de regulación.

Asimismo, el Consell Jurídic Consultiu estudia en esta Memoria el régimen de la audiencia que se concede ante él en los expedientes que se someten a su consulta a la vista del incremento sustancial de solicitudes en este sentido por parte de los interesados en los procedimientos.

Es esta una posibilidad que contempla el artículo 23.e) del Reglamento de este Supremo Órgano Consultivo. Sin embargo, la imprecisión de la regulación aconseja establecer una serie de criterios orientativos, complementarios de la norma reglamentaria, y a la vista de la práctica consolidada de este Consell y de otros Órganos consultivos, en aras de dotar de seguridad jurídica un aspecto tan importante para los ciudadanos como la audiencia en un procedimiento.

Por último, se ha considerado oportuno realizar una breve exposición sobre las novedades que, en relación con los procedimientos que son sometidos a conocimiento del Consell Jurídic Consultiu, introduce la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana, que entró en vigor en agosto de 2014 y que modifica aspectos tan relevantes como la supresión del carácter obstativo del dictamen del Consell Jurídic Consultiu en las modificaciones de planeamiento cuando afecten a espacios libres o zonas verdes; la ampliación a seis meses del plazo para resolver las resoluciones de adjudicación de los PAI; o la exigencia del dictamen en los casos de remoción del urbanizador sin mutuo acuerdo o con reconocimiento de indemnización.

---



---

---

## II

### LA SUSPENSIÓN DEL PLAZO PARA RESOLVER Y NOTIFICAR POR PETICIÓN DE VARIOS INFORMES DETERMINANTES EN UN MISMO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EN ESPECIAL, ANÁLISIS DEL PLAZO MÁXIMO LEGAL DE SUSPENSIÓN

---

#### I. Introducción.

Se plantea la cuestión de si el plazo máximo general de suspensión de 3 meses previsto en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992<sup>6</sup> por la petición de informes determinantes (en adelante, informes determinantes) es común, es decir, si se aplica en conjunto a todos ellos de tal manera que la suma de todas las suspensiones individuales por la petición de los pedidos en un mismo procedimiento no puede superar los 3 meses. O, si por el contrario, se aplica individualmente respecto a cada petición de informe determinante, de modo que sea admisible adicionar varios períodos de suspensión individual pudiendo superar en conjunto ese plazo de 3 meses, al no restar del plazo de suspensión la suspensión producida por la petición de otros informes. O si, ninguna de las dos tesis anteriormente citadas es totalmente correcta, sino que la suspensión individual o conjunta dependerá del caso concreto planteado y del tipo de informe determinante de que se trate.

La respuesta a esta cuestión tiene una gran importancia jurídica porque transcurrido el plazo máximo previsto para la suspensión sin que se haya emitido el informe determinante se levanta la suspensión, de tal manera que, si no se pudiera suspender nuevamente el procedimiento por la petición de otro informe determinante (o por otra causa) y transcurriere el tiempo restante del plazo máximo para resolver y

---

<sup>6</sup> O, si fuera el caso, el plazo máximo legal de suspensión expresamente previsto *ratione materiae* por una norma autonómica por la petición de informes determinantes, norma que no podría contemplar uno superior a 3 meses, al ser el artículo 42.5.c) Ley 30/1992 un precepto aprobado por el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo común (artículo 149.1.18ª CE).

notificar, se podría producir la caducidad del procedimiento o el silencio administrativo.

A pesar de que algunas sentencias puedan inducir a pensar que el plazo de suspensión es independiente respecto de cada informe determinante (STS de 7/4/2003<sup>7</sup>), consideramos que el plazo máximo de suspensión únicamente operará individualizadamente cuando exista una imposibilidad jurídica de petición simultánea de los informes determinantes. Así ocurre, por ejemplo, con la solicitud de Dictamen al Consell Jurídic Consultiu, que no puede hacerse simultáneamente con la petición de otros informes determinantes porque según la normativa reguladora de la Institución Consultiva debe ser el último en informar, ya que sus dictámenes solo pueden ser pedidos cuando esté completamente instruido el procedimiento, incluso con la correspondiente Propuesta de Resolución, por lo que lógicamente la Autoridad Consultante ha de esperar a ese momento para solicitar el parecer de la Institución Consultiva, y de actuar de otro modo, el Consell Jurídic requiere al consultante para que complete la instrucción del procedimiento.

Por el contrario, cuando no exista obstáculo jurídico alguno para que los informes determinantes puedan pedirse al mismo tiempo, el plazo máximo de suspensión será conjunto para todos aquellos que admitan esa sincrónica tramitación, no pudiéndose abrir nuevos plazos de suspensión utilizando la excusa de su solicitud en momentos temporales distintos, pues ello supondría una vulneración flagrante por parte de la Administración de su deber general de actuar con arreglo al criterio de celeridad y de impulso de oficio y a los principios de eficacia y eficiencia, y (artículos 3.1º y 2º y 74.1º de la Ley 30/1992)<sup>8</sup>, y más concretamente del deber de acordar *“en un solo acto todos los trámites que, por su*

---

<sup>7</sup> La STS (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª) de 4 de noviembre de 2003, que interpreta la STS de la misma Sala y Sección, de 7 de abril de 2003, indica que *“los 3 meses de suspensión del plazo –a que se refiere el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992- para la emisión de aquellos informes (preceptivos y determinantes) no tienen por qué entenderse como límite máximo para todos ellos en su conjunto.”*

<sup>8</sup> Según la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de mayo de 1982 (Sala de lo Contencioso-Administrativo) el principio de economía procesal que consagraba la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, en garantía de los legítimos intereses de los administrados y de la propia eficacia administrativa, obliga a suprimir toda suerte de dilaciones que no estén plenamente justificadas y sean irrelevantes en orden a la resolución definitiva del expediente.

*naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo” (artículo 75.1 Ley 30/1992).*

La contravención de esos preceptos no puede suponer el beneficio injustificado de alargar el plazo para resolver de una Administración que no ha actuado con la diligencia que le resultaba normativamente exigible, puesto que de esa forma se estarían tolerando unos efectos jurídicos diametralmente opuestos a los perseguidos por la Ley 30/1992 que son, en definitiva, el derecho del interesado a obtener respuesta en un plazo razonable, la interpretación excepcional y restrictiva de las causas de suspensión del procedimiento y su utilización prudente y moderada, cuya operatividad sólo se justificaría ante situaciones en que, pese a actuar la Administración con la diligencia que le resulta exigible, la desbordan y escapan de su control<sup>9</sup>.

Desde tal planteamiento, en principio, las situaciones que se pueden plantear respecto de la petición de varios informes determinantes serían:

- 1º) Que se pidan a Órganos o Instituciones diversas, debiéndose diferenciar según:
  - a) Sea posible jurídicamente solicitarlos simultáneamente.
  - b) No puedan pedirse simultáneamente, porque alguno o algunos de ellos hayan de solicitarse necesariamente en un momento temporal posterior.
- 2º) Que se pidan a un mismo Órgano o Institución en momentos temporales diferentes de su informe determinante

A continuación se analiza más detalladamente cada uno de los supuestos apuntados.

---

<sup>9</sup> CIERCO SIERA avisa de que: *“De poco servirá que los plazos de resolución se acorten, y que tal acortamiento luzca como éxito, si luego resulta que la Administración no enseña todas sus cartas y esconde una baza en forma de suspensión a cada paso. Las alteraciones del plazo normativo, si de verdad se aspira a un plazo taxativo, deben ser las mínimas posibles y, en todo caso, responder a una causa justificada en lo imprevisible del evento, en lo incontrolable de su desarrollo y en la esencialidad del trámite. En definitiva: bien está articular un plazo flexible, pero con el cuidado de saber que de lo flexible a lo ilusorio sólo hay un paso”* (CIERCO SIERA, C. (2010), *“La petición de informes y la suspensión del plazo para resolver el Procedimiento Administrativo”*. En REDA, nº 145, pág. 195).

### **II. Petición simultánea de informes determinantes a Órganos o Instituciones diversas, cuando sean susceptibles legal y materialmente de solicitarse al mismo tiempo.**

En este caso, el plazo máximo de suspensión para esos trámites será el previsto en la Ley 30/1992, sin que pueda suspenderse por la vía de pedirlos en momentos diferentes en el tiempo, puesto que de este modo se premiaría la actitud negligente, o al menos, poco diligente de la Administración, que se beneficiaría de su propia torpeza. Ello supondría en definitiva dejar en manos de la Autoridad Consultante incrementar artificialmente el plazo para resolver y notificar mediante la utilización del sencillo mecanismo de secuenciar temporalmente la petición de los diferentes dictámenes determinantes (piénsese por ejemplo en supuestos en los que haya que pedir informes a la Administración de vías pecuarias, transportes, puertos, carreteras, etc, cuando se pueden solicitar todos ellos al mismo tiempo, sin ocasionar retrasos innecesarios en la tramitación del procedimiento).

Lo normal debiera ser que la Autoridad Consultante acordase expresamente la suspensión simultánea del procedimiento respecto de todos los informes determinantes susceptibles de ser solicitados al mismo tiempo, y que el Registro de Salida de esas solicitudes sea del mismo día. Pero la práctica ha puesto de manifiesto que la Administración no siempre actúa así: hay ocasiones en que la suspensión no se acuerda respecto de todos los informes determinantes, o, aún siendo así, las solicitudes son registradas de salida en fechas distintas, por lo que, a continuación, analizamos los supuestos que pueden presentarse.

- 1º) Que la Administración instructora del procedimiento acuerde expresa y simultáneamente la suspensión del procedimiento respecto de los informes determinantes y las peticiones se inscriban en el Registro de Salida en idéntica fecha:

Aquí puede ocurrir que, en cuanto al plazo máximo de suspensión previsto para la evacuación de estos informes, sea idéntico para todos ellos (normalmente, el plazo máximo general de 3 meses previsto en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992), o que sea diferente (por ej. porque exista una norma sectorial que expresamente fije un plazo de suspensión menor, como podría ser el de 1 mes, frente al general de 3 meses de la Ley procedimental común).

Si el plazo máximo suspensivo es idéntico, el plazo de resolución quedará suspendido hasta que hayan sido recibidos todos los informes determinantes pedidos, a no ser que transcurriera el plazo máximo de suspensión del procedimiento por la no la emisión de todos o alguno de ellos, lo que supondría que a partir de ese momento continuaría corriendo el plazo para resolver y notificar.

Siendo diferente el plazo suspensivo máximo, y siempre que la recepción de todos los informes solicitados se produzca dentro del respectivo plazo suspensivo, el levantamiento de la suspensión se producirá cuando se reciba el último de los informes determinantes. Ahora bien, si alguno o todos los informes determinantes no son recibidos en plazo, las situaciones que se pueden suscitar son distintas, pudiendo sistematizarse así:

- 1ª) Si no se reciben en plazo ninguno de los informes, el plazo de suspensión del procedimiento se prolongará por el plazo máximo previsto para aquel informe que tuviera un plazo de suspensión mayor (por ej. por 3 meses, aunque el otro informe lo tenga fijado en 1 mes).
- 2ª) Si el informe no recibido tiene un plazo suspensivo inferior (por ej. 1 mes) y ya hubiera vencido sin que todavía se hubiera recibido el informe que tiene plazo superior (por ej. 3 meses), la suspensión continuaría hasta la recepción de este último, o, de no recibirse en su plazo, hasta que transcurriera el plazo máximo previsto para su recepción (3 meses).
- 3ª) Si, el informe de plazo superior (por ej. 3 meses) es el que se recibe antes, habría que diferenciar según:
  - a) No hubiera transcurrido el plazo para la recepción del de inferior plazo (por ej. 1 mes), situación en que la suspensión se levantaría cuando se recibiera este último, siempre que esa recepción se produjera dentro de su plazo suspensivo máximo, y de no ser así el efecto suspensivo desaparecería cuando transcurriera su plazo máximo (1 mes).
  - b) El informe de plazo superior se hubiera recibido dentro de su plazo (3 meses), pero superado el plazo inferior de recepción del otro informe (1 mes) sin que

este último se hubiera recibido, en cuyo caso la suspensión finalizará el día en que fue recibido el informe que tenía plazo suspensivo superior.

- 2º) Que las peticiones se inscriban en el Registro de Salida con fechas distintas.

También serían de aplicación las reglas descritas en el anterior apartado 1º), pero con la particularidad de que el día final del plazo máximo de suspensión fijado para el supuesto de no recepción del respectivo informe (*dies a quem*) debería calcularse tomando como día inicial del plazo suspensivo (*dies a quo*) el correspondiente a la inscripción de la petición de dictamen de fecha más antigua en el Registro de Salida, para evitar que la Administración, espaciando en el tiempo los registros de salida, pudiera caer en la tentación de alargar el plazo para resolver y notificar, erosionando el derecho del interesado a obtener respuesta en plazo razonable y con vulneración de las normas y principios citados de la Ley 30/1992.

- 3º) Que la Administración instructora no acuerde expresamente la suspensión del procedimiento respecto de todos los informes determinantes solicitados, sino que sólo la adopte y registre de salida la petición de uno de ellos.

En este supuesto, la suspensión del plazo para resolver y notificar sólo se producirá respecto a este último, de tal modo que se levantará el efecto suspensivo una vez recibido ese informe, o transcurrido el plazo para su recepción sin que esta se hubiera producido, con independencia de que no hubiera transcurrido el plazo suspensivo para los otros informes todavía no emitidos, puesto que en cuanto a éstos últimos la suspensión del procedimiento no se acordó expresamente.

### **III. Que no puedan pedirse simultáneamente los informes determinantes a diversos Órganos o Instituciones, sino que alguno o algunos de ellos deben solicitarse después de la práctica de los anteriores o tras la previa instrucción del resto del procedimiento.**

El supuesto paradigmático de solicitud de dictamen determinante que exige la previa y completa instrucción del procedimiento, incluida la



redacción de la Propuesta de Resolución, sería el de la petición preceptiva del Dictamen del Consell Jurídic Consultiu<sup>10</sup>, pues su normativa reguladora dispone que “los asuntos sobre los que haya dictaminado el Consell Jurídic Consultiu no podrán remitirse a informe de ningún otro órgano de la administración de la Generalitat ni de ninguna otra administración, salvo que la ley expresamente lo establezca” (artículo 2.4 Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, y artículo 5 Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio, del Consell).

La solicitud de emisión de un informe determinante de un Órgano o Institución que sólo pueda emitirlo tras la evacuación de anteriores dictámenes de otros Órganos o Instituciones, puede constituir causa para acordar y abrir un nuevo plazo de suspensión del procedimiento, porque en este caso la Autoridad Consultante se ve obligada a pedir el informe en un momento distinto por causas a ella no imputables, sino a la propia voluntad del legislador que lo ha querido así.

En este sentido, el Dictamen 369/2014, en relación con el plazo de 3 meses de que disponía el Ayuntamiento de Benicasim para la resolución de un Convenio urbanístico, da por supuestas dos suspensiones de procedimiento distintas que se computan individualizadamente. Según el Dictamen el procedimiento fue *“incoado mediante Decreto de 7 de febrero de 2014”, que “se acordó la suspensión del plazo mediante Decreto de 27 de marzo de 2014, con ocasión de la solicitud de Informe a la Consellería de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente”, informe que “fue recibido en el Registro de la Corporación municipal consultante el día 2 de junio de 2014”, siendo que el 4 de junio el Ayuntamiento “volvió a suspender el plazo para resolver con ocasión de la solicitud de dictamen a este Consell”, por lo que concluye “que aquel plazo no volverá a correr hasta la recepción del presente Dictamen por el Ayuntamiento, que dispone de aquel plazo de tres meses para resolver el presente procedimiento a contar desde el 7 de febrero de 2014, del que hay que descontar el lapso temporal que va desde el día 27 de marzo al 2 de junio de 2014; y desde el 4 de junio hasta el día que reciba el presente Dictamen.”*

---

<sup>10</sup> Los asuntos en los que resulta preceptiva la consulta al Consell Jurídic Consultiu aparecen reflejados en el artículo 10 de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Ha de advertirse que para que pueda producirse el efecto suspensivo de cada petición de informe es necesario que se acuerde expresamente la suspensión y se cumplan el resto de requisitos formales exigidos en el artículo 42.5.c) de la Ley 30/1992, pues la suspensión acordada por la petición un informe no aprovecha para las demás peticiones de informe. Precisamente, esta es la tesis seguida en el Dictamen 657/2014 que, referido a un procedimiento de resolución de un contrato administrativo de adjudicación de la condición de Agente urbanizador de un PAI, en el que se pidió, en un primer momento, el dictamen del Consejo Superior de Territorio y Paisaje, y, una vez recibido el informe de la Consellera de Infraestructuras –sustitutivo del inexistente Consejo Superior citado–, el del Consell Jurídic Consultiu; pero donde únicamente se acordó la suspensión por la petición del primero de los dictámenes, se avisa de que: *“solicitado el dictamen preceptivo a este Órgano consultivo no consta que se haya acordado la suspensión del procedimiento al amparo del precitado artículo 42.5 de la Ley 30/1992, lo que deberá tenerse en cuenta por la entidad local a efectos de la eventual caducidad del procedimiento de resolución...”*.

#### **IV. Petición a un mismo Órgano o Institución en momentos temporales diferentes de su informe determinante.**

Aquí se plantea, entre otras cuestiones, la relativa a qué ocurre cuando el informe determinante se solicita antes de tiempo, es decir, cuando todavía no se está en el momento procedimental oportuno para que el Órgano o Institución Consultiva se pueda pronunciar.

Con esta forma de proceder la Administración consultante puede pretender paliar su falta de diligencia instructora, aprovechándose del tiempo que la Institución Consultiva necesita para la emisión de su Dictamen, y en ese ínterin materializar aquellos trámites, aun siendo perfectamente conocedora de que el Órgano Consultivo, al no poseer elementos de juicio suficientes para evacuar su consulta, se limitará a devolver el incompleto expediente o a emitir un mero Dictamen de procedimiento, requiriendo la práctica de los actos de la instrucción necesarios.

En ese caso, en principio no cabría un nuevo cómputo total del plazo de suspensión ante una reiteración del Dictamen, porque la obligación de resolver y notificar dentro de plazo se configura como una garantía del interesado, garantía que se podría desnaturalizar si quedase a criterio de

la Autoridad Consultante la ampliación del plazo del procedimiento como consecuencia de una forma de actuar negligente o, incluso, maliciosa.

Téngase en cuenta que si la Autoridad Consultante pudiera pedir reiteradamente un mismo tipo de dictamen o informe, ello sería un subterfugio para alargar desmesuradamente su plazo para resolver y notificar.

En este sentido procede recordar la citada STS de 18/3/2008 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) según la cual, *“transcurrido el tiempo de suspensión, el cómputo del plazo legal para resolver vuelve a correr sin que la Ley 30/1992 tolere una segunda «parada de reloj» por el mismo concepto y para el mismo informe...”*.

