



Consell Jurídic Consultiu
de la Comunitat Valenciana

MEMÒRIA DE 2014



Consell Jurídic Consultiu
de la Comunitat Valenciana

MEMÒRIA DE 2014

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

VALÈNCIA, 2015

Edita: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Producció gràfica: Guada Impresores, S. L.

Maquetació: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

ÍNDEX

Presentació

Introducció

Primera part

EXPOSICIÓ DE L'ACTIVITAT DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DURANT L'ANY 2014

I – Composició del Consell Jurídic Consultiu.....	21
II – Organigrama del Consell Jurídic Consultiu	23
III – Funció consultiva	25
A) Estadística d'assumptes dictaminats (1 de gener a 31 de desembre de 2014).....	26
B) Estadística d'assumptes sotmesos a consulta (1 de gener a 31 de desembre de 2014)	47
IV – Activitat no consultiva del Consell Jurídic Consultiu	51
A) Acords	51
B) Activitats formatives	53
C) <i>Revista Española de la Función Consultiva</i>	54
D) Convenis de cooperació per a la realització de pràctiques formatives en el Consell Jurídic Consultiu per estudiants universitaris	57
E) Relacions institucionals i protocol	59
V – Personal i infraestructura	67
A) Consellers i Secretari General	67
B) Lletrats.....	68
C) Biblioteca	68
D) Informàtica i Bases de dades	70
E) Gestió economicofinancera	71
F) Personal	71

G) Contractació	72
H) Registre	73

Segona part

OBSERVACIONS I SUGGERIMENTS

I – Introducció	77
II – La suspensió del termini per a resoldre i notificar per petició de diversos informes determinants en un mateix procediment administratiu. En especial, anàlisi del termini màxim legal de suspensió.....	81
- Petició simultània d'informes determinants a òrgans o institucions diverses, quan siguen susceptibles legalment i materialment de sol·licitar-se al mateix temps	83
- Que no puguem demanar-se simultàniament els informes determinants a diversos òrgans o institucions, sinó que algun o alguns d'ells han de sol·licitar-se després de la pràctica dels anteriors o després de la instrucció prèvia de la resta del procediment.....	86
- Petició a un mateix òrgan o institució en moments temporals diferents del seu informe determinant.....	88
III – La modificació del planejament urbanístic que afecta les zones verdes i la clàusula <i>stand still</i>	91
- Les garanties procedimentals	93
- Els condicionaments substantius	95
- Les tècniques urbanístiques que protegeixen les zones verdes	97
- La denominada clàusula <i>stand still</i>	101
IV – Informe d'impacte de gènere en la normativa estatal i autonòmica valenciana.....	107
- Introducció	107
- Caràcter preceptiu de l'Informe d'Impacte per raó de gènere en la normativa estatal i en la de la Comunitat Valenciana.....	108
- Conseqüències de l'omissió de l'Informe d'Impacte per raó de gènere.....	116
- Contingut dels informes d'Impacte per raó de gènere	119

- Òrgan competent per a l'emissió de l'Informe sobre impacte de gènere.....	124
- A manera de conclusió.....	127
V – L'audiència als interessats davant el Consell Jurídic Consultiu, en els procediments sotmesos a consulta	129
- Plantejament de la qüestió: l'audiència als directament interessats davant del Consell Jurídic Consultiu en els expedients sotmesos a consulta	129
- L'audiència davant d'altres òrgans consultius	130
- L'audiència en els procediments administratius en què intervé el Consell. Naturalesa	132
- L'audiència davant del Consell dels interessats en els procediments sotmesos a la seua consulta.....	136
- Naturalesa de l'audiència davant del Consell Jurídic Consultiu	138
- Procediment	142
- La particularitat de la petició d'audiència en els expedients relatius a projectes normatius o consultes facultatives.....	144
- El despatx dels lletrats als interessats	147
- Conclusions	148
VI – La funció del Consell Jurídic Consultiu segons la Llei de la Generalitat 5/2014, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge	151
- Extinció anormal dels PAI o dels PAA.....	151
- Modificacions del planejament urbanístic que suposen diferent qualificació o ús urbanístic de les zones verdes o espais lliures	154
- Modificacions del PAI o del PAA, quan supose que la quantia, aïlladament o acumulativament, siga igual o superior al 10% del preu primitiu del contracte, o a 6 milions d'euros	154

PRESENTACIÓ

PRESENTACIÓ

La Memòria que anualment eleva el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana al Consell de la Generalitat i a les Corts a complir el mandat contingut en l'article 77 del Reglament de la Institució, i amb ella, es produïx la rendició de comptes a la societat de l'activitat exercida per esta Institució estatutària en l'exercici precedent.

Durant l'any 2014, del qual es ret compte en esta Memòria, el Consell Jurídic Consultiu ha desenrotllat l'alta funció consultiva que té encomanada. Durant este període s'han emés 742 dictàmens i s'han rebut 789 consultes. Es tracta d'un increment moderat respecte de les dades de 2013. L'activitat d'este Suprem Òrgan Consultiu és un paràmetre que permet conèixer diferents aspectes de la societat a la qual servix. El contrast entre els anys 2013 i 2014 és bon exemple d'això, s'observen tendències significatives.

En primer lloc, en 2014 s'ha produït un descens del 10 % en els assumptes dictaminats a partir de sol·licituds d'indemnització per danys i perjudicis enfront de l'Administració, disminució tant en termes absoluts com en termes relatius. Al contrari, s'ha produït un increment substancial en els assumptes relacionats amb contractació administrativa.

També s'observa un significatiu repunt de les revisions d'ofici, que suposen en este exercici el 10,11 % dels assumptes dictaminats.

Durant 2014 l'Administració Autònoma ha incrementat la seua labor normativa, de tal manera que en el període del qual dóna compte esta Memòria s'han dictaminat 13 avantprojectes de llei i 91 projectes reglamentaris. Alguns d'ells tan rellevants com els avantprojectes de la Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge, de la Llei de Ports, de la Llei de Salut o de la Llei d'Hisenda Pública, del Sector Públic Instrumental i de Subvencions, entre altres. Alguns d'estos textos s'emmarquen en un procés de simplificació i racionalització normativa reclamat reiteradament per este Consell Jurídic Consultiu per aconseguir una major claredat i seguretat jurídica en les normes.

Quant a les autoritats consultants, en les pàgines que segueixen, s'observa amb claredat com este Consell ha evolucionat de ser quasi exclusivament l'Òrgan consultiu del Govern valencià a ser, a més el del con-

junt de les administracions públiques valencianes. En 2014, el volum de dictàmens emesos en consultes formulades per la Generalitat i per les entitats locals ha sigut molt semblant, i a elles cal sumar les consultes formulades per les universitats públiques i altres entitats de Dret Públic.

La realitat que s'exposa en estes pàgines evidencia la rellevància d'un òrgan com el Consell Jurídic Consultiu dins de l'entramat institucional de l'autogovern valencià. La seua existència implica un contrapés necessari a l'Administració activa que, d'una banda, constituïx una salvaguarda dels drets dels ciutadans en les seues relacions amb els poders públics; i d'una altra, s'erigix en una garantia de l'eficàcia i eficiència de l'Administració en la mesura que el seu consell evita una conflictivitat jurídica que, necessàriament, comporta el consum de recursos públics.

Assistim a un moment de canvi social i institucional d'una intensitat desconeguda des de l'adveniment de la Democràcia a finals dels anys 70 del segle passat. El debat públic s'articula entorn de noves maneres d'actuar dels poders públics i, especialment, de l'Administració. La creació de nous canals de comunicació entre ciutadans i Administració, l'esforç d'esta per aconseguir una gestió més eficient, transparent i participativa dels recursos públics i la implicació del conjunt de la societat en la presa de decisions, suposa una sèrie de reptes als quals l'Administració Consultiva no pot ser aliena.

No obstant això, l'exercici eficaç de la funció consultiva exigix uns temps i uns terminis que s'allunyen, ben sovint, de la immediatesa pròpia del debat polític i social. La garantia de l'Estat de dret, i amb ell dels drets i llibertats dels ciutadans, funció esta que se situa en la mateixa base de la funció consultiva, requerix un ampli marge d'independència.

Esta independència ha de ser de criteri, de tal manera que l'Òrgan Consultiu pugua expressar el seu parer amb total llibertat i només vinculat per l'Ordenament Jurídic, com resa el nostre emblema «*Secundum Patriae Supremes Leges*». A fi de garantir esta posició, el legislador ha dotat estos òrgans d'un estatut jurídic específic en el qual destaquen la seua autonomia funcional i orgànica, i la inamovibilitat i independència dels quals tenen encomanat la funció d'alt assessorament.

Un assessorament que es funda només en Dret i no en circumstàncies polítiques, socials o econòmiques. És este un tret que hem d'assumir plenament els que expressem el parer de la Institució, i evitar sense embuts convertir-nos en corretja de transmissió d'interessos espuris. Però també han d'assumir esta condició del Consell els que des de fora d'este puguen tindre la temptació d'intentar condicionar o orientar el sentit dels seus pronunciaments. Els dictàmens del Consell Jurídic Consultiu tenen la seua justificació i la seua essència precisament en esta limitació al Dret, perquè en cas contrari, el Consell Jurídic Consultiu estaria desnaturalitzant les seues funcions.

Per això, el parer dels Òrgans Consultius, ja siga el Consell d'Estat, ja este Consell Jurídic Consultiu s'emmarca en les coordenades fixades per les lleis, elaborades per qui democràticament està legitimat per a això. Cert és que la normativa que regula el Consell Jurídic Consultiu permet que l'autoritat consultant demane el criteri d'este Òrgan quant a aspectes d'oportunitat, però la realitat és que les administracions valencianes rares vegades han fet ús d'esta facultat, la qual cosa certament facilita l'acció del Consell en l'exercici de les seues funcions.

En l'àmbit de qui consulta queda atendre o no el consell que rep. Precisament, el principal tret del dictamen és el seu caràcter no vinculant en Dret. En este sentit, la Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge de la Comunitat Valenciana ha suprimit el caràcter obstatiu del dictamen del Consell Jurídic Consultiu en relació amb certs procediments urbanístics. D'esta manera, la decisió queda totalment en mans de l'Administració activa, com va reclamar este Consell, sense anar més lluny, en la Memòria de 2013. Actualment, l'únic procediment en què persistix el caràcter obstatiu del dictamen de l'Òrgan Consultiu és el de la revisió d'ofici d'actes nuls, atés el seu caràcter excepcional i exorbitant.

La vinculació entre el consell i la decisió cal buscar-la en *l'auctoritas* jurídica que qui consulta, i especialment els agents jurídics i la societat, reconeixen a qui emet el parer. El volum de consultes facultatives que es formulen posa en relleu que este és un fet contrastat respecte del Consell Jurídic Consultiu.

La Memòria que prologuen estes paraules és, juntament amb la Doctrina Legal que l'acompanya, la rendició de comptes d'esta Institució –la Llei de creació de la qual va complir vint anys el 19 de desembre de 2014– a la societat a la qual servix i a la qual es deu, i a les Adminis-

tracions de la qual aconsella amb lleialtat i independència per a garantir el benestar, l'encert i l'oportunitat de les seues decisions i, per damunt de tot, l'imperi de la Llei.

Vicente Garrido Mayol
President

INTRODUCCIÓ

INTRODUCCIÓ

La present Memòria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, corresponent a l'any 2014, va ser aprovada pel Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en sessió pública i extraordinària celebrada el dia 30 d'abril de 2015.

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

«Anualment, el Consell Jurídic Consultiu elevarà al Govern Valencià una memòria en la qual, amb el motiu d'exposar l'activitat del Consell Jurídic Consultiu en el període anterior, podrà recollir les observacions sobre el funcionament dels servicis públics resulten dels assumptes consultats, i els suggeriments de disposicions generals i mesures a adoptar per al millor funcionament de l'administració».

Primera part

**EXPOSICIÓ DE L'ACTIVITAT DEL
CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA COMUNITAT VALENCIANA
DURANT L'ANY 2014**

I

COMPOSICIÓ DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU 31 de desembre de 2014

President

Hble. Sr. Vicente Garrido Mayol

Conseller-Vicepresident

Il·lm. Sr. José Díez Cuquerella

Consellers

Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz

Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Liso

Il·lm. Sr. Federico Fernández Roldán¹

Il·lma. Sra. Margarita Soler Sánchez²

Conseller nat

Molt Hble. Sr. Francisco Camps Ortiz

Secretari General

Il·lm. Sr. Ferran García i Mengual

SECCIONS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU 31 de desembre de 2014

L'article 63 del Reglament del Consell Jurídic Consultiu preveu l'existència de cinc seccions permanents, presidida cada una d'elles per

1 L'Il·lm. Sr. Federico Fernández Roldán va prendre possessió del seu càrrec el dia 27 de febrer de 2014.

2 La Il·lma. Sra. Margarita Soler Sánchez va prendre possessió del seu càrrec el dia 25 de setembre de 2014.

COMPOSICIÓ DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

un Conseller electiu i integrades per un o més lletrats. La seua començada és l'elaboració dels projectes de dictamen, sense perjudici de les ponències assumides pel President.

Secció 1^a - Il·lm. Sr. José Díez Cuquerella

Secció 2^a - Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz

Secció 3^a - Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Liso

Secció 4^a - Il·lm. Sr. Federico Fernández Roldán

Secció 5^a - Il·lma. Sra. Margarita Soler Sánchez

LLETRATS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU 31 de desembre de 2014

*Lletrada Major*³

Sra. Patricia Boix Mañó

Lletrats

Sra. Bárbara Aranda Carles (excedent)

Sra. Pau Monzó Báguena

Sra. Constanza Sánchez Henares (excedent)

Sra. Teresa Vidal Martín

Sr. Artur Fontana Puig

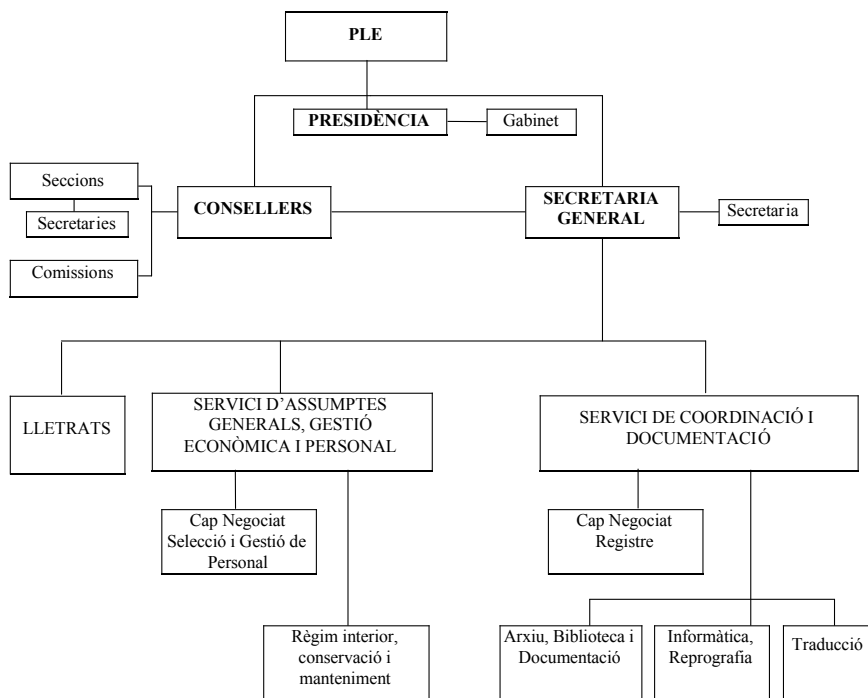
Sr. José Hoyo Rodrigo

Sr. José Carlos Navarro Ruiz

³ El Ple de la Institució va acordar el 13 de novembre de 2014 la creació de la figura del Lletrat Major del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana. En compliment d'este Acord, i per Resolució del President de la Institució de 14 de novembre, oït el Ple, es va designar Lletrada Major del Consell Jurídic Consultiu la Sra. Patricia Boix Mañó.

II

ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU



III

FUNCIÓ CONSULTIVA

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

Any	Consultes rebudes	Dictàmens aprovats
<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 D'ASSUMPTES DICTAMINATS (1 DE GENER DE 2014 A 31 DE DESEMBRE DE 2014)

I. Dictàmens aprovats en Ple	736⁴
II. Plens celebrats	44
III. Classificació dels assumptes per autoritat consultant	
Conselleria de Presidència i Agricultura, Pesca, Alimentació i Aigua	8
Conselleria d'Economia, Indústria, Turisme i Ocupació	29
Conselleria d'Hisenda i Administració Pública	29
Conselleria d'Educació, Cultura i Esport	66
Conselleria de Sanitat	164
Conselleria d'Infraestructures, Territori i Medi Ambient	58
Conselleria de Benestar Social	6
Conselleria de Governació i Justícia	17
Ajuntament d'Alberic	3
Ajuntament d'Alcoi	5
Ajuntament d'Alcublas	2
Ajuntament d'Alfara de la Baronia	1
Ajuntament d'Algar de Palancia	1
Ajuntament d'Alacant	20
Ajuntament d'Almassora	2
Ajuntament d'Almàssera	1
Ajuntament d'Almoradí	2
Ajuntament d'Altea	5
Ajuntament d'Alzira	4

⁴Dels 742 dictàmens emesos, 45 corresponen a expedients de l'exercici 2013.

Ajuntament d'Aspe	1
Ajuntament d'Ayora	1
Ajuntament de Beneixama	2
Ajuntament de Benetússer	3
Ajuntament de Benferri	1
Ajuntament de Benicarló	3
Ajuntament de Benicàssim	6
Ajuntament de Benidorm	4
Ajuntament de Benijófar	2
Ajuntament de Bétera	1
Ajuntament de Bigastro	4
Ajuntament de Borriol	1
Ajuntament de Buñol	1
Ajuntament de Burjassot	1
Ajuntament de Borriana	4
Ajuntament de Cabanes	4
Ajuntament de Calp	3
Ajuntament de Canals	2
Ajuntament de Castelló de la Plana	7
Ajuntament de Caudete de las Fuentes	2
Ajuntament de Caudiel	2
Ajuntament de Chiva	1
Ajuntament de Chulilla	1
Ajuntament de Cocentaina	2
Ajuntament de Crevillent	5
Ajuntament de Cullera	3
Ajuntament de Dénia	5
Ajuntament del Campello	4
Ajuntament d'Elx	4
Ajuntament d'Elda	2
Ajuntament dels Poblets	1
Ajuntament d'Eslida	1
Ajuntament de Gandia	6
Ajuntament de Gata de Gorgos	2

FUNCIÓ CONSULTIVA

Ajuntament de Godella	1
Ajuntament de Godelleta	3
Ajuntament de Gorga	1
Ajuntament d'Higueras	1
Ajuntament d'Ibi	4
Ajuntament de Xàbia	3
Ajuntament de l'Alfàs del Pi	2
Ajuntament de l'Eliana	2
Ajuntament l'Olleria	2
Ajuntament de la Font de la Figuera	1
Ajuntament de la Romana	1
Ajuntament de la Vall d'Uixó	5
Ajuntament de les Coves de Vinromà	1
Ajuntament de Manises	1
Ajuntament de Massalfassar	1
Ajuntament de Massanassa	1
Ajuntament de Meliana	1
Ajuntament de Mislata	2
Ajuntament de Moixent	1
Ajuntament de Montserrat	1
Ajuntament de Mutxamel	1
Ajuntament de Náquera	2
Ajuntament de Novelda	3
Ajuntament d'Oliva	4
Ajuntament d'Onda	1
Ajuntament d'Ontinyent	2
Ajuntament d'Orihuela	1
Ajuntament d'Orpesa	3
Ajuntament de Paiporta	2
Ajuntament de Paterna	1
Ajuntament de Petrer	1
Ajuntament del Pinós	1
Ajuntament de Polop	1
Ajuntament de Puçol	1

Ajuntament de Quart de Poblet	2
Ajuntament de Rafelguaraf	2
Ajuntament de Redován	3
Ajuntament de Requena	8
Ajuntament de Riba-roja de Túria	3
Ajuntament de Sant Vicent del Raspeig	1
Ajuntament de Sant Joan d'Alacant	1
Ajuntament de Sant Joan de Moró	1
Ajuntament de Sant Mateu	1
Ajuntament de Santa Pola	3
Ajuntament de Sax	3
Ajuntament de Sedaví	1
Ajuntament de Silla	4
Ajuntament de Sueca	1
Ajuntament de Tavernes Blanques	4
Ajuntament de Tavernes de la Vallidigna	7
Ajuntament de Teulada	3
Ajuntament de Tibi	1
Ajuntament de Torrent	1
Ajuntament de Torrevieja	8
Ajuntament de València	53
Ajuntament de Vilafamés	1
Ajuntament de la Vila Joiosa	7
Ajuntament de Vilallonga	1
Ajuntament de Villanueva de Castellón	2
Ajuntament de Villena	1
Ajuntament de Vinaròs	13
Ajuntament de Xaló	1
Ajuntament de Xeresa	1
Ajuntament de Xirivella	3
Agència Valenciana del Turisme	1
ConSORCI Hospitalari Provincial de Castelló	2
ConSORCI per a l'execució de les previsions del Pla de Residus Zona 11 A6	1

Corts Valencianes	1
Diputació Provincial d'Alacant	2
Diputació Provincial de Castelló	3
Entitat d'Infraestructures de la Generalitat	1
Entitat de Sanejament d'Aigües (EPSAR)	3
Fira Mostrari Internacional de València	1
Patronat d'Esports de Castelló	1
Patronat Municipal de Turisme de Castelló	1
Universitat de València	7
Universitat Miguel Hernández d'Elx	1
Universitat Jaume I de Castelló	2
TOTAL	742

IV. Classificació dels dictàmens per matèries

Consultes preceptives

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

Avantprojectes de Lleis (article 10.2)	13
Projectes de reglaments o disposicions de caràcter general (article 10.4)	91
Recursos d'Inconstitucionalitat i conflictes de competència davant el Tribunal Constitucional (article 10.5)	1
Indemnitzacions de danys i perjuís i responsabilitat patrimonial (article 10.8.a)	416
Revisió d'ofici d'actes administratius (article 10.8.b)	75
Contractes administratius (article 10.8.c)	83
Declaració de caducitat concessió administrativa (article 10.8.d)	1
Modificació dels plans d'urbanisme, les normes complementàries i subsidiàries i els programes d'actuació que tinguen per objecte una diferent zonificació o ús urbanístic de les zones verdes o dels espais lliures previstos (article 10.8.e)	31

Règim Local (article 10.8.f)	0
Recursos extraordinaris de revisió (article 10.8.g)	8

Consultes facultatives

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

23

- Exp. 659/2013, de l'Ajuntament de la Vall d'Uixó en relació amb la conveniència de la resolució del contracte del servici públic de neteja viària i arreplegada de residus de la ciutat.
- Exp. 695/2013, de l'Ajuntament de Vinaròs en relació amb el pagament per servicis de representació i defensa jurídica i la possible prescripció d'algunes minuts o parts d'estes a l'haver transcorregut més de quatre anys des que van poder ser reclamades.
- Exp. 735/2013, de l'Entitat de Sanejaments d'Aigües Residuals (EPSAR) sobre la resolució del contracte d'obres "*de Construcció del sistema de sanejament, depuració i reutilització de l'Alacantí Sud*".
- Exp. 006/2014, de l'Ajuntament de Benidorm en relació amb la possibilitat que l'Ajuntament en Ple davant la pròrroga de deu anys estipulada en el Plec de Clàusules Administratives del Contracte de Gestió del Servici d'Aigua Potable i Clavegueram, a fi de compensar el desequilibri econòmic que causaria a l'adjudicatari l'execució i finançament de diversos Plans de Prevenció de Risc i Emergències.
- Exp. 047/2014, de l'Ajuntament de Benetússer sobre si s'han donat les causes de resolució del conveni d'Actuació Urbanística AU-4 i si és procedent la devolució de l'aval presentat.
- Exp. 048/2014, de l'Ajuntament de Benferri relatiu a diverses qüestions sobre inconvenients a pagaments per incompliments de regla de gasto emesos pel secretari general.
- Exp. 069/2014, de la Conselleria d'Educació, Cultura i Esport sobre si la definició transcrita respecta i s'acomoda al que es disposa en l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana i en la Llei 7/1998, de 16 de setembre, de creació de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua.
- Exp. 086/2014, de la Conselleria d'Infraestructures, Territori i Medi Ambient sobre quina data ha de tindre's en compte als efectes de còmput de terminis de procediment de resolució contractual, si cal tindre en compte la data de la proposta del director general sobre la resolució contractual, o la data, en la qual l'òrgan competent dicte l'acord d'inici.

- Exp. 107/2014, de l'Ajuntament de Benicàssim sobre la possibilitat legal de portar avant, dins de la legislació actual, plans d'ocupació per a contractes temporals per raons socials.
- Exp. 184/2014, de l'Ajuntament de Teulada sobre la procedència del pagament de les indemnitzacions pels gastos generats als funcionaris en pràctiques que realitzen cursos d'habilitació desplaçats a municipi diferent d'este.
- Exp. 200/2014, de la Conselleria d'Infraestructures, Territori i Medi Ambient sobre consulta relativa als criteris i requisits per a la distribució de dividendes als socis per aplicació del resultat, tot això en el transcurs del procediment d'alienació de les accions de la Mercantil *Reciclatge de Residus la Marina Alta, SA*, que la Generalitat, indirectament a través de VAERSA, disposa en eixa Mercantil en virtut del mandat legal establert en l'article 32 de la Llei 1/2013, de 21 de maig, de Mesures de Reestructuració i Racionalització del Sector Públic Empresarial i Fundacional de la Generalitat.
- Exp. 327/2014, de l'Ajuntament de Buñol relatiu al procediment de resolució del contracte d'alienació de l'aprofitament de pedra calcària, situat en la partida de "*La Retura*", de la muntanya d'UP núm. 66.
- Exp. 374/2014, de l'Ajuntament de Benicàssim relatiu a la possibilitat municipal d'acollir-se a la figura de suspensió temporal respecte a l'execució del PAI de la Urbanització "*El Refugio*".
- Exp. 393/2014, de l'Ajuntament de Requena sobre escrit de col·lectiu de funcionaris d'eixe Ajuntament "*sol·licitant que se'ls reconega el dret a continuar disfrutant dels dies addicionals de vacances i de lliure disposició meritats fins al dia 15 de juliol de 2012, i que van ser suprimits per l'article 8 del Reial Decret Llei 20/2012*".
- Exp. 454/2014, de l'Ajuntament de Gandia sobre qüestions relatives al contracte de gestió de les escoles infantils de primer cicle d'Educació Infantil de titularitat municipal.
- Exp. 496/2014, de l'Ajuntament d'Oliva sobre determinades qüestions relatives a la finalització de les obres d'urbanització del Sector Aigua Blanca IV.
- Exp. 497/2014, de l'Ajuntament de Xaló sobre la possibilitat de compatibilitzar més d'un ús dotacional en zones d'equipament dotacional públic i si els sòls urbans inclosos en Unitats d'Execució no transformats per la urbanització han de complir amb els deures vinculats a la promoció de les actuacions de transformació urbanística.

- Exp. 498/2014, de la Fira Mostrari Internacional de València sobre quina és la naturalesa jurídica de la Fira València i quines conseqüències es deriven d'això.
- Exp. 503/2014, de l'Entitat de Sanejament d'Aigües Residuals (EPSAR) sobre resolució del contracte d'obres *"de construcció dels col·lectors generals i E.D.A.R. de les zones residencials al nord del nucli urbà del Campello"*.
- Exp. 516/2014, de l'Ajuntament de Calp sobre la possibilitat d'adopció d'acord pel Ple de l'Ajuntament de la proposta de reorganització del servei d'arreglada de fem i neteja viària, aprovada per la Comissió Informativa General d'Assumptes de Competència Plenària.
- Exp. 643/2014, de les Corts sobre la reducció del nombre de diputats de les Corts, l'elecció d'un terç de diputats per a les Juntes Electorals de Zona i, en conseqüència, la modificació de la Llei Electoral Valenciana, com també la reconsideració de la figura de l'aforat, l'extensió i els límits.
- Exp. 648/2014, de la Universitat de València relatiu a la conveniència i adequació legal del *"conveni"* com a fórmula jurídica pertinent per a la cobertura de les relacions entre la Universitat de València i la Fundació-Universitat Empresa de la Universitat de València (ADEIT).
- Exp. 675/2014, de la Universitat de València relatiu a la consulta sobre si la situació de funcionari docent en actiu en esta, a temps parcial, és compatible de tindre una vinculació contractual permanent amb una universitat pública d'un país no membre de la Unió Europea en la qual es desenrotllaran tasques docents i investigadores.

V. Percentatge dels dictàmens per matèries

Avantprojectes de lleis	1,75%
Projectes de Reglaments	12,26%
Recursos d'Inconstitucionalitat	0,13%
Indemnització de danys i perjuís	56,06%
Revisió d'ofici d'actes administratius	10,11%
Contractes administratius	11,19%
Declaració caducitat concessió administrativa	0,13%

Modificació del planejament urbanístic	4,18%
Recursos extraordinaris de revisió	1,08%
Consultes facultatives	3,10%

VI. Dictàmens emesos amb caràcter d'urgència **63**

VII. Assumptes deixats sobre la taula (art. 60 Reglament) **17**

VIII. Assumptes rebutjats pel Ple (art. 58 Reglament) **1**

IX. Assumptes retirats de l'ordre del dia de la sessió **18**

X. Vots particulars emesos **32**

- Dictamen 023/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il.lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 079/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il.lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 126/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il.lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz, al qual s'adherix el Conseller Il.lm. Sr. Federico Fernández Roldán.
- Dictamen 214/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il.lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 245/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il.lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 329/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il.lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 341/2014, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il.lm. Sr. Federico Fernández Roldán, al qual s'adherix la Consellera Il.lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 342/2014, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il.lm. Sr. Federico Fernández Roldán, a qui s'adherix la Consellera Il.lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.

