



Consell Jurídic Consultiu
de la Comunitat Valenciana

MEMORIA DE 2019



Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

MEMORIA DE 2019

Que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana eleva al Consell y a Les Corts, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 1.3º de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu.

VALÈNCIA, 2020

Edita: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Maquetación: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

ÍNDICE

Presentación

Introducción

Primera parte

EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DURANTE EL AÑO 2019

I – Composición del Consell Jurídic Consultiu.....	19
II – Organigrama del Consell Jurídic Consultiu.....	21
III – Función consultiva.....	23
A) Estadística de asuntos dictaminados (1 de enero a 31 de diciembre de 2019).....	24
B) Estadística de asuntos sometidos a consulta (1 de enero a 31 de diciembre de 2019)	50
IV – Funcionamiento del Consell Jurídic Consultiu.....	53
A) Aprobación del nuevo Reglamento del Consell Jurídic Consultiu.....	53
B) Decisiones de los órganos del Consell Jurídic Consultiu	55
C) <i>Revista Española de la Función Consultiva</i>	56
D) Publicidad de la actividad del Consell Jurídic Consultiu	58
E) Convenios de cooperación para la realización de prácticas formativas en el Consell Jurídic Consultiu por estudiantes universitarios	60
F) Relaciones institucionales y protocolo.....	61
V – Personal e infraestructura	75
A) Letradas y letrados.....	75
B) Biblioteca.....	75

C) Informàtica y Bases de datos.....	77
D) Gestió econòmico-financiera	80
E) Personal.....	80
F) Contratació	81
G) Registro	83

Segunda parte

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

Introducción.....	87
I. - Los principios de buena regulación del art. 129 de la ley 39/2015 en los proyectos normativos de la administración autonómica valenciana	89
- Los principios de buena regulación del art. 129 de la Ley 39/2015.....	89
- Doctrina del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana al respecto del cumplimiento de los principios de buena regulación por parte de la administración autonómica valenciana.....	94
- El correcto cumplimiento de los principios de buena regulación en los proyectos normativos a la luz de la Doctrina del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.....	97
II- La interpretación y aplicación de la igualdad efectiva de mujeres y hombres en la doctrina del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana	101
- La doctrina consultiva en la materia en 2017 y 2018	101
- La doctrina consultiva en 2019	103
III- Sobre la naturaleza jurídica de los premios otorgados por la Generalitat Valenciana	109
-Introducción.....	109
-A) Los premios como manifestación de la actividad de fomento.....	109
-B) Los premios como especie del género subvención y <i>tertium genus</i>	110
IV- Reversión del servicio público: cuestiones que plantea.....	119
-Sucesión de empresa	120
-Incorporación a la administración del personal afectado por la reversión del servicio público	122
V- Los incentivos por jubilación anticipada de empleados públicos	125

- Posibilidad legal para incentivar la jubilación anticipada	125
- Naturaleza de los incentivos a la jubilación anticipada	126
- Naturaleza jurídica de los convenios colectivos cuando regulan las condiciones del personal público.....	129
VI- La reclamación de honorarios profesionales a través de la acción de responsabilidad patrimonial de la administración....	135
- Principios generales de la responsabilidad patrimonial.....	135
- Gastos procesales devengados en el procedimiento económico administrativo.....	136
- Costas procesales derivadas del procedimiento contencioso administrativo	139
- Doctrina del Consell Jurídic Consultiu sobre reclamación por vía responsabilidad patrimonial de los gastos de letrados devengados en procedimiento administrativo	141
- Doctrina del Consell Jurídic Consultiu sobre reclamación por la vía de responsabilidad patrimonial de las costas procesales devengadas en procedimiento contencioso administrativo.....	142
- Conclusión.....	144
VII- El empadronamiento como criterio valorativo en la prestación de servicios públicos no obligatorios.....	147
VIII - La doctrina del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana sobre la regulación de las actividades realizadas con animales	153

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

En una situación muy complicada para la ciudadanía, en el contexto de una pandemia mundial y con grandísimas dificultades, el mero hecho de que seamos capaces de aprobar la memoria del ejercicio 2019, en nuestra sesión plenaria de 23 de junio de 2020, la primera que se ha celebrado de modo presencial después de varios meses, y que sea por unanimidad, es un hecho a resaltar.

Este año hemos querido presentar los datos que han comprendido nuestra actividad, con la esperanza, no sólo de rendir cuentas o resultados, sino de contribuir a la reflexión acerca de la eficacia del servicio público que prestamos y que tanto las administraciones como la ciudadanía en su conjunto tenga un claro conocimiento de en qué se traduce la labor que estatutariamente tenemos encomendada.

Desde un punto de vista formal, la estructura de la Memoria no difiere demasiado de los ejercicios anteriores, consta de dos partes: en la primera, se exponen los datos relativos a la composición, el organigrama de la Institución, las estadísticas en relación a los asuntos sometidos a consulta, así como los datos de funcionamiento y personal, dando cuenta detallada del número de dictámenes emitidos y las materias sobre las que versan. En este primer bloque también se hace exposición de un detallado resumen de los números de la Revista Española de la Función Consultiva publicados durante el año 2019, revista de ámbito nacional que edita el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

En la segunda parte se establecen algunas observaciones, sugerencias y recomendaciones que este Consell Jurídic eleva a partir de los asuntos que han sido objeto de estudio en alguno de los dictámenes emitidos a lo largo de este año.

Del análisis del trabajo que ahora se expone públicamente, se puede concluir que esta Institución sigue siendo ese instrumento útil que desde hace 24 años contribuye en el ámbito del autogobierno de los valencianos a que desde la reflexión, la imparcialidad, y la búsqueda permanente de pulcritud técnico jurídica en sus dictámenes, se ofrezcan soluciones a problemas jurídicos, en ocasiones, de gran complejidad técnica, desde un claro conocimiento de los asuntos públicos y una visión general del funcionamiento de la administración autonómica.

Tengo la confianza en que la lectura de la Memoria sirva para conocer mejor nuestra realidad y nuestro empeño en acercar la Institución a todos los valencianos y valencianas, y de esta forma continuar dando a conocer la tarea de control de legalidad, con la finalidad de preservar los derechos, contribuyendo con ello a la garantía de la libertad y de la igualdad de la ciudadanía.

Por último mi agradecimiento a los Consejeras y los Consejeros, al Secretario general, a las letradas y letrados y al personal de administración y servicios, que a diario siguen haciendo posible el funcionamiento de este órgano consultivo. Es lo menos que merecen, una leal correspondencia al esfuerzo y trabajo realizado para seguir haciendo posible la tarea que el Estatut de Autonomía en su artículo 43 nos otorga.

Margarita Soler Sánchez
Presidenta

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La presente Memoria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, correspondiente al año 2019, fue aprobada por su Pleno en la sesión pública y extraordinaria celebrada el día 23 de junio de 2020.

Se ha elaborado con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1.3º de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu, que preceptúa lo siguiente:

«Anualmente, el Consell Jurídic Consultiu elevará al Consell y a Les Corts Valencianes una memoria donde se detalle la actividad del Consell en cada ejercicio y que podrá recoger las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la administración».