En definitiva, se trataría de impedir que la Autoridad Consultante bajo la apariencia de utilizar una causa de suspensión prevista en la Ley 30/1992 hiciera un uso abusivo, injustificado o arbitrario de ella, alargando interesada e innecesariamente el plazo de resolución y notificación, con la producción de un efecto de no deseado y diametralmente opuesto al perseguido por esa Ley: la protección y garantía del interesado de que si la Administración no resuelve y notifica en plazo se producirá la caducidad del procedimiento o el silencio administrativo, a no ser que el eventual retraso en la tramitación del procedimiento obedezca a alguna de las causas tasadas del artículo 42.5 de la Ley 30/1992 y que dicha causa no haya sido provocada por una conducta reprochable de la Autoridad Consultante.

En el supuesto de que el procedimiento respecto del cual se pide Dictamen estuviera incompleto o careciera de la instrucción de algún trámite necesario, el requerimiento (o informe de procedimiento) realizado por la Institución Consultiva al objeto de que se paliasen aquellas deficiencias debería de levantar la suspensión, sin perjuicio de que una vez subsanadas aquellas y solicitado nuevo informe el plazo de suspensión pudiese continuar hasta la recepción del nuevo informe, siempre que no hubiere transcurrido el tiempo restante máximo de suspensión.

No obstante, el Consell Jurídic Consultiu, en alguna ocasión ha permitido que la suspensión del plazo para resolver y notificar continuase en supuestos en que el expediente recibido estaba incompleto y se habían efectuado requerimientos a la Autoridad Consultante para completar la instrucción del procedimiento. Este sería el caso, del Dictamen 531/2014 donde se dice que *“el cómputo del plazo de tramitación del procedimiento de resolución –incoado por el Pleno el 17 de abril de*

*2014– quedó en suspenso cuando la Autoridad municipal interesó el Dictamen de esta Institución Consultiva, en oficio de 3 de julio del mismo año, y continuó de esta forma por un mes adicional cuando la Presidencia de este Órgano Consultivo requirió completar la documentación remitida, en oficio de 5 de agosto del mismo año, hasta que esta se recibió y registró de entrada con fecha 15 de septiembre de 2014, por lo que se advierte del inminente vencimiento del plazo de tramitación, lo que provocaría su caducidad.”*

Ahora bien, cuestión distinta es que la necesidad de reiteración del Dictamen no obedezca a una falta de diligencia en la instrucción del procedimiento por la Autoridad Consultante, sino que estuviera justificada legalmente, y obedeciera a causas que no le son imputables sobre todo si la Autoridad Consultante no forma parte del sector público en el que se inserta el Órgano Consultivo.

En este supuesto, si que parece que se abriría un nuevo cómputo del plazo de suspensión cuando se produzca la reiteración del Dictamen, o, al menos, debería servir como causa para la ampliación del plazo máximo legal para resolver y notificar, de forma que este se pueda ampliar por el plazo transcurrido entre la petición y la recepción del Dictamen por la Autoridad Consultante.

Esta interpretación también podría encontrar su apoyo en alguna Sentencia del Tribunal Supremo que estima como causa suficiente de ampliación de plazo la necesidad de recabar informes externos, cuya celeridad o lentitud, en su emisión no depende directamente de quién ha de resolver. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2011 considera que la ampliación de plazo es “una posibilidad admisible cuando la Administración no encuentre otra forma razonable para el cumplimiento del plazo y lo justifique adecuadamente (Sentencias de 10 de julio de 2008 y 4 de marzo de 2009)”, declarando en el caso que la ampliación era conforme a Derecho, atendiendo además de al voluminoso número de expedientes a tramitar, a “*la necesidad de recabar informes externos, cuya mayor o menor rapidez de tramitación no depende directamente del órgano que ha de resolver...*” (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª).

---

---

---

## III

### LA MODIFICACIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO QUE AFECTA A LAS ZONAS VERDES Y LA CLÁUSULA «STAND STILL»

---

La cláusula «stand still» es una de las técnicas más novedosas que intenta poner coto y garantizar la integridad de las zonas verdes, como dotación pública, impidiendo la reducción de la superficie que se califique con esta finalidad en alguno de los diversos instrumentos de planeamiento urbanístico, limitando de esta forma el ejercicio del *ius variandi* de la Administración urbanística para modificar las determinaciones de la ordenación urbanística ya aprobada.

Sin embargo, examinar aisladamente la garantía que comporta esta cláusula «stand still», de la que se afirma que deriva del ordenamiento jurídico comunitario, como límite de un Derecho necesario que no puede ser modificado *ad peius*, a pesar de que las zonas verdes previstas superen los umbrales mínimos legalmente exigidos, supone la descontextualización de unas garantías ya previstas en nuestro ordenamiento jurídico desde hace más de cinco decenios.

En efecto, la Ley 158/1963, de 2 de diciembre, sobre condiciones y procedimientos de modificación de Planes de Ordenación Urbana y de Proyectos de Urbanización cuando afecten a zonas verdes o a espacios libres previstos en los mismos, sujeta la modificación que tenga por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan, a la previa aprobación de la Corporación municipal interesada, además del Informe de la Comisión Central de Urbanismo, el Informe favorable del Consejo de Estado y el Acuerdo del Consejo de Ministros (artículo 1).

Las garantías previstas para dificultar la modificación de la superficie de las zonas verdes debidamente aprobadas no solamente se circunscriben a las garantías procedimentales expuestas, sino que los actos administrativos que vulneren dichas previsiones incurrirán en causa de nulidad de pleno derecho, aunque se realicen con licencia municipal u otra autorización, que en su caso será objeto de anulación (artículo 2.1), las autoridades urbanísticas municipales y estatales pueden ordenar la suspensión de la ejecución de las obras que cometan esta infrac-

ción urbanística (artículo 2.2), como también ordenar su demolición y las actuaciones necesarias para restablecer la situación legal, con la indemnización de daños y perjuicios que corresponda cuando la licencia se hubiera otorgado erróneamente (artículo 2.3), y sin que la Comisión Provincial de Urbanismo pueda optar por continuar con la ejecución de las obras de urbanización por motivos de interés público, sustituyendo la obligación contraria, incluso obtenida en sede judicial, con la indemnización de daños y perjuicios que corresponda, si bien con supervisión judicial (artículo 3).

La mayor parte de estas garantías procedimentales, diseñadas para dificultar o impedir la reducción de los terrenos destinados para servir de soporte físico de las zonas verdes o espacios libres se trasladaron, en el plano de la normativa estatal, a la redacción de los artículos 49 y 50 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por medio del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, con ligeros retoques.

Las anteriores previsiones inspiraron la redacción de los artículos 128 y 129 del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana que se aprobó mediante el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, siendo de resaltar que la previsión del incremento del volumen edificable se sujeta a la previsión de mayores espacios libres que requiera el aumento de la densidad de población, y que la modificación del planeamiento urbanístico que tuviere como objeto una diferente zonificación de las zonas verdes o de los espacios libres previstos *“deberá ser aprobada por el órgano ejecutivo superior de naturaleza colegiada de la Comunidad Autónoma correspondiente, previo informe favorable del Consejero competente por razón de la materia y del Consejo de Estado y órgano autonómico que corresponda”*, lo que demuestra la preocupación del legislador estatal de que las mismas garantías se proyectaron en el seno de los ordenamientos autonómicos, entonces emergentes, lógicamente en detrimento de la competencia estatal en materia de urbanismo (STC 61/1997, de 20 de marzo).

Desde esta perspectiva, pueden apreciarse los esfuerzos que la legislación urbanística está realizando, desde hace más de 50 años, para mantener incólumes las superficies que se califiquen para zonas verdes, tanto desde un punto de vista procedimental como sustantivo, si bien esta pretensión no se ha mantenido de forma permanente, sino que podemos afirmar ha estado sometida a diversos vaivenes, y en este marco se entiende la referida cláusula «stand still», como criterio favo-

rable al mantenimiento de las zonas verdes que opera junto con otras tendencias que no subrayan con tanto énfasis la necesidad de mantener la superficie destinada para estas dotaciones públicas.

### I. Las garantías procedimentales.

En cuanto a las garantías procedimentales, no siempre se ha mantenido la formulación que exige que toda modificación del planeamiento urbanístico que afecte a zonas verdes o espacios libres deba reconducir la tramitación del procedimiento a las más altas cumbres de los órganos colegiados que forman parte de la Administración, lo que puede apreciarse muy claramente tras la asunción por las Comunidades Autónomas de las competencias en materia de urbanismo, en particular en la Comunitat Valenciana a partir del Real Decreto 299/1979, de 26 de enero.

La necesidad de la intervención de la Comisión Central de Urbanismo, como el máximo órgano colegiado de la Administración para el asesoramiento en materia de urbanismo, que actualmente en la Comunitat Valenciana se denomina «Consejo Superior de Territorio y Urbanismo» (artículo 5 del Decreto del Consell 135/2011, de 30 de septiembre) se ha visto truncada porque el Consejo Superior de Urbanismo de la Disposición Adicional primera de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística, el Consejo del Territorio y el Paisaje de la Adicional primera de la Ley valenciana 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, y el Consejo Superior de Territorio y Urbanismo de la Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (en adelante, LOTUP), nunca llegaron a constituirse, por lo que quedó inédita esta posible intervención del máximo órgano colegiado de la Administración autonómica para el asesoramiento en materia de urbanismo.

A lo anterior se añade que este Alto Órgano consultivo urbanístico fue sustituido, en ocasiones, por las Comisiones Territoriales de Urbanismo (artículo 5 del Decreto del Consell 137/1990, de 30 de julio), pero en otras por órganos unipersonales (Disposición Transitoria novena de la Ley valenciana 6/1994).

En relación con el previo “Informe favorable del Consejo de Estado” (a tenor del artículo 1 de la Ley 158/1963), tras la creación y entrada en funcionamiento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valen-



ciana, en virtud de la Ley valenciana 10/1994, de 19 de diciembre, solo se exigió su Informe preceptivo (artículo 10.8, inciso a, de esta Ley valenciana 10/1994), que se convirtió en un “Informe favorable” tras la entrada en vigor de la ya citada Ley valenciana 16/2005 (artículo 94.4), cuyo carácter obstativo ha desaparecido en la vigente Ley valenciana 5/2014, puesto que solo vuelve a requerirse el “Dictamen previo” de este Consell Jurídic Consultiu para la modificación de los planes que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes previstas (artículos 55.7 y 57.1, inciso d), de la LOTUP), rebajando la indicada garantía que antes comportaba la participación de este Órgano Consultivo.

Por otro lado, el Acuerdo del Consejo de Ministros del artículo 1 de la Ley estatal 158/1963 se reputaba necesario para aprobar aquellas modificaciones de los planes u otros instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos, tanto cuando el Informe del Consejo de Estado fuera favorable como desfavorable, supuesto este último que se reforzaba con la previsión del artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, que no existe en nuestra legislación autonómica y que altera la competencia del titular del Ministerio, a favor del Consejo de Ministros, cuando el Ministro consultante disienta del parecer del Dictamen del Consejo de Estado, en los casos en los que la consulta sea preceptiva.

En cambio, nada de esto ocurre en la legislación urbanística valenciana, en la que la aprobación de la modificación de los planes urbanísticos corresponde, según afecte a la ordenación estructural o pormenorizada y la población municipal supere o no los 50.000 habitantes, al titular de la Consellería competente en materia de urbanismo, a las Comisiones Territoriales de Urbanismo y los Plenos de los respectivos Ayuntamientos (de acuerdo con el artículo 44 de la LOTUP, en relación con los artículos 3 y 8 del Decreto del Consell 135/2011), y ello sin que influya que el Dictamen de este Consell Jurídic Consultiu sea favorable o desfavorable.

En resumen, las garantías procedimentales que existían con anterioridad para dificultar la aprobación de aquellos instrumentos de planeamiento urbanístico que modificaran o disminuyeran la superficie destinada para zonas verdes se han visto notoriamente rebajadas, al no haberse constituido el máximo Órgano colegiado de asesoramiento en el ámbito urbanístico, al establecerse el Dictamen de este Consell Jurídic



dic como preceptivo pero no obstativo, y al no perder la competencia el órgano al que en principio corresponde su aprobación definitiva, claro está, al favor del Consell de la Generalitat, como máximo órgano de gobierno del Ejecutivo autonómico de composición colegiada.

También debe indicarse que no solo se han visto rebajadas estas tres garantías procedimentales, sino que también han influido en la tramitación de estos procedimientos otros aspectos menores pero de cierta repercusión, como sustituir la aprobación inicial del Pleno del Ayuntamiento para modificar estos planes urbanísticos por un simple Acuerdo del Órgano promotor de la Corporación municipal de cursar la pertinente solicitud de inicio de la evaluación ambiental y territorial estratégica, o bien someter a información pública el pretendido proyecto (artículos 49.1 y 57.1 de la LOTUP), así como la distinción entre ordenación estructural y ordenación pormenorizada (artículos 25 y 35 de la misma Ley), los conceptos de zonas verdes y parque públicos junto con el de infraestructura verde (artículos 23 y 24 de la LOPTUP).

### II. Los condicionamientos sustantivos.

Desde el punto de vista de los requerimientos y garantías sustantivas que la legislación ha reconocido para que el ejercicio del *ius variandi* en materia de ordenación urbanística respetara la clasificación y calificación urbanística de los terrenos destinados para zonas verdes, debemos referirnos a la consideración de las zonas verdes, los terrenos destinados a parques y jardines, son dotaciones públicas sobre las que se “aconseja extremar las garantías” (sic) que dificulten su alteración o modificación, incluso por razones de interés general debidamente justificadas, evitando que disminuyan las dotaciones públicas o que la superficie prevista para zonas verdes se intercambie por otras dotaciones destinadas al servicio público.

Evidentemente, una reacción de estas características solo puede explicarse porque la reciente aplicación de la citada Ley del Suelo de 1956 por parte de los diferentes gestores urbanísticos pronto descubrió una cierta potencialidad de los terrenos calificados como zonas verdes para servir, digámoslo así, como soporte de otras finalidades o servicios públicos con mayor repercusión y trascendencia social, teniendo en cuenta las palabras que utilizó el propio legislador estatal en la parte expositiva de la Ley 158/1963, de 2 de diciembre, al referir que las zonas verdes son:

*“... un elemento esencial de toda ordenación urbanística la existencia, entre los núcleos de edificación, de espacios libres suficientes para la normal expansión de la vida humana fuera del hogar no sólo por imperativos higiénicos y sanitarios, sino también de convivencia social”.*

Por ello, ya los artículos 116 y 129 de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 preveía la cesión de los terrenos para viales y los destinados a parques y jardines, a partir de la mitad de la anchura de la vía pública en todo el frente de su alineación en el primer caso, o bien un porcentaje que oscila entre el 10 y el 15 por ciento de la superficie edificable del sector, según los casos, destinado a parques y jardines públicos.

Por su parte, el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de abril de 1976, estableció la necesidad de que el planeamiento urbanístico previera la obtención de los terrenos que indica para las dotaciones públicas siguientes: el viario público, los parques y jardines públicos, zonas deportivas públicas, zonas de recreo y expansión, centros culturales y docentes públicos, así como para templos, centros asistenciales y sanitarios, y demás servicios de interés público y social (artículo 13), además de proyectar las características y el trazado de las galerías y redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, energía eléctrica y otros servicios que disponga el plan.

Desde esta perspectiva se resaltan los actuales estándares para la obtención del suelo necesario para dotaciones públicas de toda índole, que actualmente se prevén en la legislación valenciana, y que tiende a garantizar una determinada calidad de toda obra urbanizadora creadora de espacios urbanos, a partir de la consecución de los terrenos precisos para estas dotaciones públicas: el viario público, zonas verdes públicas –parques, jardines y áreas de juego-, plazas de aparcamiento fuera del viario –públicas y privadas-, viviendas sujetas a algún régimen de protección y suelo para equipamientos públicos determinados o ‘de uso múltiple’ que luego podrá concretarse como deportivo, educativo, cultural, sanitario, administrativo, de servicio urbano, etc. (artículos 33, 37 y concordantes, en relación con el Anexo IV, de la LOTUP), además de las infraestructuras precisas para la red de distribución de agua potable, de riego e hidrantes contra incendios, de alcantarillado para las aguas residuales, de evacuación de aguas pluviales, de la red del alumbrado público, de distribución y suministro de energía eléctrica, de gas natural e infraestructuras de comunicaciones (artículo 110 de la misma LOTUP).

Por tanto, tiene que destacarse la mayor complejidad de las necesidades actuales de terrenos para las diferentes dotaciones públicas, tanto desde el punto de vista de la diversidad de servicios y dotaciones públicas que ahora se exigen como en la interrelación que se establece respecto de cada una de ellas, cuyos estándares dotacionales a veces se consignan con una doble o triple finalidad, lo que repercutirá en una mayor presión sobre los terrenos y la intangibilidad de la calificación urbanística relativa a las zonas verdes y espacios libres.

A partir de la fijación de los estándares dotacionales mínimos, de los que forma parte la obtención de los terrenos de las fincas de aportación que se transformarán en suelos aptos para que en ellos se diseñe, se proyecte y se pueda construir un parque público, un jardín o un área de juego, que son las tres tipologías que se admiten de “zonas verdes”, el debido respeto del estándar dotacional exigirá, por un lado, que el parque o el jardín público supere su fase de calificación urbanística y se convierta en una realidad, y tanto en uno como en otro caso que no se reduzca su superficie, como tampoco que se traslade al extrarradio de las poblaciones, evitando que las zonas verdes se confundan con el dominio público preexistente o que se mutile o mengüe su calidad como espacio físico destinado al esparcimiento de la población.

### **III. Las técnicas urbanísticas que protegen las zonas verdes.**

A la vista de la naturaleza de los diversos intentos que existen para menguar la superficie o la calidad de nuestras zonas verdes, resultará relevante el diseño y aplicación de aquellas técnicas que tiendan a su salvaguarda, desde la fijación de un estándar dotacional, mínimo y cierto, de su superficie, como también el establecimiento de limitaciones para el aprovechamiento lucrativo, sobre todo en el sentido que la modificación del planeamiento que proyecte incrementar el aprovechamiento lucrativo deberá consignar necesariamente la compensación que pueda nivelar la calidad y cantidad de las dotaciones públicas frente al simple interés económico particular, llegando en último término, a otras técnicas de protección y a la cláusula «stand still», cuya principal virtualidad consistirá en impedir o dificultar que los instrumentos futuros del planeamiento urbanístico, normalmente municipal, que ya cumplan el estándar dotacional previsto para este fin, pueda eventualmente dar un paso atrás y reducir la superficie de terrenos clasificada como suelo urbano o como suelo urbanizable, susceptible de transformación urbanística, y que además esté calificada urbanísticamente

para su utilización como zonas verdes, manteniendo de esta forma esta característica del planeamiento urbanístico vigente en un momento dado y dificultando *pro futuro* que la ordenación urbanística que pueda proyectarse pueda operar una disminución de su superficie.