- Dictamen 359/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 381/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 468/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz, al qual s'adherix el Conseller Il·lm. Sr. Federico Fernández Roldán.
- Dictamen 509/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz i vot particular concurrent del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 513/2014, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Federico Fernández Roldán, a qui s'adherix la Consellera Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz i vot particular concurrent del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 527/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 528/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz, al qual s'adherix el Conseller Il·lm. Sr. Federico Fernández Roldán.
- Dictamen 624/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 638/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. Margarita Soler Sánchez.
- Dictamen 641/2014, aprovat per unanimitat amb vot particular concurrent del Conseller Il·lm. Sr. Federico Fernández Roldán, a qui s'adherix la Consellera Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 685/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 699/2014, aprovat per unanimitat amb vots particulars concurrents de l'Hble. Sr. Vicente Garrido Mayol i de la Consellera Il·lma. Sra. Margarita Soler Sánchez.
- Dictamen 714/2014, aprovat per unanimitat amb vot particular concurrent del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 733/2014, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.
- Dictamen 737/2014, aprovat per unanimitat amb vot particular concurrent del Conseller Il·lm. Sr. Federico Fernández Roldán, a qui s'adherix la Consellera Il·lma. Sra. M^a Luisa Mediavilla Cruz.

XI. Sentit de les resolucions recaigudes en assumptes dictaminats⁵

En compliment de l'article 7 del Reglament del Consell, -el qual disposa que l'autoritat consultant comunicarà al Consell Jurídic Consultiu, en el termini de 15 dies, la resolució recaiguda o la disposició aprovada-, han tingut entrada en el Registre de resolucions i disposicions un total de 436, de les quals 3 corresponen a assumptes sotmesos l'any 2012, 118 a assumptes sotmesos l'any 2013, i 315 de l'exercici contemplat.

D'estes 436 resolucions o disposicions comunicades, 396 han sigut de conformitat amb el dictamen emés, i 33 davall la fórmula "d'oït el Consell Jurídic Consultiu". Percentualment, la proporció de conformitat, per tant, ha sigut del 90,82 %

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

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

Les dades referides a 2014 només inclouen les comunicacions rebudes fins el 31 de desembre de 2014, i falta rebre a eixa data 427 resolucions d'assumptes dictaminats en 2014.

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

⁵ Fins el 31.12.2014 s'havien comunicat un total de 11.046 resolucions.

MATÈRIA	ASSUMPTE	DICTAMEN
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per M^a E.A.S. pels danys patits en l'Hospital en què estava hospitalitzada (Conselleria de Sanitat).</i>	<i>003/2014</i>
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per M^a J.J.C.C. pels danys patits a causa de la caiguda del sostre d'un edifici (Ajuntament de Gandia).</i>	<i>060/2014</i>
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per A.M.M.I. pels danys patits per tall de subministrament elèctric (Conselleria d'Infraestructures, Territori i Medi Ambient).</i>	<i>150/2014</i>
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per R.S.C. com a conseqüència d'una caiguda en via pública (Ajuntament del Campello).</i>	<i>194/2014</i>
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per A.E.C. i A.M.G. pels danys ocasionats a la seua filla (Conselleria de Sanitat).</i>	<i>223/2014</i>
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per C.F.S. i N.J.C. pels danys causats al seu fill (Conselleria de Sanitat).</i>	<i>265/2014</i>
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per T.I.A. per la caiguda del seu fill en via pública (Ajuntament d'Alacant).</i>	<i>276/2014</i>
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per M^a C. i B.C.S. per l'assistència sanitària rebuda (Conselleria de Sanitat).</i>	<i>296/2014</i>
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per F.J.D.S. per l'assistència prestada a sa mare (Conselleria de Sanitat).</i>	<i>336/2014</i>
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per J.G.O. pel deficient funcionament del servici públic sanitari (Conselleria de Sanitat).</i>	<i>348/2014</i>
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per A.M.P.F. per la caiguda patida en via pública (Ajuntament d'Alacant).</i>	<i>351/2014</i>
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per J.M.S. com a conseqüència de l'assistència sanitària rebuda (Conselleria de Sanitat).</i>	<i>368/2014</i>

MATÈRIA	ASSUMPTE	DICTAMEN
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per F.G.M. i F.J.G.R. per la caiguda patida en via pública (Ajuntament de València).</i>	406/2014
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per A.M.T. per l'assistència sanitària rebuda (Conselleria de Sanitat).</i>	414/2014
<i>Projectes de Reglaments o disposicions de caràcter general</i>	<i>Projecte de Decret pel qual es regulen els cicles formatius de la Formació Professional bàsica en l'àmbit de la Comunitat Valenciana (Conselleria d'Educació, Cultura i Esport).</i>	441/2014
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per C.F.S. per la deficient assistència sanitària prestada (Conselleria de Sanitat).</i>	471/2014
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per F.A.H per la deficient assistència prestada a sa mare (Conselleria de Sanitat).</i>	480/2014
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per S.S.S. pels danys causats per la deficient assistència rebuda (Conselleria de Sanitat).</i>	519/2014
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per C.M.S. per la deficient assistència rebuda en un Hospital (Conselleria de Sanitat).</i>	525/2014
<i>Contractes administratius</i>	<i>Liquidació i resolució del contracte d'obres de Centre d'Educació Infantil (Ajuntament d'Altea).</i>	600/2014
<i>Responsabilitat patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada per P.C.G pels danys patits per una caiguda en via pública (Ajuntament de Gandia).</i>	633/2014
<i>Avantprojectes de Lleis</i>	<i>Avantprojecte de Llei de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana.</i>	641/2014
<i>Projectes de Reglaments o disposicions de caràcter general</i>	<i>Projecte d'Orde per la qual es desplega el procediment d'autorització del projecte lingüístic de centre establert en el Decret 127/2012, de 3 d'agost, pel qual es regula el plurilingüisme en l'ensenyança no universitària a la Comunitat Valenciana.</i>	660/2014

XII. Projectes normatius dictaminats

En este apartat es relacionen els avantprojectes de Llei i els projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que han sigut dictaminats durant l'any 2014:

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

- *Avantprojecte de Llei de Vies Pecuàries de la Comunitat Valenciana.*
- *Avantprojecte de Llei de Ports de la Generalitat.*
- *Avantprojecte de Llei d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge de la Comunitat Valenciana.*
- *Avantprojecte de Llei de modificació de la Llei 8/2003, de 24 de març, de Cooperatives de la Comunitat Valenciana.*
- *Avantprojecte de Llei de prevenció, qualitat i control ambiental d'activitats a la Comunitat Valenciana.*
- *Avantprojecte de Llei de Pesca Continental.*
- *Avantprojecte de Llei de Salut de la Comunitat Valenciana.*
- *Avantprojecte de Llei d'Hisenda Pública, del Sector Públic Instrumental i de Subvencions.*
- *Avantprojecte de Llei d'Impuls de l'Activitat Cultural i del Mecenatge.*
- *Avantprojecte de Llei de Mesures Fiscals, de Gestió Administrativa i Financera, i d'Organització de la Generalitat.*
- *Avantprojecte de Llei de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana.*
- *Avantprojecte de Llei de Cambres Oficials de Comerç, Indústria, Navegació i Servicis de la Comunitat Valenciana.*
- *Avantprojecte de Llei de reconeixement, protecció i promoció de les senyes d'identitat del Poble Valencià.*

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

- *Projecte de Decret pel qual es modifica el Decret 91/2013, de 5 de juliol, pel qual es regulen les escoles de música de la Comunitat Valenciana.*

- *Projecte de Decret pel qual s'atribuïx a la Conselleria de Sanitat la gestió dels llocs de treball i del personal de sanitat ambiental.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Catàleg d'Activitats amb Risc de la Comunitat Valenciana i es crea el Registre Autonòmic de Plans d'Autoprotecció.*
- *Projecte de Decret pel qual es modifica el Decret 209/2004, de 8 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de l'Agència Valenciana del Turisme.*
- *Projecte d'Orde pel qual es convoca el programa experimental Contracte Família-Tutor entre les famílies o representants legals de l'alumnat, el tutor del centre escolar i el propi alumne o alumna, per a afavorir la coresponsabilitat en el procés educatiu de l'alumnat i la millora del seu rendiment escolar durant els cursos 2013-2014 i 2014-2015.*
- *Projecte d'Orde pel qual es regula el sistema de descans obligatori i la limitació diària en la prestació del servei de taxis en l'Àrea de Prestació Conjunta de València.*
- *Projecte d'Orde pel qual se suprimixen i modifiquen fitxers amb dades de caràcter personal en l'Institut de Competitivitat Empresarial (IVACE).*
- *Projecte d'Orde pel qual es fixen els períodes hàbils i les normes generals relacionades amb la pesca esportiva en aigües continentals de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es modifiquen determinats preceptes del Reglament de Maquines Recreatives i d'Atzar, del Reglament de Salons Recreatius i Salons de Joc, del Reglament d'Apostes de la Comunitat Valenciana, així com la disposició transitòria primera del Decret 26/2012, de 3 de febrer, pel qual es modifiquen diversos Reglaments de Joc.*
- *Projecte d'Orde pel qual s'establixen els coeficients aplicables en 2014 al valor cadastral als efectes dels impostos sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentats i sobre Successions i Donacions, així com la metodologia emprada per a la seua elaboració i determinades regles per a la seua aplicació.*
- *Projecte d'Orde pel qual es crea el fitxer informatitzat "Registre d'Usuaris del Portal de Transparència GVA Oberta".*
- *Projecte d'Orde pel qual s'aprova el model d'autoliquidació i el document de repercussió de l'impost sobre l'eliminació de residus en abocador.*
- *Projecte d'Orde per la qual s'aproven els models d'autoliquidació i pagaments fraccionats de l'impost sobre activitats que incidixen en el medi ambient.*

- *Projecte d'Orde pel qual s'aproven els models de declaració-autoliquidació i pagaments fraccionats de l'impost sobre els depòsits en entitats de crèdit.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament d'ajudes econòmiques a les víctimes de violència sobre la dona, previstes en la Llei 7/2012, de 23 de novembre, Integral contra la violència sobre la Dona en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Orde pel qual es regulen el procediment i els models oficials per a la tramitació telemàtica de comunicacions d'obertura de centres de treball en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula el Consell del Taxi a la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Orde pel qual es regula la tramitació electrònica de determinats procediments en matèria de mineria.*
- *Projecte de Decret pel qual es modifica el Reglament del Règim Econòmic Financer i Tributari del Cànon de Sanejament.*
- *Projecte de Decret pel qual es modifica el Decret 24/1997, d'11 de febrer, sobre indemnitzacions per raó del servici i gratificacions per servicis extraordinaris, i el Decret 175/2006, de 24 de novembre, pel qual es regulen les condicions de treball del personal al servici de l'administració del Consell.*
- *Projecte d'Orde pel qual s'aprova el pla de control de poblacions d'arreu (Ammotragus lervia) a la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Orde pel qual es crea un fitxer de dades de caràcter personal gestionat per l'INVASSAT.*
- *Projecte de Decret pel qual es modifica l'article 54 del Reglament de la Llei 18/2008, de 5 de desembre, d'Integració de les Persones Immigrants a la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula la concessió de la Medalla i Placa de la Generalitat al Mèrit Esportiu.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament de la Llei 5/1990, de 7 de juny, d'Estadística de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es declara el Paratge Natural Municipal Els Chorradores, en el terme de Navarrés i s'aprova conjuntament el seu Pla Especial de Protecció.*
- *Projecte d'Orde pel qual es fixen per a la temporada 2014-2015, els períodes hàbils i normes de caça en les zones comunes i s'establixen altres regulacions en els vedats de caça i zones de caça controlada a la Comunitat Valenciana.*

- *Projecte d'Orde pel qual es modifica l'Orde de 4 de novembre de 1996 per la qual es crea el cens de les confederacions, federacions i associacions de mares i pares d'alumnes de centres docents no universitaris de la Comunitat Valenciana i es crea el fitxer informatitzat de dades de caràcter personal que li dóna suport.*
- *Projecte de Decret pel qual es declaren zones especials de conservació (ZEC) llocs d'importància comunitària (LIC) serres de Martés i l'Ave, Muela de Cortes i el Caroché, Vall d'Ayora i Sierra del Boquerón, Serra d'Enguera i Serra de Malacara i s'aprova la norma de gestió d'estos ZEC i les ZEPA Serres de Martés-Muela de Cortes i Serra de Malacara.*
- *Projecte de Decret pel qual es determinen les condicions del règim d'absències al treball per malaltia o accident que no dóna lloc a deducció de retribucions.*
- *Projecte de Decret pel qual es creen les categories de personal estatutari de l'àrea funcional d'informàtica, aplicacions i sistemes de Conselleria de Sanitat, i s'establix el procediment d'integració en la condició de personal estatutari del personal funcionari del col·lectiu d'informàtica que venia prestant servei en institucions sanitàries de la Conselleria de Sanitat.*
- *Projecte d'Orde pel qual es crea el Registre de Centres i Entitats de formació professional per a l'ocupació de la Comunitat Valenciana i es regula el procediment per a la inscripció i, si és el cas, acreditació dels centres i entitats que impartixen formació professional per a l'ocupació en l'àmbit de gestió de la Generalitat.*
- *Projecte de Decret pel qual es regulen els preus públics de la Generalitat.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula el sistema de carrera professional horitzontal i l'avaluació de l'exercici del personal empleat públic de caràcter fix de l'Administració de la Generalitat.*
- *Projecte d'Orde per a la determinació del procediment i criteris d'aplicació de la millora voluntària de l'acció protectora de la Seguretat Social.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula el component retributiu relacionat amb la formació permanent del professorat i la realització d'altres activitats per a la millora de la qualitat de l'ensenyança.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova la Norma Tècnica per la qual es fixen les directrius i paràmetres per a l'establiment de les reserves que alberguen centres públics i el contingut mínim documental necessari, així com el procediment per a l'emissió dels informes preceptius en matèria educativa referent als instruments de planejament que es requerisquen segons la normativa urbanística vigent en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*

- *Projecte de Decret pel qual es modifica el Decret 209/2004, de 8 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de l'Agència Valenciana del Turisme.*
- *Projecte de Decret pel qual s'establix el currículum i es desplega l'ordenació general de l'Educació Primària a la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Orde pel qual es regulen les assignatures optatives, el treball fi de títol i les pràctiques acadèmiques externes dels estudiants d'ensenyances artístiques superiors dels centres de l'Institut Superior d'Ensenyances Artístiques de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret sobre fires comercials de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament que determina la composició, funcions i règim de funcionament del Consell Valencià de l'Emprenedor.*
- *Projecte de Decret pel qual es regulen les inspeccions periòdiques dels equips d'aplicació de productes fitosanitaris, s'establix el registre de les estacions d'inspecció tècnica d'equips d'aplicació de fitosanitaris (ITEAF), així com les normes per a la inspecció i funcionament d'estes en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Orde pel qual s'establixen els honoraris estandarditzats dels pèrits tercers en les taxacions pericials contradictòries relatives a béns immobles als efectes dels impostos sobre transmissions patrimonials i actes jurídics documentats i sobre successions i donacions.*
- *Projecte d'Orde sobre l'aprofitament piscícola en el Parc Natural de l'Albufera.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula el Registre Vitícola de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es declaren com a zones especials de conservació deu llocs d'importància comunitària coincidents amb espais naturals protegits i s'aproven les normes de gestió per als dits llocs i per a deu zones d'especial protecció per a les aus.*
- *Projecte de Decret pel qual s'autoritzen les normes d'organització i funcionament de la Universitat Europea de València.*
- *Projecte de Decret pel qual es declara Paratge Natural Municipal la Muela de los Tres Reinos, en el terme municipal de Castielfabib.*
- *Projecte de Decret regulador de l'allotjament turístic rural en l'interior de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es regulen els cicles formatius de la formació professional bàsica en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*

- *Projecte de Decret pel qual s'establix el currículum dels nivells C1 i C2 dels ensenyaments d'idiomes de règim especial a la Comunitat Valenciana, per als idiomes alemany, espanyol per a estrangers, francès, anglés i valencià.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula el procediment per a la jubilació forçosa, la prolongació en el servici actiu i la jubilació voluntària del personal estatutari de les institucions sanitàries dependents de la Conselleria de Sanitat.*
- *Projecte d'Orde pel qual es regulen els programes formatius de qualificació bàsica en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula la concessió de distincions en matèria de protecció civil de la Generalitat.*
- *Projecte de Decret pel qual es modifica el Decret 159/2007, de 21 de setembre, pel qual s'establix el currículum de les ensenyances elementals de música i es regula l'accés a estes ensenyances i s'incorpora al catàleg d'especials la Dolçaina.*
- *Projecte d'Orde que modifica l'Orde 21/2012, per la qual es regulen els requisits i condicions d'accés al programa d'atenció a les persones i a les seues famílies en el marc del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència a la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es crea la Comissió de l'Informe d'Impacte de Gènere en els Pressupostos de la Generalitat.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula el Consell d'Acció Comercial Exterior de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Orde pel qual es crea el fitxer de dades de caràcter personal de videovigilància en les dependències de la Conselleria d'Hisenda i Administració Pública.*
- *Projecte de Decret sobre Guarda Jurat de Caça a la Comunitat Valenciana i Habilitació per al Control de Predadors.*
- *Projecte d'Orde pel qual es regula la Xarxa de Centres de Gestió de Qualitat de centres educatius no universitaris de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es regulen els convenis que subscriga la Generalitat.*
- *Projecte de Decret sobre règim d'aplicació per les universitats públiques valencianes de les retribucions addicionals del professorat universitari, regulades en el Decret 174/2002, de 15 d'octubre, del Consell.*
- *Projecte de Decret pel qual s'establix el currículum de les ensenyances artístiques professionals corresponents al títol de Tècnic d'Arts Plàstiques i Disseny en Assistència al Producte Gràfic Interactiu, pertanyent*

a la família professional artística de Comunicació Gràfica i Audiovisual, en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.

- *Projecte de Decret pel qual s'establix el currículum de les ensenyances artístiques professionals corresponents al títol de Tècnic d'Arts Plàstiques i Disseny en Assistència al Producte Gràfic Imprès, pertanyent a la família professional artística de Comunicació Gràfica i Audiovisual en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual s'establix el currículum de les ensenyances artístiques professionals corresponents al títol de Tècnic Superior d'Arts Plàstiques i Disseny en Animació, pertanyent a la família professional artística de Comunicació Gràfica i Audiovisual en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual s'establix el currículum de les ensenyances artístiques professionals corresponents al títol de Tècnic Superior d'Arts Plàstiques i Disseny en Gràfica Interactiva, pertanyent a la família professional artística de Comunicació Gràfica i Audiovisual en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual s'establixen les normes en matèria de mediació d'assegurances privades.*
- *Projecte de Decret pel qual s'establixen les autoritzacions sanitàries i s'actualitzen, creen i organitzen els registres d'ordenació sanitària de la Conselleria de Sanitat.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula l'ingrés dels drets de naturalesa pública gestionats per la Generalitat, i la devolució d'ingressos indeguts relatius a estos drets.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula l'atenció a la ciutadania, el registre d'entrada i eixida d'escrits i l'ordenació de les oficines de registre en l'Administració de la Generalitat.*
- *Projecte d'Orde pel qual es creen, modifiquen i suprimixen fitxers amb dades de caràcter personal en l'Institut Valencià de Competitivitat Empresarial (IVACE).*
- *Projecte de Decret pel qual s'aprova el Reglament Regulator de la Publicitat del Joc de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Orde pel qual es crea la Xarxa d'Entitats d'Orientació Laboral de la Comunitat Valenciana i es regula el procediment d'inscripció d'entitats d'accions d'orientació laboral.*
- *Projecte de Decret pel qual s'establixen vint currículums corresponents als cicles formatius de formació professional bàsica en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*

- *Projecte de Decret pel qual es regula el sistema de carrera professional horitzontal i l'avaluació de l'exercici del personal empleat públic de caràcter fix de l'Administració de la Generalitat.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula i s'aprova el procediment per a la concessió de la indemnització per raó de residència als membres del Consell i alts càrrecs.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula la Comissió de Formació Contínuada de les Professions Sanitàries de la Comunitat Valenciana, el funcionament d'esta i el procediment d'acreditació de la formació continuada.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula la Gestió de la Qualitat en Obres de l'Edificació.*
- *Projecte de Decret d'Administració Electrònica de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Orde pel qual s'establix el pla d'estudis de l'Escola d'Art i Superior de Disseny d'Alcoi, centre d'ensenyances artístiques superiors de disseny dependent de l'Institut Superior d'Ensenyances Artístiques de la Comunitat Valenciana, conduent a l'obtenció del títol superior de Disseny en l'especialitat de Disseny de Moda.*
- *Projecte de Decret pel qual s'autoritzen les Normes d'Organització i Funcionament de la Universitat Internacional Valenciana (VIU).*
- *Projecte de Decret pel qual es regula l'obligació de mantindre la traçabilitat en els productes agrícoles de la Comunitat Valenciana des del seu origen a la seua primera comercialització*
- *Projecte d'Orde pel qual es desplega el procediment d'autorització del projecte lingüístic de centre establert en el Decret 127/2012, de 3 d'agost, pel qual es regula el plurilingüisme en l'ensenyança no universitària a la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret pel qual es regulen les farmacioles farmacèutiques de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret de Regulació dels Paratges Naturals Municipals.*
- *Projecte de Decret pel qual s'establix el procediment per a la compensació d'ofici de deutes contrets per les entitats locals de la Comunitat Valenciana i el seu sector públic.*
- *Projecte d'Orde pel qual es modifica l'Orde 21/2012, de 25 d'octubre, per la qual es regulen els requisits i condicions d'accés al programa d'atenció a les persones i a les seues famílies en el marc del Sistema per a l'Autonomia i Atenció a la Dependència a la Comunitat Valenciana.*

- *Projecte de Decret pel qual es regulen les funcions i el Registre d'Entitats Col·laboradores en matèria de Qualitat Ambiental de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret regulador dels càmpings i de les àrees de pernocta en trànsit per a autocaravanes de la Comunitat Valenciana.*

B

ESTADÍSTICA D'ASSUMPTE SOTMETSOS A CONSULTA (1 DE GENER DE 2014 A 31 DE DESEMBRE DE 2014)

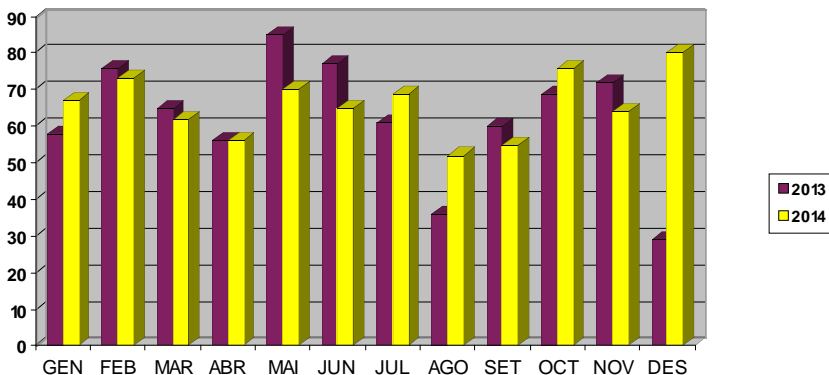
I. PETICIONS DE DICTAMEN

789

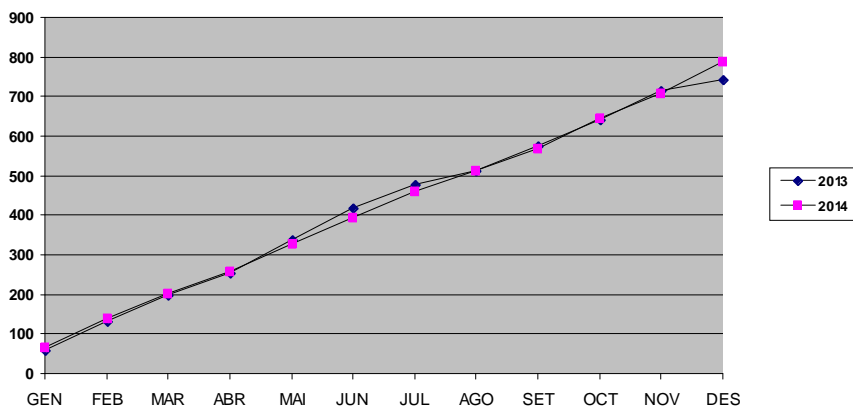
a) Sol·licituds

Durant l'any 2014 s'han sol·licitat al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana un total de 789 dictàmens, davant dels 744 dictàmens demandats l'any 2013.

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



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



II. Dictàmens sol·licitats urgents 63

III. Assumptes retornats 2

IV. Assumptes en els quals s'han demanat antecedents, amb devolució de l'expedient i amb suspensió de termini per a emetre dictamen 34

D'este número, en 29 casos es va omplir la petició d'antecedents durant l'exercici, i per tant han quedat 5 peticions sense que l'Administració haja contestat.

V. Advertències a la Generalitat per omissió de petició de dictamen preceptiu (article 8 Reglament) 3

- *Decret 68/2014, de 9 de maig, de la Conselleria d'Hisenda i Administració Pública, pel qual es regula l'exercici de la competència i les funcions d'inspecció general dels servicis de l'Administració de la Generalitat.*

- *Decret 80/2014, de 6 de juny, de la Conselleria de Presidència i Agricultura, Pesca, Alimentació i Aigua, pel qual es determinen els òrgans competents a la Comunitat Valenciana per al reconeixement de qualificacions professionals obtingudes en altres països membres de la Unió Europea, i s'establix el procediment d'acreditació i autenticació de títols i certificats de competència obtinguts a la Comunitat Valenciana.*
- *Orde 15/2014, de 5 de setembre, de la Conselleria d'Hisenda i Administració Pública, per la qual es regula l'aplicació del Programa Eurodissea a la Comunitat Valenciana.*

VI. Quantia reclamada en els expedients de responsabilitat patrimonial que han sigut dictaminats durant l'exercici 2014

La quantitat mínima reclamada ha sigut de tres mil sis-cents cinquanta-sis euros amb setanta-huit cèntims -3.656,78 €- (dictamen 669/2014, exp. 631/2014) i la màxima de trenta-quatre milions set-cents tretze mil quatre-cents setanta-quatre euros -34.713.474 €- (dictamen 202/2014, exp. 128/2014).

IV

ACTIVITAT NO CONSULTIVA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

A continuació es ressenyen les activitats més rellevants dutes a terme per este Consell Jurídic Consultiu:

A

ACORDS

En ocasió de l'abdicació de S. M. el Rei Joan Carles I, el Ple del Consell Jurídic Consultiu va adoptar en la sessió de 12 de juny l'acord següent:

«Amb motiu de l'abdicació de S. M. el Rei Joan Carles I, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, institució estatutària de la Comunitat Valenciana, expressa el seu més profund agraïment pels prop de trenta-nou anys de dedicació abnegada i compromesa de Sa Majestat en la construcció i consolidació a Espanya d'un vertader Estat de Dret.

Durant estes quasi quatre dècades de regnat, l'impuls i suport decidit de Sa Majestat ha permés que es donen al nostre país les majors cotes de llibertat i benestar de la nostra història. Per a això ha sigut decisiu el recte exercici de les prerrogatives de direcció política que va assumir Joan Carles I durant la Transició, en virtut de la qual Espanya va evolucionar pacíficament des d'un règim autoritari a un Estat Social i Democràtic de Dret. Però també vol retre homenatge per l'exercici savi de les funcions que la Constitució atribueix al Rei i que han suposat la prestació d'un servici d'innegable vàlua a Espanya i a tots els seus ciutadans.

El compromís ferm del Rei Joan Carles I amb les llibertats i drets de les persones i la diversitat del nostre país, expressada

en les comunitats autònomes, constituïx no sols motiu d'home-natge i tribut per tots els espanyols, i també per este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, sinó que també són el millor exemple per al seu successor, l'actual Príncep d'As-túries, Felip».

Este acord es va traslladar a la Casa de S. M. el Rei als efectes oportuns.

Posteriorment, i després de l'entronització de S. M. el Rei Felip VI, el Ple de la Institució, en la seua sessió de 26 de juny, va adoptar l'acord que seguix:

«Amb motiu de la proclamació de S. M. el Rei Felip VI, el Ple del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, institució estatutària de la Comunitat Valenciana, eleva els seus vots per un regnat fructífer per al conjunt de la societat espanyola.

Al mateix temps expressa la seua consideració a la Corona com a manifestació de la unitat i permanència de l'Estat basat en el respecte a les llibertats i drets fonamentals i a la pluralitat de la societat espanyola, de la qual les comunitats autònomes són la seua més evident manifestació.

En l'inici d'este nou període de la Història d'Espanya, marcat per la consolidació del sistema democràtic creat per la Constitució de 1978, el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana agraïx a la Corona, fins ara encarnada en S. M. el Rei Joan Carles I, i des del passat dia 19 en S. M. el Rei Felipe VI, els esforços i interès per a construir una societat pròspera en què impera l'Estat de Dret.»

Este acord va ser remés pel President del Consell a la Casa de S. M. el Rei.