Primera parte

**EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD
DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU
DE LA COMUNITAT VALENCIANA
DURANTE EL AÑO 2019**

I

COMPOSICIÓN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU a 31 de diciembre de 2019

Presidenta

Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez

Consejeras i Consejeros electivos

Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso

Ilmo. Sr. D. Faustino de Urquía Gómez

Ilma. Sra. D.^a M.^a Asunción Ventura Franch

Ilma. Sra. D.^a M.^a Carmen Pérez Cascales

Ilmo. Sr. D. Joan Carles Carbonell Mateu

Consejero nato

Molt Hble. Sr. D. Francisco Camps Ortiz

Secretario General

Ilmo. Sr. D. Joan Tamarit i Palacios

SECCIONES DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU a 31 de diciembre de 2019

El artículo 69 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu prevé la existencia de cinco Secciones permanentes, presidida cada una de ellas por un consejero electivo e integradas por uno o más letradas/os. Su cometido es la elaboración de los proyectos de dictamen, sin perjuicio de las ponencias asumidas por la Presidencia.

Sección 1^a - Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete LLiso

Sección 2^a - Ilmo. Sr. D. Faustino de Urquía Gómez

Sección 3^a - Ilma. Sra. D.^a M.^a Asunción Ventura Franch

Sección 4^a - Ilma. Sra. D.^a M.^a Carmen Pérez Cascales

Sección 5^a - Ilmo. Sr. D. Joan Carles Carbonell Mateu

LETRADOS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU a 31 de diciembre de 2019

Letrada Mayor

Sra. D.^a Patricia Boix Mañó

Letrados

Sra. D.^a Bárbara Aranda Carles (excedente)

Sra. D.^a Pau Monzó Bágüena

Sra. D.^a Constanza Sánchez Henares (excedente)

Sra. D.^a Teresa Vidal Martín

Sr. D. Artur Fontana i Puig

Sr. D. José Hoyo Rodrigo

Sr. D. Miquel Nadal i Tàrrega

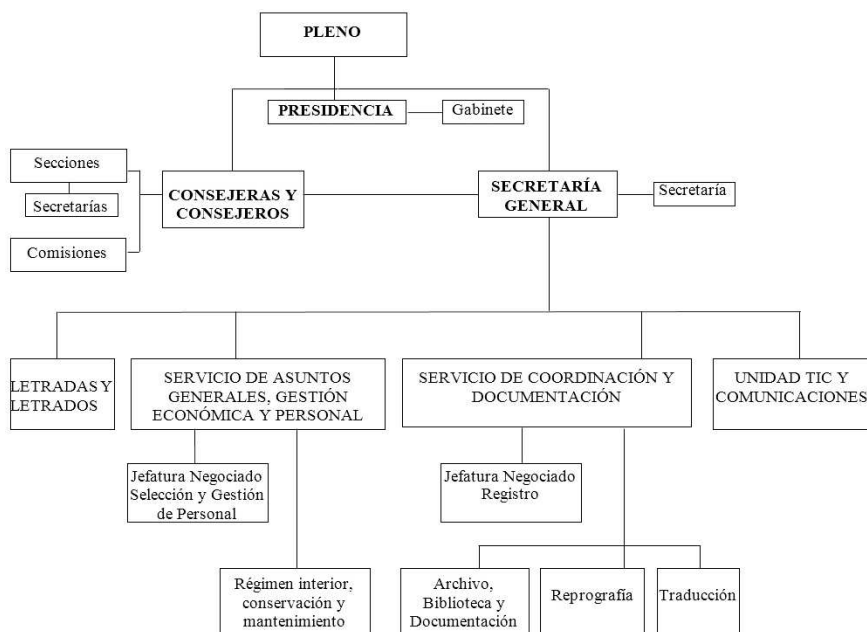
Sr. D. Juan M^a Paredes Arquilola

Sr. D. Luis Manent Alonso



II

ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU



III

FUNCIÓN CONSULTIVA

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

Año	Consultas recibidas	Dictámenes aprobados
2019	687	739
2018	776	846
2017	845	835
2016	844	703
2015	728	751
2014	789	742
2013	744	736
2012	860	1.003
2011	1.471	1.506
2010	1.358	1.229
2009	1.034	1.009
2008	831	872
2007	911	1.119
2006	1.187	843
2005	620	621
2004	533	545
2003	702	664
2002	583	591
2001	564	563
2000	571	527
1999	457	419
1998	681	711
1997	402	304

A

ESTADÍSTICA DE ASUNTOS DICTAMINADOS (1 DE ENERO DE 2019 A 31 DE DICIEMBRE DE 2019)

I. Dictámenes aprobados en Pleno	739¹
II. Plenos celebrados	46
III. Clasificación de los asuntos por Autoridad Consultante	
Presidencia de la Generalitat	9
Vicepresidencia y Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas	15
Consellería de Hacienda y Modelo Económico	7
Consellería de Justicia, Interior y Administración Pública	31
Consellería de Educación, Cultura y Deporte	41
Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública	289
Consellería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo	20
Consellería de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia y Climática y Transición Ecológica	35
Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad	44
Consellería de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital	1
Consellería de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática	7
Ayuntamiento de Ayelo de Malferit	1
Ayuntamiento de Alaquàs	1
Ayuntamiento de Albal	1
Ayuntamiento de Albaterra	2
Ayuntamiento de Albocàsser	1

¹ De los 739 dictámenes emitidos, 114 corresponden a expedientes del ejercicio 2018.

Ayuntamiento de Alboraia	2
Ayuntamiento de Alcalà de Xivert	1
Ayuntamiento de Aldaia	4
Ayuntamiento de Alfafar	1
Ayuntamiento de Algorfa	1
Ayuntamiento de Alicante	6
Ayuntamiento de Almedijar	1
Ayuntamiento de Almassora	1
Ayuntamiento de Almenara	1
Ayuntamiento de Almussafes	2
Ayuntamiento de Alquerias del Niño Perdido	1
Ayuntamiento de Alzira	2
Ayuntamiento de Aspe	5
Ayuntamiento d'Atzeneta d'Albaida	1
Ayuntamiento de Bejis	1
Ayuntamiento de Bellreguard	2
Ayuntamiento de Benetússer	3
Ayuntamiento de Beniferri	1
Ayuntamiento de Beniarbeig	1
Ayuntamiento de Benicarló	5
Ayuntamiento de Benicàssim	2
Ayuntamiento de Benidorm	5
Ayuntamiento de Benimuslem	1
Ayuntamiento de Benissa	3
Ayuntamiento de Borriol	1
Ayuntamiento de Buñol	2
Ayuntamiento de Burriana	2
Ayuntamiento de Calp	1
Ayuntamiento de Canals	1
Ayuntamiento de Canet d'en Berenguer	1
Ayuntamiento de Carcaixent	1
Ayuntamiento de Castalla	1
Ayuntamiento de Castelló de la Plana	8
Ayuntamiento de Cinctores	1