La forma más tradicional de garantizar la existencia de una cierta porción de terrenos para zonas verdes consiste en fijar legalmente un estándar dotacional, de carácter público y que actúa como mínimo necesario e indisponible, con la finalidad de que los instrumentos de planeamiento urbanístico prevean, al menos, dicha asignación, respetando luego su vigencia.

En la actualidad, dicha garantía se halla en el artículo 24.3 de la LOTUP, que determina para cada municipio un estándar global de superficie para zonas verdes y parques públicos, incluidos en la ordenación estructural y en la ordenación pormenorizada, no inferior a 10 metros cuadrados por habitante, con relación al total de la población prevista en el plan, si bien este estándar global deberá cumplirse de forma global para todo el municipio, léase término municipal, sin que sea necesario que se cumpla en todos y cada uno de los sectores, ámbitos o unidades de actuación previstos en el planeamiento municipal.

Dicho estándar global se complementa con la previsión del artículo 36 de la misma LOTUP, que para garantizar una cierta calidad urbanística –densidad de población, estándar de edificabilidad– dentro de la red secundaria de dotaciones públicas prevé, para el suelo de uso residencial, que las dotaciones públicas no viarias sean, al menos, de 35 m<sup>2</sup> de suelo por cada 100 m<sup>2</sup> potencialmente edificable como residencial, y que de los 35 m<sup>2</sup> un mínimo de 15 m<sup>2</sup> se destinen a zonas verdes. En cambio, para el suelo industrial o terciario dispone que al menos el 10 por ciento de la superficie del sector se destine a zonas verdes públicas.

La utilidad de garantizar el debido cumplimiento de este estándar dotacional mínimo puede observarse en relación con el supuesto analizado que comportaba la modificación de un Plan Especial, en relación con la previsión y construcción de un complejo sanitario, en el que además se proyectaba la reducción de la superficie calificada como zona verde y se justificaba con el incremento de la superficie destinada a otra dotación pública, como son las plazas de aparcamiento distintas a las que estén en las vías públicas, y en este supuesto esta Institución Consultiva indicó que no podía pronunciarse sobre el fondo del asunto, hasta que no se acreditara el cumplimiento de los estándares dotacio-

nales mínimos que, para las zonas verdes, entonces se hallaban en la Ley valenciana 16/2005 (Dictamen 210/2014, de 10 de abril), negando de esta forma su “Informe favorable” para la modificación.

Posteriormente, este Consell Jurídic Consultiu emitió su Informe favorable porque se acreditó debidamente el cumplimiento de dicho estándar dotacional, previsto entonces en el artículo 67.1 de la Ley valenciana 16/2005 (Dictamen 658/2014, de 4 de diciembre), lo que no excluye que en determinados supuestos pueda ser viable emitir un pronunciamiento favorable, aunque condicionado, al cumplimiento de dicho estándar dotacional mínimo (como ocurrió en el Dictamen 974/2009, de 30 de diciembre).

Otra de las técnicas que garantizan la preservación de las zonas verdes consiste en que la modificación que proyecte una reducción de su superficie, cumpliendo los estándares dotacionales mínimos, en cuanto pueda comportar un incremento del aprovechamiento lucrativo privado de algún terreno o desafecte el suelo de un destino público, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la proporción y calidad de las dotaciones públicas previstas respecto al aprovechamiento, puesto que en caso contrario puede conducir a que se informe desfavorablemente la reducción. Tal ocurrió en el supuesto objeto de estudio en el Dictamen 297/2004, de 10 de mayo, donde se planteó una reducción del 82,40 % de una superficie de zona verde de más de 13.700 m<sup>2</sup>, en la que, además, se crearía una nueva zona verde, al otro lado de una carretera nacional y de la línea del ferrocarril, lo que dificultaría su utilización y funcionalidad como dotación pública de uso general.

Desde luego que los proyectos de modificación del planeamiento urbanístico, tanto se trate de Planes Generales, Planes Parciales, Planes Especiales, Planes de Reforma Interior o Normas Complementarias o Subsidiarias del planeamiento que directa o indirectamente comporten el traslado de una parcela ya calificada como zona verde –parque, jardín público o área de juego- al extrarradio del casco urbano, a zonas sin urbanización, suponen un género específico de agresión a las zonas verdes, lo que exige un análisis minucioso y una estricta vigilancia de que se sigan manteniendo los estándares dotacionales mínimos, criticando que las zonas verdes que se amplían se hallen en zonas donde pierden parte de su funcionalidad, por ejemplo, como pantallas acústicas junto a una autovía (Dictamen 218/2012, de 1 de marzo).

Desde otros posicionamientos, aunque también suscitando cuestiones relacionadas con los “bordes urbanos”, la protección de la superficie prevista para zonas verdes debe respetar su integridad, en el sentido de que, tratándose de suelo urbano o susceptible de transformación urbanístico, no deben incluirse en el concepto de zona verde otra clase de suelos, ni siquiera de dominio público, cuando su naturaleza y régimen de protección difiera de la finalidad específica de las zonas verdes, como es facilitar el esparcimiento de los ciudadanos, aumentar la calidad de la urbanización, del medio ambiente urbano, y procurar la convivencia social.

Nos referimos a aquellos casos en los que puede intentar que se compute alguna superficie, como zonas verdes, a los efectos de acreditar el cumplimiento del estándar dotacional mínimo y global, de terrenos de dominio público marítimo terrestre (Dictamen 127/2006, de 9 de marzo, y Dictamen 508/2010, de 8 de junio), como también zonas de dominio público hidráulico (Dictamen 607/2009, de 30 de julio, Dictamen 844/2012, de 31 de octubre, y Dictamen 544/2014, de 16 de octubre, entre otros muchos), y parcelas próximas a terrenos forestales o que incluso pueden tener esta consideración (Dictamen 46/2005, de 3 de febrero, Dictamen 956/2007, de 8 de noviembre, y Dictamen 974/2009, de 30 de diciembre, entre otros).

Sin pretensiones de complitud, merecen una breve referencia aquellos supuestos en los que las superficies de terrenos para zonas verdes tienden a intercambiarse con otros suelos dotacionales públicos, lo que demuestra la gran versatilidad y potencial de las dotaciones públicas, como ha ocurrido con terrenos destinados a suelo dotacional escolar (Dictamen 467/2006, de 27 de julio), con parcelas destinadas a usos de carácter educativo o escolar (Dictamen 216/2007, de 14 de marzo), con terrenos calificados para suelo dotacional recreativo y deportivo (Dictamen 370/2014, de 3 de julio), e incluso la previsión de que un porcentaje de terrenos calificados para zonas verdes se destine a usos de carácter deportivo (Dictamen 346/2013, de 20 de junio), o bien que parcelas formalmente calificadas como zonas verdes sean compatibles con usos deportivos o de carácter recreativo (Dictamen 325/2014, de 12 de junio).

Relacionados con los supuestos anteriores, un caso específico de reducción de terrenos de zonas verdes está constituido por aquellas modificaciones que tienen por objeto utilizar parte de los terrenos de parque público o jardín para segregar o enclavar en su interior otra dotación

pública, como también ampliar un equipamiento o una dotación pública preexistente, como construir un auditorio o ampliar una Casa Consistorial existente en una parte de la superficie de un parque público (Dictamen 136/2009, de 25 de febrero), donde no solo se está planteando el cumplimiento de un determinado estándar dotacional mínimo, sino hasta qué punto conviene salvaguardar la propia integridad de zonas verdes preexistentes, evitando que algunos parques emblemáticos terminen cumpliendo cualquier otra finalidad distinta a la de servir de zona de esparcimiento para la población, como albergar un centro meteorológico, una zona de educación vial, etc., por lo que, solo queremos ahora dejarlo apuntado, este posible ámbito será uno de los más idóneos para que pueda operar la cláusula «stand still».

Por otro lado, en su momento ya nos referimos al dato que la distinción entre ordenación estructural y ordenación pormenorizada, cuya aprobación corresponde, en el primer caso, al concurso de voluntades de la Administración municipal y la Administración autonómica, mientras que en el segundo de los supuestos basta en principio la voluntad de los órganos de gobierno municipales, ya que la tramitación se realiza bajo la supervisión de la Alcaldía, que dispone el sometimiento del proyecto de modificación del planeamiento, muchas veces ‘puntual’, al trámite de información pública, y al Pleno de la Corporación municipal la aprobación definitiva, a veces se utiliza como un mecanismo para sortear las garantías que rodean el mantenimiento de las superficies destinadas para zonas verdes, de suerte que diversos Ayuntamientos se muestran proclives a tramitar ciertas modificaciones del planeamiento urbanístico, que afectan a zonas verdes o espacios libres, expresando que solamente afectan a la ordenación pormenorizada, cuando está afectando a los límites del suelo urbano, a la propia determinación de la clasificación del suelo urbano y del suelo no urbanizable.

Por ello, la reducción de la superficie calificada para zona verde en un sector de suelo industrial, que a pesar de la disminución continuaba respetando el estándar mínimo dotacional para zonas verdes, no se informó favorablemente, al no haberse recabado la participación de la Consellería competente en materia de urbanismo, por cuanto la modificación genera “imprecisiones” sobre los límites del suelo clasificado como suelo urbano, además de que el cumplimiento del estándar dotacional no se calcula sobre la “población prevista en el plan”, sino sobre la población municipal tras la aprobación de la última revisión anual del Padrón municipal de habitantes realizada por el Ayuntamiento y el Instituto Nacional de Estadística (Dictamen 40/2015, de 29 de enero).



### IV. La denominada cláusula «stand still».

La irrupción de la variable medioambiental en el ámbito del urbanismo, tradicionalmente siempre más preocupado por la transformación del suelo que por su mantenimiento, hasta hace pocos años que han empezado a adquirir presencia las políticas de rehabilitación y regeneración urbana, tiene una de sus manifestaciones más particulares, en el ámbito de la preservación de las zonas verdes, con la cláusula «stand still», de mantenimiento o de no regresión a la situación anterior, de forma tal que se dificulta que el planeamiento urbanístico que supere el estándar mínimo dotacional para zonas verdes pueda modificarse en el futuro, reduciendo esta clase de superficie de terrenos siempre que se cumpla debidamente el mínimo dotacional.

Los mismos defensores de la cláusula «stand still» afirman que su formulación proviene del Derecho Comunitario, de los principios que han inspirado los sucesivos programas comunitarios para la conservación y preservación del medio ambiente, que ahora se han reforzado con el Tratado de Lisboa, proclive a promover el progreso social y económico de los pueblos de la Unión Europea teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, fijando incluso entre las disposiciones generales de la acción exterior de la Unión Europea la necesidad de esforzarse por conseguir un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, con el fin de conseguir, entre otros objetivos, apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza (artículo 21.2, inciso d, del Tratado de la Unión Europea, en su versión consolidada tras el Tratado de Lisboa de 2007), que algunos autores refuerzan al sostener que el principio de desarrollo sostenible tiene que ser “integral”, lo que le habilita para influir en las decisiones económicas y, por derivación, en la mayor parte de las políticas comunitarias.

La cláusula «stand still» suele ser designada también como cláusula de «mínimo sin retorno», de «no regresión», de mantenimiento o de congelación del *statu quo*, en virtud de la cual se limita el *ius variandi* de la potestad de planificación en manos de la Administración urbanística, de suerte que se dificulta la aprobación de las modificaciones de los instrumentos de planeamiento urbanístico cuando tenga por objeto una reducción o alteración de la superficie calificada como zona verde, aunque se mantenga el estándar dotacional mínimo establecido por la ley.



La cláusula de «no regresión» no impide la reducción de la superficie destinada para zonas verdes –los parques o jardines como dotaciones públicas– pero la modificación del planeamiento que opere esta reducción se somete a un control más riguroso, no bastando a estos efectos que se respete el estándar dotacional mínimo que corresponda, sino que la modificación del planeamiento urbanístico esté debidamente motivada, justificada objetiva y racionalmente, y lo esté además en un interés público que se valore como prevalente.

Este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha recordado la formulación de esta cláusula por el Consejo de Estado (Dictamen 183/2014, de 3 de abril) y por nuestro Tribunal Supremo (Dictamen 966/2012, de 20 de diciembre), resaltando en todo caso la necesidad de que se respeten los estándares mínimos exigidos legalmente para las dotaciones públicas.

En este sentido, toda vez que los instrumentos de planeamiento urbanístico, como disposiciones de carácter general vigentes en el ámbito municipal, hayan incluido en sus previsiones una superficie de terrenos mayor que la mínima exigida legalmente, el futuro ejercicio del *ius variandi* por parte de la Administración que pretenda llevar a cabo una disminución de esta superficie, cumpliendo los estándares mínimos, se tendrán que enfrentar al contraste de esta cláusula de ‘no regresión’ o de ‘no retorno’, susceptible de producir sus efectos jurídicos, singulares y particulares, en estas tres direcciones.

En primer lugar, la modificación que se proyecte tendrá que motivar los cambios que se proponen, de forma especialmente intensa, habida cuenta que su finalidad reside en la reducción de la superficie que urbanísticamente se califica para zona verde, según su diferente tipología de parque público, jardín o área de juego, lo que indefectiblemente conlleva que la disminución de esta superficie tendrá que justificarse en otro interés público, normalmente otro interés público municipal, descartando en principio que pueda tratarse de un interés de carácter privado, esto es, el incremento del aprovechamiento urbanístico lucrativo o subjetivo.

En segundo lugar, este interés público debidamente acreditado y justificado tendrá que ser prevalente, de forma tal que produzca que los valores medioambientales cedan ante su proyección. Dicho con otras palabras, existirá una ponderación de intereses entre la valoración y trascendencia, en el caso concreto, entre dos intereses públicos concu-

rentes, como pueda ser la inexistencia de un equipamiento público que esté justificando, en una concreta situación, que sea admisible la reducción de la superficie de la zona verde, dentro del estándar dotacional que se sigue respetando, con la finalidad de conseguir la implantación de un servicio público antes inexistente o, en su caso, la necesaria ampliación de un servicio preexistente (Dictamen 136/2009, de 25 de febrero, al igual que el más reciente Dictamen 456/2013, de 5 de septiembre, y 183/2014, de 18 de febrero).

Por último y en tercer lugar, no sólo tendrá que concurrir un interés público que justifique suficientemente el detrimento de la zona verde, sino que además de revelar su carácter prioritario y prevalente tendrá que explicar porqué la misma finalidad no puede alcanzarse de otra forma menos gravosa para el interés público medioambiental, de forma menos traumática para el medio ambiente urbano.

Desde esta perspectiva, se tendrá que explicar, por ejemplo, por qué una biblioteca pública, la Casa Consistorial o un Centro para la tercera edad no puede construirse razonablemente en otro emplazamiento, de manera que desde un punto de vista urbanístico resulte imprescindible sacrificar una porción de zona verde para construir un equipamiento público o para atender a otros fines públicos municipales. En estos casos, la falta de acreditación de las razones de interés general, o bien de su prevalencia, están justificando la efectividad de la cláusula de «mínimo sin retorno», de «no regresión» de las superficies calificadas para zonas verdes (como en el Dictamen 844/2012, de 31 de octubre, o en el Dictamen 966/2012, de 20 de diciembre), debiendo quedar estas congeladas, intangibles.

Posiblemente, la mayor crítica que puede formularse frente a la cláusula «stand still» radique en que su operatividad exige que se reconozca expresamente en el correspondiente precepto legal, ya que en caso contrario su razonabilidad siempre será relativa, en el sentido que se dificulte la reducción de la superficie de zona verde pero no de la superficie que esté calificada para otras dotaciones públicas, ya se trate de Centros sanitarios, de Centros escolares, de Residencias para la tercera edad o de reserva para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección.

Partiendo del cumplimiento de los estándares dotacionales mínimos. ¿Por qué se dificulta la reducción de la superficie de zonas verdes pero no de la superficie para viviendas protegidas o guarderías?

Este razonamiento puede conducir a la extensión de una variante ya conocida de la cláusula «stand still», por cuanto pueda justificarse la reducción de la superficie para un concreto equipamiento o dotación pública, siempre y cuando se mantenga la superficie total para dotaciones públicas en cómputo global. Es decir, que previos los Informes pertinentes pueda reducirse la superficie de un concreto y determinado equipamiento público (sea equipamiento escolar o una zona verde), cumpliendo los estándares dotacionales mínimos, siempre que se incrementen de forma proporcional otros equipamientos públicos, como la superficie destinada a la construcción de viviendas protegidas o de dotaciones sanitarias.

En resumen, en nuestro Derecho desde antiguo se ha intentado garantizar el mantenimiento de las superficies que, para la legislación urbanística, se califican como zonas verdes, por sus efectos beneficiosos para las personas, para su calidad de vida, para la convivencia social y para la calidad del medio ambiente urbano. En este contexto, el decaimiento de las garantías procedimentales para impedir la disminución de las zonas verdes ha inducido un acrecentamiento de las garantías sustantivas que, en ocasiones, se han proyectado más allá de la dicción literal de los textos legales, lo que no excluye que deba tener su oportuno reflejo en nuestra legislación urbanística.

---



---

---

## IV

### INFORME DE IMPACTO DE GÉNERO EN LA NORMATIVA ESTATAL Y AUTONÓMICA VALENCIANA

---

#### I. Introducción.

Los informes de impacto de género son documentos que actualmente se integran en los procedimientos elaboración de disposiciones normativas. La finalidad de dichos informes es recoger la posible repercusión que pueda tener una norma en relación con la igualdad de oportunidades y su contribución a los objetivos de las políticas de igualdad (artículo 9.2 CE).

Debe partirse del hecho de que las políticas de igualdad constituyen objetivos fundamentales de los gobiernos, tanto estatal como autonómicos, a fin de superar las desigualdades sociales entre mujeres y hombres. Tales políticas tienen por objeto crear las condiciones sociales necesarias para el cumplimiento del principio legal de no discriminación por razón de sexo, a remover los obstáculos que impidan o dificulten la igualdad de mujeres y hombres y a promoverla de manera efectiva en todos los ámbitos.

A partir de la entrada en vigor en nuestro ordenamiento jurídico de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la actuación de los poderes públicos está sujeta, como criterio general, *ex* artículo 14.1, al compromiso con la efectividad del derecho constitucional de igualdad entre hombre y mujeres. Además, el artículo 15 regula la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres.

En esta línea de actuación, y en relación con la actividad normativa de los poderes públicos, la elaboración de informes de impacto de género se ha convertido, con carácter general, en una exigencia dentro del procedimiento de elaboración de disposiciones normativas (Leyes, Decretos, Reglamentos, Planes, Órdenes), así como de los correspondientes presupuestos.

La evaluación previa del impacto de género constituye una herramienta eficaz para articular la intervención de las Administraciones Públi-

cas en favor de la igualdad de oportunidades desde las políticas públicas, pues permite la integración de las políticas de igualdad en las acciones públicas.