B

ACTIVITATS FORMATIVES

1) III Jornades de Lletrats del Consell d'Estat i de Consells Consultius

Els dies 19 i 20 de juny, el Secretari General i les lletrades Pau Monzó Báuena i Teresa Vidal Martín van participar en les III Jornades de Lletrats de Consells Consultius i del Consell d'Estat, organitzades pel Consell Consultiu de Castella i Lleó.

Estes Jornades, en les quals van participar prop de 50 lletrats i secretaris generals dels consells consultius, es van celebrar a Zamora, i en el seu transcurs es van abordar alguns dels temes d'interés per a la funció consultiva com la suspensió en els procediments de revisió d'ofici i resolució de contractes; les limitacions quantitatives establides per a consultar preceptivament en casos de responsabilitat patrimonial; la impugnació del dictamen del Consell Consultiu emés en els procediments de revisió d'ofici; el contingut de les memòries en els procediments d'elaboració de reglaments; o la potestat reglamentària a la llum de la Llei 20/2013, de 9 de desembre, de garantia de la unitat de mercat (articles 14 i concordants).

També es va debatre, en l'àmbit de la contractació pública, sobre els aspectes més destacats de les noves directives sobre contractació pública i contractes de concessió; sobre les noves formes de protecció als licitadors en l'àmbit de la contractació administrativa amb especial referència al Tribunal de Recursos Contractuals de Castella i Lleó, i finalment, sobre la preceptivitat del dictamen del Consell Consultiu en els procediments de resolució de contractes iniciats a instància del contractista quan és l'Administració qui formula oposició.

Les jornades van ser inaugurades pel President del Consell Consultiu de Castella i Lleó, Mario Amilivia González.

2) XVI Jornades de la Funció Consultiva

El President del Consell Jurídic Consultiu, juntament amb diversos consellers i el Secretari General, van participar en les XVI Jornades de la Funció Consultiva, celebrades de l'1 al 3 d'octubre en la seu de la Col·legiata de San Juan Bautista, el Palau Revillagigedo, de Gijón.

Les jornades van ser organitzades pel Consell Consultiu del Principat d'Astúries, i a estes van assistir membres del Consell d'Estat i de la resta de Consells Consultius espanyols.

Les ponències oferides en el curs de les Jornades van girar al voltant de la responsabilitat patrimonial de les administracions públiques per danys provocats per infeccions nosocomials, el càlcul de les indemnitzacions en la responsabilitat patrimonial sanitària i la relació entre Estat autonòmic i funció consultiva.

Els assistents a les Jornades van ser rebuts, al finalitzar les sessions, en audiència pel President del Principat d'Astúries, Javier Fernández Fernández, a Oviedo.

C

REVISTA ESPAÑOLA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

Al llarg de l'any 2014 han aparegut dos nous números de la *Revista Española de la Función Consultiva*. El primer, el número 19, corresponent al primer semestre de 2013, és un número monogràfic que homenatja la Constitució de 1812, la primera Constitució espanyola, arreplegant les 32 ponències del Congrés Internacional "Llums i ombres del primer constitucionalisme espanyol: les Espanyes de 1812", que va tindre lloc a València a finals de 2012.

També es va publicar el número 20 de la REFC, corresponent al segon semestre de 2013, i que arreplega les ponències i les conferències que es van pronunciar en les XV Jornades de la Funció Consultiva, organitzades pel Consell Consultiu de Castella i Lleó. En l'apartat de doctrina

comparada, diversos consells consultius van abordar la responsabilitat per danys produïts per espècies animals protegides.

Estudis publicats en la REFC durant 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^a 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

CONVENIS DE COOPERACIÓ PER A LA REALITZACIÓ DE PRÀCTIQUES FORMATIVES EN EL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU PER ESTUDIANTS UNIVERSITARIS

El 17 de desembre el President del CJC i la Rectora de la Universitat CEU-Cardenal Herrera (UCH), Rosa Visiedo Claverol, van firmar un conveni perquè els alumnes de la UCH puguin fer pràctiques en el CJC a partir del curs 2014-2015.

Durant la seua visita a la seu del Consell Jurídic Consultiu, la Rectora va firmar també en el Llibre d'Honor de la Institució.

La Universitat CEU-Cardenal Herrera era l'únic centre universitari de la Comunitat Valenciana que impartix el Grau en Dret en modalitat presencial amb el qual encara no s'havia subscrit conveni de col·laboració.

A l'empara dels convenis marc celebrats pel Consell Jurídic Consultiu amb les universitats que a continuació s'indiquen, durant 2014 han realitzat el seu *practicum* en el Consell Jurídic els alumnes següents:

a) Universitat de València

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

b) Universitat d'Alacant

- Sonsoles Cháfer Sanjuán

c) Universitat Jaume I de Castelló

- Diana Renal Gil

d) Universitat Catòlica de València “Sant Vicent Màrtir”

- Marta Galdón Gómez
- Vicente Lorenzo Llácer

El programa desenrotllat pels estudiants va tindre el contingut següent:

- Col·laboració amb els lletrats del Consell Jurídic Consultiu, facilitant-los la busca de jurisprudència i legislació aplicable als assumptes sotmesos a consulta del Consell, la preparació de la qual tinguen encomanada.
- Participació, junt amb el Servei de Coordinació i Documentació, en tasques relacionades amb la Biblioteca del Consell.
- Maneig de bases de dades informàtiques de jurisprudència i legislació *d'Aranzadi*, BOE, DOCV, la *Ley Digital* i *El Derecho*, així com les bases de dades del propi Consell Jurídic Consultiu.
- Seguiment i actualització de la base de dades sobre les quanties de les indemnitzacions proposades pel Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en els expedients de responsabilitat patrimonial de la Generalitat.
- Estudi d'expedients dictaminats pel Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana i resolució de casos pràctics a partir d'ells.

E

RELACIONS INSTITUCIONALS I PROTOCOL

1) Visites al Palau de Santa Bàrbara

a) Visita de la Junta de Govern de la Séquia Reial del Xúquer

El Consell Jurídic Consultiu (CJC) va celebrar el 26 de maig una recepció oficial per als membres de la Junta de Govern de la Séquia Reial del Xúquer, encapçalats pel seu President, José Manuel García de la Cuadra, els quals van ser rebuts pel President del CJC, Vicente Garrido Mayol, en la seu de la Institució, el Palau de Santa Bàrbara.

Durant la recepció, a la qual també van assistir els consellers del Consell Jurídic Consultiu, el Secretari General i els membres del Cos de Lletrats, el President de la Séquia Reial del Xúquer va firmar en el Llibre d'Honor del CJC.

Amb esta visita, el Consell Jurídic Consultiu es va sumar als actes commemoratius del 750 aniversari de la fundació de la Séquia Reial del Xúquer.

b) Visita del Secretari General del PSPV-PSOE

El 27 de març va visitar el Palau de Santa Bàrbara el Secretari General dels socialistes valencians, Ximo Puig i Ferrer, qui va ser rebut pel President del Consell Jurídic Consultiu. Ambdós van mantindre una trobada de treball sobre el paper que exercix el Consell Jurídic Consultiu en el marc de l'autogovern valencià.

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

La Junta Directiva de l'Associació Valenciana d'Agricultors (AVA) va visitar el 14 d'octubre la seu del Consell Jurídic Consultiu en el Palau

de Santa Bàrbara, on van ser rebuts pel President del CJC, Vicente Garrido.

Al capdavant de la representació d'AVA va estar el seu President, Cristóbal Aguado Laza, qui va firmar en el Llibre d'Honor de la Institució. A la recepció van assistir també els consellers del CJC i membres del Cos de Lletrats.

d) Visita de les Falleres Majors de València 2015

El 7 de novembre la Fallera Major de València 2015, Estefanía López Montesinos, i la Fallera Major Infantil, María Donderis Sanchis, van visitar la seu del Consell Jurídic Consultiu, sent rebudes pel President de la Institució, Vicente Garrido Mayol i diversos consellers. Les dos representants del món faller van firmar en el Llibre d'Honor de la Institució.

La visita es va emmarcar en l'agenda de visites oficials de les falleres majors de València de 2015 a les distintes institucions amb seu en la ciutat. Van acompanyar les falleres el Regidor de Festes i President de la Junta Central Fallera, Francisco Lledó, i el Secretari General de la Junta Central Fallera, José Luis Vaello.

e) Visita de grups d'estudiants

El 25 de novembre, els estudiants de l'assignatura Dret Autonòmic Valencià, del Grau en Dret de la Universitat de València, van visitar la seu del Consell Jurídic Consultiu.

2) Actes Institucionals

a) Presentació de la memòria de 2013 al President de la Generalitat

El 7 de juliol de 2014 el president de la Generalitat, Alberto Fabra Part, va rebre en audiència en el Palau de la Generalitat el President del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol, el qual li va fer entrega en el transcurs d'esta de la Memòria i Doctrina Legal del Con-

sell corresponent a 2013. A esta audiència va assistir també el Conseller de Governació i Justícia, Luis Santamaría Ruiz.

b) Presentació de la memòria de 2013 a la Mesa de les Corts

El 8 de juliol de 2014 el President del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol, va entregar la Memòria i Doctrina Legal del Consell corresponent a 2013 al President de les Corts Valencianes, Juan G. Cotino Ferrer, i a la resta de membres de la Mesa de la Institució, en una audiència celebrada en la seu de la Institució, el Palau dels Borja. A l'acte d'entrega van assistir el Secretari Primer de les Corts, Antonio Clemente Olivert, i el Lletrat Major, Francisco J. Visiedo Mazón.

c) Centenari del Consell d'Estat de Colòmbia

Entre el 8 i el 10 de setembre de 2014, es va celebrar a Bogotà el Centenari del Consell d'Estat de Colòmbia restablert per una llei de 1914 després d'haver sigut suprimit en 1905. La celebració central d'esta efemèride va ser la celebració d'unes jornades de caràcter internacionals titulades "Tendències actuals del Dret Públic".

El President del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol va ser un dels 17 juristes no colombians invitat a les jornades com a ponent i va ser, a més, l'únic representant d'un òrgan consultiu espanyol. Va participar en una sessió sobre el futur de la funció consultiva, acompanyat pel President de la Cort Interamericana de Drets Humans i dos magistrats del Consell d'Estat colombià.

En el Congrés, al qual van assistir prop de 2.000 persones, van participar 50 ponents especialistes en les diferents branques del dret públic, entre ells professors de les principals universitats llatinoamericanes i europees, així com representants de diverses corts supremes del continent americà.

3) Relacions Institucionals

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

Actes als quals va assistir el President del Consell Jurídic Consultiu, en representació de la Institució:

07-01-14

Desdejuní amb el President de la Generalitat Molt Hble. Sr. Alberto Fabra Part, organitzat per Forum Nueva Economía

20-02-14

Recepció oferida per l'Ambaixador de la República de Corea a València.

25-02-14

Sopar organitzat per la Fundació Conexus, a Madrid.

27-03-14

Obertura de l'Any Judicial del Tribunal Eclesiàstic de València, en el Centre Cultural Beneficència de València.

28-03-14

Reunió dels presidents dels consells consultius d'Espanya, a Granada.

11-04-14

El President i la Consellera Sra. Mediavilla Cruz, assistixen a l'acte d'imposició de la Gran Creu de Sant Raimon de Penyafort al Sr. Fernando de Rosa Torner, en el Col·legi de Graduats Socials de València.

07-05-14

A Madrid assistix a la Recepció oferida per l'Ambaixador de Colòmbia en honor del Consell d'Estat d'aquell país.

12-05-14

Constitució de la Comissió Commemorativa de la Llei de Símbols de la Comunitat Valenciana en el Palau de la Generalitat, sota la presidència del Molt Hble. Sr. Alberto Fabra Part.

19-05-14

Acte d'Imposició de la Creu Distingida de Primera Classe de l'Orde de Sant Raimon de Penyafort al Sr. Pedro-Luis Viguer Soler, Jutge Degà de València.

26-05-14

Cerimònia d'Investidura del Sr. Pascual Sala Sánchez, expresident del Tribunal Constitucional, com a *Doctor Honoris Causa* per la Universitat de València.

28-05-14

Desdejuni organitzat pel Forum Nueva Economía amb l'Arquebisbe de València, el Sr. Carlos Osoro Sierra.

09-06-14

Presentació del Portal de Transparència de la Generalitat, en el Palau de la Generalitat.

10-06-14

Desdejuni amb el Conseller de Sanitat el Sr. Manuel Llombart Fierres, organitzat pel Forum Nueva Economía.

13-06-14

Jura dels nous advocats i posterior sopar ofert per l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de València.

24-06-14

Esmorzar ofert per la Séquia Reial del Xúquer amb motiu del 750 aniversari de la seua creació, al Palau de Capitania General de València.

25-06-14

Entrega dels Premis Literaris Ciutat de València, a la Llotja de la Seda.

30-06-14

Esmorzar amb el Ministre de Justícia el Sr. Alberto Ruiz-Gallardón Jiménez, organitzat a Madrid pel Forum Antonio Fontán de la Universitat Internacional de La Rioja

14-07-14

Recepció oferida per l'Ambaixador de França a Madrid, amb motiu del Dia Nacional del país mencionat.

18-09-14

Desdejuni amb el Conseller d'Economia, Indústria i Turisme, el Sr. Máximo Buch Torralva, organitzat per Forum Nueva Economía.

23-09-14

Debat de Política General, en les Corts.

26-09-14

Pronuncia una conferència en la Universitat CEU-Cardenal Herrera, davall el tema “*La Comunitat Valenciana en el segle XXI, problemes, reptes i oportunitats*”.

30-09-14

Solemne acte de hissada de Bandera de la Guàrdia Civil, dins dels Actes Commemoratius del 170 Aniversari de la Creació del Benemèrit Cos.

02 y 03-09-14

El President, els consellers Srs. Díez Cuquerella, Fliquete Lliso i Soler Sánchez i el Secretari General, van assistir a les XVI Jornades de la Funció Consultiva, organitzades pel Consell Consultiu del Principat d'Astúries.

04-10-14

Presa de possessió del Cardenal Sr. Antonio Cañizares Llovera com a Arquebisbe de València

15-10-14

Elecció i presa de possessió del President de les Corts, el Sr. Alejandro Font de Mora Turón.

17-10-14

Acte solemne d'obertura de l'Any Judicial a la Comunitat Valenciana, que va tindre lloc a la Ciutat de la Justícia de València.

28-10-14

Desdejuni organitzat per Forum Nueva Economía, amb el Delegat del Govern, el Sr. Seraffín Castellano Gómez.

25-11-14

El President, els consellers i el Secretari General assistixen a l'acte d'entrega dels Premis Jaume I a la Llotja, presidit per S. M. la Reina Sofia.

26-11-14

Recepció del Cos Consular en honor de les Autoritats valencianes.

12-12-14

Acte d'entrega dels Premis Justícia de la Generalitat

A la vesprada assistix a la Jura d'Advocats organitzada per l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de València

13-12-14

Entrega dels Premis Ciutat de Carlet, on va intervindre com a mantenedor de l'acte.

18-12-14

Àgape nadalenc organitzat pel General Cap de la Quarta Zona de la Guàrdia Civil.

A la vesprada assistix a la cerimònia d'ingrés en la Reial Acadèmia Valenciana de Jurisprudència i Legislació de la Sra. María Pía Calderón Cuadrado, Catedràtica i Magistrada del Tribunal Superior de Justícia.

Actes als quals van assistir els Consellers i el Secretari General del Consell Jurídic Consultiu:

21-02-14

La Consellera Sra. Mediavilla Cruz assistix a la cerimònia d'investidura del Cònsol Honorari de la Federació de Rússia a la Comunitat Valenciana, el Sr. Ramón Congost Vallés, que va tindre lloc al Palau dels Borja, seu de les Corts.

25-04-14

El Vicepresident, Sr. Díez Cuquerella, i la Consellera Sra. Mediavilla Cruz van assistir a l'Acte institucional commemoratiu del Dia de les Corts Valencianes en el qual es va fer entrega de l'Alta Distinció Francesc de Vinatea a cinc funcionaris preautonòmics, acte que va tindre lloc al Palau dels Borja.

15-05-14

La Consellera Sra. Mediavilla Cruz va assistir a la Taula redona "*T ara què? Cap a una Llei de segona oportunitat*", organitzada pel Deganat Autonòmic del Col·legi de Registradors de la Propietat i Mercantil a la Comunitat Valenciana que va tindre lloc en la seu del Deganat.

16-05-14

La Consellera Sra. Mediavilla Cruz va assistir a la Conferència “*La situació econòmica actual*” del Sr. Manuel Pizarro Moreno, organitzada per la Secció d’Economia de la Real Acadèmia de Cultura Valenciana, que va tindre lloc en el Saló de Reines de la Diputació Provincial de València.

23-05-14


El Secretari General va assistir als actes amb motiu de la Patrona de l’Il·lustre Col·legi de Procuradors dels Tribunals de València. L’acte central d’esta celebració va ser la jura de 20 nous procuradors, en la seu del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana.

09-10-14

La Consellera Sra. Mediavilla Cruz, el Conseller Sr. Fernández Roldán i el Secretari General van assistir a l’Acte Institucional del Dia de la Comunitat Valenciana, celebrat al Palau de la Generalitat.

21-11-14

La Consellera Sra. Soler Sánchez va assistir al Sopar anual del Col·legi de Graduats Socials de València.



V

PERSONAL I INFRAESTRUCTURA

A

CONSELLERS I SECRETARI GENERAL

Nomenament de l'Il·lustríssim Senyor Federico Fernández Rol-dán com a Conseller Electiu

En substitució de l'Il·lustríssim Senyor Miguel Mira Ribera, Conseller-Vicepresident difunt el dia 10 de desembre de 2013, el Consell de la Generalitat va designar l'Il·lustríssim Senyor Federico Fernández Rol-dán com a Conseller Electiu de la Institució. El nomenament va tindre lloc pel Decret 23/2014, de 31 de gener, del Consell.

El nou Conseller va prestar jurament del seu càrrec el 21 de febrer davant del President de la Generalitat, en un acte celebrat al Palau de la Generalitat.

Nomenament de la Il·lustríssima Senyora Margarita Soler Sán-chez com a Consellera Electiva

La Il·lustríssima Senyora Margarita Soler Sánchez va ser designada com a Consellera Electiva del Consell Jurídic Consultiu per Resolució del Ple de les Corts 407/VIII, de 17 de juliol de 2014.

El 19 de setembre la Il·lustríssima Senyora Margarita Soler Sánchez va prometre el seu càrrec de nova Consellera davant del President de la Generalitat, Alberto Fabra, en un acte celebrat en el Palau de la Generalitat.

La Consellera Soler Sánchez va prendre possessió del seu càrrec el 25 de setembre de 2014 en un acte celebrat en la Sala d'Actes del Consell Jurídic Consultiu, al Palau de Santa Bàrbara

La Consellera Soler Sánchez va substituir l'Il·lustríssim Senyor Joan Ignasi Pla i Durà, qui va renunciar a la seua condició de Conseller Electiu el 30 d'octubre de 2013.

B

LLETRATS

L'any 2014 no s'ha produït cap canvi en el Cos de Lletrats de la Institució.

C

BIBLIOTECA

I.- Per a dur a terme amb la major solvència la funció d'assessorament jurídic que li correspon, el Consell Jurídic Consultiu necessita disposar d'un fons documental actualitzat que li servisca de suport per a dictaminar sobre les qüestions que de manera quotidiana li susciten les autoritats consultants, així com sobre aquelles altres que puguen ser objecte d'eventual consulta futura.

Amb esta finalitat durant l'any 2014 el Consell Jurídic Consultiu ha comprat aquelles obres que ha considerat d'especial interès per a la Institució, i s'han incorporat 50 nous títols en la nostra Biblioteca, els fons de la qual han ascendit, en data 31 de desembre de 2014, a 5.872 obres.

Els fons han augmentat com a conseqüència de compres, donacions o intercanvis, ampliant-se l'àrea de Dret Administratiu, i en concret les sèries dedicades al Dret Urbanístic, la Responsabilitat Patrimonial i el Procediment Administratiu. Menció especial ha de realitzar-se a l'adquisició de llibres en matèria de transparència administrativa, com a

conseqüència de la nova legislació recaiguda en esta matèria. També s'han adquirit obres sobre Dret Autonòmic i Dret Constitucional, i s'han actualitzat codis i manuals bàsics.

Respecte a la secció d'hemeroteca ha continuat la subscripció de les publicacions periòdiques que ja existien (per ex. 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.).

D'altra banda s'ha completat la col·lecció de la *Revista de Administración Pública* i de la revista *Documentación Administrativa*, amb la donació efectuada per la lletrada jubilada la Sra. Dolores Giner Durán.

II.- Quant a les bases de dades, s'ha mantingut durant l'any 2014 la subscripció a la base de dades jurídiques de "*El Derecho*", i s'ha renovat i actualitzat la de *Tirant on line*.

III.- Igualment, s'ha mantingut els intercanvis regulars de publicacions que ja es tenien en anys anteriors amb altres institucions públiques, com ara les Corts de Castella-la Manxa, l'Assemblea de Madrid, la Universitat de Santiago de Compostel·la, l'Institut d'Estudis Autonòmics del Govern de les Illes Balears o la Universitat de Deusto.

IV.- Entre els servicis de documentació prestats a través del correu electrònic continuem amb la distribució mensual del butlletí de "*Novetats bibliogràfiques*" i de les disposicions generals d'interés publicades en els diaris oficials, així com amb l'enviament diari dels sumaris del DOCV i del BOE. També s'envia de forma esporàdica la relació informació jurisprudencial i doctrinal, i els Newsletter rebuts i que es consideren d'interés per a este Consell Jurídic Consultiu.

V.- Respecte a l'organització dels fons documentals, a fi d'optimitzar l'espai disponible s'ha realitzat un procediment d'expurgació i actualització de la sèrie de Legislación.

També s'ha procedit a la creació de dos noves sèries especialitzades, per a facilitar la localització de certes obres que es trobaven incloses en seccions genèriques de la Biblioteca.

VI.- Pel que fa a la Biblioteca Virtual del Consell Jurídic s'han creat dos seccions per a organitzar la documentació electrònica disponible, la

Secció Hemeroteca (formada per revistes electròniques, parts de monografies i articles escanejats de revistes) i la Secció Documents Electrònics, en la qual s'inclouen els llibres en format electrònic (e-books...).

D

INFORMÀTICA I BASES DE DADES

Per a aconseguir major eficiència de la xarxa informàtica interna de la nostra seu s'han dut a terme els treballs tècnics oportuns per a dissonar la infraestructura corresponent a la telefonia (xarxa de veu) de la que dona suport als ordinadors (xarxa de dades).

D'altra banda, al deixar de prestar Microsoft suport tècnic al sistema operatiu *Windows XP* que era la ferramenta utilitzada pel personal de la nostra Institució per al desenrotllament de les seues tasques, i atés que, si no es canviava este sistema, podria haver-se compromés seriosament la seguretat de la informació en este continguda, es va procedir a la substitució pel sistema operatiu *Windows 8*. Produït el canvi del sistema operatiu, ha resultat ineludible procedir a l'adquisició d'ordinadors compatibles amb *Windows 8*, atés que els anteriors equips informàtics, per la seua antiguitat i per les seues característiques tècniques, no permetien l'actualització al nou sistema operatiu. Igualment, com a conseqüència d'eixe canvi en el sistema, ha sigut necessari procedir a la substitució de certs programes informàtics (*Knosys* per a *Windows* i *Office XP*) que resultaren adequats al sistema operatiu actual.

Amb la finalitat de facilitar la tasca dels lletrats de la nostra Institució també es va adquirir una nova impressora-fotocopiadora amb majors prestacions (grapats individualitzats dels documents impresos, nombre més gran de còpies per segon, safates de gran capacitat de paper...).

Quant a Internet s'ha realitzat un disseny més actual de la pàgina web de la nostra Institució. També, amb periodicitat trimestral, es continua publicant en la Doctrina Legal tots els dictàmens aprovats, a excepció de les normes no publicades en el DOCV.

Finalment, per a difondre les publicacions del Consell Jurídic s'han realitzat els treballs de maquetació de la Memòria i de la Doctrina de l'any 2014, i de la *Revista Española de la Función Consultiva*.

E

GESTIÓ ECONÒMICA FINANCERA

El dia 18 de setembre de 2014, després de l'oportuna deliberació i conformitat del Ple, el President va aprovar l'Avantprojecte del Pressupost per a l'exercici 2015 per un import de 2.438.624,58 euros que es va remetre a la Conselleria d'Hisenda i Administració Pública.

En la Llei de Pressupostos de la Generalitat Valenciana per a l'any 2015, el Pressupost del Consell Jurídic Consultiu per al dit període va quedar xifrat en la mencionada quantitat.

F

PERSONAL

Durant l'exercici de 2014 no s'ha alterat la plantilla del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, tenint en compte que en exercicis precedents es va procedir a l'amortització d'uns quants llocs de treball.

A 31 de desembre de 2014, la plantilla del personal del Consell Jurídic Consultiu estava formada per 26 persones.

G

CONTRACTACIÓ

El 12 de juliol de 2013 el Consell Jurídic Consultiu va subscriure un Acord d'Adhesió a la Central de Compres de la Generalitat, pel qual s'adheria a diferents tipus de contractes que es formalitzaren per aquella, com ara els de vigilància, neteja, subministrament d'energia elèctrica, etc.

Atés que el 14 de març de 2014 concloïa el termini de duració del contracte administratiu de servicis de vigilància de la seu de la nostra Institució celebrat amb l'empresa IMAN SEGURIDAD, SA, així com que el 20 de desembre de 2013 la Central de Compres de la Generalitat va comunicar que no seria possible l'adjudicació i formalització del contracte de vigilància per als centres dependents de la Generalitat abans de la data de terminació del contracte de vigilància subscrit pel Consell Jurídic Consultiu, i atés que en la clàusula tercera del referit contracte es contemplava la possibilitat de la seua pròrroga durant el termini màxim d'un any, el 31 de gener de 2014 el President del Consell Jurídic Consultiu i l'empresa esmentada van acordar prorrogar el referit contracte pel període comprés entre el 15 de març de 2014 i el 14 de març de 2015, ambdós inclosos.

Igualment, davant de la finalització del contracte del servici de neteja de la seu de la Institució Consultiva el 31 de juliol de 2014, sense possibilitat de pròrroga, i havent comunicat la Central de Compres de la Generalitat per mitjà d'ofici de 27 de febrer d'eixe any que el Consell Jurídic podia procedir a realitzar la seua pròpia licitació, perquè la instrucció de l'expedient de contractació de la neteja per als centres dependents de la Generalitat podia superar els 6 mesos, el 23 de juliol de 2014 el Consell Jurídic, després de la corresponent licitació pública, va subscriure un contracte administratiu de neteja de la seua seu amb l'empresa MINUSVAL-EIL, SL pel període comprés entre l'1 d'agost de 2014 i el 31 de juliol de 2015, prorrogable, com a màxim, per un altre any més.

D'altra banda, durant el segon semestre del 2013, després de la materialització del trasllat a la nova seu va ser necessari celebrar diversos contractes per a garantir el funcionament correcte de l'immoble, i cal

destacar el contracte de desinfecció, desratització i desinsectació; el de prevenció i control de la legionel·la, i el de manteniment de la baixa tensió i del centre de transformació.

Així mateix, havent sigut comunicada a la nostra Institució la celebració el 23 de juliol de 2014 de sengles Acords Marc entre el Conseller d'Hisenda i Administració Pública i els representants d'IBERDROLA CLIENTES, SAU i GAS NATURAL COMERCIALIZADORA, SA, respectivament, per al subministrament d'energia elèctrica en els punts de consum de la Generalitat, pel Consell Jurídic Consultiu es va sol·licitar oferta vinculant a les dos empreses adjudicatàries, celebrant-se el 10 de novembre de 2014 el contracte administratiu de subministrament d'energia elèctrica per la nostra Institució amb GAS NATURAL COMERCIALIZADORA, SA, empresa que va presentar la millor oferta econòmica, fixant-se una vigència per al contracte d'un any comptador de la seua formalització, sense possibilitat de pròrroga. Finalment, durant l'any 2014 també s'han celebrat altres contractes per a garantir el funcionament correcte de la Institució, com ara el contracte de manteniment d'ascensor; el contracte de climatització o el de Bases de Dades Jurídiques amb l'editorial *Aranzadi*.

H

REGISTRE

El Registre General de documents, totalment informatitzat, es va obrir al públic durant tot l'any, de dilluns a dijous des de les 09.00 hores fins a les 15.00 hores, i el divendres des de les 09.00 hores fins a les 14.30 hores.

El total de seients d'entrada corresponents a l'any 2014 va ser de 1.500 documents, i els d'eixida de 928.

En l'exercici 2014 és van sotmetre a consulta 789 assumptes, dels quals han pogut ser dictaminats durant l'exercici 696 expedients.

Segona part

**OBSERVACIONS I
SUGGERIMENTS**

I

INTRODUCCIÓ

L'article 77 del Reglament del Consell, aprovat pel Decret 138/1996, del Govern Valencià, estableix que: «*Annualment, el Consell Jurídic Consultiu elevarà al Govern Valencià una Memòria en la qual cosa, amb el motiu d'exposar l'activitat del Consell Jurídic Consultiu en el període anterior, podrà recollir les observacions que sobre el funcionament dels serveis públics resulten dels assumptes consultats, i els suggeriments de disposicions generals i mesures a adoptar per al millor funcionament de l'Administració*».

Amb la finalitat d'observar el compliment d'este mandat reglamentari, es realitzen les següents observacions, suggeriments i recomanacions.