FUNCIÓN CONSULTIVA

Ayuntamiento de Crevillent	3
Ayuntamiento de Cullera	1
Ayuntamiento de Dènia	2
Ayuntamiento de Dolores	1
Ayuntamiento de Dos Aguas	1
Ayuntamiento de El Campello	1
Ayuntamiento de Elx	3
Ayuntamiento de Elda	1
Ayuntamiento de Gandia	8
Ayuntamiento de Gata Gorgos	1
Ayuntamiento de Gilet	2
Ayuntamiento de Fondó de les Neus	1
Ayuntamiento de Ibi	3
Ayuntamiento de L'Alcudia	3
Ayuntamiento de L'Olleria	1
Ayuntamiento de La Font d'En Carrós	1
Ayuntamiento de La Llosa de Ranes	1
Ayuntamiento de La Nucia	1
Ayuntamiento de La Pobla de Farnals	1
Ayuntamiento de La Romana	1
Ayuntamiento de La Vall d'Uixó	6
Ayuntamiento de Lliria	1
Ayuntamiento de Manises	4
Ayuntamiento de Mislata	2
Ayuntamiento de Moixent	3
Ayuntamiento de Moncada	1
Ayuntamiento de Morella	1
Ayuntamiento de Montserrat	1
Ayuntamiento de Muro d'Alcoi	1
Ayuntamiento de Mutxamel	2
Ayuntamiento de Náquera	2
Ayuntamiento de Novelda	1
Ayuntamiento de Nules	2
Ayuntamiento de Oliva	2

Ayuntamiento de Onda	3
Ayuntamiento de Onil	1
Ayuntamiento de Ontinyent	3
Ayuntamiento de Orihuela	2
Ayuntamiento de Oropesa del Mar	1
Ayuntamiento de Peñíscola	2
Ayuntamiento de Pilar de la Horadada	1
Ayuntamiento de Poble Nou de Benitatxell	2
Ayuntamiento de Puçol	1
Ayuntamiento de Quart de Poblet	1
Ayuntamiento de Riba-roja de Túria	2
Ayuntamiento de Rojales	1
Ayuntamiento de Salinas	1
Ayuntamiento de San Joanet	1
Ayuntamiento de San Rafael del Rio	1
Ayuntamiento de San Mateu	1
Ayuntamiento de Sant Vicent del Raspeig	1
Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant	1
Ayuntamiento de Sant Joan de Moro	1
Ayuntamiento de Santa Pola	2
Ayuntamiento de Sax	1
Ayuntamiento de Segorbe	1
Ayuntamiento de Silla	3
Ayuntamiento de Soneja	1
Ayuntamiento de Sueca	1
Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna	3
Ayuntamiento de Torrevieja	7
Ayuntamiento de València	6
Ayuntamiento de Vallada	2
Ayuntamiento de Villamarxant	2
Ayuntamiento de Villanueva de Castellón	1
Ayuntamiento de Villena	3
Ayuntamiento de Vinalesa	1
Ayuntamiento de Vinaròs	5

FUNCIÓN CONSULTIVA

Ayuntamiento de Xàbia	2
Ayuntamiento de Xàtiva	1
Ayuntamiento de Xilxes	1
Ayuntamiento de Xirivella	1
Agencia Valenciana Antifraude	1
Agència Tributària Valenciana (ATV)	2
Consorcio Hospitalario Provincial de Castellón de la Plana	2
Consorcio Plan Zonal de Residuos 6 Área de Gestión A1	1
Consorcio Aguas Teulada Poble Nou de Benitatxell	1
Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació	1
Diputació Provincial d'Alacant	3
Diputació Provincial de València	2
Diputació Provincial de Castelló	1
Entidad Metropolitana para el Tratamiento de Residuos (EMTRE)	1
Entidad de Saneamiento de Aguas (EPSAR)	2
Ilustre Colegio de Abogados d'Elx (ICAE)	1
Universitat de València	8
Universitat d'Alacant	2
Universidad Miguel Hernández d'Elx	1
TOTAL	739

IV. Clasificación de los dictámenes por materias

Consultas preceptivas

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

Anteproyectos de Leyes (artículo 10.2)	3
Proyectos de Decreto-Legislativos (artículo 10.3)	2
Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de carácter general (artículo 10.4)	110
Convenios de cooperación entre la Generalitat Valenciana y otras Comunidades Autónomas	0

Indemnizaciones de daños y perjuicios y responsabilidad patrimonial (artículo 10.8.a)	438
Revisión de oficio de actos administrativos (artículo 10.8.b)	78
Contratos administrativos (artículo 10.8.c)	54
Modificación de los planes de urbanismo, las normas complementarias y subsidiarias y los programas de actuación que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos (artículo 10.8.e)	14
Recursos extraordinarios de revisión (artículo 10.8.g)	10

Consultas facultativas

(artículo 9 Ley 10/1994, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana) 30

- Expte. 589/2018 del Ayuntamiento de Borriol relativo la consulta sobre cuestiones relacionadas con los procedimientos judiciales y solicitud de indemnización de persona interesada que va ser alcalde de esta localidad.
- Expte. 677/2018 del Ayuntamiento de Benicàssim sobre diversas cuestiones relacionadas con la matriculación del alumnado de los centros de educación infantil de primer ciclo.
- Expte. 703/2018 del Ayuntamiento de Calp relacionada con la naturaleza de las obligaciones económicas asumidas por el Ayuntamiento enfrente del Ayuntamiento de La Vall de Laguar.
- Expte. 5/2019 del Ayuntamiento de Onda sobre diversas cuestiones relacionadas con la viabilidad de otorgar sendas licencias municipales de obra y uso provisional a la Mercantil Argenta, S.A.
- Expte. 6/2019 del Ayuntamiento de Oliva en relación con la actual configuración retributiva del Ayuntamiento.
- Expte. 7/2019 del Ayuntamiento de San Joanet relacionada con la liquidación definitiva del Programa para el Desarrollo de una Actuación Integrada en el Sector 3 del suelo urbanizable industrial.
- Expte. 8/2019 del Ayuntamiento de Canals sobre diversas cuestiones relacionadas con la iniciativa para presentar propuestas relativas a los cargos con dedicación exclusiva o parcial y sus retribuciones.
- Expte. 9/2019 del Ayuntamiento de Onil sobre la procedencia del premio por jubilación anticipada a persona laboral.