No obstante ello, la emisión del Informe de género suscita, en el marco de los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas, una serie de cuestiones jurídicas; entre ellas, el carácter preceptivo de su petición, tanto a nivel estatal como autonómico, especialmente, en la Comunitat Valenciana; los efectos derivados de su omisión; el contenido que debe recoger dicho Informe; y el órgano administrativo competente para su elaboración. Cuestiones que se abordan a continuación.

### **II. Carácter preceptivo del informe de impacto por razón de género en la normativa estatal y en la de la Comunitat Valenciana.**

#### **A) En la normativa estatal.**

A fin de proceder al examen del carácter preceptivo de la petición de los informes sobre impacto de género, debe partirse, en primer lugar, que el concepto de la “discriminación indirecta” por razón de sexo fue elaborado por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, a la vista de la prohibición de discriminación por razón de sexo del art. 119 del Tratado de la Comunidad Económica Europea (artículo 141 del Tratado de la Comunidad Europea) y las Directivas comunitarias de desarrollo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en sus distintas sentencias (SSTJCE de 27 de junio de 1990, asunto Kowalska; de 7 de febrero de 1991, asunto Nimz; de 4 de junio de 1992, asunto Bötzel; entre otras), reiteró que *“es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que el Derecho comunitario se opone a la aplicación de una medida nacional que, aunque esté formulada de manera neutra, perjudique a un porcentaje muy superior de mujeres que de hombres, a menos que la medida controvertida esté justificada por factores objetivos ajenos a cualquier discriminación por razón de sexo”*.

Por su parte, la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, sobre la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, no define los conceptos de discriminación directa o indirecta. El Consejo adoptó la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del princi-

pio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que definen la discriminación directa o indirecta.

Posteriormente, en el marco del artículo 141.3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se adoptó la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, que modificó la Directiva 76/207/CEE, incluyendo las definiciones de discriminación directa e indirecta por razón de sexo, en la línea de las definiciones contenidas en las referidas Directivas de 2000.

Con arreglo a lo previsto en el artículo 2.1 de la Directiva 76/207/CE, modificada por la Directiva 2002/73/CE, *“el principio de igualdad de trato supone la ausencia de toda discriminación por razón de sexo, bien sea directa o indirectamente, en lo que se refiere, en particular, al estado matrimonial o familiar”*. Dicha Directiva define “discriminación directa” como *“la situación en que una persona sea, haya sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra en situación comparable por razón de sexo”*, mientras que por “discriminación indirecta” se entiende *“la situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros sitúan a personas de un sexo determinado en desventaja particular con respecto a personas del otro sexo, salvo que dicha disposición, criterio o práctica pueda justificarse objetivamente con una finalidad legítima y que los medios para alcanzar dicha finalidad sean adecuados y necesarios”* (artículo 2.2).

En nuestro ordenamiento jurídico interno, el artículo 14 de la Constitución Española recoge, entre otros, el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo. Además, el artículo 9.2 CE establece la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y de remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de toda la ciudadanía en la vida política, económica, cultural y social. En el marco de estos preceptos se han aprobado distintas leyes y se ha procedido a la implantación de políticas públicas encaminadas a favorecer la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres. Son de mención la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales adminis-

trativas y del orden social. La prohibición de discriminación directa o indirecta por razón de sexo en el empleo, se recoge en el derecho interno en los artículos 4.2.c) y 17.1 Estatuto de los Trabajadores, en la redacción dada por el artículo 37 de la referida Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

O también, la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para la incorporación de la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, que justificó, en su Exposición de Motivos, su tramitación y aprobación, sobre la base del argumento siguiente: *“En el seno de la Unión Europea y como complemento a los objetivos de la acción comunitaria prevista para la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, se aprobó la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000, por la que se establece un programa de acción comunitaria sobre la estrategia a seguir en materia de igualdad entre hombres y mujeres (2001-2005), destacando que en la misma se articula la evaluación del impacto en función del sexo en distintos ámbitos de intervención de la estrategia marco comunitaria (vida económica, social, vida civil, roles, etc.), como una de las acciones a emprender para el logro de los objetivos mencionados en el referido programa”*.

Además, es importante resaltar –como así se realiza en la expresada parte expositiva de la Ley 30/2003- que la Comisión de la Unión Europea aprobó una comunicación sobre la transversalidad –*“mainstreaming”*– como un primer paso para integrar la perspectiva de género en el conjunto de las políticas comunitarias y elaboró una *“Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género”* diseñada para proyectarse en el seno de la Comisión con objeto de evitar consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas comunitarias.

Es sabido que, en nuestro derecho interno, la Ley 30/2003 de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, modificó los artículos 22.2 y 24 de la Ley 50/ 1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, referidos, respectivamente, al procedimiento de elaboración de las disposiciones legislativas y al procedimiento de elaboración de los reglamentos. De este modo, la Ley 30/ 2003 incorporó, de forma preceptiva, los Informes de Impacto de Género en el marco del proceso de elaboración de Disposiciones normativas, Proyectos de Ley y Reglamentos del Gobierno de la Nación.



Posteriormente, el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres amplió la preceptividad de los informes de género a los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros.

Y en desarrollo de lo establecido en la Ley 30/2003 y en la Ley Orgánica 3/2007, se aprobó el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la realización de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. En su Preámbulo señala que *“Por lo que respecta a los informes de impacto por razón de género, son una herramienta eficaz para introducir el principio de igualdad en las políticas públicas a través de los planes y las normas legales, facilitando una toma de decisiones basada en una mejor información: los posibles efectos que va a producir la medida sobre hombres y mujeres, advirtiendo a quienes la proponen sobre las consecuencias deseadas y las no deseadas y proponiendo, en su caso, su modificación”*.

Se trata, por tanto, de un análisis previo a la aprobación de la norma, *“al objeto de garantizar que todas las políticas públicas contribuyan al objetivo de la igualdad y a una mayor cohesión social desde la perspectiva de género”*.

Además, el artículo 2 del Real Decreto establece que *“...se analizarán y valorarán los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica a que se refiere la disposición adicional primera”*.

Queda constatado, por consiguiente, el carácter preceptivo del Informe de Impacto por razón de género en el marco estatal, en los términos expuestos.

### B) El informe de género en la Comunitat Valenciana.

En relación con las Comunidades Autónomas, la mayor parte de ellas han recogido en sus disposiciones normativas la preceptividad del Informe de impacto por razón de género en el marco de los procedimientos de elaboración de las disposiciones normativas (tanto anteproyectos de leyes como reglamentos); entre ellas, la Comunidad Autóno-

ma de Andalucía (artículos 43.2 y 45.1, a de la Ley 6/2006), Cataluña (artículos 36.2 y 3, c) de la Ley 13/2008 y 63.2 de la Ley 13/1989, modificada por la Ley 4/2001), la Comunidad Autónoma de Extremadura (artículos 66.1 y 69.1 de la Ley 1/2002, de 28 de febrero), o las Islas Baleares (artículos 7 y 8 de la Ley 12/2006), entre otras.

Por otro lado, existen Comunidades Autónomas que, o bien han regulado los procedimientos de elaboración de normas pero no incluyen expresamente en ellos, como trámite preceptivo, el Informe de género (como sucede, como se verá, con la Comunitat Valenciana) o bien, como acontece con la Comunidad de Madrid, no cuentan con una regulación del procedimiento de elaboración de reglamentos, aplicando supletoriamente el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno.

Por cuanto afecta, en concreto, a la Comunitat Valenciana, el Estatuto de Autonomía, en línea con lo establecido en la normativa comunitaria y en la Constitución, dispone en sus artículos 10.3, 10.4, y 11 que corresponde a la Generalitat, en el ámbito de sus competencias, promover las condiciones para que la igualdad de la ciudadanía y los grupos en que se integren sean reales y efectivas, y eliminar los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

En particular, el artículo 11 del expresado Estatuto se refiere a la Carta de Derechos Sociales, aprobada por la Ley 4/2012, de 15 de octubre, de la Generalitat, y en cuyo artículo 20 se señala, en su apartado 1, que *“la Generalitat velará, en todo caso, para que las mujeres y los hombres puedan participar plenamente en la vida laboral, social, cultural, familiar y política sin discriminación de ningún tipo y garantizará que lo hagan en igualdad de condiciones, de acuerdo con lo previsto al efecto en la normativa vigente”*. En su apartado 2 señala añade que *“los poderes públicos de la Comunitat Valenciana garantizarán la transversalidad del principio de igualdad entre mujeres y hombres en todas sus políticas”*.

Por otra parte, la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, establece en su artículo 4, la obligación de los poderes públicos valencianos de adoptar medidas apropiadas para modificar los patrones socio-culturales de conducta asignados en función del género y medidas que respondan a la transversalidad de género.

En esta línea, la Ley 6/2013, de 26 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2014, recogió, en su disposición adicional

trigesimotercera, la obligación de incorporar al proceso de elaboración de los Presupuestos de la Generalitat un informe de evaluación de impacto de género, informe cuya elaboración deberá impulsarse y coordinarse por una Comisión creada al efecto mediante Decreto del Consell. Y en su apartado 4 dispone que *“La Generalitat adoptará medidas para lograr la plena implantación del lenguaje no sexista en el ámbito administrativo, así como para su extensión a otros ámbitos sociales, culturales y artísticos”*.

En desarrollo de la referida disposición, por Decreto 154/2014, de 26 de septiembre, del Consell, se creó la Comisión del Informe de Impacto de Género en los Presupuestos de la Generalitat (DOCV de 29 de septiembre de 2014), como órgano colegiado asesor específico, de participación administrativa, con la finalidad de impulsar y coordinar la elaboración del informe de evaluación de impacto de género que debe incorporarse en el proceso de elaboración de la Ley de Presupuestos, y que tiene como objeto promover las actuaciones para que los Presupuestos de la Generalitat sean un elemento activo en la consecución de forma efectiva del objetivo de la igualdad entre mujeres y hombres. El Proyecto de Decreto fue objeto de examen por este Órgano consultivo en su Dictamen 460/2014.

Sin embargo, no existe actualmente en la normativa valenciana una disposición semejante a la anterior para el resto de procedimientos de elaboración de disposiciones normativas, no siendo aplicable, en este caso, -ni directa ni supletoriamente- como ha recordado el Tribunal Supremo, el artículo 24 de la Ley 50/2007, de Gobierno.

Así, el Tribunal Supremo, en las Sentencias de 7 de febrero y 29 de mayo de 2012 (dictadas en recursos de casación contra Sentencias del TSJCV, que anularon sendos Decretos del Consell, por falta de informe sobre impacto por razón de género en base a la aplicación supletoria del artículo 24 de la Ley de Gobierno) recordó que Ley 5/1983, del Gobierno Valenciano, no contempla el informe de impacto de género como trámite imperativo en el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas, que es la norma que ha de aplicarse por haber renunciado la vigente Ley del Procedimiento Administrativo Común (la Ley 30/1992) a establecer un procedimiento común aplicable a todas las Administraciones para poder ejercer la actividad reglamentaria, sin que sea procedente aplicar la cláusula de supletoriedad prevista en el artículo 149.3 de la Constitución.

Concretamente, en la Sentencia de 7 de febrero de 2012<sup>11</sup> argumentó en los términos siguientes: “(...) es igualmente cierto que el artículo 24 de la Ley del Gobierno constriñe su ámbito de aplicación a la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación, de modo que el mismo no puede reputarse como procedimiento administrativo común a efectos del artículo 149.1.18 de la CE que respeta las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas, y precisamente por ello, tampoco, y como erróneamente entendió la sentencia de instancia, puede constituir derecho supletorio de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 149.3 de la Constitución, porque como ya expusimos la Ley 5/1983, del Consejo de la Comunidad Autónoma Valenciana en el artículo 43 contiene una regulación completa del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias que hace innecesaria por superflua esa supletoriedad del derecho estatal, sin que contradiga esta afirmación la invocación de la disposición final segunda de la Ley 5/1983 que se refiere precisamente al supuesto de la existencia de una laguna en la regulación autonómica, único supuesto en que sería posible de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional sentencias 118/1996, y 61/1997, la aplicación supletoria del derecho del Estado.

*En consecuencia se estima el recurso y se casa la sentencia que se declara nula y sin ningún valor ni efecto en cuanto anuló el Decreto 56/2.006 del Consejo de Gobierno de la Generalidad Valenciana al estimar que el mismo era nulo de pleno derecho al omitir en su elaboración un informe sobre el impacto de género de las medidas que en el mismo se establecían”* (argumentación que se reproduce en la Sentencia de 29 de mayo de 2012).

Pero, no obstante la falta de previsión expresa al respecto y la no aplicación supletoria de lo establecido en el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, los distintos órganos directivos del Consell de la Generalitat, encargados de la iniciación y tramitación de los respectivos procedimientos de elaboración de disposiciones normativas, vienen incorporando a dichos procedimientos el Informe de género. Dicha práctica viene justificada en los citados informes bien con cita del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (ejemplo, el Proyecto de Orden por el que se crean, modifican o suprimen ficheros de carácter personal, entre otros), o bien con men-

---

11 Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª.

ción de los artículos 10 y 11 del Estatuto de Autonomía y la invocación general de la citada Ley Orgánica 3/2007).

El artículo 19 de la Ley Orgánica (incluido en el Capítulo I del Título II), está referido –como se ha dicho– a las disposiciones y planes de especial relevancia aprobados por el Consejo de Ministros, no siendo de aplicación supletoria a la Comunitat Valenciana. Por ello, resulta llamativo que la Disposición Final Primera de la Ley Orgánica, referida al “Fundamento Constitucional”, disponga, en su apartado 1, que el Capítulo I del Título II (en el que se incluye el artículo 19) constituye *“regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el artículo 149.1.1ª de la Constitución”*.

Por el contrario, debe tenerse en cuenta que el artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, incluido asimismo en el citado Capítulo I del Título II, señala que es obligatorio transversalizar el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, y dispone que *“...Las Administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición y presupuestación de políticas públicas...”*.

Y en relación con el lenguaje no sexista, el artículo 14, apartado 11, de la Ley Orgánica 3/2007 incluye, entre los criterios generales de actuación de los Poderes Públicos, la implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas. Además, el artículo 3.2 de la Directiva 76/207/CE en la redacción dada por la Directiva 2002/73/CE impone a los Estados Miembros adoptar las medidas necesarias a fin de que se supriman, de anulen o revisen, aquellas disposiciones normativas contrarias al principio de igualdad de trato.

Los artículos 14.11 y 15 de la Ley Orgánica 3/2007 y las directivas comunitarias, amén de los preceptos estatutarios anteriormente citados, justificarían, en la Comunitat Valenciana, -a falta de previsión expresa en tal sentido- la incorporación de los informes de género como herramienta jurídica adecuada para garantizar la efectividad de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

Públicas, actualmente en tramitación, incorpora, de nuevo, a su texto –como hizo la Ley del Procedimiento Administrativo de 1958–, con carácter básico, y al amparo del título competencial establecido en el artículo 149.1.18ª CE, la regulación de los procedimientos para la elaboración de las disposiciones administrativas de carácter general, y normas con rango de Ley. Y en su artículo 161.3.f) del Anteproyecto se prevé la preceptividad del Informe de *“Impacto por razón de género, que analizará y valorará los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto”*<sup>12</sup>.

De aprobarse la precitada norma en los términos reseñados, la incorporación del informe de género en los procedimientos de elaboración de normas con rango de ley y disposiciones administrativas de carácter general resultará preceptiva en la Comunitat Valenciana, por aplicación de la normativa estatal básica en materia de procedimiento administrativo. No obstante, se estima aconsejable que el legislador autonómico incorpore la preceptividad de tales informes en el marco de los procedimientos de elaboración de normas regulados en los artículos 42 y 43 de la Ley 5/1983, del Consell.

### **III. Consecuencias de la omisión del informe de impacto por razón de género.**

Examinado el carácter preceptivo del informe de género en los términos anteriormente expuestos, los tribunales sancionan su omisión con la nulidad de pleno derecho cuando se trata de una disposición administrativa de carácter general (reglamentos). Así, la naturaleza del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general aparece recogida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 noviembre 2000<sup>13</sup>, en la que se señala que *“El procedimiento de elaboración de los reglamentos constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105.1 CE y regulado con carácter general en el artículo 24 CE, y un*

---

<sup>12</sup> Texto sometido a información pública. Fecha: 16 de enero de 2015, pág. 106.

<sup>13</sup> Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª.

*límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter «ad solemnitatem», de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. Orientación teleológica que tiene una doble proyección: una de garantía «ad extra», en la que se inscriben tanto la audiencia de los ciudadanos, directa o a través de organizaciones o asociaciones reconocidas por la ley, prevista en el artículo 24.1 c) LG, como la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria; otra de garantía interna encaminada a asegurar no sólo la legalidad sino también el acierto de la regulación reglamentaria, en la que se inscriben los informes y dictámenes preceptivos a que se refiere el artículo 24.1 b) LG».*

Doctrina trasladable a la omisión de los informes de género en los procedimientos de elaboración de planes de especial relevancia (artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007), aprobados por las Administraciones Públicas.

Sin embargo, en relación con la omisión de tales informes sobre impacto de género en el marco de los procedimientos de elaboración de anteproyectos de leyes, no existe en este momento una jurisprudencia constante.

La Audiencia Nacional, en la Sentencia de 28 de abril de 2010<sup>14</sup>, dictada en relación con la impugnación del Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprobó al Proyecto de PGE, partió, como presupuesto previo para entrar en el análisis de dicha omisión, del carácter impugnabile o no del expresado Acuerdo.

En la Sentencia se argumenta su carácter no impugnabile en los términos siguientes: *“Desde esta perspectiva, por tanto, lo primero que ha de determinarse es si el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado es o no una actividad «sometida al Derecho Administrativo». Y en este punto debe adelantarse que la Sala coincide plenamente con la resolución recurrida. Como ha señalado la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1998, dictada en el recurso de casación*

---

<sup>14</sup> Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (recurso 278/2008).