La primera de les observacions és una reflexió sobre la suspensió del termini per a la resolució d'un procediment administratiu prevista en l'article 42.5.c) de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú (LRJAP-PAC). Este precepte habilita les administracions públiques a suspendre el termini màxim legal per a resoldre un procediment i notificar-ne la resolució quan hagen de sol·licitar-se informes que siguen preceptius i determinants del contingut de la resolució a un òrgan de la mateixa o de distinta administració, com és el cas de la sol·licitud preceptiva de dictamen del Consell Jurídic Consultiu.

La realitat és que ben sovint les administracions no activen esta possibilitat al seu abast, la qual cosa provoca en molts casos que es remeten a este Consell consultes sobre expedients a escassos dies que se'n produïssa la caducitat i sense a penes marge perquè l'Administració resolga i comuniqui la resolució, la qual cosa provoca no pocs casos en què este Òrgan dictamina dos i fins a tres vegades el mateix expedient a causa de la seua caducitat pel transcurs dels tres mesos de termini legal màxim.

Esta facultat, però, planteja una sèrie d'interrogants sobre els quals es considera oportú orientar a qui instruïx els procediments en evitació de tràmits innecessaris en un aspecte tan significatiu com la caducitat dels procediments. Així, s'aborda la possibilitat d'acumular distintes suspensions o el còmput del termini de suspensió.

La segona de les observacions aborda un altre aspecte que ha sigut estudiat pel Consell Jurídic Consultiu en diversos dictàmens de 2014. És la possibilitat de reduir els estàndards de zones verdes i espais lliures consolidats en el planejament urbanístic en virtut de modificacions d'estos planejaments, és a dir, el grau de rigidesa de l'aplicació de la clàusula *stand still*.

La casuística que planteja el tema és molt rica i va, des de la reducció d'estàndards en un àmbit de planejament determinat –cas de municipis amb nuclis urbans diversos–, a casos com la reducció d'estos nivells en municipis on prèviament, i també per mitjà de modificacions de les figures de planejament, s'havien elevat respecte de les previsions originàries del Pla General d'Ordenació Urbana.

Atés que es tracta d'expedients en els quals és preceptiu el dictamen del Consell Jurídic Consultiu i on, d'altra banda, la referència als esmentats estàndards ve exigida per la legislació urbanística (entre altres, l'article 24 de la LOTUP) i constituïx un dels paràmetres de legalitat en què basa els seus dictàmens el Consell Jurídic Consultiu, s'ha considerat oportú realitzar esta observació.

També s'incorpora a continuació una reflexió sobre la posició dels informes d'impacte de gènere que s'incorporen en els procediments d'elaboració dels projectes normatius que són sotmesos a la consulta del Consell. Es tracta esta d'una exigència derivada de l'article 19 de la Llei Orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i hòmens.

Este informe és emés en els procediments d'elaboració de normes de què té coneixement el Consell Jurídic Consultiu per l'òrgan directiu que impulsa el projecte, la qual cosa certament és qüestionable tenint en compte l'existència d'un departament qualificat competencialment en l'estructura de la Generalitat per a, precisament, avaluar les accions d'igualtat entre dones i hòmens. Però, al marge d'esta qüestió, també és convenient entrar a valorar el nivell de preceptivitat d'este informe que, ben sovint, és una reiteració d'una fórmula ritual que, en absolut conté una valoració de fons sobre el projecte i que, en certs casos, poguera ser inclús prescindible tenint en compte l'objecte de regulació.

Així mateix, el Consell Jurídic Consultiu estudia en esta Memòria el règim de l'audiència que es concedeix davant d'ell en els expedients que

se sotmeten a la seua consulta a la vista de l'increment substancial de sol·licituds en este sentit per part dels interessats en els procediments.

És esta una possibilitat que contempla l'article 23.e) del Reglament d'este Suprem Òrgan Consultiu. No obstant això, la imprecisió de la regulació aconsella establir una sèrie de criteris orientatius, complementaris de la norma reglamentària, i a la vista de la pràctica consolidada d'este Consell i d'altres Òrgans consultius, per a aconseguir dotar de seguretat jurídica un aspecte tan important per als ciutadans com l'audiència en un procediment.

Finalment, s'ha considerat oportú realitzar una breu exposició sobre les novetats que, en relació amb els procediments que són sotmesos a coneixement del Consell Jurídic Consultiu, introduïx la Llei 5/2014, de 25 de juliol, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge, de la Comunitat Valenciana, que va entrar en vigor a l'agost de 2014 i que modifica aspectes tan rellevants com la supressió del caràcter obstatiu del dictamen del Consell Jurídic Consultiu en les modificacions de planejament quan afecten espais lliures o zones verdes; l'ampliació a sis mesos del termini per a resoldre les resolucions d'adjudicació dels PAI; o l'exigència del dictamen en els casos de remoció de l'urbanitzador sense mutu acord o amb reconeixement d'indemnització.

II

LA SUSPENSIO DEL TERMINI PER A RESOLDRE I NOTIFICAR PER PETICIO DE DIVERSOS INFORMES DETERMINANTS EN UN MATEIX PROCEDIMENT ADMINISTRATIU. EN ESPECIAL, ANÀLISI DEL TERMINI MÀXIM LEGAL DE SUSPENSIO

I. Introducció.

Es planteja la qüestió de si el termini màxim general de suspensió de 3 mesos previst en l'article 42.5.c) de la Llei 30/1992⁶ per a la petició d'informes determinants (d'ara endavant, informes determinants) és comú, és a dir, si s'aplica en conjunt a tots ells de tal manera que la suma de totes les suspensions individuals per a la petició dels demanats en un mateix procediment no pot superar els 3 mesos. O, si al contrari, s'aplica individualment respecte a cada petició d'informe determinant, de manera que siga admissible addicionar diversos períodes de suspensió individual podent superar en conjunt eixe termini de 3 mesos, al no restar del termini de suspensió la suspensió produïda per la petició d'altres informes. O si, cap de les dos tesis anteriorment citades és totalment correcta, sinó que la suspensió individual o conjunta dependrà del cas concret plantejat i del tipus d'informe determinant de què es tracte.

La resposta a esta qüestió té una gran importància jurídica perquè transcorregut el termini màxim previst per a la suspensió sense que s'haja emés l'informe determinant s'alça la suspensió, de tal manera que, si no es poguera suspendre novament el procediment per a la petició d'un altre informe determinant (o per una altra causa) i transcorreguera el temps restant del termini màxim per a resoldre i notificar, es podria produir la caducitat del procediment o el silenci administratiu.

⁶O, si fóra el cas, el termini màxim legal de suspensió expressament previst *ratione materiae* per una norma autonòmica per la petició d'informes determinants, norma que no podria contemplar un superior a 3 mesos, al ser l'article 42.5.c) Llei 30/1992 un precepte aprovat per l'Estat en exercici de la seua competència exclusiva en matèria de procediment administratiu comú (article 149.1.18a CE).

A pesar que algunes sentències puguen induir a pensar que el termini de suspensió és independent respecte de cada informe determinant (STS de 7/4/2003⁷), considerem que el termini màxim de suspensió únicament operarà individualitzadament quan existisca una impossibilitat jurídica de petició simultània dels informes determinants. Així esdevé, per exemple, amb la sol·licitud de dictamen al Consell Jurídic Consultiu, que no pot fer-se simultàniament amb la petició d'altres informes determinants perquè segons la normativa reguladora de la Institució Consultiva ha de ser l'última a informar, ja que els seus dictàmens només poden ser demanats quan estiga completament instruït el procediment, fins i tot amb la corresponent Proposta de Resolució, per la qual cosa lògicament l'Autoritat Consultant ha d'esperar eixe moment per a sol·licitar el parer de la Institució Consultiva, i si s'actua d'una altra manera, el Consell Jurídic requereix al consultant perquè complete la instrucció del procediment.

Al contrari, quan no existisca cap obstacle jurídic perquè els informes determinants puguen demanar-se al mateix temps, el termini màxim de suspensió serà conjunt per a tots aquells que admeten eixa sincrònica tramitació, no podent-se obrir nous terminis de suspensió utilitzant l'excusade la seua sol·licitud en moments temporals distints, perquè això suposaria una vulneració flagrant per part de l'Administració del seu deure general d'actuar d'acord amb el criteri de celeritat i d'impuls d'ofici i als principis d'eficàcia i eficiència, i (articles 3.1r i 2n i 74.1r de la Llei 30/1992)⁸, i més concretament del deure d'acordar *“en un sol acte tots els tràmits que, per la seua naturalesa, admeten una impulsio simultània i no en siga obligatori el compliment successiu”* (article 75.1 Llei 30/1992).

La contravenció d'eixos preceptes no pot suposar el benefici injustificat d'allargar el termini per a resoldre d'una Administració que no ha actuat amb la diligència que li resultava normativament exigible, ja que d'eixa forma s'estarien tolerant uns efectes jurídics diametralment oposats als

⁷La STS (Sala Contenciosa, Secció 3a) de 4 de novembre de 2003, que interpreta la STS de la mateixa Sala i Secció, de 7 d'abril de 2003, indica que *“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 (preceptius i determinants) no tienen por qué entenderse como límite máximo para todos ellos en su conjunto.”*

⁸Segons la Sentència del Tribunal Suprem de 27 de maig de 1982 (Sala Contenciosa Administrativa) el principi d'economia processal que consagrava la Llei de Procediment Administratiu de 1958, en garantia dels legítims interessos dels administrats i de la pròpia eficàcia administrativa, obliga a suprimir tota sort de dilacions que no estiguen plenament justificades i siguen irrelevantes amb vista a la resolució definitiva de l'expedient.

perseguits per la Llei 30/1992 que són, en definitiva, el dret de l'interessat a obtenir resposta en un termini raonable, la interpretació excepcional i restrictiva de les causes de suspensió del procediment i la seua utilització prudent i moderada, l'operativitat de la qual només es justificaria davant de situacions en què, a pesar d'actuar l'Administració amb la diligència que li resulta exigible, la desborden i escapen del seu control⁹.

Des de tal plantejament, en principi, les situacions que es poden donar respecte de la petició de diversos informes determinants serien:

- 1r) Que es demanen a Òrgans o Institucions diverses, havent de diferenciar segons:
 - a) Siga possible jurídicament sol·licitar-los simultàniament.
 - b) No puguen demanar-se simultàniament, perquè algun o alguns d'ells hagen de sol·licitar-se necessàriament en un moment temporal posterior.
- 2n) Que es demanen a un mateix Òrgan o Institució en moments temporals diferents del seu informe determinant

A continuació s'analitza més detalladament cada un dels supòsits apuntats.

II. Petició simultània d'informes determinants a Òrgans o Institucions diverses, quan siguen susceptibles legalment i materialment de sol·licitar-se al mateix temps.

En este cas, el termini màxim de suspensió per a eixos tràmits serà el previst en la Llei 30/1992, sense que puga suspendre's per la via de demanar-los en moments diferents en el temps, ja que d'esta manera es

⁹CIERCO SIERA avisa que: “De poc servirà que els terminis de resolució s'acurten, i que tal acurtament lluisca com a èxit, si després resulta que l'Administració no ensenya totes les seues cartes i amaga una basa en forma de suspensió a cada pas. Les alteracions del termini normatiu, si de veritat s'aspira a un termini taxatiu, han de ser les mínimes possibles i, en tot cas, respondre a una causa justificada en l'imprevisible de l'esdeveniment, en l'incontrolable del seu desenrotllament i en l'essencialitat del tràmit. En definitiva: bé està articular un termini flexible, però amb l'atenció de saber que del flexible a l'il·lusori només hi ha un pas” (CIERCO SIERA, C. (2010), “La petición de informes y la suspensión del plazo para resolver el Procedimiento Administrativo”. En REDA, núm. 145, p. 195).

premiaria l'actitud negligent, o almenys, poc diligent de l'Administració, que es beneficiaria de la seua pròpia malaptesa. Això suposaria en definitiva deixar en mans de l'Autoritat Consultant incrementar artificialment el termini per a resoldre i notificar per mitjà de la utilització del senzill mecanisme de seqüenciar temporalment la petició dels diferents dictàmens determinants (cal pensar per exemple en supòsits en què haja que demanar informes l'Administració de vies pecuàries, transports, ports, carreteres, etc., quan es poden sol·licitar tots ells al mateix temps, sense ocasionar retards innecessaris en la tramitació del procediment).

La situació normal hauria de ser que l'Autoritat Consultant acordara expressament la suspensió simultània del procediment respecte de tots els informes determinants susceptibles de ser sol·licitats al mateix temps, i que el Registre d'Eixida d'eixes sol·licituds siga del mateix dia. Però la pràctica ha posat de manifest que l'Administració no sempre actua així: hi ha ocasions en què la suspensió no s'acorda respecte de tots els informes determinants, o, encara si és així, les sol·licituds són registrades d'eixida en dates distintes, per la qual cosa, a continuació, analitzem els supòsits que poden presentar-se.

- 1r) Que l'Administració instructora del procediment acorde expressament i simultàniament la suspensió del procediment respecte dels informes determinants i les peticions s'inscriuen en el Registre d'Eixida en idèntica data:

Ací pot ocórrer que, pel que fa al termini màxim de suspensió previst per a l'evacuació d'estos informes, siga idèntic per a tots ells (normalment, el termini màxim general de 3 mesos previst en l'article 42.5.c) de la Llei 30/1992), o que siga diferent (per ex. perquè existisca una norma sectorial que expressament fixe un termini de suspensió menor, com podria ser el d'un mes, pel general de 3 mesos de la Llei procedimental comuna).

Si el termini màxim suspensiu és idèntic, el termini de resolució quedarà suspès fins que hagen sigut rebuts tots els informes determinants demanats, llevat que transcorreguera el termini màxim de suspensió del procediment per la no emissió de tots o algun d'ells, la qual cosa suposaria que a partir d'eixe moment continuaria corrent el termini per a resoldre i notificar.

Sent diferent el termini suspensiu màxim, i sempre que la recepció de tots els informes sol·licitats es produísca dins del respec-

tiu termini suspensiu, l'alçament de la suspensió es produirà quan es reba l'últim dels informes determinants. Ara bé, si algun o tots els informes determinants no són rebuts en termini, les situacions que es poden suscitar són distintes, i poden sistematitzar-se així:

1ª) Si no es reben en termini cap dels informes, el termini de suspensió del procediment es prolongarà pel termini màxim previst per a aquell informe que tinguera un termini de suspensió major (per ex. per 3 mesos, encara que l'altre informe el tinga fixat en 1 mes).

2a) Si l'informe no rebut té un termini suspensiu inferior (per ex. 1 mes) i ja haguera vençut sense que encara s'haguera rebut l'informe que té termini superior (per ex. 3 mesos), la suspensió continuaria fins a la recepció d'este últim, o, si no es rep en el seu termini, fins que transcorreguera el termini màxim previst per a la seua recepció (3 mesos).

3a) Si, l'informe de termini superior (per ex. 3 mesos) és el que es rep abans, caldria diferenciar segons:

a) No haguera transcorregut el termini per a la recepció del d'inferior termini (per ex. 1 mes), situació en què la suspensió s'alçaria quan es rebera este últim, sempre que eixa recepció es produïra dins del seu termini suspensiu màxim, i si no és així l'efecte suspensiu desapareixeria quan transcorreguera el seu termini màxim (1 mes).

b) L'informe de termini superior s'haguera rebut dins del seu termini (3 mesos), però superat el termini inferior de recepció de l'altre informe (1 mes) sense que este últim s'haguera rebut, i en este cas la suspensió finalitzarà el dia en què va ser rebut l'informe que tenia termini suspensiu superior.

2n) Que les peticions s'inscriguen en el Registre d'Eixida amb dates distintes.

També s'aplicarien les regles descrites en l'anterior apartat 1r), però amb la particularitat que el dia final del termini màxim de suspensió

fixat per al supòsit de no recepció del respectiu informe (*dies a quem*) hauria de calcular-se prenent com a dia inicial del termini suspensiu (*dies a quo*) el corresponent a la inscripció de la petició de dictamen de data més antiga en el Registre d'Eixida, per a evitar que l'Administració, espaiant en el temps els registres d'eixida, poguera caure en la temptació d'allargar el termini per a resoldre i notificar, erosionant el dret de l'interessat a obtindre resposta en termini raonable i amb vulneració de les normes i principis esmentats de la Llei 30/1992.

- 3r) Que l'Administració instructora no acorde expressament la suspensió del procediment respecte de tots els informes determinants sol·licitats, sinó que només l'adopte i registre d'eixida la petició d'un d'ells.

En este supòsit, la suspensió del termini per a resoldre i notificar només es produirà respecte a este últim, de tal manera que s'alçarà l'efecte suspensiu una vegada rebut eixe informe, o transcorregut el termini per a la seua recepció sense que esta s'haguera produït, amb independència que no haguera transcorregut el termini suspensiu per als altres informes encara no emesos, ja que quant a estos últims la suspensió del procediment no es va acordar expressament.

III. Que no puguen demanar-se simultàniament els informes determinants a diversos òrgans o institucions, sinó que algun o alguns d'ells han de sol·licitar-se després de la pràctica dels anteriors o després de la prèvia instrucció de la resta del procediment.

El supòsit paradigmàtic de sol·licitud de dictamen determinant que exigeix la prèvia i completa Instrucció del procediment, inclosa la redacció de la Proposta de Resolució, seria el de la petició preceptiva del dictamen del Consell Jurídic Consultiu¹⁰, perquè la seua normativa reguladora disposa que *“els assumptes sobre els quals haja dictaminat el Consell Jurídic Consultiu no es podran remetre a informe de cap altre òrgan de l'administració de la Generalitat ni de cap altra administració, tret que la llei expressament ho establisca”* (article 2.4 Llei 10/1994, de 19 de desembre, de la Generalitat, de Creació del Consell Jurídic

¹⁰ Els assumptes en què resulta preceptiva la consulta al Consell Jurídic Consultiu apareixen reflectits en l'article 10 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de la Generalitat, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Consultiu de la Comunitat Valenciana, i article 5 Reglament del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, aprovat pel Decret 138/1996, de 16 de juliol, del Consell).

La sol·licitud d'emissió d'un informe determinant d'un Òrgan o Institució que només puga emetre'l després de l'evacuació d'anteriors dictàmens d'altres Òrgans o Institucions, pot constituir causa per a acordar i obrir un nou termini de suspensió del procediment, perquè en este cas l'Autoritat Consultant es veu obligada a demanar l'informe en un moment distint per causes a ella no imputables, sinó a la pròpia voluntat del legislador que ho ha volgut així.

En este sentit, el Dictamen 369/2014, en relació amb el termini de 3 mesos de què disposava l'Ajuntament de Benicàssim per a la resolució d'un Conveni urbanístic, dona per suposades dos suspensions de procediment distintes que es computen individualitzadament. Segons el Dictamen el procediment va ser *“incoat mitjançant un Decret de 7 de febrer de 2014”, que “es va acordar la suspensió del termini mitjançant un Decret de 27 de març de 2014, amb ocasió de la sol·licitud d'Informe la Conselleria d'Infraestructures, Territori i Medi Ambient”, informe que “va ser rebut en el Registre de la Corporació municipal consultant el dia 2 de juny de 2014”, i és que el 4 de juny l'Ajuntament “va tornar a suspendre el termini per a resoldre en ocasió de la sol·licitud de dictamen a este Consell”, per la qual cosa conclou “que aquell termini no tornarà a córrer fins a la recepció del present Dictamen per l'Ajuntament, que disposa d'aquell termini de tres mesos per a resoldre el present procediment comptador des del 7 de febrer de 2014, del que cal descomptar el lapse temporal que va des del dia 27 de març al 2 de juny de 2014; i des del 4 de juny fins al dia que reba el present Dictamen.”*

Ha d'advertir-se que perquè puga produir-se l'efecte suspensiu de cada petició d'informe és necessari que s'acorde expressament la suspensió i es complisquen la resta de requisits formals exigits en l'article 42.5.c) de la Llei 30/1992, ja que la suspensió acordada per la petició d'un informe no aprofita per a les altres peticions d'informe. Precisament, esta és la tesi seguida en el Dictamen 657/2014 que, referit a un procediment de resolució d'un contracte administratiu d'adjudicació de la condició d'Agent urbanitzador d'un PAI, en el qual es va demanar, en un primer moment, el dictamen del Consell Superior de Territori i Paisatge, i, una vegada rebut l'informe de la Consellera d'Infraestructures –substitutiu de l'inexistent Consell Superior citat–, el del Consell Jurídic Consultiu; on, no obstant això, només es va acordar la suspensió per

la petició del primer dels dictàmens, s'avisava que: *“sol·licitat el dictamen preceptiu a este Òrgan consultiu no consta que s'haja acordat la suspensió del procediment a l'empara del precitat article 42.5 de la Llei 30/1992, la qual cosa haurà de tindre's en compte per l'entitat local als efectes de l'eventual caducitat del procediment de resolució...”*.

IV. Petició a un mateix Òrgan o Institució en moments temporals diferents del seu informe determinant.

Ací es planteja, entre altres qüestions, la relativa al que ocorre quan l'informe determinant se sol·licita abans d'hora, és a dir, quan encara no s'està en el moment procedimental oportú perquè l'Òrgan o Institució Consultiva s'hi puga pronunciar.

Amb esta forma de procedir l'Administració consultant pot pretendre paliar la seua falta de diligència instructora, aprofitant-se del temps que la Institució Consultiva necessita per a l'emissió del seu dictamen, i en eixe interval materialitzar aquells tràmits, tot i ser perfectament coneixedora que l'Òrgan Consultiu, al no posseir elements de juí suficients per a evacuar la seua consulta, es limitarà a tornar l'incomplet expedient o a emetre un mer dictamen de procediment, requerint la pràctica dels actes de la instrucció necessaris.

En eixe cas, en principi no cabria un nou còmput total del termini de suspensió davant d'una reiteració del dictamen, perquè l'obligació de resoldre i notificar dins de termini es configura com una garantia de l'interessat, garantia que es podria desnaturalitzar si quedara a criteri de l'Autoritat Consultant l'ampliació del termini del procediment com a conseqüència d'una forma d'actuar negligent o, fins i tot, maliciosa.

Cal tindre en compte que si l'Autoritat Consultant poguera demanar reiteradament un mateix tipus de dictamen o informe, això seria un subterfugi per a allargar desmesuradament el seu termini per a resoldre i notificar.

En este sentit cal recordar la citada STS de 18/3/2008 (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 3a) segons la qual, *“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, es tractaria d'impedir que l'Autoritat Consultant davall l'aparença d'utilitzar una causa de suspensió prevista en la Llei 30/1992 en fera un ús abusiu, injustificat o arbitrari, allargant interessadament i innecessària el termini de resolució i notificació, amb la producció d'un efecte de no desitjat i diametralment oposat al perseguit per eixa Llei: la protecció i garantia de l'interessat que si l'Administració no resol i notifica en termini es produirà la caducitat del procediment o el silenci administratiu, llevat que l'eventual retard en la tramitació del procediment obeïsca a alguna de les causes taxades de l'article 42.5 de la Llei 30/1992 i que la dita causa no haja sigut provocada per una conducta reprotxable de l'Autoritat Consultant.

En el cas que el procediment respecte del qual es demana dictamen estiguera incomplet o no tinguera la instrucció d'algun tràmit necessari, el requeriment (o informe de procediment) realitzat per la Institució Consultiva a fi que es pal·liaren aquelles deficiències hauria d'alçar la suspensió, sense perjui que una vegada esmenades aquelles i sol·licitat nou informe el termini de suspensió poguera continuar fins a la recepció del nou informe, sempre que no haguera transcorregut el temps restant màxim de suspensió.

No obstant això, el Consell Jurídic Consultiu, en alguna ocasió ha permés que la suspensió del termini per a resoldre i notificar continuara en supòsits en què l'expedient rebut estava incomplet i s'havien efectuat requeriments a l'Autoritat Consultant per a completar la Instrucció del procediment. Este seria el cas, del Dictamen 531/2014 en el qual es diu que *“el còmput del termini de tramitació del procediment de resolució –incoat pel Ple el 17 d'abril de 2014– va quedar en suspens quan l'Autoritat municipal va interessar el Dictamen d'esta Institució Consultiva, en ofici de 3 de juliol del mateix any, i va continuar d'esta manera per un mes addicional quan la Presidència d'este Òrgan Consultiu va requerir completar la documentació remesa, en ofici de 5 d'agost del mateix any, fins que esta es va rebre i va registrar d'entrada amb data 15 de setembre de 2014, per la qual cosa s'advertix de l'imminent venciment del termini de tramitació, la qual cosa provocaria la seua caducitat.”*

Ara bé, qüestió distinta és que la necessitat de reiteració del Dictamen no obeïsca a una falta de diligència en la Instrucció del procediment per l'Autoritat Consultant, sinó que estiguera justificada legalment, i obeïra a causes que no li són imputables sobretot si l'Autoritat Consultant no forma part del sector públic en el qual s'inserix l'Òrgan Consultiu.

En este supòsit, sí que sembla que s'obriria un nou còmput del termini de suspensió quan es produísca la reiteració del dictamen, o, almenys, hauria de servir com a causa per a l'ampliació del termini màxim legal per a resoldre i notificar, de manera que este es puga ampliar pel termini transcorregut entre la petició i la recepció del dictamen per l'Autoritat Consultant.

Esta interpretació també podria trobar el seu suport en alguna Sentència del Tribunal Suprem que estima com a causa suficient d'ampliació de termini la necessitat de demanar informes externs, la celeritat o lentitud de la qual, en la seua emissió no depén directament de qui ha de resoldre. Així, la Sentència del Tribunal Suprem de 29 d'abril de 2011 considera que l'ampliació de termini és *“una posibilidad admisible cuando la Administración no encuentre otra forma razonable para el cumplimiento del plazo y lo justifique adecuadamente* (Sentències de 10 de juliol de 2008 i 4 de març de 2009)”, declarant en el cas que l'ampliació era conforme a Dret, atenent a més del voluminós nombre d'expedients 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 Contenciosa Administrativa, Secció 5a).

III

LA MODIFICACIÓ DEL PLANEJAMENT URBANÍSTIC QUE AFECTA LES ZONES VERDES I LA CLÀUSULA «STAND STILL»

La clàusula *stand still* és una de les tècniques més noves que intenta posar límit i garantir la integritat de les zones verdes, com a dotació pública, impedit-ne la reducció de la superfície que es qualifique amb esta finalitat en algun dels diversos instruments de planejament urbanístic, limitant d'esta manera l'exercici del *ius variandi* de l'Administració urbanística per a modificar les determinacions de l'ordenació urbanística ja aprovada.

No obstant això, examinar aïlladament la garantia que comporta esta clàusula *stand still*, de la qual s'afirma que deriva de l'ordenament jurídic comunitari, com a límit d'un dret necessari que no pot ser modificat *ad peius*, a pesar que les zones verdes previstes superen els límits mínims legalment exigits, suposa la descontextualització d'unes garanties ja previstes en el nostre ordenament jurídic des de fa més de cinc decennis.

En efecte, la Llei 158/1963, de 2 de desembre, sobre condicions i procediments de modificació de Plans d'Ordenació Urbana i de Projectes d'Urbanització quan afecten zones verdes o a espais lliures previstos en els mateixos, subjecta la modificació que tinga per objecte una diferent zonificació o ús urbanístic de les zones verdes o espais lliures previstos en el Pla, amb l'aprovació prèvia de la Corporació municipal interessada, a més de l'Informe de la Comissió Central d'Urbanisme, l'Informe favorable del Consell d'Estat i l'Acord del Consell de Ministres (article 1).

Les garanties previstes per a dificultar la modificació de la superfície de les zones verdes degudament aprovades no sols se circumscriuen a les garanties procedimentals exposades, sinó que els actes administratius que vulneren les dites previsions incorreran en causa de nul·litat de ple dret, encara que es realitzen amb llicència municipal o una altra autorització, que si és el cas serà objecte d'anul·lació (article 2.1), les autoritats urbanístiques municipals i estatals poden ordenar la suspensió de l'execució de les obres que cometen esta infracció urbanística (article 2.2), com també ordenar la seua demolició i les actuacions

necessàries per a restablir la situació legal, amb la indemnització de danys i perjudis que corresponga quan la llicència s'haguera atorgat erròniament (article 2.3), i sense que la Comissió Provincial d'Urbanisme pugui optar per continuar amb l'execució de les obres d'urbanització per motius d'interés públic, substituint l'obligació contrària, inclús obtinguda en seu judicial, amb la indemnització de danys i perjudis que corresponga, si bé amb supervisió judicial (article 3).

La major part d'estes garanties procedimentals, dissenyades per a dificultar o impedir la reducció dels terrenys destinats per a servir de suport físic de les zones verdes o espais lliures es van traslladar, en el pla de la normativa estatal, a la redacció dels articles 49 i 50 del Text Refós de la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana, aprovat per mitjà del Reial Decret 1346/1976, de 9 d'abril, amb lleugers retocs.

Les anteriors previsions van inspirar la redacció dels articles 128 i 129 del Text Refós de la Llei sobre el Règim del Sòl i Ordenació Urbana que es va aprovar per mitjà del Reial Decret Legislatiu 1/1992, de 26 de juny, i cal ressaltar que la previsió de l'increment del volum edificable se subjecta a la previsió de majors espais lliures que requerisca l'augment de la densitat de població, i que la modificació del planejament urbanístic que tinguera com a objecte una diferent zonificació de les zones verdes o dels espais lliures previstos "haurà de *ser aprovada per l'òrgan executiu superior de naturalesa col·legiada de la Comunitat Autònoma corresponent, amb un informe previ favorable del Conseller competent per raó de la matèria i del Consell d'Estat i òrgan autònom que corresponga*", el que demostra la preocupació del legislador estatal que estes garanties es van projectar en el si dels ordenaments autonòmics, llavors emergents, lògicament en detriment de la competència estatal en matèria d'urbanisme (STC 61/1997, de 20 de març).