- Expte. 10/2019 del Ayuntamiento de Onda sobre la viabilidad de otorgar una licencia municipal de obra y uso provisional a la Mercantil Hermantrans, consistente en un parking de camiones en suelo urbanizable industrial SUD-1.
- Expte. 21/2019 de la Diputación Provincial de València sobre si en el caso de que la Generalitat o la EPSAR quieran encargarle la gestión de las instalaciones mediante un nuevo Convenio interadministrativo.
- Expte. 44/2019 de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública sobre diversas cuestiones sobre procedencia o no de la sucesión de empresas tras la reversión del servicio público por concierto para la realización de las técnicas de diagnóstico por imagen.
- Expte. 81/2019 del Ayuntamiento de Vinaròs relativo a la consulta sobre el Programa de Actuación Integrada del SUR-14.
- Expte. 182/2019 de la Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública sobre la naturaleza jurídica de las comisiones mixtas de las concesiones sanitarias y el contenido de determinados acuerdos de las mismas.
- Expte. 215/2019 del Ayuntamiento de Xirivella sobre la viabilidad que el valenciano conste como requisito del lugar de trabajo de funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Policía Local.
- Expte. 238/2019 del Ayuntamiento de Benicarló sobre diversas cuestiones relacionadas con la Ley 17/2017, de Coordinación de Policías Locales de la Comunitat Valenciana.
- Expte. 240/2019 del Ayuntamiento de Albaterra sobre los informes autonómicos requeridos en la tramitación de licencias urbanísticas en suelo no urbanizable.
- Expte. 262/2019 de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte sobre la consulta de la Universitat de València en relación con el Convenio de colaboración, el contrato de patrocinio y otras figuras jurídicas.
- Expte. 281/2019 del Ayuntamiento de Alfafar en relación con la posible solicitud de instalación y actuación de circos con animales en el municipio.
- Expte. 325/2019 del Ayuntamiento de Benidorm sobre la revisión de oficio de actos nulos respecto al Acuerdo plenario de 25 de septiembre de 2017 y suspensión de la ejecución del mismo presentado por Fomento de Construcciones y Contratas, S.A.
- Expte. 349/2019 del Ayuntamiento de Benferri sobre la posibilidad de repercutir al denunciante de honorarios derivados de un procedimiento abreviado seguido en el Juzgado.

- Expte. 387/2019 de la Conselleria de Educació, Cultura y Deporte sobre el porcentaje de incremento del modificado 2 del proyecto para la construcción del “Complejo Deportivo Nou Moles”.
- Expte. 436/2019 de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública sobre la consulta relativa al Consorcio Provincial de Bomberos de València sobre la interpretación dada por la Sentencia del Tribunal Supremo 51/2018 al artículo 36 del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Expte. 467/2019 del Ayuntamiento de Burriana sobre cómo y mediante qué concepto legalmente establecido puede retribuirse la equiparación salarial a los oficiales de la Policía Local del Ayuntamiento que no tengan la titulación correspondiente y queden en situación “a extinguir” en el Grupo C, subgrupo C1.
- Expte. 494/2019 del Ayuntamiento de Bejís relacionado con la gestión indirecta de la explotación de una planta embotelladora de agua mineral en el manantial de Los Clóticos.
- Expte. 515/2019 del Ayuntamiento de València sobre si cabe la contratación directa en materia de publicidad institucional y en qué casos y posibles formas de actuación administrativa.
- Expte. 537/2019 del Ayuntamiento de Gandia sobre diversas cuestiones relacionadas con la posibilidad de continuar con el empresario constructor después de haberse resuelto el contrato con el agente urbanizador.
- Expte. 576/2019 del Ayuntamiento de La Pobla de Farnals sobre la fórmula de juramento/promesa al cargo de regidor.
- Expte. 577/2019 del Ayuntamiento de La Vall d’Uixò sobre la legalidad de la indemnización denominada de incentivos para la jubilación anticipada prevista en el Acuerdo que regula las condiciones de trabajo para el personal funcionario.
- Expte. 617/2019 del Ayuntamiento de Aspe sobre si es posible establecer un término de inscripción previo para las personas empadronadas, o abrir un único término en el que se dé preferencia a las personas empadronadas respecto de las foráneas a las escuelas deportivas municipales.
- Expte. 641/2019 de la Conselleria de Presidencia sobre la compatibilidad de la situación de persona con cargo público no electo de la Administración del Consell con la de regidor o regidora.

V. Porcentaje de los dictámenes por materias

Anteproyectos de Leyes	0,40 %
Proyectos de Decreto-Legislativos	0,30 %
Proyectos de Reglamentos	14,90 %
Indemnización de daños y perjuicios	59,03 %
Revisión de oficio de actos administrativos	10,60 %
Contratos administrativos	7,30 %
Modificación del planeamiento urbanístico	1,90 %
Recursos extraordinarios de revisión	1,40 %
Consultas facultativas	4,10 %

VI. Dictámenes emitidos con carácter de urgencia 60

VII. Asuntos dejados sobre la mesa (art. 60 Reglamento) 34

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

IX. Asuntos retirados del orden del día de la sesión 21

X. Votos particulares emitidos 24

- Dictamen 010/2019, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Carmen Pérez Cascales.
- Dictamen 036/2019, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Carmen Pérez Cascales.
- Dictamen 087/2019, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Carmen Pérez Cascales.
- Dictamen 171/2019, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 216/2019, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Joan Carles Carbonell Mateu.

- Dictamen 263/2019, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso, al que se adhirió el Consejero Ilmo. Sr. D. Faustino de Urquía Gómez.
- Dictamen 266/2019, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 280/2019, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 427/2019, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 446/2019, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente de la Presidenta Sra. D^a Margarita Soler Sánchez y de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 462/2019, aprobado por mayoría con voto particular concurrente del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 476/2019, aprobado por mayoría con voto particular concurrente de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 502/2019, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 576/2019, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente de la Presidenta Sra. D^a Margarita Soler Sánchez, del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso, de la Consejera Ilma. Sra. D^a Asunción Ventura Franch y del Consejero Sr. D. Joan Carles Carbonell Mateu.
- Dictamen 446/2019, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente de la Presidenta Sra. D^a Margarita Soler Sánchez y de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 616/2019, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente de la Presidenta Sra. D^a Margarita Soler Sánchez y de la Consejera Ilma. Sra. D^a Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 617/2019, aprobado por unanimidad con voto particular concurrente de la Presidenta Sra. D^a Margarita Soler Sánchez, del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso y de la Consejera Ilma. Sra. D^a Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 633/2019, aprobado por mayoría con voto particular concurrente de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 636/2019, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 668/2019, aprobado por mayoría con voto particular concurrente de la Consejera Ilma. Sra. D^a. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 712/2019, aprobado por mayoría con voto particular concurrente de la Presidenta Sra. D^a Margarita Soler Sánchez al que se adhiere la Consejera Ilma. Sra. D^a Asunción Ventura Franch y voto del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.

- Dictamen 734/2019, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Joan Carles Carbonell Mateu.

XI. Sentido de las resoluciones recaídas en asuntos dictaminados²

En cumplimiento del artículo 6 del Reglamento del Consell, que dispone que la autoridad consultante comunicará al Consell Jurídic Consultiu, en el plazo de 15 días, la resolución recaída o la disposición aprobada, han tenido entrada en el Registro de resoluciones y disposiciones un total de 359, de las cuales 5 corresponden a asuntos sometidos en el año 2017, 117 a asuntos sometidos en el año 2018 y 237 del ejercicio contemplado.

De estas 359 resoluciones o disposiciones comunicadas, 319 han sido de conformidad con el dictamen emitido, y 40 bajo la fórmula de “*oído el Consell Jurídic Consultiu*”. Porcentualmente, la proporción de conformidad, por tanto, ha sido del 88,86 %.

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Conforme con el Consell	543	605	734	932	624	470	390	431	307	352	345	237
Oído el Consell	67	72	73	123	60	50	29	35	32	33	40	40

Los datos referidos a 2019 solo incluyen las comunicaciones recibidas hasta el 31 de diciembre de 2019, faltando recibir a esa fecha 462 resoluciones de asuntos dictaminados en 2019.