*núm. 7250/1994 y citada en la decisión impugnada, el procedimiento legislativo tiene carácter bifásico en la medida en que está integrado por dos fases: la primera (residenciada en el Poder Ejecutivo) comprende la elaboración -respetando los trámites correspondientes- del anteproyecto de ley y su posterior aprobación por el Consejo de Ministros; la segunda (en las Cortes Generales) incluye la tramitación en sede parlamentaria del proyecto presentado y finaliza, en su caso, con su aprobación.*

*De esta forma, como señala expresamente la sentencia del Tribunal Supremo citada, «la actuación ministerial para elaborar el anteproyecto es ya trámite del procedimiento de elaboración de la ley», conclusión que debe extraerse del tenor del artículo 22.2 de la Ley del Gobierno, que afirma que «el procedimiento de elaboración del proyecto de ley (...) se iniciará en el Ministerio o Ministerio competentes».*

*Esta especial naturaleza jurídica del proyecto (y anteproyecto) de ley permite extraer una primera e importante consecuencia: dicha actuación gubernativa no se inserta en procedimiento administrativo alguno ni, por tanto, debe reputarse sometida al Derecho Administrativo, sino que forma parte -como trámite esencial de esa primera fase- del procedimiento legislativo, cuyo desenvolvimiento no es susceptible de impugnación en vía administrativa a través de ninguno de los recursos administrativos previstos en la Ley de Procedimiento Común”.*

*A lo anterior, la Audiencia Nacional añade que “Frente a ello no puede aducirse que el artículo 26 de la Ley del Gobierno permite el control e impugnación de todas las actuaciones y omisiones del Gobierno por los cauces que correspondan. Precisamente tal impugnación debe efectuarse, como la propia parte recurrente señala, «por los cauces que correspondan», de suerte que la improcedencia del trámite utilizado por las asociaciones interesadas determina, por imperativo del propio precepto aducido, la inadmisión de la pretensión impugnatoria por no ser el «cauce» legalmente previsto.*

*Por lo demás, la decisión adoptada no supone, como parece pretenderse, una «interpretación formalista contraria al derecho a la tutela judicial efectiva». El derecho constitucional que se invoca no impide, desde luego, que los órganos jurisdiccionales dicten resoluciones que no aborden el fondo del asunto cuanto concurra un hecho que, legalmente, impida efectuar dicho pronunciamiento. Si, como sucede en el supuesto de autos, la Sala considera que la actuación recurrida -por su inserción en un procedimiento legislativo- no es susceptible de impugnación en sede*



*administrativa, es claro que tal circunstancia impide pronunciarse sobre el fondo (la eventual nulidad del proyecto de ley por carecer del informe que se califica como preceptivo), quedando satisfecho el derecho constitucional que se dice vulnerado con dicha declaración y con la justificación que se contiene en esta sentencia en cuanto a la normativa aplicable y la interpretación jurisprudencial más arriba expresada.*

*Por último, declarada la inadmisión, por el motivo expuesto, del recurso de alzada que habían deducido las recurrentes, resulta improcedente -por innecesario- pronunciarse sobre el carácter (preceptivo o no) del Informe de Impacto de Género cuya omisión determinó la impugnación articulada por las demandantes pues, en todo caso, no podía recurrirse en sede administrativa el trámite (anteproyecto o proyecto de ley) que forma parte del procedimiento legislativo en cuestión”.*

Sin entrar, en este momento, a valorar el acierto o no de la doctrina sustentada por la Audiencia Nacional en la precitada Sentencia acerca del carácter no impugnabile, en vía administrativa, del Acuerdo por el que se aprueba el Proyecto de Ley para su posterior remisión al órgano legislativo, lo cierto es que dicha doctrina puede determinar que la exigencia del informe de género prevista en la Ley 50/1997 y demás normas de gobierno autonómicas, e incluso, los demás trámites procedimentales puedan resultar obviados, sin más, por el gobierno (estatal o autonómico), quedando en papel mojado, a expensas de su posterior fiscalización en fase parlamentaria.

#### **IV. Contenido de los informes de impacto por razón de género.**

Otra de las cuestiones que se suscita en relación con el informe de género radica en determinar cuál ha de ser el contenido de dicho informe. En el ámbito comunitario, la Comisión Europea elaboró –como se ha indicado con anterioridad– una “Guía para la Evaluación del Impacto en Función del Género” diseñada para proyectarse en el seno de la Comisión con objeto de evitar consecuencias negativas no intencionales que favorezcan situaciones de discriminación y para mejorar la calidad y la eficacia de las políticas comunitarias.

Por su parte, el Gobierno de la Nación aprobó el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la realización de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. En su Preámbulo señala que

tiene por finalidad “...garantizar que a la hora de elaborar y aprobar un proyecto se cuente con la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes”.

Pese a las prescripciones e indicaciones establecidas en Guías aprobadas a tal fin, en bastantes ocasiones los órganos directivos suelen proceder a la emisión de Informes de género con un contenido lacónico o estereotipado del tenor siguiente: “la norma proyectada no conlleva impacto alguno por razón de género”, o similar. Otras veces, la emisión del informe se limita al examen de la utilización de un lenguaje no sexista en el texto normativo.

La valoración de este tipo de informes, relativamente parcos, por parte de la doctrina de los tribunales ha sido distinta.

Así, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 15 de julio de 2010<sup>15</sup>, señaló lo siguiente: “(...) Sin dudar este Tribunal de la indiscutida relevancia que el informe sobre el impacto por razón de género tiene en los proyectos de elaboración normativa (Directiva 2002/73/CE, de 23 de septiembre, del Parlamento Europeo y del Consejo, Ley 30/2003, de 13 de octubre, y Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo), lo que no puede compararse con el informe emitido por el Ministerio de Justicia (documento nº 10, obrante al folio 989 del expediente administrativo) no se de cumplimiento a la exigencia legal.

*La afirmación que en dicho informe se contiene relativa a que «las medidas que se incluyen en este Proyecto de Real Decreto no conllevan impacto alguno por razón de género», cumple sin duda, bien es cierto que con parquedad, la obligación legal. Sosteniéndose en el informe emitido que la normativa proyectada en la disposición reglamentaria no origina impacto de ningún tipo por razón de género, no se alcanza a entender la necesidad de que se hubiera seguido en la emisión del informe la «Guía de aplicación práctica para la elaboración de informes de impacto de género de las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, de acuerdo a la Ley 30/2003», publicada por el Instituto de la Mujer en septiembre de 2005.*

*Con independencia de la indiscutible utilidad de la Guía, de las observaciones o recomendaciones que en ella se contienen para la elaboración*

---

15 Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª.

*de informes sobre impacto de género, realmente no se entiende la necesidad de que en el caso concreto que nos ocupa se hubieran seguido las pautas en ella marcadas. Y es que si no se observa impacto alguno es innecesario una «información básica para valorar la situación de mujeres y hombres», una valoración «sobre la igualdad de oportunidades» o recoger recomendaciones al respecto».*

En dicha Sentencia, el Tribunal Supremo admitió, pese a la “parquedad” del contenido del informe sobre impacto por razón de género, el cumplimiento de la exigencia legal establecida en el artículo 24.1.b) de la Ley 50/1997, del Gobierno, excluyendo la necesidad de seguir las pautas e indicaciones de la Guía aprobada por Real Decreto 1083/2009, así como proceder a una “información básica para valorar la situación de mujeres y hombres”.

En la Sentencia de 29 de febrero de 2012<sup>16</sup>, el Tribunal Supremo reiteró lo siguiente:

*“(...) El citado informe después de advertir que la norma «no contiene disposiciones específicas relacionadas con el género, por lo que puede afirmarse su carácter no sexista», añade que «dada la inexistencia de relación directa entre la materia objeto de regulación y el género de los trabajadores, la norma proyectada carece de disposiciones diferenciadas para los trabajadores y las trabajadoras, de donde se desprende que no existe impacto de género de la regulación propuesta».*

*Desde un punto de vista formal, es claro que el informe no utiliza expresiones estereotipadas, que pueden ser aplicadas a cualquier tipo de disposición sino que, aunque de modo sucinto, explica las razones por las que considera que el Real Decreto no producirá impacto de género.*

*(...) Normas aparentemente neutras pueden tener ese impacto, pero ello no significa que cada norma deba ir precedida de un examen exhaustivo de todas las implicaciones que en ese sentido pueda tener si en un primer examen no se alcanza a vislumbrar que la norma pueda tener ese alcance. Buena prueba de ello es que el antes citado Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio, después de desarrollar en su artículo 2 la estructura y contenido de la memoria del análisis del impacto normativo, que implica, en cuanto al impacto por razón de género, analizar y valorar «los resulta-*

---

<sup>16</sup> Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (recurso 235/2010).

*dos que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de las desigualdades y de su contribución a los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de la situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica a que se refiere la disposición adicional primera» (art. 2.1e), autoriza, en su artículo 3, elaborar una memoria abreviada cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos que la memoria del análisis del impacto normativo debe contener.*

*Un informe sucinto del impacto por razón de género como el que aparece en el expediente tramitado en el caso enjuiciado deber ser suficiente si, como dijimos a propósito de la memoria económica, la parte recurrente no aporta dato alguno que, al menos con carácter indiciario, pueda infundir la sospecha de que esa norma aparentemente inocua sí puede producir determinado impacto de género”.*

En esta ocasión, el Tribunal Supremo admite que el informe de género pueda elaborarse de forma sucinta, siempre que se expliquen en él las razones por las que se considera que la norma no producirá impacto de género; calificando dicho informe de “memoria abreviada” que autoriza el artículo 3 de la Guía aprobada por Real Decreto 1083/2009.

Por su parte, la Audiencia Nacional sostiene, igualmente, en la Sentencia de 18 de febrero de 2010<sup>17</sup>, la necesaria motivación de la inexistencia de impacto de género. Así, en dicha Sentencia señaló lo siguiente:

*“(...) Solo la aportación del correspondiente informe económico o la existencia de un informe que explicara que la Orden Ministerial impugnada carece de todo coste económico habría permitido a esta Sala considerar que la Orden se ha dictado cumpliendo la legalidad vigente en relación al procedimiento de elaboración y, por el contrario, dicha falta obliga a la estimación del recurso.*

*Otro tanto cabe decir en relación a la exigencia de que exista un Informe sobre el impacto de género (...)*

*Téngase en cuenta que uno de los motivos de impugnación es que la Orden prevé que la asignación de cuotas se establezca para cada flota*

---

17 Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (recurso 365/2008).

*de los distintos grupos incluidos en el censo tomando en consideración en un 40% el criterio de empleo y dependencia de la pesquería específica de atún rojo, en función del número de empleos dependientes multiplicado por los meses de dependencia de cada flota o arte de pesca. A esta Sala no le cabe duda de que en dicha valoración se debería haber incluido alguna referencia a la influencia que la distribución de género pudiera tener en dicha cuestión.*

*Otra cosa hubiera exigido que la administración hubiera informado que, por razones que no se han aportado a esta Sala en el escrito de contestación del Sr. Abogado del Estado, dadas las peculiaridades del sector no existía influencia de la distribución de género, pero, en principio, tal falta de influencia no parece razonable. En cualquier caso, no se olvide que el informe sobre el impacto de género debe ser incorporado «en todo caso» tal como resulta del artículo 24 de la Ley 50/97...» (en la misma línea, las Sentencias de 8 de noviembre de 2012 y 18 de febrero de 2012).*

Para la Audiencia Nacional, no sería suficiente una valoración abstracta contenida en el informe de género acerca de la nula repercusión de la norma proyectada en el régimen de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, siendo exigible una motivación que justificase que, dadas las peculiaridades del sector, la regulación normativa no va en detrimento de la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

En la misma línea, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana<sup>18</sup> mantuvo, en relación con el informe de género, lo siguiente: “(...) *En segundo lugar, el supuesto informe carece de motivación. Pretende ser un informe favorable, pero no se explica la causa. Se dice que no hay impacto de género alguno, pero no se justifica con datos o razones.*

*El Tribunal Constitucional ha venido afirmando que la motivación de un acto administrativo es la que permite discernir entre discrecionalidad y arbitrariedad (STC 165/93, 18 de mayo, y así «...la exigencia de motivación suficiente es, sobre todo una garantía esencial del justiciable mediante la que se puede comprobar que la resolución dada al caso*

---

<sup>18</sup> Sentencia nº 3429/2014, de 1 de octubre, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª. (recurso 2711/2013).

*es consecuencia de una exigencia racional del ordenamiento y no el fruto de la arbitrariedad» (SSTC 75/1988, 199/1991, 34/1992 y 49/1992).*

*Conviene recordar la doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la sentencia 165/1999, de 27-9-1999, conforme a la cual «...Sin embargo, el deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos esenciales fundadores de la decisión, es decir, la ratio decidendi que ha determinado aquélla».*

*La motivación será, pues, el medio que posibilite el control jurisdiccional de la actuación administrativa, como exponente del control que los Jueces y Tribunales deben realizar de la legalidad de la actuación administrativa y del sometimiento de ésta a los fines que la justifican (art. 106.1 CE ).*

*En el presente supuesto se ha cumplido rituariamente un trámite, pero de forma insuficiente e inmotivada. Esta Sala desconoce si en el Decreto controvertido están comprometidos los principios de igualdad de trato y oportunidades por razón de género, pero lo cierto es que la Administración autonómica no lo explica debiendo hacerlo, vulnerando con ello los arts. 15 y 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, e incurriendo por tanto en un vicio de nulidad, cuyos efectos vendrán ligados a los pronunciamientos que seguidamente se harán sobre el fondo del litigio (...)*”.

En definitiva, y en una valoración conjunta de las precitadas resoluciones judiciales, podría concluirse la necesidad de incorporar en los Informes de impacto por razón de género una motivación específica y adecuada (que puede ser sucinta) acerca de la inexistencia de impacto de género, atendiendo, entre otros extremos, a las peculiaridades del sector regulado, a fin de entender cumplimentada la emisión del Informe de género. Las fórmulas estereotipadas limitadas a la mera declaración abstracta de inexistencia de impacto de género solo podrían resultar admisibles si del tenor y la materia objeto de regulación normativa pudiera desprenderse, de una manera indubitada y razonable, la inexistencia de impacto de género alguno (piénsese, por ejemplo, en el

Decreto 49/2005, de 4 de marzo, por el que se regula el pasaporte para perros, gatos y hurones), pues de lo contrario, y en la línea expuesta por la jurisprudencia, podría entenderse cumplido “*rituariamente un trámite, pero de forma insuficiente e inmotivada*”.

Téngase en cuenta que, como ha recordado la jurisprudencia, normas aparentemente neutras pueden tener realmente un impacto negativo en la política de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. Por ello, para evitar que sea posteriormente en el examen que efectúen los órganos consultivos o, incluso, en vía judicial, donde se evidencie la ausencia de una motivación suficiente y adecuada de la inexistencia de impacto de género, tales informes deberían incorporar, desde el momento de su emisión, la correspondiente motivación, y no confiarse a lo que, de forma aparentemente evidente o razonable, se desprende del texto normativo proyectado, aparentemente “neutro”.

### **V. Órgano competente para la emisión del informe sobre impacto de género.**

Por último, otra de las reflexiones que suscita la emisión de los Informes de género es la relativa al órgano administrativo que asume, o debería asumir, la competencia para su elaboración.

En primer lugar, y por cuanto afecta al Estado, el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007 no contiene previsión alguna al respecto. Por su parte, el artículo 1 del Real Decreto 1083/2009, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, dispone que “*El presente Real Decreto tiene por objeto desarrollar las previsiones contenidas en los artículos 22.2 y 24.1.a) y 24.1.b), párrafo segundo, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*”

*2. Las memorias, estudios e informes que se contemplan en los artículos a que se refiere el apartado anterior se incluirán en un único documento que se denominará «Memoria del análisis de impacto normativo», que deberá redactar el órgano o centro directivo proponente del proyecto normativo de forma simultánea a la elaboración de éste”.*

En el marco autonómico, algunas Comunidades Autónomas han atribuido la elaboración del Informe de Género al órgano competente en materia de igualdad de género, como las Illes Balears (artículo 7.g) de la Ley 12/2006, que lo atribuye al Instituto Balear de la Mujer) y Gali-



cia (artículos 7 y 8 de la Ley 7/2004, que lo atribuye al Servicio Gallego de Promoción de la Igualdad del Hombre y de la Mujer).

Por el contrario, otras Comunidades Autónomas prevén su emisión por el órgano o centro directivo encargado de la tramitación de la disposición normativa. Así, el artículo 3 del Decreto de la Diputación Foral de Bizkaia 141/2013, 19 de noviembre, por el que se fijan las Directrices en las que se recogen las pautas a seguir para la realización de la evaluación previa del impacto en función del género prevista en la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres, o el artículo 19.1 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, de Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco, entre otros.

La Comunidad Autónoma de Andalucía contiene una regulación específica, pues si bien el artículo 4.1 del Decreto andaluz 17/2012, por el que se regula la elaboración del Informe de Evaluación del Impacto de Género, atribuye la emisión de dicho informe *“al centro directivo competente para la iniciación del procedimiento de elaboración de la disposición de que se trate”*, el artículo 6 del mismo Decreto impone la remisión del citado Informe al Instituto Andaluz de la Mujer para que efectúe las alegaciones oportunas.

En la Comunitat Valenciana, ante la ausencia de previsión normativa específica, la emisión de los informes de género que, en la práctica, vienen incorporándose en los procedimientos de elaboración de disposiciones normativas, se redactan por los centros directivos encargados de su tramitación.

Sobre esta cuestión, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, en la precitada Sentencia nº 3429/2014, de 1 de octubre, señaló que *“El tercer motivo de impugnación por defecto procedimental tiene relación con la denuncia de omisión del informe de impacto de género.*

*En efecto, en el expediente administrativo consta en el folio 17 un informe de 20-2-2013 de la Directora General de personas con discapacidad y dependencia de la Consellería de Bienestar Social, en el que se dice que «en relación con el proyecto por el que se establece el régimen y las cuantías de los precios públicos a percibir en el ámbito de los servicios se informa que el mismo no tiene impacto de género alguno».*

*Así se reconoce por el Preámbulo del Decreto cuestionado cuando dice que «se ha incorporado al expediente el informe sobre su impacto por*



*razón de género, de acuerdo con lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres».*

*Podrá pensarse que la redacción de una disposición general es compleja y laboriosa, y se dirá que efectivamente se aportó al proyecto de Decreto un informe sobre impacto de género, pero habrá que estar de acuerdo en que un informe es otra cosa y este en particular es menos que nada.*

*En primer lugar, si la promotora del proyecto de Decreto es la Consellería de Bienestar Social, no se entiende que el informe lo haga una Directora General de la misma Consellería, convirtiendo en autoinforme lo que debiera ser un dictamen cualificado y objetivo sobre el impacto de género. La ajenidad y la especialidad eran requisitos lógicos y exigibles, y no se han cumplido. Ese informe debiera de haberlo realizado el cargo institucional que debiera velar por las políticas de igualdad de género, tal como previene el art. 19 de la LO 3/2007, de 22 de marzo. Por ejemplo, la Directora General de Familia y Mujer, competente a tal efecto a tenor del art. 11 del Decreto 193/2012, de 21 de diciembre...*

En línea con la doctrina expuesta por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, este Consell estima preferible la elaboración de los informes de género por el órgano administrativo de la Generalitat encargado de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, y ello en cuanto órgano especializado en la materia, ajeno a la norma proyectada y dotado de la información, documentación y datos necesarios para llevar a cabo un examen adecuado en materia de impacto de género. O en su caso, seguir el modelo previsto en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma que, sin perjuicio de la competencia del órgano promotor de la disposición normativa para elaborar el informe de género, este se remita junto al proyecto de disposición normativa al órgano de la Generalitat competente en materia de igualdad de género, para que formule, en su caso, las alegaciones u objeciones oportunas.