Des d'esta perspectiva, poden apreciar-se els esforços que la legislació urbanística està realitzant, des de fa més de 50 anys, per a mantindre incòlumes les superfícies que es qualifiquen per a zones verdes, tant des d'un punt de vista procedimental com a substantiu, si bé esta pretensió no s'ha mantingut de forma permanent, sinó que podem afirmar que ha estat sotmesa a diversos vaivens, i en este marc s'entén la referida clàusula *stand still*, com a criteri favorable al manteniment de les zones verdes que opera juntament amb altres tendències que no subratllen amb tant d'èmfasi la necessitat de mantindre la superfície destinada per a estes dotacions públiques.

I. Les garanties procedimentals.

Pel que fa a les garanties procedimentals, no sempre s'ha mantingut la formulació que exigix que qualsevol modificació del planejament urbanístic que afecte zones verdes o espais lliures haja de reconduir la tramitació del procediment als coms més alts dels òrgans col·legiats que formen part de l'Administració, la qual cosa pot apreciar-se molt clarament després de l'assumpció per les Comunitats Autònomes de les competències en matèria d'urbanisme, en particular a la Comunitat Valenciana a partir del Reial Decret 299/1979, de 26 de gener.

La necessitat de la intervenció de la Comissió Central d'Urbanisme, com el màxim òrgan col·legiat de l'Administració per a l'assessorament en matèria d'urbanisme, que actualment a la Comunitat Valenciana es denomina «Consell Superior de Territori i Urbanisme» (article 5 del Decret del Consell 135/2011, de 30 de setembre) s'ha vist truncada perquè el Consell Superior d'Urbanisme de la disposició addicional primera de la Llei valenciana 6/1994, de 15 de novembre, reguladora de l'Activitat Urbanística, el Consell del Territori i el Paisatge de l'Addicional primera de la Llei valenciana 16/2005, de 30 de desembre, Urbanística Valenciana, i el Consell Superior de Territori i Urbanisme de la Llei valenciana 5/2014, de 25 de juliol, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant LOTUP), mai va arribar a constituir-se, per la qual cosa va quedar inèdita esta possible intervenció del màxim òrgan col·legiat de l'Administració autonòmica per a l'assessorament en matèria d'urbanisme.

A l'anterior s'afig que este Alt Òrgan consultiu urbanístic va ser substituït, de vegades, per les Comissions Territorials d'Urbanisme (article 5 del Decret del Consell 137/1990, de 30 de juliol), però en altres per òrgans unipersonals (disposició transitòria novena de la Llei valenciana 6/1994).

En relació amb el previ "informe favorable del Consell d'Estat" (a tenor de l'article 1 de la Llei 158/1963), després de la creació i entrada en funcionament del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en virtut de la Llei valenciana 10/1994, de 19 de desembre, només es va exigir el seu informe preceptiu (article 10.8, incís a, d'esta Llei valenciana 10/1994), que es va convertir en un "informe favorable" després de l'entrada en vigor de la ja esmentada Llei valenciana 16/2005 (article 94.4), el caràcter obstatiu del qual ha desaparegut en la vigent Llei valenciana 5/2014, ja que només torna a requerir-se el "dictamen

previ” d’este Consell Jurídic Consultiu per a la modificació dels plans que tinguen per objecte una diferent zonificació o ús urbanístic de les zones verdes previstes (articles 55.7 i 57.1, incís d), de la LOTUP), rebaixant la indicada garantia que abans comportava la participació d’este Òrgan Consultiu.

D’altra banda, l’Acord del Consell de Ministres de l’article 1 de la Llei estatal 158/1963 es reputava necessari per a aprovar aquelles modificacions dels plans o altres instruments de planejament urbanístic, quan tinguen per objecte una diferent zonificació o ús urbanístic de les zones verdes o espais lliures previstos, tant quan l’Informe del Consell d’Estat fóra favorable com desfavorable, supòsit este últim que es reforçava amb la previsió de l’article 2.2 de la Llei Orgànica 3/1980, de 22 d’abril, del Consell d’Estat, que no existix en la nostra legislació autonòmica i que altera la competència del titular del Ministeri, a favor del Consell de Ministres, quan el Ministre consultant dissentisca del parer del Dictamen del Consell d’Estat, en els casos en què la consulta siga preceptiva.

En canvi, res d’açò ocorre en la legislació urbanística valenciana, en què l’aprovació de la modificació dels plans urbanístics correspon, segons afecte l’ordenació estructural o detallada i la població municipal supere o no els 50.000 habitants, al titular de la Conselleria competent en matèria d’urbanisme, a les comissions territorials d’Urbanisme i els plens dels respectius ajuntaments d’acord amb l’article 44 de la LOTUP, en relació amb els articles 3 i 8 del Decret del Consell 135 2011/) i, això sense que influísca que el Dictamen d’este Consell Jurídic Consultiu siga favorable o desfavorable.

En resum, les garanties procedimentals que existien amb anterioritat per a dificultar l’aprovació d’aquells instruments de planejament urbanístic que modificaren o disminuïren la superfície destinada per a zones verdes s’han vist notòriament rebaixades, al no haver-se constituït el màxim Òrgan col·legiat d’assessorament en l’àmbit urbanístic, a l’establir-se el dictamen d’este Consell Jurídic com preceptiu però no obstatiu, i al no perdre la competència l’òrgan a què en principi correspon la seua aprovació definitiva, clar està, al favor del Consell de la Generalitat, com a màxim òrgan de govern de l’Executiu autonòmic de composició col·legiada.

També ha d’indicar-se que no sols s’han vist rebaixades estes tres garanties procedimentals, sinó que també han influït en la tramitació

d'estos procediments altres aspectes menors però d'una certa repercussió, com substituir l'aprovació inicial del Ple de l'Ajuntament per a modificar estos plans urbanístics per un simple Acord de l'Òrgan promotor de la Corporació municipal de cursar la pertinent sol·licitud d'inici de l'avaluació ambiental i territorial estratègica, o bé sotmetre a informació pública el pretés projecte (articles 49.1 i 57.1 de la LOTUP), així com la distinció entre ordenació estructural i ordenació detallada (articles 25 i 35 de la mateixa Llei), els conceptes de zones verdes i parc públics juntament amb el d'infraestructura verda (articles 23 i 24 de la LOPTUP).

II. Els condicionaments substantius.

Des del punt de vista dels requeriments i garanties substantives que la legislació ha reconegut perquè l'exercici del *ius variandi* en matèria d'ordenació urbanística respectara la classificació i qualificació urbanística dels terrenys destinats per a zones verdes, hem de referir-nos a la consideració de les zones verdes, els terrenys destinats a parcs i jardins, són dotacions públiques sobre les quals s'aconsella "*extremar les garanties*" (sic) que en dificulten l'alteració o modificació, inclús per raons d'interés general degudament justificades, evitant que disminuisquen les dotacions públiques o que la superfície prevista per a zones verdes s'intercanvie per altres dotacions destinades al servei públic.

Evidentment, una reacció d'estes característiques només pot explicar-se perquè la recent aplicació de l'esmentada Llei del Sòl de 1956 per part dels diferents gestors urbanístics prompte va descobrir una certa potencialitat dels terrenys qualificats com a zones verdes per a servir, diguem-ho així, com a suport d'altres finalitats o servicis públics amb major repercussió i transcendència social, tenint en compte les paraules que va utilitzar el propi legislador estatal en la part expositiva de la Llei 158/1963, de 2 de desembre, al referir que les zones verdes són:

"... 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".

Per això, ja els articles 116 i 129 de la Llei del Sòl de 12 de maig de 1956 preveïen la cessió dels terrenys per a vials i els destinats a parcs

i jardins, a partir de la mitat de l'amplària de la via pública en tot el front de la seua alineació en el primer cas, o bé un percentatge que oscil·la entre el 10 i el 15 per cent de la superfície edificable del sector, segons els casos, destinat a parcs i jardins públics.

Per la seua banda, el Text Refós de la Llei sobre Règim del Sòl i Ordenació Urbana, de 9 d'abril de 1976, va establir la necessitat que el planejament urbanístic prevera l'obtenció dels terrenys que indica per a les dotacions públiques següents: el viari públic, els parcs i jardins públics, zones esportives públiques, zones de recreació i expansió, centres culturals i docents públics, així com per a temples, centres assistencials i sanitaris, i la resta de servicis d'interés públic i social (article 13), a més de projectar les característiques i el traçat de les galeries i xarxes d'abastiment d'aigua, clavegueram, energia elèctrica i altres servicis que dispose el pla.

Des d'esta perspectiva es ressalten els actuals estàndards per a l'obtenció del sòl necessari per a dotacions públiques de tota índole, que actualment es preveuen en la legislació valenciana, i que tendix a garantir una determinada qualitat de tota obra urbanitzadora creadora d'espais urbans, a partir de la consecució dels terrenys necessaris per a estes dotacions públiques: el viari públic, zones verdes públiques –parcs, jardins i àrees de joc-, places d'aparcament fora del viari –públiques i privades-, vivendes subjectes a algun règim de protecció i sòl per a equipaments públics determinats o 'd'ús múltiple' que després podrà concretar-se com a esportiu, educatiu, cultural, sanitari, administratiu, de servicis urbans, etc. (articles 33, 37 i concordants, en relació amb l'annex IV, de la LOTUP), a més de les infraestructures precises per a la xarxa de distribució d'aigua potable, de reg i hidrants contra incendis, de clavegueram per a les aigües residuals, d'evacuació d'aigües pluvials, de la xarxa de l'enllumenat públic, de distribució i subministrament d'energia elèctrica, de gas natural i infraestructures de comunicacions (article 110 de la mateixa LOTUP).

Per tant, ha de destacar-se la major complexitat de les necessitats actuals de terrenys per a les diferents dotacions públiques, tant des del punt de vista de la diversitat de servicis i dotacions públiques que ara s'exigixen com en la interrelació que s'establix respecte de cada una d'elles, els estàndards dotacionals de les quals a vegades es consignen amb una doble o triple finalitat, la qual cosa repercutirà en una major pressió sobre els terrenys i la intangibilitat de la qualificació urbanística relativa a les zones verdes i espais lliures.

A partir de la fixació dels estàndards dotacionals mínims, dels quals forma part l'obtenció dels terrenys de les finques d'aportació que es transformaran en sòls aptes perquè en ells es dissenye, es projecte i es pugua construir un parc públic, un jardí o una àrea de joc, que són les tres tipologies que s'admeten de "zones verdes", el degut respecte de l'estàndard dotacional exigirà, d'una banda, que el parc o el jardí públic supere la seua fase de qualificació urbanística i es convertisca en una realitat, i tant en un com en qualsevol altre cas que no se'n reduïska la superfície, com tampoc que es trasllade als afores de les poblacions, evitant que les zones verdes es confonguen amb el domini públic preexistent o que se'n mutile o minve la qualitat com a espai físic destinat a l'escampament de la població.

III. Les tècniques urbanístiques que protegeixen les zones verdes.

A la vista de la naturalesa dels diversos intents que existixen per a minvar la superfície o la qualitat de la nostra zona verda, resultarà rellevant el disseny i aplicació d'aquelles tècniques que en tendisquen a la salvaguarda, des de la fixació d'un estàndard dotacional, mínim i cert, de la seua superfície, com també l'establiment de limitacions per a l'aprofitament lucratiu, sobretot en el sentit que la modificació del planejament que projecte incrementar l'aprofitament lucratiu haurà de consignar necessàriament la compensació que pugua anivellar la qualitat i quantitat de les dotacions públiques enfront del simple interès econòmic particular, arribant en últim terme, a altres tècniques de protecció i a la clàusula *stand still*, la principal virtualitat de la qual consistirà a impedir o dificultar que els instruments futurs del planejament urbanístic, normalment municipal, que ja complisquen l'estàndard dotacional previst per a este fi, puguen eventualment fer un pas arrere i reduir la superfície de terrenys classificada com a sòl urbà o com a sòl urbanitzable, susceptible de transformació urbanística, i que a més estiga qualificada urbanísticament per a la seua utilització com a zones verdes, mantenint d'esta manera esta característica del planejament urbanístic vigent en un moment donat i dificultant *pro futuro* que l'ordenació urbanística que pugua projectar-se pugua operar-ne una disminució de la superfície.

La forma més tradicional de garantir l'existència d'una certa porció de terrenys per a zones verdes consistix a fixar legalment un estàndard dotacional, de caràcter públic i que actua com a mínim necessari i

indisponible, amb la finalitat que els instruments de planejament urbanístic prevegen, almenys, la dita assignació, respectant després la seua vigència.

En l'actualitat, la dita garantia es troba en l'article 24.3 de la LOTUP, que determina per a cada municipi un estàndard global de superfície per a zones verdes i parcs públics, inclosos en l'ordenació estructural i en l'ordenació detallada, no inferior a 10 metres quadrats per habitant, amb relació al total de la població prevista en el pla, si bé este estàndard global haurà de complir-se de forma global per a tot el municipi, cal llegir terme municipal, sense que siga necessari que es complisca en tots i cada un dels sectors, àmbits o unitats d'actuació previstos en el planejament municipal.

El dit estàndard global es complementa amb la previsió de l'article 36 de la mateixa LOTUP, que per a garantir una certa qualitat urbanística –densitat de població, estàndard d'edificabilitat– dins de la xarxa secundària de dotacions públiques preveu, per al sòl d'ús residencial, que les dotacions públiques no viàries siguen, almenys, de 35 m² de sòl per cada 100 m² potencialment edificable com residencial, i que dels 35 m² un mínim de 15 m² es destinen a zones verdes. En canvi, per al sòl industrial o terciari disposa que almenys el 10 per cent de la superfície del sector es destine a zones verdes públiques.

La utilitat de garantir el degut compliment d'este estàndard dotacional mínim pot observar-se en relació amb el supòsit analitzat que comportava la modificació d'un Pla Especial, en relació amb la previsió i construcció d'un complex sanitari, en el qual a més es projectava la reducció de la superfície qualificada com a zona verda i es justificava amb l'increment de la superfície destinada a una altra dotació pública, com són les places d'aparcament diferents de les que hi ha en les vies públiques, i en este supòsit esta Institució Consultiva va indicar que no podia pronunciar-se sobre el fons de l'assumpte, mentre no s'acreditara el compliment dels estàndards dotacionals mínims que, per a les zones verdes, llavors es trobaven en la Llei valenciana 16/2005 (Dictamen 210/2014, de 10 d'abril), negant d'esta manera el seu "Informe favorable" per a la modificació.

Posteriorment, este Consell Jurídic Consultiu va emetre el seu informe favorable perquè es va acreditar degudament el compliment del dit estàndard dotacional, previst llavors en l'article 67.1 de la Llei valenciana 16/2005 (Dictamen 658/2014, de 4 de desembre), la qual cosa no

exclou que en determinats supòsits pugua ser viable emetre un pronunciament favorable, encara que condicionat, al compliment del dit estàndard dotacional mínim (com va esdevindre en el Dictamen 974/2009, de 30 de desembre).

Una altra de les tècniques que garantixen la preservació de les zones verdes consistix en el fet que la modificació que projecte una reducció de la seua superfície, complint els estàndards dotacionals mínims, quan pugua comportar un increment de l'aprofitament lucratiu privat d'algun terreny o desafecte el sòl d'una destinació pública, haurà de contemplar les mesures compensatòries necessàries per a mantindre la proporció i qualitat de les dotacions públiques previstes respecte a l'aprofitament, ja que en cas contrari pot conduir que s'informe desfavorablement la reducció. Així va ocórrer en el supòsit objecte d'estudi en el Dictamen 297/2004, de 10 de maig, on es va plantejar una reducció del 82,40 % d'una superfície de zona verda de més de 13.700 m², en la qual, a més, es crearia una nova zona verda, a l'altre costat d'una carretera nacional i de la línia del ferrocarril, la qual cosa en dificultaria la utilització i funcionalitat com a dotació pública d'ús general.

Per descomptat que els projectes de modificació del planejament urbanístic, tant si es tracta de Plans Generals, Plans Parcial, Plans Especials, Plans de Reforma Interior o Normes Complementàries o Subsidiàries del planejament que directament o indirecta comporten el trasllat d'una parcel·la ja qualificada com a zona verda –parc, jardí públic o àrea de joc– als afores del nucli urbà, a zones sense urbanització, suposen un gènere específic d'agressió a les zones verdes, la qual cosa exigix una anàlisi minuciosa i una estricta vigilància que es continuen mantenint els estàndards dotacionals mínims, criticant que les zones verdes que s'amplien es troben en zones on perden part de la seua funcionalitat, per exemple, com a pantalles acústiques a la vora d'una autovia (Dictamen 218/2012, d'1 de març).

Des d'altres posicionaments, encara que també suscitant qüestions relacionades amb els "límits urbans", la protecció de la superfície prevista per a zones verdes ha de respectar la seua integritat, en el sentit que, tractant-se de sòl urbà o susceptible de transformació urbanística, no han d'incloure's en el concepte de zona verda una altra classe de sòls, ni tan sols de domini públic, quan la seua naturalesa i règim de protecció diferisca de la finalitat específica de les zones verdes, com és facilitar l'escampament dels ciutadans, augmentar la qualitat de la urbanització, del medi ambient urbà, i procurar la convivència social.

Ens referim a aquells casos en què es pot intentar que es compute alguna superfície, com a zona verda, als efectes d'acreditar el compliment de l'estàndard dotacional mínim i global, de terrenys de domini públic marítim terrestre (Dictamen 127/2006, de 9 de març, i Dictamen 508/2010, de 8 de juny), com també zones de domini públic hidràulic (Dictamen 607/2009, de 30 de juliol, Dictamen 844/2012, de 31 d'octubre, i Dictamen 544/2014, de 16 d'octubre, entre altres molts), i parcel·les pròximes a terrenys forestals o que inclús poden tindre esta consideració (Dictamen 46/2005, de 3 de febrer, Dictamen 956/2007, de 8 de novembre, i Dictamen 974/2009, de 30 de desembre, entre altres).

Sense pretensions de complitud, mereixen una breu referència aquells supòsits en què les superfícies de terrenys per a zones verdes tendixen a intercanviar-se amb altres sòls dotacionals públics, la qual cosa demostra la gran versatilitat i potencial de les dotacions públiques, com ha ocorregut amb terrenys destinats a sòl dotacional escolar (Dictamen 467/2006, de 27 de juliol), amb parcel·les destinades a usos de caràcter educatiu o escolar (Dictamen 216/2007, de 14 de març), amb terrenys qualificats per a sòl dotacional recreatiu i esportiu (Dictamen 370/2014, de 3 de juliol), i inclús la previsió que un percentatge de terrenys qualificats per a zones verdes es destine a usos de caràcter esportiu (Dictamen 346/2013, de 20 de juny), o bé que parcel·les formalment qualificades com a zones verdes siguen compatibles amb usos esportius o de caràcter recreatiu (Dictamen 325/2014, de 12 de juny).

Relacionats amb els supòsits anteriors, un cas específic de reducció de terrenys de zones verdes està constituït per aquelles modificacions que tenen per objecte utilitzar part dels terrenys de parc públic o jardí per a segregar o enclavar en el seu interior una altra dotació pública, com també ampliar un equipament o una dotació pública preexistent, com ara construir un auditori o ampliar una Casa Consistorial existent en una part de la superfície d'un parc públic (Dictamen 136/2009, de 25 de febrer), on no sols s'està plantejant el compliment d'un determinat estàndard dotacional mínim, sinó fins a quin punt convé salvaguardar la pròpia integritat de zones verdes preexistents, evitant que alguns parcs emblemàtics acaben complint qualsevol altra finalitat diferent que la de servir de zona d'escampament per a la població, com ara allotjar un centre meteorològic, una zona d'educació viària, etc., per la qual cosa, només volem ara deixar-ho apuntat, este possible àmbit serà un dels més idonis perquè pugua operar la clàusula *stand still*.

D'altra banda, en el seu moment ja ens referirem al fet que la distinció entre ordenació estructural i ordenació detallada, l'aprovació de la qual correspon, en el primer cas, al concurs de voluntats de l'Administració municipal i l'Administració autonòmica, mentres que en el segon dels supòsits basta en principi la voluntat dels òrgans de govern municipals, ja que la tramitació es realitza davall la supervisió de l'Alcaldia. En este últim supòsit, l'Alcaldia disposa el sotmetiment del projecte de modificació del planejament, moltes vegades 'puntual', al tràmit d'informació pública, i correspon al Ple de la Corporació municipal l'aprovació definitiva, a vegades s'utilitza com un mecanisme per a sortejar les garanties que rodegen el manteniment de les superfícies destinades per a zones verdes, de manera que diversos ajuntaments es mostren proclius a tramitar certes modificacions del planejament urbanístic, que afecten zones verdes o espais lliures, expressant que només afecten l'ordenació detallada, quan està afectant els límits del sòl urbà, a la pròpia determinació de la classificació del sòl urbà i del sòl no urbanitzable.

Per això, la reducció de la superfície qualificada per a zona verda en un sector de sòl industrial, que a pesar de la disminució continuava respectant l'estàndard mínim dotacional per a zones verdes, no es va informar favorablement, al no haver-se demanat la participació de la Conselleria competent en matèria d'urbanisme, per tal com la modificació genera "imprecisions" sobre els límits del sòl classificat com a sòl urbà, a més que el compliment de l'estàndard dotacional no es calcula sobre la "població prevista en el pla", sinó sobre la població municipal després de l'aprovació de l'última revisió anual del Padró municipal d'habitants realitzada per l'Ajuntament i l'Institut Nacional d'Estadística (Dictamen 40/2015, de 29 de gener).

IV. La denominada clàusula *stand still*.

La irrupció de la variable mediambiental en l'àmbit de l'urbanisme, tradicionalment sempre més preocupat per la transformació del sòl que pel seu manteniment, fins fa pocs anys que han començat a adquirir presència les polítiques de rehabilitació i regeneració urbana, té una de les seues manifestacions més particulars, en l'àmbit de la preservació de les zones verdes, amb la clàusula *stand still*, de manteniment o de no regressió a la situació anterior, de forma tal que es dificulta que el planejament urbanístic que supere l'estàndard mínim dotacional per a zones verdes pugua modificar-se en el futur, reduint esta classe de superfície de terrenys sempre que es complisca degudament el mínim dotacional.

Els mateixos defensors de la clàusula *stand still* afirmen que la seua formulació prové del Dret Comunitari, dels principis que han inspirat els successius programes comunitaris per a la conservació i preservació del medi ambient, que ara s'han reforçat amb el Tractat de Lisboa, procliu a promoure el progrés social i econòmic dels pobles de la Unió Europea tenint en compte el principi de desenrotllament sostenible, dins de la realització del mercat interior i de l'enfortiment de la cohesió i de la protecció del medi ambient, fixant inclús entre les disposicions generals de l'acció exterior de la Unió Europea la necessitat d'esforçar-se per aconseguir un alt grau de cooperació en tots els àmbits de les relacions internacionals, a fi d'aconseguir, entre altres objectius, recolzar el desenrotllament sostenible en els plans econòmic, social i mediambiental dels països en desenrotllament, amb l'objectiu fonamental d'eradicar la pobresa (article 21.2, incís d, del Tractat de la Unió Europea, en la seua versió consolidada després del Tractat de Lisboa de 2007), que alguns autors reforcen al sostindre que el principi de desenrotllament sostenible ha de ser "integral", la qual cosa l'habilita per a influir en les decisions econòmiques i, per derivació, en la major part de les polítiques comunitàries.

La clàusula *stand still* sol ser designada també com a clàusula de «mínim sense retorn», de «no regressió», de manteniment o de congelació del *statu quo*, en virtut de la qual es limita el *ius variandi* de la potestat de planificació en mans de l'Administració urbanística, de manera que es dificulta l'aprovació de les modificacions dels instruments de planejament urbanístic quan tinga per objecte una reducció o alteració de la superfície qualificada com a zona verda, encara que es mantinga l'estàndard dotacional mínim establert per la llei.

La clàusula de «no regressió» no impedeix la reducció de la superfície destinada per a zones verdes —els parcs o jardins com a dotacions públiques— però la modificació del planejament que opere esta reducció se sotmet a un control més rigorós, no bastant a estos efectes que es respecte l'estàndard dotacional mínim que corresponga, sinó que la modificació del planejament urbanístic estiga degudament motivada, justificada objectivament i racionalment, i ho estiga a més en un interès públic que es valore com a prevalent.

Este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana ha recordat la formulació d'esta clàusula pel Consell d'Estat (Dictamen 183/2014, de 3 d'abril) i pel nostre Tribunal Suprem (Dictamen 966/2012, de 20 de desembre), ressaltant en tot cas la necessitat que es respecten els estàndards mínims exigits legalment per a les dotacions públiques.

En este sentit, atés que els instruments de planejament urbanístic, com a disposicions de caràcter general vigents en l'àmbit municipal, han inclòs en les seues previsions una superfície de terrenys major que la mínima exigida legalment, el futur exercici del *ius variandi* per part de l'Administració que pretenga dur a terme una disminució d'esta superfície, complint els estàndards mínims, s'hauran d'enfrontar al contrast d'esta clàusula de 'no regressió' o de 'no retorn', susceptible de produir els seus efectes jurídics, singulars i particulars, en estes tres direccions.

En primer lloc, la modificació que es projecte haurà de motivar els canvis que es proposen, de forma especialment intensa, tenint en compte que la seua finalitat residix en la reducció de la superfície que urbanísticament es qualifica per a zona verda, segons la seua diferent tipologia de parc públic, jardí o àrea de joc, la qual cosa indefectiblement comporta que la disminució d'esta superfície haurà de justificar-se en un altre interès públic, normalment un altre interès públic municipal, descartant en principi que pugua tractar-se d'un interès de caràcter privat, açò és, l'increment de l'aprofitament urbanístic lucratiu o subjectiu.

En segon lloc, este interès públic degudament acreditat i justificat haurà de ser prevalent, de forma tal que produïsca que els valors mediambientals cedisquen davant de la seua projecció. Dit amb altres paraules, existirà una ponderació d'interessos entre la valoració i transcendència, en el cas concret, entre dos interessos públics concurrents, com pugua ser la inexistència d'un equipament públic que estiga justificant, en una concreta situació, que siga admissible la reducció de la superfície de la zona verda, dins de l'estàndard dotacional que es continua respectant, amb la finalitat d'aconseguir la implantació d'un servici públic abans inexistent o, si és el cas, la necessària ampliació d'un servici preexistent (Dictamen 136/2009, de 25 de febrer, igual que el més recent Dictamen 456/2013, de 5 de setembre, i 183/2014, de 18 de febrer).

Finalment i en tercer lloc, no sols haurà de concórrer un interès públic que justifique prou el detriment de la zona verda, sinó que a més de revelar el seu caràcter prioritari i prevalent haurà d'explicar perquè la mateixa finalitat no pot aconseguir-se d'una altra forma menys onerosa per a l'interès públic mediambiental, de forma menys traumàtica per al medi ambient urbà.

Des d'esta perspectiva, s'haurà d'explicar, per exemple, per què una biblioteca pública, la Casa Consistorial o un centre per a la tercera edat

no pot construir-se raonablement en un altre emplaçament, de manera que des d'un punt de vista urbanístic resulte imprescindible sacrificar una porció de zona verda per a construir un equipament públic o per a atendre altres fins públics municipals. En estos casos, la falta d'acreditació de les raons d'interés general, o bé de la seua prevalença, estan justificant l'efectivitat de la clàusula de «mínim sense retorn», de «no regressió» de les superfícies qualificades per a zones verdes (com en el Dictamen 844/2012, de 31 d'octubre, o en el Dictamen 966/2012, de 20 de desembre), havent de quedar estes congelades, intangibles.


Possiblement, la major crítica que pot formular-se enfront de la clàusula *stand still* radique en què la seua operativitat exigeix que es reconega expressament en el corresponent precepte legal, ja que en cas contrari la seua raonabilitat sempre serà relativa, en el sentit que es dificulta la reducció de la superfície de zona verda però no de la superfície que estiga qualificada per a altres dotacions públiques, ja es tracte de centres sanitaris, de centres escolars, de residències per a la tercera edat o de reserva per a la construcció de vivendes subjectes a algun règim de protecció.

Partint del compliment dels estàndards dotacionals mínims. Per què es dificulta la reducció de la superfície de zones verdes però no de la superfície per a vivendes protegides o guarderies?

Este raonament pot conduir a l'extensió d'una variant ja coneguda de la clàusula *stand still*, per tal com puga justificar-se la reducció de la superfície per a un concret equipament o dotació pública, sempre que es mantinga la superfície total per a dotacions públiques en còmput global. És a dir, que previs els informes pertinents puga reduir-se la superfície d'un concret i determinat equipament públic (siga equipament escolar o una zona verda), complint els estàndards dotacionals mínims, sempre que s'incrementen de forma proporcional altres equipaments públics, com la superfície destinada a la construcció de vivendes protegides o de dotacions sanitàries.

En resum, en el nostre Dret des d'antic s'ha intentat garantir el manteniment de les superfícies que, per a la legislació urbanística, es qualifiquen com a zones verdes, pels seus efectes beneficiosos per a les persones, per a la seua qualitat de vida, per a la convivència social i per a la qualitat del medi ambient urbà. En este context, el decaïment de les garanties procedimentals per a impedir la disminució de les zones verdes ha induït un acreixement de les garanties substantives que, de

vegades, s'han projectat més enllà de la dicció literal dels textos legals, la qual cosa no exclou que haja de tindre el seu oportú reflex en la nostra legislació urbanística.