² Hasta el 31-12-2019 se habían comunicado un total de 13.027 resoluciones.

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

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.G.L. por pérdida de oportunidad por la asistencia prestada (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>357/2018</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por T.A.G. por la asistencia prestada a su hijo en un Hospital (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>473/2018</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por D.S.R. por la deficiente asistencia prestada (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>761/2018</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.M.M.B. por la deficiente asistencia prestada durante el parto (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>781/2018</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por F.P.G. por la rotura de una prótesis (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>783/2018</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por T.P.E. por deficiente intervención quirúrgica (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>789/2018</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.R.C. por deficiente asistencia sanitaria recibida (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>795/2018</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.S.R. por daños por error en diagnóstico (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>786/2018</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.G.L. por daños sufridos al caer un ascensor por mal funcionamiento (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>828/2018</i>

FUNCIÓN CONSULTIVA

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por V.D.A. por la asistencia prestada a su hija (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>835/2018</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.S.Z. por la pérdida de visión tras la aplicación de un producto (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>10/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.N.S. por la asistencia prestada en un Hospital (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>19/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M.M.M. por la asistencia prestada a su hijo menor (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>21/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.J.R.C. por la pérdida de visión después de la aplicación de un producto (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>36/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por P.F.V. por la asistencia prestada tras un accidente de esquí (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>37/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por I.M.A. por pérdida de visión tras la aplicación de un medicamento (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>51/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M.M.M. por la deficiente asistencia recibida (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>56/2019</i>

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M.H.P. por el fallecimiento de un familiar (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>74/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.S.G. por pérdida de visión tras la aplicación de un medicamento (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>87/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.C.M.R. por la deficiente asistencia recibida en una operación quirúrgica (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>162/2019</i>
<i>Contratos administrativos</i>	<i>Formulada por J.M.P. con motivo de una deficiente asistencia sanitaria prestada a su padre (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>195/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por E.M.P. por el retraso en recibir asistencia sanitaria (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>210/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.A.M.M. por la deficiente asistencia sanitaria recibida (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>212/2018</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Proyecto de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.</i>	<i>266/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M.T.E. por diagnóstico y tratamiento erróneo (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>339/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.G.P. por deficiente atención sanitaria recibida (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>354/2019</i>

FUNCIÓN CONSULTIVA

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Resolución del contrato de explotación y gestión de los servicios de bar-restaurante en el complejo deportivo el Bovalar (Ayuntamiento d'Alaquàs).</i>	<i>375/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por D.N.C. por retraso en el diagnóstico (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>387/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.G.P. por deficiente atención sanitaria recibida (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>383/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por E.M.H.Q. por el retraso en el diagnóstico de su enfermedad (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>441/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por S.B.B. por deficiente asistencia durante una operación quirúrgica (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>442/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por L.N.S. por deficiente colocación de prótesis (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>484/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.C.G. por error en el diagnóstico (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>495/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.T.A. por error en el diagnóstico (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>500/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por L.M.M. por retraso en el diagnóstico (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>501/2019</i>

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.T.A.B. por la deficiente asistencia médica recibida (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>519/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por E.M.R. por el retraso en el diagnóstico (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>534/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.M.LG.M. por error en el diagnóstico (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>552/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por E.F.C. por fallecimiento tras diagnóstico erróneo (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>557/2019</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por V.E.M.J. por deficiente operación quirúrgica (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).</i>	<i>734/2019</i>

XII. Proyectos normativos dictaminados

En este apartado se relacionan los anteproyectos de Ley y los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que han sido dictaminados durante el año 2019:

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

- Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de la Función Pública Valenciana.
- Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Gobierno Abierto de la Comunitat Valenciana.
- Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.

b) Proyectos de Decretos-Legislativos (artículo 10.3, Ley 10/1994)

- *Proyecto de Decreto Legislativo del Consell, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Comercio de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto Legislativo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de las Personas Consumidoras y Usuarias de la Comunitat Valenciana.*

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

- *Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Observatorio del Hábitat y Segregación Urbana de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones adscritas a asociaciones y organizaciones, sin finalidad lucrativa, así como entidades locales de la Comunitat Valenciana para la formación, divulgación y otras actuaciones en materia de responsabilidad social.*
- *Proyecto de Decreto por el que se procede a la regulación del Consejo Autonómico de Salud Mental de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas al soporte de grupos de investigación en economía pública de los centros de investigación de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de ayudas a personas jóvenes altamente cualificadas para la preparación de pruebas selectivas para el acceso a los diferentes cuerpos o escalas del grupo de clasificación profesional A de la Administración de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea y regula la Red Pública de Servicios Lingüísticos Valencianos.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 148/2018, de 14 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 98/1995, de 16 de mayo, por el que se aprueban las normas de seguridad en prevención de incendios forestales a observar en el uso festivo-recreativo del fuego en suelo forestal, confrontado con una proximidad inferior a 500 metros de terreno forestal.*

- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas del Programa de Fomento de la regeneración y renovación urbana y rural del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal de Romeu en el término municipal de Sagunto.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a financiar proyectos relacionados con la Salud Pública.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto Valenciano de Conservación, Restauración e Investigación.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la organización y el funcionamiento de los centros de titularidad pública de primer ciclo de Educación Infantil.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el curriculum de las enseñanzas artísticas profesionales correspondientes al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Gráfica Audiovisual, perteneciente a la familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el curriculum de las enseñanzas artísticas profesionales correspondientes al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Cómic, perteneciente a la familia profesional artística de Comunicación Gráfica y Audiovisual en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de la Abogacía General de la Generalitat, aprobado por Decreto 84/2006, de 16 de junio.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la composición, organización y funciones del Tribunal Económico Administrativo de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan las condiciones de trabajo del personal de la función pública valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 81/2014, que aprueba el Reglamento de la Ley 5/1990, de Estadística de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica parcialmente la Orden 22/2016, de 27 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas en materia de industrialización.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla las políticas internas de actuación del Institut Valencià de Finan-*

ces y la gestión y alienación de los bienes y derechos adquiridos en el ejercicio de su actividad crediticia.

- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las subvenciones destinadas a financiar actuaciones del “Plan Gent, Generació Talent”.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los encargos de gestión al órgano autonómico que tenga atribuida la titularidad de la competencia en materia de seguridad, para la realización de pruebas selectivas unificadas para el ingreso en la escala básica de los cuerpos de Policía Local de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la organización y el funcionamiento del Registro de Policías Locales de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas (IVACE) en materia de ahorro y eficiencia energética.*
- *Proyecto de Decreto por el que se determinan los requisitos y se establece el procedimiento para aprobar la oferta integrada de formación profesional en los Institutos de Educación Secundaria que tengan autorizadas enseñanzas de formación profesional del sistema educativo de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Catalogo Viario de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece el Programa de control y erradicación de la tuberculosis caprina en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que establecen las bases reguladoras del Premio de Fiestas Inclusivas y no Sexistas.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 81/2013 de aprobación definitiva del Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto Reglamento Orgánico y de funcionamiento del Consell de Informativos de la CVMC.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el sistema de información en seguridad alimentaria de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se ordenan los servicios sociales de la Comunitat Valenciana respecto al registro, autorización y acreditación de sus servicios y centros.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de gestión del presupuesto de la Generalitat.*

- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras del programa de fomento de empleo para la contratación de personas desempleadas pertenecientes a colectivos desfavorecidos.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras del programa de incentivos a la contratación de personas desempleadas por entidades locales de la Comunitat Valenciana, en el marco del programa operativo del fondo social europeo 2014-2020 de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto Decreto por el que se regula la accesibilidad en la edificación y los espacios públicos.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la tarjeta identificativa de la persona que conduce el taxi en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto, del Consell, de Disciplina Turística en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a las inversiones en mejora de las condiciones de transformación y comercialización de productos agrícolas, financiadas por FEADER, en el marco del programa de desarrollo rural de la Comunitat Valenciana para el periodo 2014-2020.*
- *Proyecto de Decreto, del Consell, por el que se regula la Comisión Interdepartamental para la Prevención de Irregularidades y Malas Prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.*
- *Proyecto de Orden por la que se fija el número máximo de alumnos por unidad en el procedimiento de admisión del primer nivel del segundo ciclo de educación infantil (3 años), a partir del curso 2019-2020 en determinadas localidades de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales en los órganos directivos competentes en materia de transparencia, responsabilidad social, fomento del autogobierno, participación ciudadana, cooperación al desarrollo, atención a la ciudadanía, calidad en la prestación de servicios públicos o inspección general de servicios.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de Sitio Histórico, la Real Fábrica de Loza y Porcelana del Conde de Aranda de L'Alcora.*
- *Proyecto de Reglamento de funcionamiento y régimen interior de la Agencia de Prevención y lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana.*

- *Proyecto de Orden sobre selección y nombramiento de personal interino para cubrir puestos de los cuerpos de médicos forenses, gestión procesal y administrativa, tramitación procesal y administrativa y auxilio judicial de la administración de Justicia en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 20/2017, de 21 de julio, por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas para proyectos desarrollados dentro de las estrategias de desarrollo local participativo aprobadas a los grupos de acción local de pesca en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la organización y Funcionamiento de los Conservatorios Profesionales de Música y Danza de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 19/2018, de la Generalitat, de aceleración de la inversión en proyectos prioritarios.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece la distribución geográfica de las Escuelas Oficiales de Idiomas y sus secciones.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen las bases y criterios generales para la selección, promoción y movilidad del personal de las escalas y categorías de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento de las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 89/2016, de 22 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas económicas en concepto de subvención para adquisición de infraestructuras y equipamiento de I+D+I PO FEDER 2014-2020 Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se crean zonas territoriales de actuación de los centros públicos específicos de formación de personas adultas y se establece la composición para unidades de los centros de titularidad de la Generalitat Valenciana y de sus extensiones.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen las bases y criterios generales para la selección, promoción y movilidad de todas las escalas y categorías de los cuerpos de Policía Local de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales en las dependencias del Instituto Valenciano de Arte Moderno.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 1/2016, de 20 de enero, por la que se establecen las bases reguladoras para la conce-*

sión de ayudas y subvenciones en materia de atención a personas con diversidad funcional, promoción de la autonomía personal y de la accesibilidad.

- *Proyecto de Orden por la que se declaran ocho microreservas de flora en la provincia de Castellón de la Plana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Monumento Natural “LímitK/T Capa Negra” de Agost.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 84/2016, de 12 de diciembre, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la producción editorial.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea la Red Valenciana de Territorios Socialmente Responsables.*
- *Proyecto por el que se regula el Registro de Agentes de la Cooperación Internacional al Desarrollo de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden de 19 de noviembre de 2001, de la Conselleria de Bienestar Social, por la que se establece el procedimiento para el reconcomiendo, declaración y calificación del grado de discapacidad en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 6/2015, de 27 de febrero, por la que se aprueban las bases reguladoras aplicables a los pagos a los agricultores en zonas con limitaciones naturales contenidos en el programa de desarrollo rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020 y cofinanciados por el fondo europeo agrícola de desarrollo rural (FEADER).*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases que regulan las becas del programa de Planificación de Servicios Sociales para la realización de prácticas profesionales en la Delegación del Consell para el Modelo Social Valenciano.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la creación de los premios Tesis Doctorales y Trabajos Finales de Máster sobre servicios sociales.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 3/2010 por la que se crea la tarjeta acreditativa de la condición de persona con discapacidad.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 7/2015, de 27 de febrero, de la Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, por la que se regulan las ayudas correspondientes a la medida de agricultura ecológica contenida en el programa de desarrollo rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020 y cofinanciada por el fondo europeo agrícola de desarrollo rural (FEADER).*

- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a ayuntamientos y entidades locales para el sostenimiento de gastos derivados del funcionamiento de Oficinas de Información y Mediación en materia de Vivienda.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban los planes de control de la carpa en el parque Natural de l'Albufera y el Parque Natural del Hondo de Elche-Crevillent y el plan de control del cangrejo rojo en la Parque natural de l'Albufera.*
- *Proyecto de Orden por la que se fijan los períodos hábiles y normas de caza en las zonas comunes y se establecen otras regulaciones en los cotos de caza y zonas de caza controlada en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones en materia de inclusión y desarrollo comunitario.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 83/2016, de 12 de diciembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a la difusión del libro y la lectura.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la autorización sanitaria y la comunicación previa para el desarrollo de la actividad de los establecimientos de productos sanitarios en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales en la Autoridad de Transporte Metropolitano de València.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras del premio "Relatos destinados a personas con enfermedades neurodegenerativas".*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones dirigidas a la realización de programas de interés general para atender a fines de carácter social con cargo a la asignación tributaria del 0,7 % del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se incluyen nuevas actividades en el Repertori d'Oficis Artesans de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula el sistema de descanso obligatorio y limitación diaria en la prestación del servicio del taxi en el Área de Prestación Conjunta de València.*
- *Proyecto de Decreto, del Consell, sobre régimen transitorio de aplicación por las universidades públicas valencianas de las retribuciones*

adicionales del profesorado universitario reguladas en el Decreto 174/2002, de 15 de octubre.