**VI. A modo de conclusión, las políticas de igualdad entre mujeres y hombres que competen a los poderes públicos se articulan, fundamentalmente, en la integración de la dimensión de género. Y a tal fin, se han desarrollado una serie de instrumentos o herramientas para garantizar la integración de la perspectiva de género en el conjunto de las acciones públicas.**

En el marco de la actividad normativa, los informes de impacto de género constituyen el mecanismo que permite la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, imponiendo la evaluación de los resultados que se pueden seguir de la aprobación del proyecto normativo desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

En la Comunitat Valenciana, a excepción de la previsión contenida en la disposición adicional trigésimotercera de la Ley 6/2013, de 26 de diciembre, en relación con el proceso de elaboración de los Presupuestos de la Generalitat, no existe, para los restantes proyectos normativos, una previsión expresa que imponga la emisión de los informes de género, lo que viene realizándose en la práctica por los distintos centros directivos promotores del proyecto normativo, con cita, con carácter general, de la Ley Orgánica 3/2007, de Igualdad.

En este marco, este Consell considera necesario incorporar la preceptividad de dicho informe en los procedimientos de elaboración de normas (artículos 42 y 43 de la Ley 5/1983, del Consell), de forma que el legislador asuma la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres como una finalidad perseguida en cada una de las normas del ordenamiento autonómico valenciano. Asimismo, se estima preferible atribuir la competencia para su elaboración al órgano de la Generalitat encargado de llevar a cabo la política de igualdad, o seguir el modelo previsto en los artículo 4 y 6 del Decreto andaluz 17/2012.

Es importante recordar la necesidad de que los informes de género se elaboren con rigor, motivándolos adecuadamente con arreglo a las directrices establecidas por la Unión Europea, y evitando fórmulas estereotipadas. Por último, y en consonancia con lo anterior, debería aprobarse en la Comunitat Valenciana una Guía Metodológica para favorecer la elaboración de los informes, dando así cumplimiento al mandato constitucional, recogido en el artículo 9.2 CE, de remover los obstáculos que impidan la igualdad real entre mujeres y hombres.

---

---

---

## V

### LA AUDIENCIA A LOS INTERESADOS ANTE EL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU, EN LOS PROCEDIMIENTOS SOMETIDOS A CONSULTA

---

#### I. Planteamiento de la cuestión: la audiencia a los directamente interesados ante el Consell Jurídic Consultiu en los expedientes sometidos a consulta.

El Reglamento del Consell Jurídic Consultiu, aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio, del Gobierno Valenciano, abre la posibilidad a que durante la tramitación de una consulta al Consell Jurídic Consultiu, los interesados formulen alegaciones, además de las que ya han tenido la oportunidad de presentar ante la Administración instructora. La primera referencia se contiene en la letra e) del artículo 23 del citado Reglamento. Este precepto regula las funciones del Presidente de la Institución en el ámbito gubernativo de la dirección del Consell Jurídic Consultiu. Literalmente, el meritado apartado atribuye al Presidente la facultad de

*«Conceder o denegar las audiencias a los directamente interesados conforme a lo dispuesto en este reglamento».*

Esta remisión al propio Reglamento no se corresponde con ningún otro precepto específico, por tanto, hay que residenciarla en las disposiciones generales respecto de las funciones del Presidente (arts. 20 y siguientes).

Existe, sin embargo, la previsión de una suerte de audiencia *cuificada* en el artículo 43 del Reglamento:

*«Los Letrados no tienen despacho con el público, pero podrán oír, con la autorización del Consejero-ponente, las observaciones o alegaciones que les hiciesen los interesados, sin manifestar nada en cuanto se relacione con el fondo de los asuntos.»*

Como se ve, este precepto establece la posibilidad de que los interesados puedan realizar alegaciones u observaciones de manera verbal ante el Letrado que tiene asignado el despacho del expediente en cuestión, configurándose esta posible audiencia como una excepción a la norma gene-

ral de ausencia de despacho público de los Letrados, y en buena lógica, siempre y cuando el Presidente haya dispuesto conceder la audiencia.

Por último, el artículo 15.2 de la Ley –reproducido en el Reglamento en su artículo 70– recoge la posibilidad de que expertos (Instituciones o personas) puedan informar ante él en asuntos que le han sido sometidos a consulta:

*«El Consell Jurídic Consultiu puede invitar a informar ante él, por escrito u oralmente, a los organismos o personas que tengan competencia técnica notoria en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a consulta (artículo 15.2 Ley).»*

En este caso, obviamente la naturaleza de la comparecencia, precisamente por su carácter técnico y por ser atribuida a un tercero, se aleja mucho de la figura de la audiencia que es objeto de esta reflexión.

De lo expuesto queda claro existen dos vías para que los interesados en los expedientes sometidos a consulta del Consell Jurídic Consultiu puedan formular alegaciones. Una vía, *ordinaria*, consistente en la vista del expediente y presentación por escrito de alegaciones; y otra, *extraordinaria* o *cualificada*, que se realiza mediante la exposición verbal de la posición del interesado ante el Letrado que tiene encomendado el despacho del expediente.

En ambos supuestos, se trata de un trámite de concesión facultativa para el Consell, pues así se prevé expresamente en el artículo 23.e) cuando se contempla la posible denegación; y en el artículo 43 al usarse la forma verbal alternativa *«podrán»*.

### II. La audiencia ante otros Órganos Consultivos.

En otros órganos consultivos también se contempla la posibilidad de que los interesados en un procedimiento puedan comparecer y formular alegaciones.

La regulación dista mucho de ser uniforme y el principal rasgo de esta diversidad puede encontrarse en la inexistencia de previsión en la normativa reguladora de los Consejos Consultivos del Principado de Asturias, Comunidad de Madrid, La Rioja, Euskadi o Cataluña (Comisión Jurídica Asesora), entre otros.

Pero también en la extensión con que los distintos cuerpos legales abordan la cuestión.

Así, destacan tres Órganos en cuya normativa se establece una regulación relativamente extensa del trámite. En el artículo 18.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado se establece que los directamente interesados podrán ser oídos en los asuntos sometidos a consulta; la audiencia se acordará por el Presidente de oficio o a instancia de parte. Se completa este precepto en el artículo 125 del Reglamento Orgánico de la Institución, en cuyo apartado segundo se establece que el Presidente fijará el plazo de la audiencia que, en todo caso, deberá otorgarse con vista del expediente en la sede del Consejo. Asimismo, se dispone que cuando la consulta tenga carácter urgente, el plazo lo fijará el Presidente oída la Sección.

La Ley del Consejo Consultivo de Andalucía contempla la posibilidad de audiencia de los interesados a instancia de parte en su artículo 27 *in fine*. El artículo 20.4.c) del Reglamento orgánico de este Consejo atribuye la potestad de acordar la concesión del trámite de audiencia al Presidente. Este mismo cuerpo legal concede a los Consejeros la propuesta de concesión de audiencia a los interesados –artículo 22.1.d)–. En el artículo 73 del Reglamento se contiene una regulación completa del trámite de audiencia que podrá concederse por el Presidente a instancia de parte –siempre que medie solicitud expresa–, o de oficio –cuando se considere que su intervención puede aportar elementos de juicio valiosos para la decisión del Consejo–. La audiencia se concederá con vista del expediente por un plazo inferior a tres días, pudiendo los interesados alegar por escrito.

En el Consejo Consultivo de Castilla y León, la audiencia se regula en el artículo 55 de su Reglamento orgánico en términos muy similares a los vistos, con las únicas salvedades del plazo, que se fija entre 10 y 15 días hábiles, salvo consultas urgentes; la iniciativa que corresponde a un Consejero o al Presidente; y finalmente, que la apertura de este plazo supone la suspensión del plazo de emisión del dictamen (artículo 52.4 Reglamento).

Por último, en el Reglamento del Consello Consultivo de Galicia contempla un régimen sustancialmente distinto del régimen de las audiencias. Así, en su artículo 51 se prevé que antes de que el ponente someta a la aprobación un proyecto de dictamen, se podrá proponer, de oficio, que sean oídos ante el Pleno o Sección los directamente interesados. Estos, por su parte también podrán solicitar ser oídos. En ambos

casos la decisión corresponde al órgano ante el que deben comparecer los interesados. Esta concesión de audiencia provocará la suspensión del plazo de emisión del dictamen (artículo 53 del Reglamento).

En otro grupo de Consejos Consultivos, su regulación contempla de manera diversa el trámite de audiencia, pero en general, como en el caso del Consell Jurídic Consultiu, de manera muy parca, y manteniendo ciertas divergencias.

En el artículo 24.2 de la Ley del Consejo Consultivo de Aragón se prevé también expresamente la posibilidad que la Institución conceda la audiencia a quienes ostenten un interés directo y legítimo *«si así lo solicitaran»*.

El Reglamento del Consejo Consultivo de las Illes Balears también contempla la posibilidad de conceder audiencia a los directamente interesados en términos similares al Consejo de Estado, si bien se fija un plazo máximo de 10 días.

Por último, la Ley (art. 10.4) y el Reglamento (artículo 48) del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, prevén la concesión de audiencia a instancia de parte o de oficio, a los interesados. La regulación de este Consejo también prevé la concesión de audiencia, en todo caso, cuando quien la solicite sea una de las autoridades que pueden formular consulta facultativa ante el Consejo.

En términos similares, respecto al Consejo de Navarra, el artículo 24 de su Ley reguladora prevé la audiencia a los interesados señalando que se concederá *«en todo caso»* a la Administración cuando *«esté directamente interesada en la consulta, y así lo manifieste»*.

La concesión de la audiencia, que en la mayor parte de los casos, será a instancia de parte, es, en general, una atribución del Presidente de la Institución, si bien en algunos casos, se da un cierto margen de participación al ponente.

### **III. La audiencia en los procedimientos administrativos en los que interviene el Consejo. Naturaleza.**

La audiencia a los interesados es un derecho que nace de la propia Constitución (art. 105) que establece una reserva de ley para su regu-

lación en dos tipos de procedimientos distintos, a saber, (I) directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten –art. 105.a)–; y (II) en el procedimiento administrativo –artículo 105.c)–.

La Ley ha dado cumplimiento a este mandato constitucional mediante la introducción de un trámite de audiencia a los interesados en los distintos procedimientos administrativos. Es el caso del trámite previsto en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este cuerpo legal, al regular la audiencia y los derechos de los interesados en la tramitación de los distintos expedientes prevé como norma general la audiencia una vez concluida la instrucción e inmediatamente antes de la redacción de la propuesta de resolución para que en plazo no inferior a diez días ni superior a quince, los interesados puedan alegar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes (art. 84.1 y 2). Esta audiencia se configura con carácter necesario en todo procedimiento administrativo hasta el punto que su omisión debida al órgano instructor puede generar indefensión en los interesados y, en consecuencia, ser causa de nulidad de lo actuado *ex* artículo 62.1.e) de la citada Ley Ritual.

En el artículo 84 de la Ley 30/1992 la audiencia se materializa en dos fases distintas. Por una parte la puesta de manifiesto del expediente al interesado, la *vista* (apartado 1) y por otra, la *audiencia* propiamente dicha, consistente en la posibilidad que se abre para el administrado para realizar un último escrito de alegaciones a partir de la vista del expediente completo. Tras este trámite, el instructor redactará la propuesta de resolución y la remitirá, en su caso, al Órgano Consultivo como último paso previo a la resolución del procedimiento. Así se recogía en el apartado segundo del artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, y así se prevé expresamente en el artículo 109 del Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Texto sometido a información pública el 16 de enero de 2015. Se proyecta en los siguientes términos: «*La audiencia a los interesados será anterior al informe del órgano competente para el asesoramiento jurídico o al Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma, en el caso que éstos formen parte del procedimiento.*»

Previamente al trámite de audiencia, la citada Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común prevé expresamente como derecho de los interesados la posibilidad de alegar cuanto estimen conveniente a sus intereses, en cualquier momento de la tramitación –artículo 35.e)–, estando la Administración obligada a tenerlo en cuenta en la resolución que finalmente se dicte.

En consecuencia, con la correcta instrucción del procedimiento cuando el expediente se remite al Consell Jurídic Consultiu, el interesado ya ha tenido oportunidad de alegar cuanto a su interés conviene, ha podido ver la integridad del expediente –e incluso, obtener copia del mismo–, e incorporar al procedimiento un pliego final de alegaciones. De tal suerte que el único trámite de cuyo contenido no tiene constancia el interesado es la propuesta de resolución de la Administración.

Ello es coherente con la naturaleza de la intervención del Consell Jurídic Consultiu en el procedimiento, ya que supone la introducción de un trámite esencial en aquel cuya finalidad es el control preventivo de la legalidad<sup>20</sup>, sin que ello signifique abrir un nuevo procedimiento administrativo, con una instrucción independiente.

Dado que la consulta al Consell Jurídic Consultiu en aquellos procedimientos en los que es preceptiva tiene lugar necesariamente una vez que se ha redactado la propuesta de resolución, no existe previsión formal de un trámite de audiencia a los interesados. Este dato confirma la naturaleza jurídica potestativa para el Órgano consultivo de este trámite de audiencia, como se verá.

El trámite de audiencia en los procedimientos administrativos viene definido, por tanto, por las características de necesidad y esencialidad, y un carácter teleológico vinculado a evitar la indefensión de los interesados. Estos rasgos, como se verá, no se dan en la audiencia ante los Órganos Consultivos.

La concesión de la audiencia es necesaria para la Administración, que solo podrá omitirla cuando no figuren en el procedimiento otros hechos, alegaciones o pruebas que las aducidas por el interesado o, cuando figu-

---

<sup>20</sup> Sentencia núm. 287/2013, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 26 de abril de 2013 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, recursos 31, 32 y 40/2011).



rando otros elementos distintos de los aportados por el interesado, estos no vayan a ser tenidos en cuenta en la resolución (artículo 84.4 de la Ley 30/1992). Sin embargo, para el interesado es un trámite optativo, pues podrá hacer uso de él o no, y así se constata en un gran número de expedientes remitidos al Consell Jurídic Consultiu, especialmente en materia de responsabilidad patrimonial, en los que los interesados no deducen alegaciones en este trámite.

Su ubicación al final de la instrucción responde a la necesidad de que el interesado pueda alegar lo que a su interés convenga a la vista de la totalidad de lo actuado en el procedimiento, tanto a su instancia, como de oficio, y antes que la Administración proceda a construir su razonamiento jurídico. De tal manera, que es un trámite que no puede ser sustituido ni desnaturalizado por las alegaciones que a lo largo de toda la instrucción ha realizado el interesado.

Es, por otra parte, un trámite esencial en el procedimiento. Su ausencia, cuando es imputable a la Administración, puede ser causa de nulidad de lo actuado, como se ha expuesto anteriormente. Ahora bien la jurisprudencia ha matizado esta potencia al vincularla directamente a la existencia de indefensión del interesado. En este sentido *«[d]esde la perspectiva constitucional, el derecho de audiencia está encaminado a hacer posible el correcto ejercicio del derecho de defensa y éste no se ve impedido o mermado por la omisión denunciada cuando ésta no resulta procedente para anudarse a la ausencia de un trámite que desemboque en la ineficacia del acto que se pretende, puesto que la omisión del trámite sólo determina la nulidad de actuaciones cuando efectivamente se produce indefensión, en coherencia con una reiterada jurisprudencia»*<sup>21</sup>.

De tal manera, que la ausencia del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo pierde su condición de vicio invalidante cuando el interesado ha podido conocer la integridad del expediente y formular sus alegaciones *«[e]ste trámite de audiencia, sólo da lugar, su omisión, a la anulación del acto recurrido cuando el Tribunal constata que la misma ha producido una auténtica situación de indefensión a los recurrentes. Y la parte apelante tuvo posibilidad no sólo de formular alegaciones sino que tuvo también la oportunidad de presentar documentos,*

---

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª, (recurso 4946/1996).

*consignar datos y aportar pruebas a través de los distintos escritos y recursos presentados»<sup>22</sup>.*

Consecuentemente, la audiencia responde en el procedimiento administrativo a una clara finalidad, dar la posibilidad al interesado de mantener su posición, desvirtuando, en su caso, aquellos elementos obrantes en el expediente que son contrarios a sus intereses. Y ello, teniendo en cuenta que la Administración no instruye el procedimiento desde una posición de un tercero imparcial, sino como una de las partes del mismo y, por tanto, con un determinado interés –el interés general– y desde una posición preferente respecto a los ciudadanos directamente interesados.

La defensa de los principios de interdicción de la arbitrariedad y de legalidad constituyen, en última instancia, la justificación de un trámite como el que ahora nos ocupa.

#### **IV. La audiencia ante el Consejo de los interesados en los procedimientos sometidos a su consulta.**

De lo dicho se sigue con claridad que la audiencia a los interesados no encuentra, como norma general, su mejor acomodo en el trámite de emisión del dictamen por el Consell Jurídic Consultiu, máxime si se tiene en cuenta que el dictamen de la Institución consultiva, aunque es la consecuencia de un procedimiento específico, se desarrolla como una fase específica del proceso general instruido por la Administración activa correspondiente.

Establecida así, de manera esquemática la naturaleza del trámite de audiencia en el procedimiento administrativo, procede adentrarnos en su caracterización cuando tiene lugar durante la tramitación de la consulta formulada al Consell Jurídic.

La primera cuestión a determinar es la posición del Consejo Consultivo en el procedimiento administrativo. Y esta no puede ser otra que la de un tercero, ajeno tanto a la posición de los interesados como a la de la Administración instructora. GARCÍA ÁLVAREZ sitúa los dictámenes

---

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (recurso 9871/1990).

del Consejo de Estado en la fase de resolución del procedimiento, esto es, una vez superado ya el trámite de informes propios de la fase de instrucción<sup>23</sup>, y cuando la Administración instructora ya ha fijado los hechos controvertidos y ha elevado una propuesta de resolución. En este punto del procedimiento los derechos de defensa y contradicción ya se deben haber materializado en las fases previas.

Buena prueba de ello es que es el propio Consell Jurídic Consultiu quien, en su análisis de los expedientes, detecta la ausencia de los trámites esenciales en el procedimiento como los informes administrativos o el trámite de audiencia. Tal es el caso, entre otros muchos, de los dictámenes 197/2014, de 10 de abril, y 469/2014, de 15 de julio, en cuyos procedimientos se omitió el preceptivo trámite de audiencia; el dictamen 577/2014, de 30 de octubre, por la ausencia de informes en los que se basaba la propuesta de resolución; el dictamen 606/2014, de 6 de noviembre, en cuya tramitación no se incorporó la historia clínica completa del reclamante; o el 670/2014, de 4 de diciembre, donde la Administración no practicó la prueba solicitada ni justificó su ausencia.