IV

INFORME D'IMPACTE DE GÈNERE EN LA NORMATIVA ESTATAL I AUTONÒMICA VALENCIANA

I. Introducció.

Els informes d'impacte de gènere són documents que actualment s'integren en els procediments elaboració de disposicions normatives. La finalitat dels informes mencionats és arreplegar la possible repercussió que puga tindre una norma en relació amb la igualtat d'oportunitats i la seua contribució als objectius de les polítiques d'igualtat (article 9.2 CE).

Ha de partir-se del fet que les polítiques d'igualtat constitueixen objectius fonamentals dels governs, tant estatal com autonòmics, a fi de superar les desigualtats socials entre dones i hòmens. Estes polítiques tenen per objecte crear les condicions socials necessàries per al compliment del principi legal de no discriminació per raó de sexe, a remoure els obstacles que impedisquen o dificulten la igualtat de dones i hòmens i a promoure-la de manera efectiva en tots els àmbits.

A partir de l'entrada en vigor en el nostre ordenament jurídic de la Llei Orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i hòmens, l'actuació dels poders públics està subjecta, com a criteri general, exarticle 14.1, al compromís amb l'efectivitat del dret constitucional d'igualtat entre hòmens i dones. A més, l'article 15 regula la transversalitat del principi d'igualtat de tracte entre dones i hòmens.

En esta línia d'actuació, i en relació amb l'activitat normativa dels poders públics, l'elaboració d'informes d'impacte de gènere s'ha convertit, amb caràcter general, en una exigència dins del procediment d'elaboració de disposicions normatives (Lleis, Decrets, Reglaments, Plans, Ordes), així com dels corresponents pressupostos.

L'avaluació prèvia de l'impacte de gènere constituïx una ferramenta eficaç per a articular la intervenció de les Administracions Públiques en favor de la igualtat d'oportunitats des de les polítiques públiques, perquè permet la integració de les polítiques d'igualtat en les accions públiques.

No obstant això, l'emissió de l'Informe de gènere suscita, en el marc dels procediments d'elaboració de disposicions normatives, una sèrie de qüestions jurídiques; entre elles, el caràcter preceptiu de la seua petició, tant a nivell estatal com autonòmic, especialment, a la Comunitat Valenciana; els efectes derivats de la seua omisió; el contingut que ha d'arreglar el dit informe; i l'òrgan administratiu competent per a la seua elaboració. Qüestions que s'aborden a continuació.

II. Caràcter preceptiu de l'informe d'impacte per raó de gènere en la normativa estatal i en la de la Comunitat Valenciana.

A) En la normativa estatal.

A fi de procedir a l'examen del caràcter preceptiu de la petició dels informes sobre impacte de gènere, ha de partir-se, en primer lloc, que el concepte de la "discriminació indirecta" per raó de sexe va ser elaborat pel Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, a la vista de la prohibició de discriminació per raó de sexe de l'article 119 del Tractat de la Comunitat Econòmica Europea (article 141 del Tractat de la Comunitat Europea) i les Directives comunitàries de desenrotllament. El Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees en les seues distintes sentències (SSTJCE de 27 de juny de 1990, assumpte Kowalska; de 7 de febrer de 1991, assumpte Nimz; de 4 de juny de 1992, assumpte Bötzel; entre d'altres), va reiterar que *"és jurisprudència reiterada del Tribunal de Justícia que el Dret comunitari s'oposa a l'aplicació d'una mesura nacional que, encara que estiga formulada de manera neutra, perjudique un percentatge molt superior de dones que d'hòmens, tret que la mesura controvertida estiga justificada per factors objectius aliens a qualsevol discriminació per raó de sexe"*.

Per la seua banda, la Directiva 76/207/CEE del Consell, de 9 de febrer de 1976, sobre l'aplicació del principi d'igualtat de tractament entre hòmens i dones en l'accés a l'ocupació, a la formació i a la promoció professionals, i a les condicions de treball, no definix els conceptes de discriminació directa o indirecta. El Consell va adoptar la Directiva 2000/43/CE, de 29 de juny de 2000, relativa a l'aplicació del principi d'igualtat de tracte de les persones independentment del seu origen racial o ètnic, i la Directiva 2000/78/CE, de 27 de novembre de 2000, relativa a l'establiment d'un marc general per a la igualtat de tracte en el treball i l'ocupació, que definixen la discriminació directa o indirecta.

Posteriorment, en el marc de l'article 141.3 del Tractat Constitutiu de la Comunitat Europea, es va adoptar la Directiva 2002/73/CE del Parlament Europeu i del Consell, de 23 de setembre de 2002, que va modificar la Directiva 76/207/CEE, incloent-hi les definicions de discriminació directa i indirecta per raó de sexe, en la línia de les definicions contingudes en les referides Directives de 2000.

D'acord amb el que preveu l'article 2.1 de la Directiva 76/207/CE, modificada per la Directiva 2002/73/CE, *“el principi d'igualtat de tracte suposa l'absència de tota discriminació per raó de sexe, bé siga directament o indirectament, en el que es referix, en particular, a l'estat matrimonial o familiar”*. Esta Directiva defineix “discriminació directa” com *“la situació en què una persona siga, haja sigut o poguera ser tractada de manera menys favorable que una altra en situació comparable per raó de sexe”*, mentre que per “discriminació indirecta” s'entén *“la situació en què una disposició, criteri o pràctica aparentment neutres situen persones d'un sexe determinat en desavantatge particular respecte a persones de l'altre sexe, llevat que la dita disposició, criteri o pràctica pugja justificar-se objectivament amb una finalitat legítima i que els mitjans per aconseguir la dita finalitat siguen adequats i necessaris”* (article 2.2).

En el nostre ordenament jurídic intern, l'article 14 de la Constitució Espanyola arreplega, entre altres, el dret a la igualtat i a la no-discriminació per raó de sexe. A més, l'article 9.2 CE estableix l'obligació dels poders públics de promoure les condicions perquè la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups en què s'integra siguen reals i efectives, i de remoure els obstacles que impedisquen o dificulten la seua plenitud i facilitar la participació de tota la ciutadania en la vida política, econòmica, cultural i social. En el marc d'estos preceptes s'han aprovat distintes lleis i s'ha procedit a la implantació de polítiques públiques encaminades a afavorir la igualtat de tracte i d'oportunitats entre dones i hòmens. Són de menció la Llei 51/2003, de 2 de desembre, d'Igualtat d'Oportunitats, No-discriminació i Accessibilitat Universal de les Persones amb Discapacitat, i la Llei 62/2003, de 30 de desembre, de mesures fiscals administratives i de l'orde social. La prohibició de discriminació directa o indirecta per raó de sexe en l'ocupació, s'arreplega en el dret intern en els articles 4.2.c) i 17.1 Estatut dels Treballadors, en la redacció donada per l'article 37 de la referida Llei 62/2003, de 30 de desembre, de Mesures Fiscals, Administratives i de l'Orde Social.

O també, la Llei 30/2003, de 13 d'octubre, sobre mesures per a la incorporació de la valoració de l'impacte de gènere en les disposicions norma-

tives que elabore el Govern, que va justificar, en la seua Exposició de Motius, la seua tramitació i aprovació, sobre la base de l'argument següent: *“Al si de la Unió Europea i com a complement als objectius de l'acció comunitària prevista per a la promoció de la igualtat entre dones i hòmens, es va aprovar la Decisió del Consell de 20 de desembre del 2000, per la qual s'establix un programa d'acció comunitària sobre l'estratègia a seguir en matèria d'igualtat entre hòmens i dones (2001-2005), destacant que s'hi articula l'avaluació de l'impacte en funció del sexe en distints àmbits d'intervenció de l'estratègia marc comunitària (vida econòmica, social, vida civil, rols, etc.), com una de les accions a mamprendre per a l'èxit dels objectius mencionats en el referit programa”*.

A més, és important ressaltar –com així es realitza en l'expressada part expositiva de la Llei 30/2003- que la Comissió de la Unió Europea va aprovar una comunicació sobre la transversalitat –*“mainstreaming”*– com un primer pas per a integrar la perspectiva de gènere en el conjunt de les polítiques comunitàries i va elaborar una *“Guia per a l'Avaluació de l'Impacte en Funció del Gènere”* dissenyada per a projectar-se en el si de la Comissió a fi d'evitar conseqüències negatives no intencionals que afavorisquen situacions de discriminació i per a millorar la qualitat i l'eficàcia de les polítiques comunitàries.

És sabut que, en el nostre dret intern, la Llei 30/2003 de 13 d'octubre, sobre mesures per a incorporar la valoració de l'impacte de gènere en les disposicions normatives que elabore el Govern, va modificar els articles 22.2 i 24 de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, referits, respectivament, al procediment d'elaboració de les disposicions legislatives i al procediment d'elaboració dels reglaments. D'esta manera, la Llei 30/2003 va incorporar, de forma preceptiva, els Informes d'Impacte de Gènere en el marc del procés d'elaboració de disposicions normatives, Projectes de Llei i Reglaments del Govern de la Nació.

Posteriorment, l'article 19 de la Llei Orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva de dones i hòmens va ampliar la preceptivitat dels informes de gènere als plans d'especial rellevància econòmica, social, cultural i artística que se sotmeten a l'aprovació del Consell de Ministres.

I en desplegament del que estableix la Llei 30/2003 i en la Llei Orgànica 3/2007, es va aprovar el Reial Decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel qual es regula la realització de la Memòria de l'Anàlisi d'Impacte Normatiu. En el preàmbul assenyala que *“Pel que fa als informes d'impac-*

te per raó de gènere, són una eina eficaç per a introduir el principi d'igualtat en les polítiques públiques a través dels plans i les normes legals, i faciliten una presa de decisions basada en una millor informació: els possibles efectes que produirà la mesura sobre hòmens i dones, advertint als qui la proposen sobre les conseqüències desitjades i les no desitjades i proposant-ne, si s'escau, la modificació".

Es tracta, per tant, d'una anàlisi prèvia a l'aprovació de la norma, "per tal de garantir que totes les polítiques públiques contribuïsquen a l'objectiu de la igualtat i cohesió social més àmplia des de la perspectiva de gènere".

A més, l'article 2 del Reial Decret estableix que "...s'han d'analitzar i valorar els resultats que es puguen seguir de l'aprovació del projecte des de la perspectiva de l'eliminació de desigualtats i de la seua contribució a la consecució dels objectius d'igualtat d'oportunitats i de tracte entre dones i hòmens, a partir dels indicadors de situació de partida, de previsió de resultats i de previsió d'impacte recollits en la Guia metodològica a què es referix la disposició addicional primera".

Queda constatat, per consegüent, el caràcter preceptiu de l'informe d'impacte per raó de gènere en el marc estatal, en els termes exposats.

B) L'informe de gènere a la Comunitat Valenciana.

En relació amb les Comunitats Autònomes, la major part d'elles han arreglat en les seues disposicions normatives la preceptivitat de l'Informe d'impacte per raó de gènere en el marc dels procediments d'elaboració de les disposicions normatives (tant avantprojectes de lleis com a reglaments); entre elles, la Comunitat Autònoma d'Andalusia (articles 43.2 i 45.1, a) de la Llei 6/2006), Catalunya (articles 36.2 i 3, c) de la Llei 13/2008 i 63.2 de la Llei 13/1989, modificada per la Llei 4/2001), la Comunitat Autònoma d'Extremadura (articles 66.1 i 69.1 de la Llei 1/2002, de 28 de febrer), o les Illes Balears (articles 7 i 8 de la Llei 12/2006), entre altres.

D'altra banda, hi ha Comunitats Autònomes que, o bé han regulat els procediments d'elaboració de normes però no inclouen expressament en ells, com a tràmit preceptiu, l'Informe de gènere (com succeïx, com es veurà, amb la Comunitat Valenciana) o bé, com succeïx amb la Comunitat de Madrid, no compten amb una regulació del procediment d'elaboració de reglaments, aplicant supletòriament l'article 24 de la Llei 50/1997, del Govern.

Pel que afecta, en concret, la Comunitat Valenciana, l'Estatut d'Autonomia, en línia amb el que s'establix en la normativa comunitària i en la Constitució, disposa en els seus articles 10.3, 10.4, i 11 que correspon a la Generalitat, en l'àmbit de les seues competències, promoure les condicions perquè la igualtat de la ciutadania i els grups en què s'integra siguen reals i efectives, i eliminar els obstacles que impedisquen o dificulten la seua plenitud.

En particular, l'article 11 de l'expressat Estatut es referix a la Carta de Drets Socials, aprovada per la Llei 4/2012, de 15 d'octubre, de la Generalitat, i en l'article 20 de la qual s'assenyala, en el seu apartat 1, que *“la Generalitat vetlarà, en tot cas, perquè les dones i els hòmens puguen participar plenament en la vida laboral, social, cultural, familiar i política sense discriminació de cap tipus i garantirà que ho facen en igualtat de condicions, d'acord amb el que preveu a este efecte en la normativa vigent”*. En el seu apartat 2 assenyala i afig que *“els poders públics de la Comunitat Valenciana garantiran la transversalitat del principi d'igualtat entre dones i hòmens en totes les seues polítiques”*.

D'altra banda, la Llei 9/2003, de 2 d'abril, de la Generalitat, per a la Igualtat entre dones i hòmens, establix en l'article 4, l'obligació dels poders públics valencians d'adoptar mesures apropiades per a modificar els patrons socioculturals de conducta assignats en funció del gènere i mesures que responguen a la transversalitat de gènere.

En esta línia, la Llei 6/2013, de 26 de desembre, de Pressupostos de la Generalitat per a l'exercici 2014, va arrebregar, en la seua disposició addicional trentatresena, l'obligació d'incorporar al procés d'elaboració dels Pressupostos de la Generalitat un informe d'avaluació d'impacte de gènere, informe l'elaboració del qual haurà d'impulsar-se i coordinar-se per una Comissió creada a este efecte mitjançant un Decret del Consell. I en el seu apartat 4 disposa que *“La Generalitat adoptarà mesures per a aconseguir la plena implantació del llenguatge no sexista en l'àmbit administratiu, així com per a la seua extensió a altres àmbits socials, culturals i artístics”*.

En desplegament de la referida disposició, pel Decret 154/2014, de 26 de setembre, del Consell, es va crear la Comissió de l'Informe d'Impacte de Gènere en els Pressupostos de la Generalitat (DOCV de 29 de setembre de 2014), com a òrgan col·legiat assessor específic, de participació administrativa, amb la finalitat d'impulsar i coordinar l'elaboració de l'informe d'avaluació d'impacte de gènere que ha d'incorporar-se

en el procés d'elaboració de la Llei de Pressupostos, i que té com a objecte promoure les actuacions perquè els Pressupostos de la Generalitat siguen un element actiu en la consecució de forma efectiva de l'objectiu de la igualtat entre dones i hòmens. El Projecte de Decret va ser objecte d'examen per este Òrgan consultiu en el seu Dictamen 460/2014.

No obstant això, no existix actualment en la normativa valenciana una disposició semblant a l'anterior per a la resta de procediments d'elaboració de disposicions normatives, no sent aplicable, en este cas, -ni directament ni supletòriament- com ha recordat el Tribunal Suprem, l'article 24 de la Llei 50/2007, de Govern.

Així, el Tribunal Suprem, en les Sentències de 7 de febrer i 29 de maig de 2012 (dictades en recursos de cassació contra Sentències del TSJCV, que van anul·lar sengles Decrets del Consell, per falta d'informe sobre impacte per raó de gènere en base a l'aplicació supletòria de l'article 24 de la Llei de Govern) va recordar que la Llei 5/1983, del Govern Valencià, no contempla l'informe d'impacte de gènere com a tràmit imperatiu en el procediment d'elaboració de les disposicions normatives, que és la norma que ha d'aplicar-se per haver renunciat la vigent Llei del Procediment Administratiu Comú (la Llei 30/1992) a establir un procediment comú aplicable a totes les Administracions per a poder exercir l'activitat reglamentària, sense que siga procedent aplicar la clàusula de supletorietat prevista en l'article 149.3 de la Constitució.

Concretament, en la Sentència de 7 de febrer de 2012¹¹ va argumentar en els termes següents: *"(...) es igualmente cierto que el artículo 24 de la Ley del Gobierno construye 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*

11 Sala Contenciosa Administrativa, Secció 2ª.

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” (argumentació que es reproduïx en la Sentència de 29 de maig de 2012).

Però, no obstant la falta de previsió expressa respecte d'això i la no-aplicació supletòria del que estableix l'article 24 de la Llei 50/1997, del Govern, els distints òrgans directius del Consell de la Generalitat, encarregats de la iniciació i tramitació dels respectius procediments d'elaboració de disposicions normatives, incorporen als dits procediments l'informe de gènere. Esta pràctica ve justificada en els esmentats informes bé amb cita de l'article 19 de la Llei Orgànica 3/2007, per a la igualtat efectiva de dones i hòmens (exemple, el Projecte d'Orde pel qual es creen, modifiquen o suprimixen fitxers de caràcter personal, entre altres), o bé amb menció dels articles 10 i 11 de l'Estatut d'Autonomia i la invocació general de l'esmentada Llei Orgànica 3/2007).

L'article 19 de la Llei Orgànica (inclòs en el capítol I del títol II) està referit –com s'ha dit– a les disposicions i plans d'especial rellevància aprovats pel Consell de Ministres, i no és d'aplicació supletòria a la Comunitat Valenciana. Per això, resulta cridaner que la disposició final primera de la Llei Orgànica, referida al “Fonament Constitucional”, dispose, en el seu apartat 1, que el capítol I del títol II (en el qual s'inclou l'article 19) constituïx “*regulació de les condicions bàsiques que garantixen la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i el compliment dels deures constitucionals, d'acord amb l'article 149.1.1a de la Constitució*”.

Al contrari, ha de tindre's en compte que l'article 15 de la Llei Orgànica 3/2007, inclòs així mateix en l'esmentat capítol I del títol II, assenyalava que és obligatori transversalitzar el principi d'igualtat de tracte entre dones i hòmens, i disposa que “*...Les Administracions públiques ho integraran, de forma activa, en l'adopció i execució de les seues dis-*

posicions normatives, en la definició i pressupostació de polítiques públiques...”.

I en relació amb el llenguatge no sexista, l'article 14, apartat 11, de la Llei Orgànica 3/2007 inclou, entre els criteris generals d'actuació dels Poders Públics, la implantació d'un llenguatge no sexista en l'àmbit administratiu i el seu foment en la totalitat de les relacions socials, culturals i artístiques. A més, l'article 3.2 de la Directiva 76/207/CE en la redacció donada per la Directiva 2002/73/CE imposa als Estats Membres adoptar les mesures necessàries a fi que se suprimeixen, anul·len o revisen, aquelles disposicions normatives contràries al principi d'igualtat de tracte.

Els articles 14.11 i 15 de la Llei Orgànica 3/2007 i les directives comunitàries, a més dels preceptes estatutaris anteriorment citats, justificarien, a la Comunitat Valenciana, -a falta de previsió expressa en este sentit- la incorporació dels informes de gènere com a ferramenta jurídica adequada per a garantir l'efectivitat de les polítiques d'igualtat d'oportunitats entre dones i hòmens.

En tot cas, ha de tindre's en compte que l'Avantprojecte de Llei del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques, actualment en tramitació, incorpora, de nou, al seu text –com va fer la Llei del Procediment Administratiu de 1958–, amb caràcter bàsic, i a l'empara del títol competencial establert en l'article 149.1.18a CE, la regulació dels procediments per a l'elaboració de les disposicions administratives de caràcter general, i normes amb rang de Llei. I en l'article 161.3.f) de l'Avantprojecte es preveu la preceptivitat de l'Informe d'”*Impacte per raó de gènere, que analitzarà i valorarà els resultats que es puguem seguir de l'aprovació de la norma des de la perspectiva de l'eliminació de desigualtats i de la seua contribució a la consecució dels objectius d'igualtat d'oportunitats i de tracte entre dones i hòmens, a partir dels indicadors de situació de partida, de previsió de resultats i de previsió d'impacte*”¹².

Si s'aprova la precitada norma en els termes ressenyats, la incorporació de l'informe de gènere en els procediments d'elaboració de normes amb rang de llei i disposicions administratives de caràcter general resultarà preceptiva a la Comunitat Valenciana, per aplicació de la

¹² Text sotmés a informació pública. Data: 16 de gener de 2015, pàg. 106.

normativa estatal bàsica en matèria de procediment administratiu. No obstant això, s'estima aconsellable que el legislador autonòmic incorpore la preceptivitat d'estos informes en el marc dels procediments d'elaboració de normes regulats en els article 42 i 43 de la Llei 5/1983, del Consell.

III. Conseqüències de l'omissió de l'informe d'impacte per raó de gènere.

Examinat el caràcter preceptiu de l'informe de gènere en els termes anteriorment exposats, els tribunals en sancionen l'omissió amb la nul·litat de ple dret quan es tracta d'una disposició administrativa de caràcter general (reglaments). Així, la naturalesa del procediment d'elaboració de disposicions de caràcter general apareix arrellegada en la Sentència del Tribunal Suprem de 13 novembre 2000¹³, en la qual s'assenyala 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 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 traslladable a l'omissió dels informes de gènere en els procediments d'elaboració de plans d'especial rellevància (article 19 de la Llei Orgànica 3/2007), aprovats per les Administracions Públiques.

¹³ Sala Contenciosa Administrativa, Secció 3ª.

No obstant això, en relació amb l'omissió d'estos informes sobre impacte de gènere en el marc dels procediments d'elaboració d'avantprojectes de lleis, no existix en este moment una jurisprudència constant.

L'Audiència Nacional, en la Sentència de 28 d'abril de 2010¹⁴, dictada en relació amb la impugnació de l'Acord del Consell de Ministres, pel qual es va aprovar al Projecte de PGE, va partir, com a pressupost previ per a entrar en l'anàlisi de la dita ommissió, del caràcter impugnable o no de l'expressat acord.

En la Sentència s'argumenta el seu caràcter no impugnable en els termes següents: *“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 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 impug-

¹⁴ Sala Contenciosa Administrativa, Secció 3^a (recurs 278/2008).

nación en vía administrativa a través de ninguno de los recursos administrativos previstos en la Ley de Procedimiento Común”.

A l'anterior, l'Audiència Nacional afig 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”.

Sense entrar, en este moment, a valorar l'encert o no de la doctrina sustentada per l'Audiència Nacional en la precitada Sentència sobre el caràcter no impugnable, en via administrativa, de l'Acord pel qual s'aprova el Projecte de Llei per a la seua posterior remissió a l'òrgan legislatiu, la veritat és que la dita doctrina pot determinar que l'exigència de l'informe de gènere prevista en la Llei 50/1997 i la resta de normes

de govern autonòmiques, i fins i tot, els altres tràmits procedimentals puguen resultar obviats, sense més, pel govern (estatal o autonòmic), quedant en paper mullat, a costa de la seua posterior fiscalització en fase parlamentària.

IV. Contingut dels informes d'impacte per raó de gènere.

Una altra de les qüestions que se suscita en relació amb l'informe de gènere radica a determinar quin ha de ser el contingut del dit informe. En l'àmbit comunitari, la Comissió Europea va elaborar –com s'ha indicat amb anterioritat– una “Guia per a l'Avaluació de l'Impacte en Funció del Gènere” dissenyada per a projectar-se en el si de la Comissió a fi d'evitar conseqüències negatives no intencionals que afavorisquen situacions de discriminació i per a millorar la qualitat i l'eficàcia de les polítiques comunitàries.

Per la seua banda, el Govern de la Nació va aprovar el Reial Decret 1083/2009, de 3 de juliol, pel qual es regula la realització de la Memòria de l'Anàlisi d'Impacte Normatiu. En el seu preàmbul assenyalava que té com a finalitat “...*garantir que a l'hora d'elaborar i aprovar un projecte es compte amb la informació necessària per a estimar l'impacte que la norma suposarà per als seus destinataris i agents*”.

A pesar de les prescripcions i indicacions establides en guies aprovades amb este fi, en prou ocasions els òrgans directius solen procedir a l'emissió d'informes de gènere amb un contingut lacònic o estereotipat del tenor següent: “*la norma projectada no comporta cap impacte per raó de gènere*”, o semblant. Altres vegades, l'emissió de l'informe es limita a l'examen de la utilització d'un llenguatge no sexista en el text normatiu.

La valoració d'este tipus d'informes, relativament parcs, per part de la doctrina dels tribunals ha sigut distinta.

Així, el Tribunal Suprem, en Sentència de 15 de juliol de 2010¹⁵, va assenyalar el següent: “(...) *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*

¹⁵ Sala Contenciosa Administrativa, Secció 6^a.

13 de octubre, y Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo), lo que no puede compartir es que con el informe emitido por el Ministerio de Justicia (documento n° 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 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 la dita Sentència, el Tribunal Suprem va admetre, a pesar de la “parquedad” del contingut de l’informe sobre impacte per raó de gènere, el compliment de l’exigència legal establida en l’article 24.1.b) de la Llei 50/1997, del Govern, excloent la necessitat de seguir les pautes i indicacions de la Guia aprovada pel Reial Decret 1083/2009, així com procedir a una “informació bàsica per a valorar la situació de dones i hòmens”.

En la Sentència de 29 de febrer de 2012¹⁶, el Tribunal Suprem va reiterar el següent:

“(…)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

¹⁶ Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4^a (recurs 235/2010).

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 resultados 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 ocasió, el Tribunal Suprem admet que l'informe de gènere puga elaborar-se de forma succinta, sempre que s'hi expliquen les raons per les quals es considera que la norma no produirà impacte de gènere; qualificant el dit informe de “memòria abreviada” que autoritza l'article 3 de la Guia aprovada pel Reial Decret 1083/2009.

Per la seua banda, l'Audiència Nacional sosté, igualment, en la Sentència de 18 de febrer de 2010¹⁷, la necessària motivació de la inexistència d'impacte de gènere. Així, en la dita Sentència va assenyalar:

“(...) 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 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 mateixa línia, les Sentències de 8 de novembre de 2012 i 18 de febrer de 2012).

Per a l'Audiència Nacional, no seria prou una valoració abstracta continguda en l'informe de gènere sobre la nul·la repercussió de la norma projectada en el règim d'igualtat d'oportunitats entre hòmens i dones, sent exigible una motivació que justificara que, ateses les peculiaritats del sector, la regulació normativa no va en detriment de la política d'igualtat d'oportunitats entre dones i hòmens.

¹⁷ Sala Contenciosa Administrativa, Secció 1^a (recurs 365/2008).

En la mateixa línia, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana¹⁸ va mantindre, en relació amb l'informe de gènere, el següent: “(...)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 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 fundamentadores 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 rituariament un tràmite, 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

¹⁸ Sentència núm. 3429/2014, d'1 d'octubre, Sala del Contenciós Administratiu, Secció 3ª. (recurs 2711/2013).

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, i en una valoració conjunta de les precitades resolucions judicials, podria concloure's la necessitat d'incorporar en els informes d'impacte per raó de gènere una motivació específica i adequada (que pot ser succincta) sobre la inexistència d'impacte de gènere, atenent, entre altres extrems, les peculiaritats del sector regulat, a fi d'entendre acomplida l'emissió de l'informe de gènere. Les fórmules estereotipades limitades a la mera declaració abstracta d'inexistència d'impacte de gènere només podrien resultar admissibles si del tenor i la matèria objecte de regulació normativa poguera desprendre's, d'una manera indubtable i raonable, la inexistència d'impacte de cap gènere (cal pensar, per exemple, en el Decret 49/2005, de 4 de març, pel qual es regula el passaport per a gossos, gats i furons), perquè en cas contrari, i en la línia exposada per la jurisprudència, podria entendre's complit *“rituàriament un tràmit, però de forma insuficient i immotivada”*.

Cal tindre en compte que, com ha recordat la jurisprudència, normes aparentment neutres poden tindre realment un impacte negatiu en la política d'igualtat d'oportunitats entre dones i hòmens. Per això, per a evitar que siga posteriorment en l'examen que efectuen els òrgans consultius o, fins i tot, en via judicial, on s'evidencie l'absència d'una motivació suficient i adequada de la inexistència d'impacte de gènere, estos informes haurien d'incorporar, des del moment de la seua emissió, la corresponent motivació, i no confiar-se en allò que, de forma aparentment evident o raonable, es desprén del text normatiu projectat, aparentment “neutre”.

V. Òrgan competent per a l'emissió de l'informe sobre impacte de gènere.

Finalment, una altra de les reflexions que suscita l'emissió dels informes de gènere és la relativa a l'òrgan administratiu que assumix, o hauria d'assumir, la competència per a la seua elaboració.

En primer lloc, i pel que afecta l'Estat, l'article 19 de la Llei Orgànica 3/2007 no conté cap previsió respecte d'això. Per la seua banda, l'article 1 del Reial Decret 1083/2009, pel qual es regula la memòria de l'anàlisi

d'impacte normatiu, disposa que *“Este Reial Decret té per objecte desenrotllar les previsions contingudes en els articles 22.2 i 24.1.a) i 24.1.b), paràgraf segon, de la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern.*

2. Les memòries, estudis i informes que es contemplen en els articles a què es referix l'apartat anterior s'inclouran en un únic document que es denominarà «Memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu», que haurà de redactar l'òrgan o centre directiu proponent del projecte normatiu de forma simultània a l'elaboració d'este”.

En el marc autonòmic, algunes Comunitats Autònomes han atribuït l'elaboració de l'Informe de Gènere a l'òrgan competent en matèria d'igualtat de gènere, com les Illes Balears (article 7.g) de la Llei 12/2006, que l'atribuïx a l'Institut Balear de la Dona) i Galícia (articles 7 i 8 de la Llei 7/2004, que l'atribuïx al Servei Gallec de Promoció de la Igualtat de l'Home i de la Dona).