- *Proyecto de Orden por la que se regula el bloque común de las enseñanzas deportivas de régimen especial en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de becas en régimen de concurrencia competitiva para la realización de prácticas profesionales en el Institut Valencià de Cultura.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales en la Dirección General con competencia en materia de diversidad funcional.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen las enseñanzas y el currículum de idiomas de régimen especial de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 29/2016, de 31 de octubre, por la que se aprueban las bases reguladoras de ayudas a las inversiones de explotaciones agrarias del Plan de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de concesión de becas para realizar prácticas profesionales en el Institut Valencià de Finances (IVF).*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el contenido de la información mínima que los servicios de prevención de riesgos laborales deben emitir a la administración sanitaria y su procedimiento.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión, en concurrencia competitiva, de los premios del Festival Internacional de Cine de València-Cinema Jove.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la organización y el funcionamiento de los centros públicos que imparten enseñanzas de Educación Infantil o de Educación Primaria.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de ayudas destinadas a financiar la ejecución de proyectos experimentales de los servicios de empleo de las universidades valencianas o entidades dependientes de las mismas que ejerzan competencias en materia de empleo.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Bien de Interés Cultural con la categoría de Lloc Històric la Finca El Poblet, situada en el término municipal de Petrer.*

- *Proyecto de Orden por la que se regula la organización y el funcionamiento de los centros públicos que imparten enseñanzas de Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de determinadas ayudas para el fomento de las empresas cooperativas, las sociedades laborales y las empresas de inserción en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto Orden por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas destinadas a las explotaciones cítrícolas en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la formación y las condiciones exigibles para el cumplimiento de la función de socorrista en piscinas de uso colectivo y en parques acuáticos y se crea el Registro de Socorrismo Acuático de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se regulan las tarifas urbanas de los servicios de transporte público de personas en vehículos automóviles de menos de nueve plazas del Área de Prestación Conjunta de València.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Estatuto del Municipio Turístico.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea el Registro Autonómico de entidades de gestión y modernización de áreas industriales de la Comunitat Valenciana, y se regulan los procedimientos de clasificación y declaración previstos en la Ley 14/2018 de Gestión, Modernización y Promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se regulan los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas, actividades socioculturales y establecimientos públicos para el año 2020.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los órganos para la coordinación de la acción turística y del organismopúblico para la gestión de la política turística.*
- *Proyecto de Orden por la que se regulan las tarifas urbanas de los servicios de transporte público de personas en vehículos automóviles de menos de nueve plazas del Área de Prestación Conjunta de Alicante.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 16/2016, de 12 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de becas para el Instituto Valenciano de Competitividad (IVACE) en materia de internacionalización.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Valenciana de Seguridad Ferroviaria.*

- *Proyecto de Orden por la que se regula el sistema de descanso obligatorio y la limitación diaria en la prestación del servicio del taxi en el Área de Prestación Conjunta de Alicante.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Comité de Deporte Universitario de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la Central de Compras en el ámbito de la Sanidad Pública Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a Planes de Reconversión y reestructuración colectivos, en el marco del Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la aplicación de medidas de gestión forestal sostenible en el marco del Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020.*
- *Proyecto de Orden por la que se regulan las tarifas urbanas de los servicios de transporte público de personas en vehículos automóviles de menos de nueve plazas del Área de Prestación Conjunta de Castelló de la Plana.*
- *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 11/2017, de 21 de marzo, por la que se regula el proceso de selección de inversiones propuestas por las Comunidades de Regantes de la Comunitat Valenciana interesadas en la financiación de operaciones de modernización de regadíos en el marco del Programa de Desarrollo Rural de la Comunitat Valenciana 2014-2020.*
- *Proyecto de Decreto por el que se desarrolla el acogimiento familiar y el estatuto de las personas acogedoras en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se regulan las tarifas urbanas de los servicios de transporte público de personas en vehículos automóviles de menos de nueve plazas del Área de Prestación Conjunta de La Marina Baixa.*

B

ESTADÍSTICA DE ASUNTOS SOMETIDOS A CONSULTA (1 DE ENERO DE 2019 A 31 DE DICIEMBRE DE 2019)

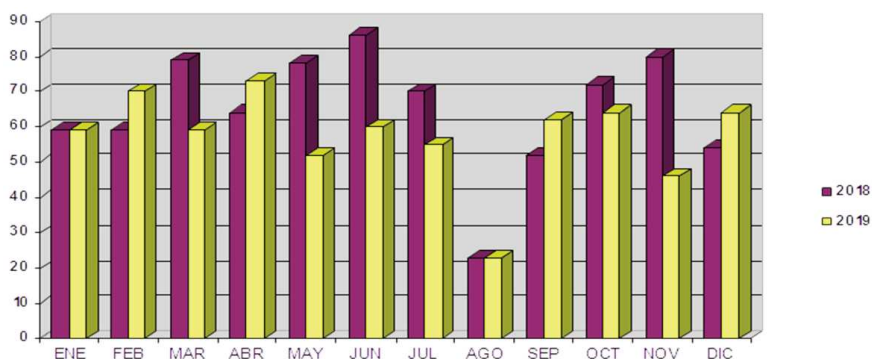
I. PETICIONES DE DICTAMEN

687

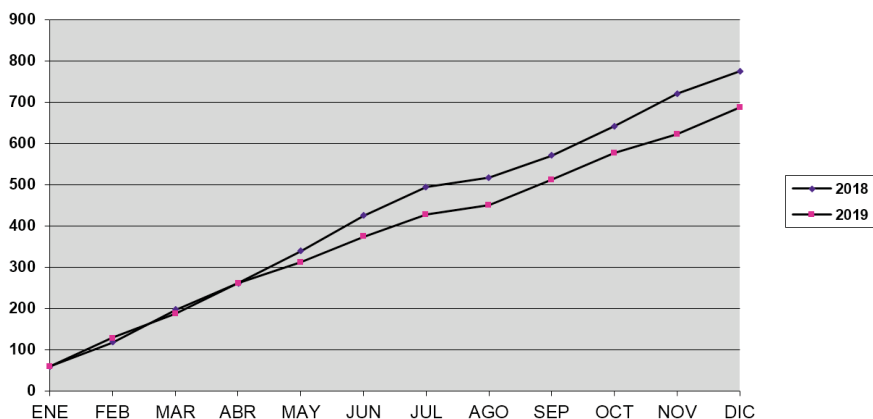
a) Solicitudes

Durante el año 2019 se han solicitado al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana un total de 687 dictámenes, frente a los 776 dictámenes demandados en el año 2018.

Número de solicitudes registradas en el Consell Jurídic Consultiu por meses



Número global de solicitudes registradas en el
Consell Jurídic Consultiu



II. Dictámenes solicitados urgentes **63**

III. Asuntos devueltos **0**

IV. Asuntos en los que se han pedido antecedentes con devolución del expediente y con suspensión de plazo para emitir dictamen **17**

De este número, en 17 casos se cumplimentó la petición de antecedentes durante el ejercicio, quedando por tanto 0 peticiones sin que por la Administración se haya contestado.

V. Advertencias a la Generalitat por omisión de petición de dictamen preceptivo (artículo 7 Reglamento) **2**

- Decreto 5/2019, de 25 de enero, de la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas, por el que se crea el Consejo Valenciano del Pueblo Gitano.

- Decreto 8/2019, de 1 de febrero, de la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, por el que se regulan las características de las papeletas, sobres y otro material electoral que se utilizará en las elecciones a las entidades locales menores.

VI. Cuantía reclamada en los expedientes de responsabilidad patrimonial que han sido dictaminados durante el ejercicio 2019

La cantidad mínima reclamada ha sido denueve mil ochocientos cuarenta y dos euros con cuarenta céntimos (9.842,40) (Dictamen 114/2019, Expte. 662/2018), ello a pesar de que la cuantía mínima a partir de la cual la consulta a este Consell Jurídic Consultiu es preceptiva es la de treinta mil euros (30.000). Ello no obstante, esta Institución entiende que si la Administración recaba su parecer en un expediente, aunque no se alcance esta cuantía mínima, ha de atender la consulta.