Así pues, cuando el Consell emite su dictamen, uno de los aspectos que analiza es el ajuste de lo actuado a lo dispuesto en las normas que rigen el correspondiente procedimiento, con especial énfasis en dos cuestiones: la integridad del expediente que se somete a estudio del CJC; y, la efectividad de los derechos de los interesados en cuanto a que no se dé indefensión de su posición.

Ahora bien, ello no obsta para establecer que no es el Consell a quien corresponde garantizar la ausencia de indefensión de los interesados, pues es esta una función que atañe, en primer lugar, a la Administración que instruye el procedimiento, y en su caso, a los Tribunales. El Consell, en este punto, solo tiene la facultad de poner de manifiesto esta falta de trámites esenciales por dos vías: reclamando a la Administración que complete el expediente ante el CJC; o bien emitiendo un dictamen de “procedimiento”, indicando a la Administración los elementos que faltan. En este segundo caso, salvo en los supuestos en los que el parecer del Órgano Consultivo es obstativo, la Administración puede dictar la resolución “oído el Consejo” y, por tanto, mantener la

---

<sup>23</sup> GARCÍA ÁLVAREZ, G. (1997), *Función consultiva y procedimiento (Régimen de los dictámenes del Consejo de Estado)*. Valencia: Tirant lo Blanch, pág. 24.

omisión de los trámites esenciales detectados. Fue este el caso de los dictámenes 336/2014, de 18 de junio y 670/2014, de 4 de diciembre.

En conclusión, el Consell Jurídic Consultiu no es la administración a quien corresponde *prima facie* la realización de los derechos procedimentales de los interesados en el procedimiento administrativo, si bien, su posición al final de la tramitación y su función de control, convierte al Consell en garante de los derechos de los ciudadanos. Si bien ello no puede realizarse mediante la sustitución de la Administración instructora, o mediante una suerte de convalidación de trámites que no han sido realizados en la fase de instrucción.

### V. Naturaleza de la audiencia ante el Consell Jurídic Consultiu.

En este contexto, el Reglamento del Consell Jurídic Consultiu, como se ha visto, habilita la posibilidad de que el Presidente de la Institución conceda a los interesados audiencia en el expediente que se tramita ante el Consell.

Esta situación se ha dado en el año 2014 en varios expedientes. Por ello el Pleno de la Institución considera oportuno reflexionar sobre su articulación.

#### A) El trámite de audiencia es potestativo para el Consell Jurídic Consultiu.

La primera cuestión a resolver es dilucidar el carácter de la audiencia solicitada por los interesados en el Consell Jurídic Consultiu. Ningún precepto de los que configuran el régimen jurídico del CJC, ni de los que regulan el procedimiento administrativo general apuntan a que estemos ante un trámite necesario en el procedimiento.

Como se ha visto, el trámite de audiencia –puesta de manifiesto del expediente y período de alegaciones– está claramente definido y determinado en el artículo 84 de la Ley 30/1992. A partir de este punto, la Ley no contempla la concesión de otro trámite de audiencia, con la única salvedad de la incorporación al procedimiento de nuevos elementos de juicio y que, por tanto, deben ser trasladados a los interesados. Esta última circunstancia también ha sido puesta de manifiesto por este Supremo Órgano consultivo de manera reiterada (entre otros, en el dictamen 197/2014, de 10 de abril).

En ningún caso, la propuesta de resolución o el dictamen del Consell Jurídic Consultiu tienen este carácter de elementos novedosos en el procedimiento cuyo desconocimiento por el interesado pueda suscitar su indefensión.

En este sentido, la letra e) del artículo 23 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu habla expresamente de la facultad del Presidente de “conceder o denegar”, sin mayores detalles, “las audiencias”, sin que la remisión al Reglamento que se contiene en este apartado aporte mayor concreción sobre la cuestión.

Al establecer en régimen de igualdad la concesión o la denegación de la audiencia se deduce que la voluntad de la norma es precisamente reforzar el carácter potestativo del trámite de audiencia ante el Consell Jurídic Consultiu. Es decir, su inclusión en el procedimiento que se sigue ante este Supremo Órgano Consultivo no es necesaria *ex lege*, pero del mismo modo, su mera solicitud por parte de un interesado sitúa a la Institución en la posición de atenderla necesariamente. Por lo que, una vez formulada la petición de audiencia, el Presidente podrá concederla o denegarla discrecionalmente pues no existe un criterio reglado al respecto.

Con todo y con ello, a través de esta reflexión, la Institución pretende dotar de claridad y seguridad a este trámite y, con ello, a la actuación del Consell Jurídic Consultiu en sus relaciones con los interesados en los expedientes que le son sometidos a consulta.

La concesión o denegación de la audiencia es una decisión que se formaliza mediante Resolución comunicada al solicitante, en la que se indicará el plazo atendiendo a la situación del expediente –si está pendiente de recepción de antecedentes, si la consulta se ha formulado con carácter urgente...–.

El Reglamento del Consell Jurídic Consultiu no prevé plazo para este trámite de audiencia, en sintonía con el Consejo de Estado y otros Consejos Consultivos, aunque la normativa de los Consejos Consultivos de Andalucía y Castilla y León sí que lo concreta. Este período que se concede a los interesados tiene el efecto de suspender *de facto* la tramitación del procedimiento de emisión de dictamen hasta tanto no se presenten las alegaciones que pueda formular el interesado. Sin embargo, el Reglamento de la Institución contempla expresamente la suspensión del plazo de emisión de dictamen (artículos 15.1 de la Ley y 71 del Regla-

mento) en otros supuestos, de tal suerte que el plazo que se otorga para la audiencia supone una reducción del tiempo de que dispone el Consell para emitir su dictamen y, por ello, necesariamente debe ser breve.

Esta circunstancia obliga a que en la Resolución de concesión del trámite de audiencia se deba establecer el plazo, que necesariamente ha de ser breve –en el Consejo de Estado se han llegado a conceder plazos por horas–. En este sentido, la práctica de la Institución es de concederlo por 5 días naturales.

Sin embargo, *de lege ferenda*, tanto en la Ley como en el Reglamento de el Consell Jurídic Consultiu, debería contemplarse la posibilidad de suspender también el plazo de emisión de dictamen en estos supuestos, precisamente, para garantizar un período razonable de estudio de los asuntos de manera destacada cuando la consulta tiene carácter urgente.

Por último, hay que señalar si la eventual denegación de la audiencia debería ser motivada o no.

La aplicación del artículo 54.1.f) de la Ley 30/1992 no deja margen para que esta denegación no contenga su sucinta motivación, pues estamos ante un acto dictado en ejercicio de potestades discrecionales del Presidente. Ahora bien, desde la experiencia de funcionamiento del Consell se considera establecer una serie de límites a la concesión de las audiencias so pena de que en aras de una práctica extremadamente garantista de los derechos de los interesados se generen disfunciones que, a la postre, suponen un perjuicio al interés general.

Así, es obvio que la audiencia solo se puede conceder cuando el expediente ya ha sido remitido, en su integridad, al Consell –si bien cabe la posibilidad, como se ha apuntado que tras la audiencia se proceda a requerir ampliación documental–, denegándose la audiencia en aquellos casos en los que por cualquier motivo, el interesado ha tenido conocimiento de la próxima remisión de la consulta. En este supuesto, será necesaria la reiteración de la petición.

El segundo límite hay que situarlo en la propio *iter* procedimental de la elaboración del dictamen. Es un criterio razonable que no se concedan audiencias en expedientes cuyo proyecto de dictamen ya ha sido incluido en el orden del día del Pleno, incluso si ha sido retirado o ha quedado sobre la mesa.

### B) El trámite de audiencia ante el Consell Jurídic Consultiu es de naturaleza rogada.

La audiencia ante el Consell está establecida, como ya se ha visto, a instancia de parte, no hay una automaticidad en su concesión, ni siquiera en los supuestos en los que esta no se ha producido en la fase de instrucción. Consecuentemente, solo previa petición de los interesados, se podrá conceder la audiencia.

Una vista a la regulación de la audiencia a los interesados en el ámbito de otros Consejos Consultivos pone de relieve que esta podrá ser acordada de oficio o a instancia de parte (artículos 18.1 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, o 73 del Reglamento del Consejo Consultivo de Andalucía). Sin embargo, la normativa reguladora del Consell Jurídic Consultiu no prevé expresamente que la audiencia a interesados pueda tener su origen en una decisión *ex officio* de la Institución –en este caso, del Presidente–, aunque tampoco se dice expresamente que deba ser a instancia de parte.

Por ello, la interpretación de la fórmula «*conceder o denegar*» que figurar en la letra e) del artículo 23 del Reglamento es clave para establecer el régimen jurídico de este trámite.

De una parte, es obvio que la denegación implica una necesaria solicitud previa. Ahora bien, este hecho no está implícito en el término «*conceder*», de tal manera que no es una interpretación carente de sentido aquella que permite al Presidente del Consell Jurídic Consultiu conceder, a iniciativa propia, o a propuesta de la ponencia, audiencia a interesados en un expediente cuando se juzgue oportuno para la adecuada apreciación de aquel. Ello no obstante, esta posible interpretación del precepto choca con la ausencia de carácter instructor del Consell Jurídic Consultiu, ya que el trámite previsto para los casos en los que se observa ausencia de documentación el expediente remitido al Consell es el previsto en el artículo 15.1 de la Ley –petición a la Administración de que complete el expediente– o la emisión de un «dictamen de procedimiento», siendo por tanto, la concesión de oficio de audiencia a interesados una opción extravagante.

De hecho, la práctica consolidada del Consell Jurídic Consultiu ha sido la de conceder audiencia exclusivamente a instancia de parte, evitando así subrogarse en la posición del instructor del procedimiento administrativo.

Una vez fijado el carácter rogado de la audiencia, hay que entrar a analizar ciertos aspectos de carácter formal.

La primera cuestión es que los interesados deben formular su solicitud de audiencia ante el Presidente por cualquiera de los medios admitidos en Derecho, y la condición de interesado deberá constar acreditada en el expediente, pues de lo contrario, la posición del Consell Jurídic Consultiu sería la de instructor según se desprende de los artículos 31 y 34 de la Ley 30/1992.

La naturaleza rogada de la audiencia ante el Consell Jurídic Consultiu impide que en los procedimientos con múltiples interesados, esta se conceda automáticamente a todos ellos a partir de la solicitud de uno o varios. Sin embargo, esta circunstancia, la existencia de una pluralidad de interesados, plantea un problema adicional, cual es qué debe hacerse cuando las solicitudes de audiencia se formulan de sucesivamente.

En este supuesto, que se dio en la tramitación del Expediente que dio lugar al dictamen 638/2014 de 20 de noviembre, se concedieron las audiencias de manera sucesiva. Ello no obstante, se procuró unificar los plazos de concesión evitando así un efecto «cascada» de las distintas audiencias con la consiguiente consecuencia de dilación en la emisión del dictamen. En todo caso, y dado que la concesión del trámite depende de la solicitud del interesado, para el Consell Jurídic Consultiu es complicada la planificación temporal de la audiencia cuando hay una diversidad de interesados.

Como se ha visto, esta circunstancia no afecta al derecho a la defensa de quienes no solicitan la audiencia, o no tienen conocimiento de que otros interesados la han solicitado, pues en la fase instructora se ha garantizado que no hay indefensión y, en todo caso, si en este momento se aportan al expediente nuevos elementos que les afecten, puede conllevar un dictamen «de procedimiento», y en todo caso, tendrán a su disposición los medios administrativos y jurisdiccionales oportunos para atacar la resolución que finalmente se adopte.

### **VI. Procedimiento.**

#### **A) Vista del expediente.**

El contenido del trámite de audiencia ante el Consell Jurídic Consultiu es doble. Por una parte, vista del expediente; y por otra, presentación



de alegaciones, que se incorporan al expediente y son objeto de estudio y análisis conjuntamente con el resto de elementos que conforman el procedimiento.

Respecto a la vista del expediente, esta se realiza en dependencias del Consell Jurídic Consultiu, bajo la supervisión de un funcionario y, en su caso, y siempre a solicitud del compareciente, se le podrán facilitar copias de aquellos documentos que considere de su interés. Esta solicitud, habida cuenta que el Consejo no es la Administración instructora, y en atención a los recursos con que cuenta, deberá hacerse de modo individualizado pues los interesados ya han tenido acceso al expediente en la fase de instrucción. De la vista del expediente se levantará la correspondiente diligencia, que se incorporará al expediente.

La puesta de manifiesto del expediente a los interesados constituye un hito relevante para la actividad del Consell. Ello es así porque en determinadas ocasiones, como por ejemplo en el expediente que dio lugar al dictamen 638/2014, de 20 de noviembre, permite que los interesados identifiquen documentos que no obran en el expediente remitido y que son trascendentes para la emisión del dictamen y que, sin embargo, por no tratarse de trámites preceptivos, su detección por el Consejo es muy compleja. Por tanto, que el interesado que conoce con detalle el expediente pueda comprobar, e incluso aportar, documentación que complete el expediente permite evitar litigiosidad posterior.

### B) Alegaciones.

Como consecuencia de esta vista del expediente, los interesados que comparecen ante el Consejo pueden, si lo estiman oportuno, plantear alegaciones, núcleo esencial del trámite de audiencia.

Estas alegaciones se incorporan al expediente y, en la medida en que aportan nuevos datos o argumentos, deben ser objeto de estudio y análisis específico por el Consell en el momento de formular su parecer. En todo caso, en el dictamen debe hacerse constar esta incidencia.

No obstante, la presentación del correspondiente pliego de alegaciones por los interesados en esta fase procedimental no debe, a juicio de esta Institución, y en consonancia con la práctica general de los Consejos Consultivos y del Consejo de Estado, conllevar la apertura de una nueva fase contradictoria entre la Administración instructora y el interesado, como ha puesto de relieve del Consell recientemente, y de

manera unánime, en el dictamen núm. 164/2015, de 15 de marzo. Ello es así por dos razones. En primer lugar por aplicación del principio de economía procesal, que implica evitar los trámites innecesarios. En segundo lugar porque el dictamen se emite sobre la totalidad del expediente y no solo sobre la propuesta de resolución, de tal manera que, el traslado a la Administración de las alegaciones solo podría comportar la elaboración de una nueva propuesta de resolución que en poco modificaría la integridad del expediente.

Además, la Administración no está vinculada por su propuesta de resolución, que podrá alterar en la resolución final a la vista del dictamen del Consell en el que se habrán tenido en cuenta las alegaciones de los interesados.

### **VII. La particularidad de la petición de audiencia en los expedientes relativos a proyectos normativos o consultas facultativas.**

#### **A) La audiencia en las consultas facultativas.**

Respecto a las consultas que se formulan con carácter facultativo la regla general es que en este tipo de procedimientos, habida cuenta de que no concluyen con una resolución administrativa, no se da la posición procesal del interesado que legitima la concesión de audiencia.

En consecuencia, las solicitudes en estos casos deberán ser rechazadas.

#### **B) Audiencia en procedimientos sobre proyectos normativos.**

En la tramitación de un procedimiento de carácter normativo, para la elaboración de una norma de carácter reglamentario, la Constitución también prevé la audiencia a los ciudadanos. En el ámbito de la Comunitat Valenciana, los artículos 48 y 52 del Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, regula la audiencia en los procedimientos de elaboración normativa, tanto en proyectos de disposiciones reglamentarias como en anteproyectos de ley.

En relación con los proyectos de normas reglamentarias, el trámite de audiencia a las personas interesadas está expresamente recogido en el apartado a) del artículo 105 de la Constitución, en concreto, a los ciu-

dadanos, directamente, o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en los procedimientos de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

En la Ley 30/1992, este mandato constitucional se despliega de manera escueta en el apartado 4 del artículo 86, y de manera un tanto confusa, pues lo enmarca en el precepto dedicado a la «información pública».

Al respecto, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 12 de febrero de 2002<sup>24</sup> distinguió entre audiencia a los interesados y información pública en los siguientes términos:

*«La primera, como ya ha quedado explicitado, la refiere la norma como una de las formas posibles de llevar a cabo la audiencia a los ciudadanos cuyos derechos o intereses legítimos resulten afectados por la disposición de que se trate, en tanto que la segunda, referida a la generalidad de los ciudadanos con independencia de que se afecten o no sus derechos o intereses legítimos, viene condicionada a que la naturaleza de la disposición aconseje llevarla a cabo.»*

Y añade que la audiencia a los ciudadanos que es siempre preceptiva, puede llevarse a cabo bien de forma directa, bien a través de organizaciones y asociaciones representativas reconocidas en la Ley.

Para encuadrar adecuadamente esta preceptiva audiencia a los interesados es necesario remitirse a la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, del Consell, que dispone en la letra c) del apartado primero de su artículo 43 lo siguiente:

*«Cuando el proyecto normativo afecte a la esfera de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, se dará audiencia al objeto de que en el plazo de quince días puedan presentar cuantas alegaciones consideren oportunas. No obstante, cuando el grupo de personas a las que pueda afectar el contenido de la disposición esté representada por organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendada la defensa de sus intereses, se entenderá cumplido el presente trámite con la consulta a dichas entidades.»*

---

<sup>24</sup> Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, recurso 160/2000.

*Los plazos indicados en el apartado precedente podrán ser reducidos a siete días por razones de urgencia.*

*No obstante, en los supuestos en que hayan participado en el proceso de elaboración del reglamento las organizaciones o asociaciones que ostenten la representación de colectivos o intereses sociales que puedan verse afectados por la disposición, así como en aquéllos en que graves razones de interés público, apreciadas por el órgano competente para la tramitación, así lo aconsejen, se podrá omitir el trámite de audiencia regulado en el presente apartado, dejando constancia de todo ello debidamente en el expediente.»*

Y, en coherencia con lo dispuesto en la Ley del Consell, el Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell, sobre la forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat, regula en sus artículos 48 y 52 este trámite de audiencia. La lectura conjunta de estos dos preceptos permite interpretar que en el ámbito de la Comunitat Valenciana, la audiencia directa a los ciudadanos interesados solo se producirá con carácter subsidiario cuando «no existan organizaciones o asociaciones legalmente constituidas que tengan encomendadas la defensa de sus intereses» (art. 52.2 del Decreto 24/2009), en cuyo caso se abrirá un período de información a través del *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*.

Por tanto, igual que en el supuesto de los expedientes sometidos a consulta del Consell Jurídic Consultiu en los que el resultado de la tramitación es un acto administrativo singular, también en los procedimientos de disposiciones de carácter general, corresponde al Consell señalar, en su caso, la ausencia de trámite de audiencia a los interesados o a las asociaciones que les representen.

Más allá de esta obligación de control de regularidad de la tramitación, cabe la posibilidad de que personas individualmente, entidades, o asociaciones representativas, soliciten la comparecencia ante del Consell Jurídic Consultiu para obtener vista del expediente y, en su caso, formular alegaciones, previa a la emisión del dictamen.