Al contrari, altres Comunitats Autònomes preveuen la seua emissió per l'òrgan o centre directiu encarregat de la tramitació de la disposició normativa. Així, l'article 3 del Decret de la Diputació Foral de Bizkaia 141/2013, 19 de novembre, pel qual es fixen les Directrius en què s'arreglegen les pautes que s'han de seguir per a la realització de l'avaluació prèvia de l'impacte en funció del gènere prevista en la Llei 4/2005, de 18 de febrer, per a la Igualtat de Dones i Hòmens, o l'article 19.1 de la Llei 4/2005, de 18 de febrer, d'Igualtat de Dones i Hòmens del País Basc, entre d'altres.

La Comunitat Autònoma d'Andalusia conté una regulació específica, perquè si bé l'article 4.1 del Decret andalús 17/2012, pel qual es regula l'elaboració de l'Informe d'Avaluació de l'Impacte de Gènere, atribuïx l'emissió del dit informe *“al centre directiu competent per a la iniciació del procediment d'elaboració de la disposició de què es tracte”*, l'article 6 del mateix Decret imposa la remissió de l'esmentat Informe l'Institut Andalusí de la Dona perquè efectue les al·legacions oportunes.

A la Comunitat Valenciana, davant de l'absència de previsió normativa específica, l'emissió dels informes de gènere que, en la pràctica, incorporen en els procediments d'elaboració de disposicions normatives, es redacten pels centres directius encarregats de la seua tramitació.

Sobre esta qüestió, el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, en la precitada Sentència núm. 3429/2014, d'1 d'octubre,

va assenyalar 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, sí 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 línia amb la doctrina exposada pel Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, este Consell estima preferible l'elaboració dels informes de gènere per l'òrgan administratiu de la Generalitat encarregat de les polítiques d'igualtat entre dones i hòmens, i això com a òrgan especialitzat en la matèria, alié a la norma projectada i dotat de la informació, documentació i dades necessàries per a dur a terme un examen adequat en matèria d'impacte de gènere. O si és el cas, seguir el model previst a la Comunitat Autònoma d'Andalusia, de

manera que, sense perjudi de la competència de l'òrgan promotor de la disposició normativa per a elaborar l'informe de gènere, este es remeta junt amb el projecte de disposició normativa a l'òrgan de la Generalitat competent en matèria d'igualtat de gènere, perquè formule, si és el cas, les alegacions o objeccions oportunes.


VI. A manera de conclusió, les polítiques d'igualtat entre dones i hòmens que competixen als poders públics s'articulen, fonamentalment, en la integració de la dimensió de gènere. I amb este fi, s'han desenrotllat una sèrie d'instruments o ferramentes per a garantir la integració de la perspectiva de gènere en el conjunt de les accions públiques.

En el marc de l'activitat normativa, els informes d'impacte de gènere constitueixen el mecanisme que permet la transversalitat del principi d'igualtat de tracte entre dones i hòmens, imposant l'avaluació dels resultats que es poden seguir de l'aprovació del projecte normatiu des de la perspectiva de l'eliminació de desigualtats i de la seua contribució a la consecució dels objectius d'igualtat d'oportunitats i de tracte entre dones i hòmens.

A la Comunitat Valenciana, a excepció de la previsió continguda en la disposició addicional trentatresena de la Llei 6/2013, de 26 de desembre, en relació amb el procés d'elaboració dels Pressupostos de la Generalitat, no existix, per a la resta de projectes normatius, una previsió expressa que impose l'emissió dels informes de gènere, la qual cosa realitza en la pràctica pels distints centres directius promotors del projecte normatiu, amb cita, amb caràcter general, de la Llei Orgànica 3/2007, d'Igualtat.

En este marc, este Consell considera necessari incorporar la preceptivitat del dit informe en els procediments d'elaboració de normes (articles 42 i 43 de la Llei 5/1983, del Consell), de manera que el legislador assumisca la transversalitat del principi d'igualtat de tracte entre dones i hòmens com una finalitat perseguida en cada una de les normes de l'ordenament autonòmic valencià. Així mateix, s'estima preferible atribuir la competència per a la seua elaboració a l'òrgan de la Generalitat encarregat de dur a terme la política d'igualtat, o seguir el model previst en els articles 4 i 6 del Decret andalús 17/2012.

És important recordar la necessitat que els informes de gènere s'elaboren amb rigor, motivant-los adequadament d'acord amb les directrius establides per la Unió Europea, i evitant fórmules estereotipades. Finalment, i en consonància amb l'anterior, hauria d'aprovar-se a la Comunitat Valenciana una Guia Metodològica per a afavorir l'elaboració dels informes, acomplint així el mandat constitucional, arreplegat en l'article 9.2 CE, de remoure els obstacles que impedisquen la igualtat real entre dones i hòmens.



V

L'AUDIÈNCIA ALS INTERESSATS DAVANT EL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU, EN ELS PROCEDIMENTS SOTMESOS A CONSULTA

I. Plantejament de la qüestió: l'audiència als directament interessats davant el Consell Jurídic Consultiu en els expedients sotmesos a consulta.

El Reglament del Consell Jurídic Consultiu, aprovat pel Decret 138/1996, de 16 de juliol, del Govern Valencià, obri la possibilitat a què durant la tramitació d'una consulta al Consell Jurídic Consultiu, els interessats hi formulen al·legacions, a més de les que ja han tingut l'oportunitat de presentar davant l'Administració instructora.

La primera referència es conté en la lletra e) de l'article 23 de l'esmentat Reglament. Este precepte regula les funcions del President de la Institució en l'àmbit governatiu de la direcció del Consell Jurídic Consultiu. Literalment, el meritat apartat atribueix al President la facultat de:

«Concedir o denegar les audiències als directament interessats segons el que disposa este reglament».

Esta remissió al propi Reglament no es correspon amb cap altre precepte específic, per tant, cal residenciar-la en les disposicions generals respecte de les funcions del President (arts. 20 i següents).

Existix, no obstant això, la previsió d'una mena d'audiència *qualificada* en l'article 43 del Reglament:

«Els Lletrats no tenen despatx amb el públic, però podran oir, amb l'autorització del Conseller ponent, les observacions o al·legacions que els facen les persones interessades, sense fer cap manifestació relacionada amb el fons dels assumptes.»

Com es veu, este precepte estableix la possibilitat que els interessats puguen realitzar al·legacions o observacions de manera verbal davant del Lletrat que té assignat el despatx de l'expedient en qüestió, configurant-se esta possible audiència com una excepció a la norma general

d'absència de despatx públic dels Lletrats, i en bona lògica, sempre que el President haja disposat concedir l'audiència.

Finalment, l'article 15.2 de la Llei –reproduït en el Reglament en l'article 70– arreplega la possibilitat que experts (institucions o persones) puguen informar davant d'ell en assumptes que li han sigut sotmesos a consulta:

«El Consell Jurídic Consultiu pot invitar a informar davant d'ell, per escrit o oralment, els organismes o persones que tinguen competència tècnica notòria en les qüestions relacionades amb els assumptes sotmesos a consulta (article 15.2 Llei).»

En este cas, òbviament la naturalesa de la compareixença, precisament pel seu caràcter tècnic i per ser atribuïda a un tercer, s'allunya molt de la figura de l'audiència que és objecte d'esta reflexió.

D'allò que s'ha exposat queda clar que hi ha dos vies perquè els interessats en els expedients sotmesos a consulta del Consell Jurídic Consultiu puguen formular al·legacions. Una via, *ordinària*, consistent en la vista de l'expedient i presentació per escrit d'al·legacions; i una altra, *extraordinària* o *qualificada*, que es realitza per mitjà de l'exposició verbal de la posició de l'interessat davant el Lletrat que té encomanat el despatx de l'expedient.

En ambdós supòsits, es tracta d'un tràmit de concessió facultativa per al Consell, perquè així es preveu expressament en l'article 23.e) quan es contempla la possible denegació; i en l'article 43 a l'usar-se la forma verbal alternativa *«podran»*.

II. L'audiència davant d'altres Òrgans Consultius.

En altres òrgans consultius també es preveu la possibilitat que els interessats en un procediment puguen comparèixer i formular-hi al·legacions.

La regulació dista molt de ser uniforme i el principal tret d'esta diversitat pot trobar-se en la inexistència de previsió en la normativa reguladora dels Consells Consultius del Principat d'Astúries, Comunitat de Madrid, La Rioja, Euskadi o Catalunya (Comissió Jurídica Assessora), entre d'altres.

Però també en l'extensió amb què els distints cossos legals aborden la qüestió.

Així, destaquen tres Òrgans en la normativa dels quals s'establix una regulació relativament extensa del tràmit. En l'article 18.1 de la Llei Orgànica del Consell d'Estat s'establix que els directament interessats podran ser oïts en els assumptes sotmesos a consulta; l'audiència s'acordarà pel President d'ofici o a instància de part. Es completa este precepte en l'article 125 del Reglament Orgànic de la Institució, en l'apartat segon del qual s'establix que el President fixarà el termini de l'audiència que, en tot cas, haurà d'atorgar-se amb vista de l'expedient en la seu del Consell. Així mateix, es disposa que quan la consulta tinga caràcter urgent, el termini el fixarà el President oïda la Secció.

La Llei del Consell Consultiu d'Andalusia contempla la possibilitat d'audiència dels interessats a instància de part en l'article 27 *in fine*. L'article 20.4.c) del Reglament orgànic d'este Consell atribuïx la potestat d'acordar la concessió del tràmit d'audiència al President. Este mateix cos legal concedix als consellers la proposta de concessió d'audiència als interessats –article 22.1.d)–. En l'article 73 del Reglament es conté una regulació completa del tràmit d'audiència que podrà concedir-se pel President a instància de part –sempre que hi haja sol·licitud expressa–, o d'ofici –quan es considere que la seua intervenció pot aportar elements de juí valuosos per a la decisió del Consell–. L'audiència es concedirà amb vista de l'expedient per un termini inferior a tres dies, i els interessats podran al·legar per escrit.

En el Consell Consultiu de Castella i Lleó, l'audiència es regula en l'article 55 del seu Reglament orgànic en termes molt semblants als vistos, amb les úniques excepcions del termini, que es fixa entre 10 i 15 dies hàbils, excepte consultes urgents; la iniciativa que correspon a un Conseller o al President; i finalment, que l'obertura d'este termini suposa la suspensió del termini d'emissió del dictamen (article 52.4 Reglament).

Finalment, el Reglament del Consell Consultiu de Galícia contempla un règim substancialment diferent del règim de les audiències. Així, en l'article 51 es preveu que abans que el ponent sotmeta a l'aprovació un projecte de dictamen, es podrà proposar, d'ofici, que siguen oïdes davant del Ple o Secció els directament interessats. Estos, per la seua banda també podran sol·licitar ser oïts. En ambdós casos la decisió correspon a l'òrgan davant el qual han de comparéixer els interessats.

Esta concessió d'audiència provocarà la suspensió del termini d'emissió del dictamen (article 53 del Reglament).

En un altre grup de Consells Consultius, la seua regulació contempla de manera diversa el tràmit d'audiència, però en general, com en el cas del Consell Jurídic Consultiu, de manera molt escassa, i mantenint certes divergències.

En l'article 24.2 de la Llei del Consell Consultiu d'Aragó es preveu també expressament la possibilitat que la Institució concedisca l'audiència als qui ostenten un interès directe i legítim «*si així ho sol·licitaren*».

El Reglament del Consell Consultiu de les Illes Balears també contempla la possibilitat de concedir audiència als directament interessats en termes semblants al Consell d'Estat, si bé es fixa un termini màxim de 10 dies.

Finalment, la Llei (art. 10.4) i el Reglament (article 48) del Consell Jurídic de la Regió de Múrcia, preveuen la concessió d'audiència a instància de part o d'ofici, als interessats. La regulació d'este Consell també preveu la concessió d'audiència, en tot cas, quan qui la sol·licite siga una de les autoritats que poden formular consulta facultativa davant del Consell.

En termes semblants, respecte al Consell de Navarra, l'article 24 de la seua Llei reguladora preveu l'audiència als interessats assenyalant que es concedirà «*en tot cas*» a l'Administració quan «*estiga directament interessada en la consulta, i així ho manifeste*».

La concessió de l'audiència, que en la major part dels casos, serà a instància de part, és, en general, una atribució del President de la Institució, si bé en alguns casos, es dona un cert marge de participació al ponent.

III. L'audiència en els procediments administratius en què intervé el Consell. Naturalesa.

L'audiència als interessats és un dret que naix de la pròpia Constitució (art. 105) que estableix una reserva de llei per a la seua regulació en dos tipus de procediments distints, a saber, (I) directament o a través

de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei, en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els afecten –art. 105.a)–, i (II) en el procediment administratiu –article 105.c)–.

La Llei ha acomplert este mandat constitucional per mitjà de la introducció d'un tràmit d'audiència als interessats en els distints procediments administratius. És el cas del tràmit previst en l'article 84 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú. Este cos legal, en regular l'audiència i els drets dels interessats en la tramitació dels distints expedients preveu com a norma general l'audiència una vegada concloua la instrucció i immediatament abans de la redacció de la proposta de resolució perquè en termini no inferior a deu dies ni superior a quinze, els interessats puguen al·legar els documents i justificacions que estimen pertinents (art. 84.1 i 2). Esta audiència es configura amb caràcter necessari en tot procediment administratiu fins al punt que la seua omisió deguda a l'òrgan instructor pot generar indefensió en els interessats i, en conseqüència, ser causa de nul·litat de allò que s'ha fet exarticle 62.1.e) de l'esmentada Llei Ritual.

En l'article 84 de la Llei 30/1992 l'audiència es materialitza en dos fases distintes. D'una banda la posada de manifest de l'expedient a l'interessat, la *vista* (apartat 1) i d'una altra, l'*audiència* pròpiament dita, consistent en la possibilitat que s'obri per a l'administrat per a realitzar un últim escrit d'al·legacions a partir de la vista de l'expedient complet. Després d'este tràmit, l'instructor redactarà la proposta de resolució i la remetrà, si és el cas, a l'Òrgan Consultiu com últim pas previ a la resolució del procediment. Així s'arreglava en l'apartat segon de l'article 91 de la Llei de Procediment Administratiu de 1958, i així es preveu expressament en l'article 109 de l'Avantprojecte de Llei del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques¹⁹.

Prèviament al tràmit d'audiència, l'esmentada Llei de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú preveu expressament com a dret dels interessats la possibilitat d'al·legar quant estimen convenient als seus interessos, en qualsevol

¹⁹ Text sotmés a informació pública el 16 de gener de 2015. Es projecta en els termes següents: «*L'audiència als interessats serà anterior a l'informe de l'òrgan competent per a l'assessorament jurídic o al Dictamen del Consell d'Estat o òrgan consultiu equivalent de la Comunitat Autònoma, en el cas que estos formen part del procediment.*»

moment de la tramitació –article 35.e)–, estant l'Administració obligada a tindre-ho en compte en la resolució que finalment es dicte.

En conseqüència, amb la correcta Instrucció del procediment quan l'expedient es remet al Consell Jurídic Consultiu, l'interessat ja ha tingut oportunitat d'al·legar quant al seu interès convé, ha pogut veure la integritat de l'expedient –i inclús, obtindre'n còpia del mateix–, i incorporar al procediment un plec final d'al·legacions. De tal manera que l'únic tràmit del contingut del qual no té constància l'interessat és la proposta de resolució de l'Administració.

Això és coherent amb la naturalesa de la intervenció del Consell Jurídic Consultiu en el procediment, ja que suposa la introducció d'un tràmit essencial en aquell la finalitat del qual és el control preventiu de la legalitat²⁰, sense que això signifiqui obrir un nou procediment administratiu, amb una instrucció independent.

Atés que la consulta al Consell Jurídic Consultiu en aquells procediments en què és preceptiva té lloc necessàriament una vegada que s'ha redactat la proposta de resolució, no hi ha previsió formal d'un tràmit d'audiència als interessats. Este fet confirma la naturalesa jurídica potestativa per a l'Òrgan consultiu d'este tràmit d'audiència, com es veurà.

El tràmit d'audiència en els procediments administratius ve definit, per tant, per les característiques de necessitat i essencialitat, i un caràcter teleològic vinculat a evitar la indefensió dels interessats. Estos trets, com es veurà, no es donen en l'audiència davant dels Òrgans Consultius.

La concessió de l'audiència és necessària per a l'Administració, que només podrà ometre-la quan no figuren en el procediment altres fets, al·legacions o proves que les adduïdes per l'interessat o, quan figurant altres elements diferents dels aportats per l'interessat, estos no vagen a ser tinguts en compte en la resolució (article 84.4 de la Llei 30/1992). No obstant això, per a l'interessat és un tràmit optatiu, perquè podrà fer-ne ús o no, i així es constata en un gran nombre d'expedients remesos al Consell Jurídic Consultiu, especialment en matèria de responsa-

²⁰ Sentència núm. 287/2013, del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, de 26 d'abril de 2013 (Sala Contenciosa Administrativa, Secció 5a, recursos 31, 32 i 40/2011).

bilitat patrimonial, en els quals els interessats no deduïxen al·legacions en este tràmit.

La seua ubicació al final de la instrucció respon a la necessitat que l'interessat pugua al·legar el que al seu interès convinga a la vista de la totalitat de allò que s'ha fet en el procediment, tant a la seua instància, com d'ofici, i abans que l'Administració procedisca a construir el seu raonament jurídic. De tal manera, que és un tràmit que no pot ser substituït ni desnaturalitzat per les al·legacions que al llarg de tota la instrucció ha realitzat l'interessat.

És, d'altra banda, un tràmit essencial en el procediment. La seua absència, quan és imputable a l'Administració, pot ser causa de nul·litat d'allò que s'ha fet, com s'ha exposat anteriorment. Ara bé la jurisprudència ha matisat esta potència tot vinculant-la directament a l'existència d'indefensió de l'interessat. En este sentit «[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»²¹.

De tal manera, que l'absència del tràmit d'audiència en el procediment administratiu perd la seua condició de vici invalidant quan l'interessat ha pogut conèixer la integritat de l'expedient i formular les seues al·legacions «[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, consignar datos y aportar pruebas a través de los distintos escritos y recursos presentados»²².

Conseqüentment, l'audiència respon en el procediment administratiu a una clara finalitat, donar la possibilitat a l'interessat de mantindre la

²¹ Sentència del Tribunal Suprem d'11 d'abril de 2000, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 7a, (recurs 4946/1996).

²² Sentència del Tribunal Suprem de 14 de novembre de 1997, Sala Contenciosa Administrativa, Secció 4a (recurs 9871/1990).

seua posició, desvirtuant, si és el cas, aquells elements que es troben en l'expedient que són contraris als seus interessos. I això, tenint en compte que l'Administració no instrueix el procediment des d'una posició d'un tercer imparcial, sinó com una de les seues parts, i, per tant, amb un determinat interès –l'interès general– i des d'una posició preferent respecte als ciutadans directament interessats.

La defensa dels principis d'interdicció de l'arbitrarietat i de legalitat constitueixen, en última instància, la justificació d'un tràmit com el que ara ens ocupa.

IV. L'audiència davant del Consell dels interessats en els procediments sotmesos a la seua consulta.

D'allò que s'ha dit se segueix amb claredat que l'audiència als interessats no troba, com a norma general, el seu millor acomodament en el tràmit d'emissió del dictamen pel Consell Jurídic Consultiu, màximament si es té en compte que el dictamen de la Institució consultiva, encara que és la conseqüència d'un procediment específic, es desenrotlla com una fase específica del procés general instruït per l'Administració activa corresponent.

Establida així, de manera esquemàtica la naturalesa del tràmit d'audiència en el procediment administratiu, procedix endinsar-nos en la seua caracterització quan té lloc durant la tramitació de la consulta formulada al Consell Jurídic.

La primera qüestió a determinar és la posició del Consell Consultiu en el procediment administratiu. I esta no pot ser una altra que la d'un tercer, alié tant a la posició dels interessats com a la de l'Administració instructora. GARCÍA ÁLVAREZ situa els dictàmens del Consell d'Estat en la fase de resolució del procediment, çò és, una vegada superat ja el tràmit d'informes propis de la fase d'instrucció²³, i quan l'Administració instructora ja ha fixat els fets controvertits i ha elevat una proposta de resolució. En este punt del procediment els drets de defensa i contradicció ja s'han d'haver materialitzat en les fases prèvies.

²³ GARCÍA ÁLVAREZ, G. (1997), *Función consultiva y procedimiento (Régimen de los dictámenes del Consejo de Estado)*. València: Tirant lo Blanch, pàg. 24.

Bona prova d'això és que és el propi Consell Jurídic Consultiu qui, en la seua anàlisi dels expedients, detecta l'absència dels tràmits essencials en el procediment com els informes administratius o el tràmit d'audiència. Tal és el cas, entre molts altres, dels dictàmens 197/2014, de 10 d'abril, i 469/2014, de 15 de juliol, en els procediments dels quals es va ometre el preceptiu tràmit d'audiència; el dictamen 577/2014, de 30 d'octubre, per l'absència d'informes en què es basava la proposta de resolució; el dictamen 606/2014, de 6 de novembre, en la tramitació del qual no es va incorporar la història clínica completa del reclamant; o el 670/2014, de 4 de desembre, on l'Administració no va practicar la prova sol·licitada ni en va justificar l'absència.

Així doncs, quan el Consell emet el seu dictamen, un dels aspectes que analitza és l'ajust d'allò que s'ha fet al que disposen les normes que regixen el corresponent procediment, amb especial èmfasi en dos qüestions: la integritat de l'expedient que se sotmet a estudi del CJC; i, l'efectivitat dels drets dels interessats en el fet que no es done indefensió de la seua posició.

Ara bé, això no obsta per a establir que no és el Consell a qui correspon garantir l'absència d'indefensió dels interessats, perquè és esta una funció que afecta, en primer lloc, l'Administració que instrueix el procediment i, si és el cas, els Tribunals. El Consell, en este punt, només té la facultat de posar de manifest esta falta de tràmits essencials per dos vies: reclamant a l'Administració que complete l'expedient davant del CJC; o bé emetent un dictamen de "procediment", tot indicant a l'Administració els elements que hi manquen. En este segon cas, excepte en els supòsits en què el parer de l'Òrgan Consultiu és obstatiu, l'Administració pot dictar la resolució "oït el Consell" i, per tant, mantindre l'omissió dels tràmits essencials detectats. Va ser este el cas dels dictàmens 336/2014, de 18 de juny i 670/2014, de 4 de desembre.

En conclusió, el Consell Jurídic Consultiu no és l'administració a qui correspon *prima facie* la realització dels drets procedimentals dels interessats en el procediment administratiu, si bé, la seua posició al final de la tramitació i la seua funció de control, convertix el Consell en garant dels drets dels ciutadans. Si bé això no pot realitzar-se per mitjà de la substitució de l'Administració instructora, o per mitjà d'una mena de convalidació de tràmits que no han sigut realitzats en la fase d'instrucció.

V. Naturalesa de l'audiència davant del Consell Jurídic Consultiu.

En este context, el Reglament del Consell Jurídic Consultiu, com s'ha vist, habilita la possibilitat que el President de la Institució concedisca als interessats audiència en l'expedient que es tramita davant del Consell.

Esta situació s'ha donat l'any 2014 en diversos expedients. Per això el Ple de la Institució considera oportú reflexionar sobre la seua articulació.

A) El tràmit d'audiència és potestatiu per al Consell Jurídic Consultiu.

La primera qüestió a resoldre és dilucidar el caràcter de l'audiència sol·licitada pels interessats davant el Consell Jurídic Consultiu. Cap precepte dels que configuren el règim jurídic del CJC, ni dels que regulen el procediment administratiu general apunten que estiguem davant d'un tràmit necessari en el procediment.

Com s'ha vist, el tràmit d'audiència –posada de manifest de l'expedient i període d'al·legacions– està clarament definit i determinat en l'article 84 de la Llei 30/1992. A partir d'este punt, la Llei no contempla la concessió d'un altre tràmit d'audiència, amb l'única excepció de la incorporació al procediment de nous elements de juí i que, per tant, han de ser traslladats als interessats. Esta última circumstància també ha sigut posada de manifest per este Suprem Òrgan consultiu de manera reiterada (entre altres, en el dictamen 197/2014, de 10 d'abril).

En cap cas, la proposta de resolució o el dictamen del Consell Jurídic Consultiu tenen este caràcter d'elements nous en el procediment el desconeixement dels quals per l'interessat puga suscitar la seua indefensió.

En este sentit, la lletra e) de l'article 23 del Reglament del Consell Jurídic Consultiu parla expressament de la facultat del President de “concedir o denegar”, sense majors detalls, “les audiències”, sense que la remissió al Reglament que es conté en este apartat aporte major concreció sobre la qüestió.

A l'establir en règim d'igualtat la concessió o la denegació de l'audiència es dedueix que la voluntat de la norma és precisament reforçar el

caràcter potestatiu del tràmit d'audiència davant del Consell Jurídic Consultiu. És a dir, la seua inclusió en el procediment que se segueix davant d'este Suprem Òrgan Consultiu no és necessària *ex lege*, però de la mateixa manera, la seua mera sol·licitud per part d'un interessat situa la Institució en la posició d'atendre-la necessàriament. Per la qual cosa, una vegada formulada la petició d'audiència, el President podrà concedir-la o denegar-la discrecionalment perquè no hi ha un criteri reglat respecte d'això.

Amb tot i amb això, a través d'esta reflexió, la Institució pretén dotar de claredat i seguretat a este tràmit i, amb això, a l'actuació del Consell Jurídic Consultiu en les seues relacions amb els interessats en els expedients que li són sotmesos a consulta.

La concessió o denegació de l'audiència és una decisió que es formalitza mitjançant una Resolució comunicada al sol·licitant, en la qual s'indicarà el termini atenent la situació de l'expedient –si està pendent de recepció d'antecedents, si la consulta s'ha formulat amb caràcter urgent...–.

El Reglament del Consell Jurídic Consultiu no preveu termini per a este tràmit d'audiència, en sintonia amb el Consell d'Estat i altres Consells Consultius, encara que la normativa dels Consells Consultius d'Andalusia i Castella i Lleó sí que ho concreta. Este període que es concedeix als interessats té l'efecte de suspendre *de facto* la tramitació del procediment d'emissió de dictamen fins que no es presenten les alegacions que hi puga formular l'interessat. No obstant això, el Reglament de la Institució contempla expressament la suspensió del termini d'emissió de dictamen (articles 15.1 de la Llei i 71 del Reglament), en altres supòsits de tal manera que el termini que s'atorga per a l'audiència suposa una reducció del temps de què disposa el Consell per a emetre el seu dictamen i, per això, necessàriament ha de ser breu.

Esta circumstància obliga que en la Resolució de concessió del tràmit d'audiència s'haja d'establir el termini, que necessàriament ha de ser breu –en el Consell d'Estat s'han arribat a concedir terminis per hores–. En este sentit, la pràctica de la Institució és de concedir-ho per 5 dies naturals.

No obstant això, *de lege ferenda*, tant en la Llei com en el Reglament del Consell Jurídic Consultiu, hauria de contemplar-se la possibilitat

de suspendre també el termini d'emissió de dictamen en estos supòsits, precisament, per a garantir un període raonable d'estudi dels assumptes de manera destacada quan la consulta té caràcter urgent.

Finalment, cal assenyalar si l'eventual denegació de l'audiència hauria de ser motivada o no.

L'aplicació de l'article 54.1.f) de la Llei 30/1992 no deixa marge perquè esta denegació no continga la seua succincta motivació, perquè estem davant d'un acte dictat en exercici de potestats discrecionals del President. Ara bé, des de l'experiència de funcionament del Consell es considera establir una sèrie de límits a la concessió de les audiències sota pena que per a aconseguir una pràctica extremadament garantista dels drets dels interessats es generen disfuncions que, a la fi, suposen un perjudici a l'interés general.

Així, és obvi que l'audiència només es pot concedir quan l'expedient ja ha sigut remès, en la seua integritat, al Consell –si bé hi ha la possibilitat, com s'ha apuntat que després de l'audiència es procedisca a requerir ampliació documental–, denegant-se l'audiència en aquells casos en què per qualsevol motiu, l'interessat ha tingut coneixement de la pròxima remissió de la consulta. En este supòsit, serà necessària la reiteració de la petició.

El segon límit cal situar-lo en el propi *iter* procedimental de l'elaboració del dictamen. És un criteri raonable que no es concedisquen audiències en expedients el projecte de dictamen del qual ja ha sigut inclòs en l'orde del dia del Ple, fins i tot si ha sigut retirat o ha quedat sobre la taula.

B) El tràmit d'audiència davant del Consell Jurídic Consultiu és de naturalesa pregada.

L'audiència davant del Consell està establida, com ja s'ha vist, a instància de part, no hi ha una automaticitat en la seua concessió, ni tan sols en els supòsits en què esta no s'ha produït en la fase d'instrucció. Conseqüentment, només amb la petició prèvia dels interessats, es podrà concedir l'audiència.

Una vista a la regulació de l'audiència als interessats en l'àmbit d'altres Consells Consultius posa en relleu que esta podrà ser acordada d'ofici o a instància de part (articles 18.1 de la Llei Orgànica del Con-

sell d'Estat, o 73 del Reglament del Consell Consultiu d'Andalusia). No obstant això, la normativa reguladora del Consell Jurídic Consultiu no preveu expressament que l'audiència a interessats pugua tindre el seu origen en una decisió *ex officio* de la Institució –en este cas, del President–, encara que tampoc es diu expressament que haja de ser a instància de part.

Per això, la interpretació de la fórmula «*concedir o denegar*» que figurar en la lletra e) de l'article 23 del Reglament és clau per a establir el règim jurídic d'este tràmit.

D'una part, és obvi que la denegació implica una necessària sol·licitud prèvia. Ara bé, este fet no està implícit en el terme «*concedir*», de tal manera que no és una interpretació sense sentit aquella que permet al President del Consell Jurídic Consultiu concedir, a iniciativa pròpia, o a proposta de la ponència, audiència a interessats en un expedient quan es jutge oportú per a l'adequada apreciació d'aquell. No obstant això, esta possible interpretació del precepte col·lidix amb l'absència de caràcter instructor del Consell Jurídic Consultiu, ja que el tràmit previst per als casos en què s'observa absència de documentació l'expedient remés al Consell és el previst en l'article 15.1 de la Llei –petició a l'Administració que complete l'expedient– o l'emissió d'un «dictamen de procediment», sent per tant, la concessió d'ofici d'audiència a interessats una opció extravagant.

De fet, la pràctica consolidada del Consell Jurídic Consultiu ha sigut la de concedir audiència exclusivament a instància de part, evitant així subrogar-se en la posició de l'instructor del procediment administratiu.

Una vegada fixat el caràcter pregat de l'audiència, cal entrar a analitzar certs aspectes de caràcter formal.

La primera qüestió és que els interessats han de formular la seua sol·licitud d'audiència davant del President per qualsevol dels mitjans admesos en Dret, i la condició d'interessat haurà de constar acreditada en l'expedient, perquè en cas contrari, la posició del Consell Jurídic Consultiu seria la d'instructor segons es desprén dels articles 31 i 34 de la Llei 30/1992.

La naturalesa pregada de l'audiència davant del Consell Jurídic Consultiu impediex que en els procediments amb múltiples interessats, esta es concedisca automàticament a tots ells a partir de la sol·licitud d'un

o més. No obstant això, esta circumstància, l'existència d'una pluralitat d'interessats, planteja un problema addicional, que és què ha de fer-se quan les sol·licituds d'audiència es formulen successivament.

En este supòsit, que es va donar en la tramitació de l'expedient que va donar lloc al dictamen 638/2014 de 20 de novembre, es van concedir les audiències de manera successiva. No obstant això, es va procurar unificar els terminis de concessió evitant així un efecte «cascada» de les distintes audiències amb la consegüent conseqüència de dilació en l'emissió del dictamen. En tot cas, i atés que la concessió del tràmit depén de la sol·licitud de l'interessat, per al Consell Jurídic Consultiu és complicada la planificació temporal de l'audiència quan hi ha una diversitat d'interessats.

Com s'ha vist, esta circumstància no afecta el dret a la defensa dels que no sol·liciten l'audiència, o no tenen coneixement que altres interessats l'han sol·licitat, perquè en la fase instructora s'ha garantit que no hi ha indefensió i, en tot cas, si en este moment s'aporten a l'expedient nous elements que els afecten, pot comportar un dictamen «de procediment», i en tot cas, tindran a la seua disposició els mitjans administratius i jurisdiccionals oportuns per a atacar la resolució que finalment s'adopte.

VI. Procediment.

A) Vista de l'expedient.

El contingut del tràmit d'audiència davant del Consell Jurídic Consultiu és doble. D'una banda, vista de l'expedient; i d'una altra, presentació d'al·legacions, que s'incorporen a l'expedient i són objecte d'estudi i anàlisi conjuntament amb la resta d'elements que conformen el procediment.

Respecte a la vista de l'expedient, esta es realitza en dependències del Consell Jurídic Consultiu, sota la supervisió d'un funcionari i, si és el cas, i sempre a sol·licitud del compareixent, se li podran facilitar còpies d'aquells documents que considere del seu interès. Esta sol·licitud, tenint en compte que el Consell no és l'Administració instructora, i en atenció als recursos amb què compta, haurà de fer-se de manera individualitzada perquè els interessats ja han tingut accés a l'expedient en la fase d'instrucció. De la vista de l'expedient s'alçarà la corresponent diligència, que s'incorporarà a l'expedient.

La posada de manifest de l'expedient als interessats constitueix una fita rellevant per a l'activitat del Consell. Això és així perquè en determinades ocasions, com per exemple en l'expedient que va donar lloc al dictamen 638/2014, de 20 de novembre, permet que els interessats identifiquen documents que no figuren en l'expedient remés i que són transcendents per a l'emissió del dictamen i que, no obstant això, per no tractar-se de tràmits preceptius, la seua detecció pel Consell és molt complexa. Per tant, que l'interessat que coneix amb detall l'expedient pugui comprovar, i fins i tot aportar-hi, documentació que complete l'expedient permet evitar litigiositat posterior.

B) Al·legacions.

Com a conseqüència d'esta vista de l'expedient, els interessats que compareixen davant del Consell poden, si ho estimen oportú, plantejar al·legacions, nucli essencial del tràmit d'audiència.

Estes al·legacions s'incorporen a l'expedient i, en la mesura que aporten noves dades o arguments, han de ser objecte d'estudi i anàlisi específica pel Consell en el moment de formular el seu parer. En tot cas, en el dictamen ha de fer-se constar esta incidència.

No obstant això, la presentació del corresponent plec d'al·legacions pels interessats en esta fase procedimental no deu, segons el parer d'esta Institució, i en consonància amb la pràctica general dels Consells Consultius i del Consell d'Estat, comportar l'obertura d'una nova fase contradictòria entre l'Administració instructora i l'interessat, com ha posat en relleu del Consell recentment, i de manera unànime, en el dictamen núm. 164/2015, de 15 de març. Això és així per dos raons. En primer lloc per aplicació del principi d'economia processal, que implica evitar els tràmits innecessaris. En segon lloc perquè el dictamen s'emeta sobre la totalitat de l'expedient i no sols sobre la proposta de resolució, de tal manera que, el trasllat a l'Administració de les al·legacions només podria comportar l'elaboració d'una nova proposta de resolució que en poc modificaria la integritat de l'expedient.

A més, l'Administració no està vinculada per la seua proposta de resolució, que podrà alterar en la resolució final a la vista del dictamen del Consell en què s'hauran tingut en compte les al·legacions dels interessats.

VII. La particularitat de la petició d'audiència en els expedients relatius a projectes normatius o consultes facultatives.

A) L'audiència en les consultes facultatives.

Respecte a les consultes que es formulen amb caràcter facultatiu la regla general és que en este tipus de procediments, tenint en compte que no conclouen amb una resolució administrativa, no es dóna la posició processal de l'interessat que legitima la concessió d'audiència.

En conseqüència, les sol·licituds en estos casos hauran de ser rebutjades.

B) Audiència en procediments sobre projectes normatius.

En la tramitació d'un procediment de caràcter normatiu, per a l'elaboració d'una norma de caràcter reglamentari, la Constitució també preveu l'audiència als ciutadans. En l'àmbit de la Comunitat Valenciana, els articles 48 i 52 del Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat, regula l'audiència en els procediments d'elaboració normativa, tant en projectes de disposicions reglamentàries com en avantprojectes de llei.

En relació amb els projectes de normes reglamentàries, el tràmit d'audiència a les persones interessades està expressament arrellegat en l'apartat a) de l'article 105 de la Constitució, en concret, als ciutadans, directament, o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la Llei, en els procediments d'elaboració de les disposicions administratives que els afecten.

En la Llei 30/1992, este mandat constitucional es desplega de manera concisa en l'apartat 4 de l'article 86, i de manera un tant confusa, perquè ho emmarca en el precepte dedicat a la «informació pública».

Respecte d'això, el Tribunal Suprem, en el seua Sentència de 12 de febrer de 2002²⁴ va distingir entre audiència als interessats i informació pública en els termes següents:

²⁴ Sala Contenciosa Administrativa, Secció 6^a, recurs 160/2000.

«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.»

I afig que l'audiència als ciutadans que és sempre preceptiva, pot dur-se a terme bé de forma directa, bé a través d'organitzacions i associacions representatives reconegudes en la Llei.

Per a enquadrar adequadament esta preceptiva audiència als interessats és necessari remetre's a la Llei 5/1983, de 30 de desembre, del Consell, que disposa en la lletra c) de l'apartat primer del seu article 43 el següent:

«Quan el projecte normatiu afecte l'esfera de drets i interessos legítims dels ciutadans, es donarà audiència a l'objecte que en el termini de quinze dies puguen presentar totes les al·legacions que consideren oportunes. Això no obstant, quan el grup de persones a què puga afectar el contingut de la disposició estiga representat per organitzacions o associacions legalment constituïdes que tinguen encomanada la defensa dels seus interessos, s'entendrà complit el present tràmit amb la consulta a les entitats esmentades.

Els terminis indicats en l'apartat precedent podran ser reduïts a set dies per raons d'urgència.

Això no obstant, en els supòsits que hagen participat en el procés d'elaboració del reglament les organitzacions o associacions que tinguen la representació de col·lectius o interessos socials que puguen veure's afectats per la disposició, així com en aquells en què greus raons d'interés públic, apreciades per l'òrgan competent per a la tramitació, així ho aconsellen, es podrà ometre el tràmit d'audiència regulat en el present apartat, i se'n deixarà constància degudament en l'expedient.»

I, en coherència amb el que disposa la Llei del Consell, el Decret 24/2009, de 13 de febrer, del Consell, sobre la forma, l'estructura i el procediment d'elaboració dels projectes normatius de la Generalitat,

regula en els seus articles 48 i 52 este tràmit d'audiència. La lectura conjunta d'estos dos preceptes permet interpretar que en l'àmbit de la Comunitat Valenciana, l'audiència directa als ciutadans interessats només es produirà amb caràcter subsidiari quan «*no existisquen organitzacions o associacions legalment constituïdes que tinguen encomanades la defensa dels seus interessos*» (art. 52.2 del Decret 24/2009), i en este cas s'obrirà un període d'informació a través del *Diari Oficial de la Comunitat Valenciana*.

Per tant, igual que en el supòsit dels expedients sotmesos a consulta del Consell Jurídic Consultiu en els quals el resultat de la tramitació és un acte administratiu singular, també en els procediments de disposicions de caràcter general, correspon al Consell assenyalar, si és el cas, l'absència de tràmit d'audiència als interessats o a les associacions que els representen.

Més enllà d'esta obligació de control de regularitat de la tramitació, hi ha la possibilitat que persones individualment, entitats, o associacions representatives, sol·liciten la compareixença davant de del Consell Jurídic Consultiu per a obtindre vista de l'expedient i, si és el cas, formular al·legacions, prèviament a l'emissió del dictamen.

Respecte d'això cal matisar algunes qüestions. La primera és que com s'ha indicat, no correspon al Consell Jurídic Consultiu esmenar l'omissió de tràmits que no s'han dut a terme per l'Administració instructora (STS de 12 de febrer de 2002, citada). Per tant, si arran d'una petició de compareixença, el Consell detectara l'omissió del tràmit, podrà tornar l'expedient a l'Administració perquè procedisca a evacuar-ho.

La segona qüestió a tindre en compte és que el tràmit d'audiència s'entén complit quan ho realitzen les associacions o entitats constituïdes legalment que tinguen encomanada la defensa dels interessos dels afectats. Circumstància esta que, com ha establert el Tribunal Suprem en la Sentència de 12 de febrer de 2012 ja mencionada, impediex que pugua considerar-se que hi ha indefensió quan han comparegut Col·legis Professionals però no s'ha donat audiència a una associació privada d'empresaris, amb interès evident en la normativa que es tramitava.

Finalment, convé ressenyar que, enfront d'un altre tipus d'expedients que són sotmesos al criteri del Consell Jurídic Consultiu, com ara reclamacions de responsabilitat patrimonial, revisions d'ofici, contractació..., en els supòsits de projectes normatius no cal que l'expedient con-

cloga amb l'aprovació d'una determinada norma. I això pot obeir a variables tan diverses com que després del dictamen del Consell, el Govern considera oportú no seguir avant amb un determinat projecte reglamentari.

Estes circumstàncies difuminen certament la posició de l'interessat directament en l'expedient objecte de consulta al Consell i, en este sentit, aconsellen un ús mesurat de la facultat de concedir audiència. Esta posició troba la seua raó, d'una banda, en la dificultat d'identificar els "*directament interessats*" en projectes normatius que tenen, per definició, com a destinataris la generalitat dels ciutadans.

Amb més motiu, pels mitjans i terminis amb què treballa el Consell Jurídic Consultiu seria absolutament inviable concedir un termini d'audiència als interessats en este tipus de procediments, més enllà de projectes normatius molt singulars.

En este sentit, convé ressenyar que la recent Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, preveu la publicitat dels avantprojectes de llei i dels projectes reglamentaris quan es demane el dictamen dels òrgans consultius –art. 9, apartat 2.1, lletres *b*) i *c*)–. Així mateix, disposa en l'article 44.1 el dret específic de ciutadans i entitats a «*participar de manera real i efectiva en l'elaboració, modificació i revisió d'avantprojectes de llei, com també en les normes, plans, programes, procediments i altres instruments de planificació*» –lletra *b*)– i que «*es faça públic el resultat definitiu del procediment en què ha participat i s'informe de les raons que sustenten les decisions adoptades i, en especial, la informació relativa al procés de participació pública*» –lletra *c*)–; arrellegant els aspectes més significatius del tràmit d'«audiència ciutadana» previst en l'article 18 de la Llei 11/2008, de 3 de juliol, de Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana, derogada per la Llei 2/2015.

VIII. El despatx dels lletrats als interessats.

Finalment, hem de referir-nos a la possibilitat prevista en l'article 43 del Reglament del Consell Jurídic Consultiu que preveu que els lletrats puguen escoltar, amb l'autorització del Conseller ponent, les observacions o al·legacions que els facen els interessats, sense manifestar res que es relacione amb el fons dels assumptes.

És esta una facultat específica del Consell Jurídic Consultiu i a la qual s'ha recorregut amb molt escassa freqüència des de la seua constitució.

Pel que fa al seu procediment, s'articula com l'audiència als interessats, çò és, amb la sol·licitud prèvia de part al President, qui resoldrà sobre la seua concessió. En este sentit, en esta variant del tràmit d'audiència davant del Consell, s'introduïx l'autorització del Conseller ponent. Este element cal emmarcar-lo dins de les facultats d'ordenació pròpies del President de la Institució (art. 23 del Reglament), i en conseqüència, l'única virtualitat que té és la d'autoritzar el Lletrat a atendre les explicacions verbals del compareixent.

La compareixença se substanciarà en la seu de la Institució, davant del Lletrat i, si és el cas, el Conseller ponent o el Secretari General, o Lletrat en qui delegue, i consistirà necessàriament en l'exposició verbal per part de l'interessat sobre la seua posició en el procediment. El Lletrat, en este cas, podrà demanar aclariments a allò que s'ha exposat, però en cap cas, expressar cap tipus d'informació sobre la tramitació de la consulta ni avançar quin pot ser el criteri del Consell. De la reunió haurà d'alçar-se una diligència que s'incorporarà a l'expedient.

Si bé hi ha la possibilitat que el compareixent formule de manera verbal les seues alegacions en esta reunió, això no impedis en absolut, que amb posterioritat, en el termini que es dispose, les presente per escrit. De tal manera que este tràmit no exclou el de presentació d'alegacions per escrit.


IX. Conclusions.

A manera de conclusió, cal destacar que al llarg de 2014 s'ha incrementat, tant en el Consell Jurídic Consultiu com en altres Consells Consultius, el nombre de sol·licituds d'audiència per part d'interessats en expedients sotmesos a consulta.

Es tracta d'un dret dels ciutadans contemplat per la legislació i, òbviament, per la normativa que regula el Consell Jurídic Consultiu. No obstant això, atés que esta Institució no té el caràcter d'Administració instructora dels procediments que són sotmesos a la seua consulta, la configuració del dret d'audiència adquireix contorns específics.

Així, l'audiència a l'interessat davant el Consell Jurídic Consultiu té caràcter pregat, çò és, a instància de part en tot cas. I la seua concessió és potestativa del President, si bé haurà de motivar succintament la negativa de la concessió. El termini per a la substanciació del tràmit d'audiència és necessàriament breu, tenint en compte que la seua concessió no comporta la interrupció legal del termini de què disposa el Consell Jurídic Consultiu per a emetre el seu dictamen.

En este sentit, la concessió del tràmit d'audiència en el Consell Jurídic Consultiu ha de realitzar-se de manera moderada i sempre tenint en compte la naturalesa dels expedients. Cal insistir en el fet que mentres el procediment està sotmés al coneixement del Consell Jurídic Consultiu no és el moment processal per a esmenar tràmits necessaris omesos en la instrucció.



VI

LA FUNCIO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTU SEGONS LA LLEI DE LA GENERALITAT 5/2014, D'ORDENACIÓ DEL TERRITORI, URBANISME I PAISATGE.

L'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana atribueix a la Generalitat competències exclusives en matèria d'urbanisme i ordenació del territori en l'article 49.1.9a.

En exercici d'estes competències es va aprovar la Llei 5/2014, de 25 de juliol, de la Generalitat, d'Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge (d'ara en avant, LOTUP), que va ser publicada en el DOCV del següent dia 31, va entrar en vigor als 20 dies naturals següents a la seua publicació.

La LOTUP deroga expressament diverses normes, entre les quals mereixen destacar-se: la Llei 4/2004, de 30 de juny, d'Ordenació del Territori i Protecció del Paisatge; la Llei 10/2004, de 9 de desembre, del Sòl no Urbanitzable; la Llei 16/2005, de 30 de desembre, Urbanística Valenciana (LUV); o, el Reglament d'Ordenació i Gestió Territorial i Urbanística (ROGTU), aprovat pel Decret 67/2006, de 19 de maig, del Consell.

De la comparació de la LOTUP amb la regulació legal anteriorment vigent en les esmentades matèries es dedueix amb facilitat l'ampliació dels supòsits en què resulta preceptiu el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, si bé en tots els supòsits eixe Dictamen ara no té caràcter vinculant ni obstatiu.

A continuació s'analitzen els supòsits en els quals la LOTUP reclama la intervenció preceptiva del Consell Jurídic Consultiu.

I. Extinció anormal dels PAI o dels PAA.

En relació a l'extinció anormal del PAI o del PAA, gestionats indirectament a través d'agent urbanitzador extern, la LOTUP preveu que es

puga produir per causes alienes a les parts (força major), o imputables al contractista (per ex. per caducitat; per resolució del contracte perquè l'urbanitzador incomplisca greument els seus compromisos, o renuncie injustificadament; o estiga inactiu injustificadament durant un període de 6 mesos o 9 alterns), o a l'Administració (per exemple, per renúncia de l'Administració a la programació, o per canvi legítim en els criteris de planejament o programació), i, a més, eixa extinció pot produir-se de conformitat o no amb l'urbanitzador (articles 163 i següents LOTUP).

El Text Refós de la Llei de Contractes del Sector Públic (en acrònim, TRLCSP), aprovat pel Reial Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, i, la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de la Generalitat, de Creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (d'ara en avant, LCJC), únicament exigixen el dictamen per als supòsits de “*resolució*” dels contractes públics “*quan es formule oposició per part del contractista*” (articles 211.3.a) TRLCSP i 10.8.c) LCJC).

No obstant això, la LOTUP assenyala el seu caràcter preceptiu per als supòsits de “*remoció*” de l'urbanitzador “*sense mutu acord o amb reconeixement de dret a indemnització*”(articles 164.1 i 168.5 LOTUP), per la qual cosa la regla general serà que la resolució del contracte públic que celebre l'Administració exigirà el dictamen, llevat que es resolga el contracte per la causa de mutu acord expressament prevista en la legislació de contractació pública, amb els requisits allí arrellegats, i sempre que, a més, eixe mutu acord no comporte dret a indemnització (ja de l'Administració, ja del contractista).

Per tant, perquè no siga preceptiu el dictamen, serà necessari que l'Administració Pública resolga el contracte amb la conformitat del contractista, en atenció que “*no concórrega una altra causa de resolució que siga imputable al contractista*” i que “*raons d'interés públic facen innecessària o inconvenient la permanència del contracte*” (articles 223.c) i 224.4 del TRLCSP).

D'altra banda, l'Administració que pretenga resoldre el contracte de mutu acord no pot presumir que el contractista presta la seua conformitat pel simple fet que este no formule expressament la seua oposició quan se li done tràmit d'audiència per a realitzar al·legacions, atés el caràcter formal de la contractació pública que exigix la formalització dels acords contractuals en document administratiu, i exclou la cele-

bració d'acords verbals, llevat que es tracte de la contractació d'emergència (articles 28.1 i 156 TRLCSP)²⁵.

D'altra banda, ha de matisar-se que el precepte exigeix el dictamen sempre que supose el reconeixement del dret a "indemnització" pels danys i perjudicis derivats de l'extinció anormal, concepte este diferent del de "contraprestació" o "contravalor" que hi pugua correspondre a l'urbanitzador pels servicis, obres o subministraments que pugua haver efectuat de conformitat i a satisfacció de l'Administració. Per tant, seguint una interpretació estricta, si hi ha mutu acord i a més no hi ha reconeixement del dret a indemnització en favor de cap de les parts, el dictamen no serà preceptiu encara que pertoque l'abonament de compensacions econòmiques com a contrapartida per les prestacions ja executades correctament pel contractista abans de l'extinció del contracte.

A més, la LOTUP fixa expressament en 6 mesos el termini màxim per a resoldre i notificar la resolució dels PAI o dels PAA, la qual cosa suposa un termini major que l'anteriorment existent, ja que la legislació urbanística valenciana no el fixava, i, s'hi aplicava el termini residual de tres mesos previst en l'article 42 de la Llei 30/1992, d'acord amb la jurisprudència com, per exemple, en la Sentència del Tribunal Suprem de 9 de setembre de 2009²⁶, on s'indicava que "*al haberse iniciado de oficio por el órgano de contratación competente para ello el procedimiento de reso-*

25 Inclús, encara que esta prohibició de l'acord verbal no existira en la legislació de contractació pública, ha de recordar-se que pel que fa a la celebració de contractes, la jurisprudència civil considera que el consentiment ha de ser exprés (escrit o oral), o derivar-se de fets concloents ("*facta concludentia*") dels quals es deduïska raonablement segons els usos socials i el tràfic jurídic, i és excepcional reconèixer al silenci valor de declaració contractual, en la mesura que, entre altres requisits, fa falta que el subjecte que guarda silenci tinga el deure de manifestar-se (STS de 18 d'octubre de 1982).

Per tant, tampoc seria adequat interpretar que, davant la comunicació de l'Administració de la seua voluntat d'extingir el contracte per mutu acord i la concessió de termini per a formular al·legacions, el silenci de l'agent urbanitzador suposara la seua aquiescència, ja que la legislació de procediment administratiu general reconeix el dret a formular al·legacions, però no imposa el deure de formular-les, de tal manera que podrà impugnar l'acte de resolució contractual que eventualment es dicte encara que no s'haguera oposat formalment a l'extinció. Com indica la STS de 25 de gener 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".

26 Sala Contenciosa Administrativa, Secció 6ª (recurs 327/2008).

lución 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. Modificacions del planejament urbanístic que suposen diferent qualificació o ús urbanístic de les zones verdes o espais lliures.

Respecte a les modificacions del planejament urbanístic que suposen diferent qualificació o ús urbanístic de les zones verdes o espais lliures, la LOTUP, tant si eixes novacions afecten plans o programes subjectes a avaluació ambiental, territorial i estratègica com si no estan subjectes a la dita avaluació, exigix el “*dictamen previ del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*”, però en fa desaparèixer el caràcter obstatiu (articles 55.7, 57.1.d) i 63.2 LOTUP), a diferència de la LUV que exigia que l’informe de la nostra Institució fóra “*favorable*” en eixos casos (article 94.4 LUV).

En definitiva, en este punt la LOTUP s’ha fet eco de la recomanació continguda en la Memòria del Consell Jurídic corresponent a l’any 2013, en la qual s’afirmava que per “*la complexa problemàtica jurídica i pràctica que plantegen els informes vinculants o obstatius de les Institucions Consultives*”, s’estimava que “*el paper del Consell d’Estat i de la resta d’Òrgans Consultius hauria de ser el d’actuar, exclusivament, com a òrgan assessor o consultiu, mai com a òrgan «quasidecisor», i, en atenció a això, va considerar “encertat que en l’Avantprojecte de Llei d’Ordenació del Territori, Urbanisme i Paisatge de la Comunitat Valenciana s’haja suprimit el caràcter obstatiu del dictamen del Consell Jurídic Consultiu, respecte de la modificació del planejament que afecte zones verdes o espais lliures”.*

III. Modificacions del PAI o del PAA, quan suppose que la seua quantia, aïlladament o acumulativament, siga igual o superior al 10 % del preu primitiu del contracte, o a 6 milions d’euros.

Des del punt de vista de la contractació pública és absolutament rellevant el paper del Consell Jurídic Consultiu per a vetlar per l’adequat

compliment de la normativa de contractació del sector públic, tant comunitària com espanyola, en especial, per a salvaguardar que els típics principis que s'apliquen en la licitació i adjudicació d'eixos contractes (publicitat, concurrència, igualtat i no discriminació) no es vegen vulnerats com a conseqüència de modificacions contractuals sobrevingudes.

Fins ara es contemplava la necessitat del nostre informe per a les modificacions dels contractes subscrits amb l'agent urbanitzador d'un PAI o d'un PAA, en atenció a la causa general arrellegada en l'article 211.3.b) TRLCSP, és a dir, per a les *“modificacions del contracte, quan la seua quantia, aïlladament o conjunta, siga superior a un 10 per cent del preu primitiu del contracte, quan este siga igual o superior a 6.000.000 d'euros”*. Per tant, era exigible el dictamen quan concorregueren simultàniament ambdós requisits: modificació igual o superior a un 10 % i contracte de preu original superior a 6 milions d'euros.

No obstant això, ara la LOTUP exigix el dictamen *“quan la modificació comporte que la seua quantia, aïlladament o acumulativament, siga igual o superior al deu per cent del preu primitiu del contracte o a sis milions d'euros”*.

Per tant, ara s'amplien els supòsits en els quals serà necessari el dictamen, ja que este serà preceptiu:

- 1r) Quan la modificació (aïlladament o acumulativament) siga igual o superior al 10% del preu primitiu del contracte, amb independència de quina siga la quantia del contracte original, és a dir, encara que siga inferior a 6 milions d'euros, o,
- 2n) Quan la modificació (aïlladament o acumulativament) siga igual o superior a 6 milions d'euros), encara que supose un percentatge de modificació del preu primitiu del contracte inferior al 10 %.

En conseqüència, la LOTUP ha respectat l'àmbit mínim i bàsic en el que és necessari el dictamen de l'Òrgan Consultiu previst en l'article 211.3.b) TRLCSP, i, en exercici de les seues competències ha donat un abast major a eixa exigència d'informe per a modificacions quantitativament importants (per a les de quantia igual o superior a 6 milions d'euros).

No hi ha dubte que la primera de les causes (percentatge igual o superior al 10 %) remet a la modalitat de gestió indirecta perquè l'aplica sobre l'import del contracte originari, per la qual cosa no serà aplicable a les modificacions de PAI que es gestionen directament o pels propietaris afectats.

Però, en relació a la segona (modificació igual o superior a 6.000.000 d'euros) en no especificar que eixe import és el relatiu al d'un contracte sinó vindre referit al PAI i estar l'article inclòs dins d'una Secció genèrica de la LOTUP (*"Disposicions generals d'aplicació a l'execució dels programes d'actuació integrada"*) no relacionada específicament amb els PAI de gestió indirecta, podria pensar-se que el dictamen és preceptiu també quan la modificació d'eixe calat econòmic afecte una gestió directa del PAI per la pròpia Administració o per les seues entitats instrumentals, o a una gestió pels propietaris (article 113 i següents LOTUP).

No obstant això, ens decantem per considerar que eixe dubte interpretatiu ha de ser resolt en el sentit que el dictamen no serà preceptiu quan el PAI o el PAA la modificació del qual es pretén no comporta una modificació d'un contracte amb un agent urbanitzador. En primer lloc, perquè el propi article 136 LOTUP, dedicat al procediment de modificació dels PAI, sembla com a tràmit necessari previ a la modificació *"l'audiència a l'urbanitzador i, si és el cas, a l'entitat avaladora"*, per la qual cosa partix de la base que eixe Programa es gestiona indirectament a través d'un agent urbanitzador. I, en segon lloc, perquè l'article 135 LOTUP, relatiu a la modificació dels PAI, sembla que estableix limitacions a este tipus de modificacions des de la perspectiva de la contractació pública com a garantia dels principis tradicionals (publicitat, concurrència, igualtat i no discriminació).

En efecte, l'article 135.1 LOTUP, seguint la mateixa orientació que els articles 105 i següents TRLCSP, la LOTUP, només admet com a regla general les modificacions dels PAI quan estiguen previstes en les bases de programació (bases que són objecte de publicació per als interessats a ser adjudicataris del PAI i en les quals s'inclouen els requisits de solvència tècnica i econòmica per a participar en el procés de selecció de l'urbanitzador, etc.) i obeïsquen a raons d'interés públic, mentres que tenen caràcter excepcional les modificacions no previstes en les bases de programació, i, només poden operar en atenció a circumstàncies taxades. A més, en semblants termes al TRLCSP estableix prohibicions expresses per a les modificacions de PAI, que estan directament con-

nectades amb preservar estos principis, (per ex. que amb la modificació es pretenga ampliar l'objecte del PAI a finalitats noves no previstes en la documentació preparatòria, o que s'alteren les condicions essencials de la licitació o adjudicació, o que puga presumir-se que, si s'haguera conegut prèviament la modificació, hagueren concorregut al procediment d'adjudicació altres interessats, o que els licitadors que hi van prendre part haurien presentat alternatives tècniques o proposicions juridicoeconòmiques substancialment diferents de les formulades).