Al respecto hay que matizar algunas cuestiones. La primera es que como se ha indicado, no corresponde al Consell Jurídic Consultiu subsanar la omisión de trámites que no se han llevado a cabo por la Administración instructora (STS de 12 de febrero de 2002, citada). Por tanto,

si a raíz de una petición de comparecencia, el Consell detectase la omisión del trámite, podrá devolver el expediente a la Administración para que proceda a evacuarlo.

La segunda cuestión a tener en cuenta es que el trámite de audiencia se entiende cumplido cuando lo realizan las asociaciones o entidades constituidas legalmente que tengan encomendada la defensa de los intereses de los afectados. Circunstancia esta que, como ha establecido el Tribunal Supremo en la Sentencia de 12 de febrero de 2012 ya mencionada, impide que pueda considerarse que hay indefensión cuando han comparecido Colegios Profesionales pero no se ha dado audiencia a una asociación privada de empresarios, con interés evidente en la normativa que se tramitaba.

Por último, conviene reseñar que, frente a otro tipo de expedientes que son sometidos al criterio del Consell Jurídic Consultiu, tales como reclamaciones de responsabilidad patrimonial, revisiones de oficio, contratación..., en los supuestos de proyectos normativos no es necesario que el expediente concluya con la aprobación de una determinada norma. Y ello puede obedecer a variables tan diversas como que tras el dictamen del Consejo, el Gobierno considera oportuno no seguir adelante con un determinado proyecto reglamentario.

Estas circunstancias difuminan ciertamente la posición del interesado directamente en el expediente objeto de consulta al Consejo y, en este sentido, aconsejan un uso comedido de la facultad de conceder audiencia. Esta posición encuentra su razón, por una parte, en la dificultad de identificar a los “*directamente interesados*” en proyectos normativos que tienen, por definición, como destinatarios a la generalidad de los ciudadanos.

A mayor abundamiento, por los medios y plazos con los que trabaja el Consell Jurídic Consultiu sería absolutamente inviable conceder un plazo de audiencia los interesados en este tipo de procedimientos, más allá de proyectos normativos muy singulares.

En este sentido, conviene reseñar que la reciente Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, prevé la publicidad de los anteproyectos de ley y de los proyectos reglamentarios cuando se recabe el dictamen de los órganos consultivos –art. 9, apartado 2.1, letras b) y c)–. Asimismo, dispone en su artículo 44.1 el derecho específico de

ciudadanos y entidades a *«participar de manera real y efectiva en la elaboración, modificación y revisión de anteproyectos de ley, así como en las normas, planes, programas, procedimientos y otros instrumentos de planificación»* –letra b)– y a que *«se haga público el resultado definitivo del procedimiento en el que ha participado y se informe de las razones que sustenten las decisiones adoptadas y, en especial, la información relativa al proceso de participación pública»* –letra c)–; recogiendo los aspectos más significativos del trámite de «audiencia ciudadana» previsto en el artículo 18 de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, derogada por la Ley 2/2015.

### VIII. El despacho de los Letrados a los interesados.

Finalmente, debemos referirnos a la posibilidad prevista en el artículo 43 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu que prevé que los Letrados puedan oír, con la autorización del Consejero-ponente, las observaciones o alegaciones que les hiciesen los interesados, sin manifestar nada en cuanto se relacione con el fondo de los asuntos.

Es esta una facultad específica del Consell Jurídic Consultiu y a la que se ha recurrido con muy escasa frecuencia desde su constitución.

En cuanto a su procedimiento, se articula como la audiencia a los interesados, esto es, previa solicitud de parte al Presidente, quien resolverá sobre su concesión. En este sentido, en esta variante del trámite de audiencia ante el Consell, se introduce la autorización del Consejero-ponente. Este elemento hay que enmarcarlo dentro de las facultades de ordenación propias del Presidente de la Institución (art. 23 del Reglamento), y en consecuencia, la única virtualidad que tiene es la de autorizar al Letrado a atender las explicaciones verbales del compareciente.

La comparecencia se sustanciará en la sede de la Institución, ante el Letrado y, en su caso, el Consejero-ponente o el Secretario General, o Letrado en quien delegue, y consistirá necesariamente en la exposición verbal por parte del interesado sobre su posición en el procedimiento. El Letrado, en este caso, podrá pedir aclaraciones a lo expuesto, pero en ningún caso, expresar ningún tipo de información sobre la tramitación de la consulta ni adelantar el que puede ser el criterio del Consell. De la reunión deberá levantarse una diligencia que se incorporará al expediente.

Si bien cabe la posibilidad que el compareciente formule de manera verbal sus alegaciones en esta reunión, ello no impide en absoluto, que con posterioridad, en el plazo que se disponga, las presente por escrito. De tal suerte que este trámite no excluye el de presentación de alegaciones por escrito.

### **IX. Conclusiones.**

A modo de conclusión, hay que destacar que a lo largo de 2014 se ha incrementado, tanto en el Consell Jurídic Consultiu como en otros Consejos Consultivos, el número de solicitudes de audiencia por parte de interesados en expedientes sometidos a consulta.

Se trata de un derecho de los ciudadanos contemplado por la legislación y, obviamente, por la normativa que regula el Consell Jurídic Consultiu. Sin embargo, dado que esta Institución no tiene el carácter de Administración instructora de los procedimientos que son sometidos a su consulta, la configuración del derecho de audiencia adquiere contornos específicos.

Así, la audiencia a los interesados ante el Consell Jurídic Consultiu tiene carácter rogado, esto es, a instancia de parte en todo caso. Y su concesión es potestativa del Presidente, si bien deberá motivar sucintamente la negativa de la concesión. El plazo para la sustanciación del trámite de audiencia es necesariamente breve, habida cuenta que su concesión no comporta la interrupción legal del plazo de que dispone el Consell Jurídic Consultiu para emitir su dictamen.

En este sentido, la concesión del trámite de audiencia en sede del Consell Jurídic Consultiu debe realizarse de manera moderada y siempre teniendo en cuenta la naturaleza de los expedientes. Hay que insistir en que mientras el procedimiento está sometido al conocimiento del Consell Jurídic Consultiu no es el momento procesal para subsanar trámites necesarios omitidos en la instrucción.

---





---

---

## VI

### **LA FUNCIÓN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU SEGÚN LA LEY DE LA GENERALITAT 5/2014, DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE**

---

El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana atribuye a la Generalitat competencias exclusivas en materia de urbanismo y ordenación del territorio en su artículo 49.1.9ª.

En ejercicio de tales competencias se aprobó la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (en adelante, LOTUP), que fue publicada en el DOCV del siguiente día 31, entrando en vigor a los 20 días naturales siguientes a su publicación.

La LOTUP deroga expresamente diversas normas, entre las que merecen destacarse: la Ley 4/2004, de 30 de junio, Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje; la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable; la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana (LUV); o, el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística (ROGTU), aprobado por Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell.

De la comparación de la LOTUP con la regulación legal anteriormente vigente en las citadas materias se deduce con facilidad la ampliación de los supuestos en los que resulta preceptivo el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, si bien en todos los supuestos ese Dictamen ahora no tiene carácter vinculante ni obstativo.

A continuación se analizan los supuestos en los que la LOTUP reclama la intervención preceptiva del Consell Jurídic Consultiu.

#### **I. Extinción anormal de los PAI o de los PAA.**

En cuanto a la extinción anormal del PAI o del PAA, gestionados indirectamente a través de agente urbanizador externo, la LOTUP prevé

que se pueda producir por causas ajenas a las partes (fuerza mayor), o imputables al contratista (por ej. por caducidad; por resolución del contrato porque el urbanizador incumpla gravemente sus compromisos, o renuncie injustificadamente; o porque esté inactivo injustificadamente durante un periodo de 6 meses o 9 alternos), o a la Administración (por ejemplo, por renuncia de la Administración a la programación, o por cambio legítimo en los criterios de planeamiento o programación), y, además, esa extinción puede producirse de conformidad o no con el urbanizador (artículos 163 y siguientes LOTUP).

El Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en acrónimo, TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y, la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (en adelante, LCJC), únicamente exigen el dictamen para los supuestos de *“resolución”* de los contratos públicos *“cuando se formule oposición por parte del contratista”* (artículos 211.3.a) TRLCSP y 10.8.c) LCJC).

Sin embargo, la LOTUP señala su carácter preceptivo para los supuestos de *“remoción”* del urbanizador *“sin mutuo acuerdo o con reconocimiento de derecho a indemnización”* (artículos 164.1 y 168.5 LOTUP), por lo que la regla general será que la resolución del contrato público que celebre la Administración exigirá el dictamen, salvo que se resuelva el contrato por la causa de mutuo acuerdo expresamente prevista en la legislación de contratación pública, con los requisitos allí recogidos, y siempre que, además, ese mutuo acuerdo no conlleve derecho a indemnización (ya de la Administración, ya del contratista).

Por tanto, para que no sea preceptivo el dictamen, será necesario que la Administración Pública resuelva el contrato con la conformidad del contratista, en atención a que *“no concurra otra causa de resolución que sea imputable al contratista”* y a que *“razones de interés público hagan innecesaria o inconveniente la permanencia del contrato”* (artículos 223.c) y 224.4 del TRLCSP).

Por otra parte, la Administración que pretenda resolver el contrato de mutuo acuerdo no puede presumir que el contratista presta su conformidad por el mero hecho de que esté no formule expresamente su oposición cuando se le dé trámite de audiencia para realizar alegaciones, dado el carácter formal de la contratación pública que exige la formalización de los acuerdos contractuales en documento administrativo, y

excluye la celebración de acuerdos verbales, salvo que se trate de la contratación de emergencia (artículos 28.1 y 156 TRLCSP)<sup>25</sup>.

Por otra parte, ha de matizarse que el precepto exige el dictamen siempre que suponga el reconocimiento del derecho a “indemnización” por los daños y perjuicios derivados de la extinción anormal, concepto este distinto al de “contraprestación” o “contravalor” que pueda corresponder al urbanizador por los servicios, obras o suministros que pueda haber efectuado de conformidad y a satisfacción de la Administración. Por tanto, siguiendo una interpretación estricta, si existe mutuo acuerdo y además no hay reconocimiento del derecho a indemnización en favor de ninguna de las partes, el dictamen no será preceptivo aunque proceda el abono de compensaciones económicas como contrapartida por las prestaciones ya ejecutadas correctamente por el contratista antes de la extinción del contrato.

Además, la LOTUP fija expresamente en 6 meses el plazo máximo para resolver y notificar la resolución de los PAI o de los PAA, lo que supone un plazo mayor que el anteriormente existente, puesto que la legislación urbanística valenciana no lo fijaba, y, se aplicaba el plazo residual de tres meses contemplado en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de acuerdo con la jurisprudencia como, por ejemplo, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de septiembre de 2009<sup>26</sup>, donde se indicaba que

---

<sup>25</sup> Incluso, aunque está prohibición del acuerdo verbal no existiese en la legislación de contratación pública, debe recordarse que en cuanto a la celebración de contratos, la jurisprudencia civil considera que el consentimiento ha de ser expreso (escrito u oral), o derivarse de hechos concluyentes (“*facta concludentia*”) de los que se deduzca razonablemente según los usos sociales y el tráfico jurídico, siendo excepcional reconocer al silencio valor de declaración contractual, en la medida en que, entre otros requisitos, se precisa que el sujeto que guarda silencio tenga el deber de manifestarse (STS de 18 de octubre de 1982).

Por tanto, tampoco sería adecuado interpretar que, ante la comunicación de la Administración de su voluntad de extinguir el contrato por mutuo acuerdo y la concesión de plazo para formular alegaciones, el silencio del agente urbanizador supusiera su aquiescencia, puesto que la legislación de procedimiento administrativo general reconoce el derecho a formular alegaciones, pero no impone el deber de formularlas, de tal manera que podrá impugnar el acto de resolución contractual que eventualmente se dicte aunque no se hubiera opuesto formalmente a la extinción. Como indica la STS de 25 de enero de 1961, Sala Civil, “*el consentimiento tácito exige la realidad de un acto que ponga de relieve el deseo o voluntad del agente, no teniendo tal alcance el mero conocimiento que es enterarse de aquello que se le hace saber o presenta, pero no permiso o conformidad*”.

<sup>26</sup> Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª (recurso 327/2008).

*“al haberse iniciado de oficio por el órgano de contratación competente para ello el procedimiento de resolución del contrato, y atendiendo a la obligación de resolver y notificar su resolución que a las Administraciones Públicas impone el art. 42 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, la Administración hubo de resolver el procedimiento dentro de plazo, que al no estar establecido por su norma reguladora la Ley lo fija en tres meses en el artículo citado”.*

### **II. Modificaciones del planeamiento urbanístico que supongan diferente calificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres.**

Respecto a las modificaciones del planeamiento urbanístico que supongan diferente calificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, la LOTUP, tanto si esas novaciones afectan a planes o programas sujetos a evaluación ambiental y territorial y estratégica como si no están sujetas a dicha evaluación, exige el *“dictamen previo del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana”*, pero hace desaparecer su carácter obstativo (artículos 55.7, 57.1.d) y 63.2 LOTUP), a diferencia de la LUV que exigía que el informe de nuestra Institución fuera *“favorable”* en esos casos (artículo 94.4 LUV).

En definitiva, en este punto la LOTUP se ha hecho eco de la recomendación contenida en la Memoria del Consell Jurídic correspondiente al año 2013, en la que se afirmaba que por *“la compleja problemática jurídica y práctica que plantean los informes vinculantes u obstativos de las Instituciones Consultivas”*, se estimaba que *“el papel del Consejo de Estado y del resto de Órganos Consultivos debería ser el de actuar, exclusivamente, como órgano asesor o consultivo, nunca como órgano «cuasidecisor»*, y, en atención a ello, consideró *“acertado que en el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana se haya suprimido el carácter obstativo del dictamen del Consell Jurídic Consultiu, respecto de la modificación del planeamiento que afecte a zonas verdes o espacios libres”*.

### **III. Modificaciones del PAI o del PAA, cuando suponga que su cuantía, aislada o acumulativamente, sea igual o superior al 10 % del precio primitivo del contrato, o a 6 millones de euros.**

Desde el punto de vista de la contratación pública es absolutamente relevante el papel del Consell Jurídic Consultiu para velar por el adecuado cumplimiento de la normativa de contratación del sector público, tanto comunitaria como española, en especial, para salvaguardar que los típicos principios que son de aplicación en la licitación y adjudicación de esos contratos (publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación) no se vean vulnerados como consecuencia de modificaciones contractuales sobrevenidas.

Hasta ahora se contemplaba la necesidad de nuestro informe para las modificaciones de los contratos suscritos con el agente urbanizador de un PAI o de un PAA, en atención a la causa general recogida en el artículo 211.3.b) TRLCSP, es decir, para las *“modificaciones del contrato, cuando su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 10 por ciento del precio primitivo del contrato, cuando éste sea igual o superior a 6.000.000 de euros”*. Por tanto, era exigible el dictamen cuando concudiesen simultáneamente ambos requisitos: modificación igual o superior a un 10 % y contrato de precio original superior a 6 millones de euros.

Sin embargo, ahora la LOTUP exige el dictamen *“cuando la modificación suponga que su cuantía, aislada o acumulativamente, sea igual o superior al diez por cien del precio primitivo del contrato o a seis millones de euros”*.

Por tanto, ahora se amplían los supuestos en los que será necesario el dictamen, ya que este será preceptivo:

- 1º) Cuando la modificación (aislada o acumulativamente) sea igual o superior al 10 % del precio primitivo del contrato, con independencia de cuál sea la cuantía del contrato original, es decir, aunque sea inferior a 6 millones de euros, o,
- 2º) Cuando la modificación (aislada o acumulativamente) sea igual o superior a 6 millones de euros), aunque suponga un porcentaje de modificación del precio primitivo del contrato inferior al 10 %.

En consecuencia, la LOTUP ha respetado el ámbito mínimo y básico en el que es necesario el dictamen del Órgano Consultivo previsto en el artículo 211.3.b) TRLCSP, y, en ejercicio de sus competencias ha dado un alcance mayor a esa exigencia de informe para modificaciones cuan-

titativamente importantes (para las de cuantía igual o superior a 6 millones de euros).

No cabe duda de que la primera de las causas (porcentaje igual o superior al 10 %) remite a la modalidad de gestión indirecta porque lo aplica sobre el importe del contrato originario, por lo que no será de aplicación a las modificaciones de PAI que se gestionan directamente o por los propietarios afectados.

Pero, en cuanto a la segunda (modificación igual o superior a 6.000.000 de euros) al no especificar que ese importe es el relativo al de un contrato sino venir referido al PAI y estar el artículo incluido dentro de una Sección genérica de la LOTUP (*“Disposiciones generales de aplicación a la ejecución de los programas de actuación integrada”*) no relacionada específicamente con los PAI de gestión indirecta, pudiera pensarse que el dictamen es preceptivo también cuando la modificación de ese calado económico afecte a una gestión directa del PAI por la propia Administración o por sus entidades instrumentales, o a una gestión por los propietarios (artículo 113 y siguientes LOTUP).

Sin embargo, nos decantamos por considerar que esa duda interpretativa ha de ser resuelta en el sentido de que el dictamen no será preceptivo cuando el PAI o el PAA cuya modificación se pretende no supone una modificación de un contrato con un agente urbanizador. En primer lugar, porque el propio artículo 136 LOTUP, dedicado al procedimiento de modificación de los PAI, exige como trámite necesario previo a la modificación la *“audiencia al urbanizador y, en su caso, a la entidad avalista”*, por lo que parte de la base de que ese Programa se gestiona indirectamente a través de un agente urbanizador. Y, en segundo lugar, porque el artículo 135 LOTUP, relativo a la modificación de los PAI, parece estar estableciendo limitaciones a tal tipo de modificaciones desde la perspectiva de la contratación pública como garantía de los principios tradicionales (publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación).

En efecto, el artículo 135.1 LOTUP, siguiendo la misma orientación que los artículos 105 y siguientes TRLCSP, sólo admite como regla general las modificaciones de los PAI cuando estén previstas en las bases de programación (bases que son objeto de publicación para los interesados en ser adjudicatarios del PAI y en las que se incluyen los requisitos de solvencia técnica y económica para participar en el proceso de selección del urbanizador, etc.) y obedezcan a razones de interés

público, mientras que tienen carácter excepcional las modificaciones no previstas en las bases de programación, y, sólo pueden operar en atención a circunstancias tasadas. Además, en parecidos términos al TRLCSP, la LOTUP establece prohibiciones expresas para las modificaciones de PAI, que están directamente conectadas con preservar tales principios, (por ej. que con la modificación se pretenda ampliar el objeto del PAI a finalidades nuevas no contempladas en la documentación preparatoria, o que se alteren las condiciones esenciales de la licitación o adjudicación, o que pueda presumirse que, de haber sido conocida previamente la modificación, hubiesen concurrido al procedimiento de adjudicación otros interesados, o que los licitadores que tomaron parte en el mismo hubieran presentado alternativas técnicas o proposiciones jurídico-económicas sustancialmente diferentes a las formuladas).

---