La cantidad máxima reclamada ha sido de doscientos ochenta y tres millones ochocientos cincuenta y cinco mil doscientos sesenta y cinco euros –283.855.265– (Dictamen 389/2019, Expte. 310/2019).

—

IV

FUNCIONAMIENTO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

A

APROBACIÓN DEL NUEVO REGLAMENTO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Por Decreto 37/2019, de 15 de marzo, del Consell, fue aprobado el Reglamento del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, a propuesta de esta Institución, dándose así cumplimiento a lo establecido en la Disposición final primera de la Ley 11/2018, de 21 de mayo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 10/1994.

La aprobación del nuevo Reglamento responde a las siguientes finalidades generales:

1ª) La adaptación a las modificaciones que en la Ley reguladora del Consell Jurídic Consultiu fueron introducidas por la Ley 11/2018, de la Generalitat y que resulta obligatoria por mandato de la Disposición Adicional de la referida Ley 11/2018.

2ª) La adecuación del Reglamento a los trascendentales cambios normativos producidos en los últimos años en el ámbito del Derecho Administrativo, fundamentalmente, la entrada en vigor de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC); 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, por la que se traspone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales.

3ª) La aclaración del ámbito subjetivo en el que el CJCCV ejerce su función consultiva, puesto que la consulta al CJCCV por las

Instituciones recogidas en el Estatut d'Autonomia (Les Corts, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes, el Consell Valencià de Cultura, l'Acadèmia Valenciana de la Llengua...) se encontraba huérfana de regulación en la Ley de creación del CJC y en el anterior Reglamento.

4ª) La regulación sistemática, completa y en un mismo Título (el Título IV «*Funcionamiento del Consell Jurídic Consultiu*»), del régimen jurídico de los dictámenes del CJCCV, que en el anterior Reglamento se encontraba recogida en preceptos dispersos, existiendo aspectos de especial importancia que no estaban regulados (por ejemplo, la firma de la solicitud de dictamen, documentación a aportar, momento temporal de petición del dictamen ...), y otros que precisaban ser modificados (por ejemplo, el cómputo del plazo para la emisión de los dictámenes ...).

5ª) El respeto a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de mayo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIMH) y a Ley 9/2003, de la Generalitat, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres (LGIMH). A tal efecto, se ha redactado el texto del Reglamento usando un lenguaje inclusivo: se ha garantizado el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en la composición de los órganos colegiados que se citan en el Reglamento (el Pleno o los tribunales de selección del personal del Cuerpo de Letrados), y se ha creado, bajo la coordinación de la Secretaría General, la Unidad de Igualdad.

6ª) La introducción en el articulado de referencias explícitas a las Bases Reguladoras del Presupuesto del CJCCV aprobadas por el Pleno, como norma interna de la Institución que regula sus aspectos económico-presupuestarios tales como retribuciones, dietas, indemnizaciones, gastos o ayudas adicionales.

7ª) Lograr una adecuada técnica normativa, mediante la consolidación en un solo texto normativo de todo el régimen reglamentario aplicable al CJCCV y la reordenación de la estructura de su articulado, buscando una mayor facilidad en el manejo de la norma.

B

DECISIONES DE LOS ÓRGANOS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

De los diversos acuerdos adoptados durante el año 2019 por el Consell Jurídic Consultiu cabe destacar, por su relevancia, los siguientes:

- 1) En la sesión de 30 de enero, el Pleno aprobó, por unanimidad, el Reglamento del Registro de actividades y bienes patrimoniales de las personas que ostentan la condición de alto cargo en el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana y los formularios anexos al mismo.
- 2) En la sesión celebrada el 5 de junio, el Pleno aprobó, por unanimidad, extender al personal funcionario interino y al personal laboral que presta servicios en el Consell Jurídic Consultiu, el Acuerdo del Pleno de 28 de abril de 2016, de aprobación de los requisitos y procedimiento para el reconocimiento individualizado del desarrollo profesional, modificando el artículo 3 de dicho Acuerdo.
- 3) En la sesión de 17 de julio, el Pleno deliberó y mostró su conformidad al contenido del Documento de Política de Seguridad de la Información del Consell Jurídic Consultiu, que fue posteriormente aprobado por la Presidenta mediante resolución de 29 de julio.
- 4) En su reunión de 30 de octubre, el Pleno dio su conformidad a la iniciativa de la Presidenta de organizar un Seminario de Derecho Público en el que tratar sobre diversas cuestiones de interés en sesiones de carácter mensual. En la sesión inaugural, celebrada el día 5 de diciembre, intervino el Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, D. Manuel José Baeza Díaz-Portales, versando su ponencia sobre “Cuestiones sensibles en el proceso contencioso-administrativo y propuestas de mejora”.

C

REVISTA ESPAÑOLA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

La *Revista Española de la Función Consultiva* es una publicación de carácter semestral nacida en 2006 con el objeto de ser un punto de encuentro de los distintos órganos que en nuestro país tienen atribuida la Función Consultiva. La Revista constituye un espacio de investigación y estudio de la Administración Consultiva y, por ende, del Derecho que constituye la base de su actividad.

Las páginas de la *Revista Española de la Función Consultiva* pretenden dar a conocer el trabajo que realizan el Consejo de Estado y los distintos Consejos Consultivos autonómicos, tanto desde una perspectiva científica, con la publicación de estudios, como meramente informativa, dando cuenta de modificaciones legislativas, de composición o publicando dictámenes de interés.

Para conseguir su finalidad, la Revista cuenta con la colaboración de todos los Consejos Consultivos, cuyos Presidentes forman parte del Consejo Asesor. De esta manera, la Revista ha alcanzado en los últimos tiempos un notable nivel de calidad científica y de difusión como evidencian los principales índices de impacto y calidad.

Si bien la *Revista Española de la Función Consultiva* es una publicación en soporte papel, todos sus números pueden consultarse en la página web de este Consell, a través del siguiente enlace:

<http://portales.gva.es/cjccv/castellano/pubREFC.html> (versión en castellano)

<http://portales.gva.es/cjccv/valencia/pubREFC.html> (versión en valenciano)

En el mes de septiembre de 2019 se publicaron en un único volumen los números 28 y 29 de la Revista Española de la Función Consultiva.

En el apartado de estudios se incluyeron contenidos correspondientes a las XVIII y XIX Jornadas de la Función Consultiva, celebradas, respectivamente, en Santiago de Compostela (2017) y Madrid (2018).

La doctrina comparada de los Consejos Consultivos se dedicó a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial fundadas en situaciones de acoso en el ámbito de la Administración Pública.

Estudios publicados en la Revista Española de la Función Consultiva durante 2019

Número 28 y 29

CARMEN MARÍA SALGUEIRO MOREIRA. *Reflexiones sobre el futuro de los órganos consultivos autonómicos.*

JOSÉ SUAY RINCÓN. *Consejos Consultivos Autonómicos: Una breve semblanza comparada.*

CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ. *Las causas generales de resolución de los contratos administrativos en la Ley de 2017. En particular, la resolución por incumplimiento del contratista.*

ROBERTO PÉREZ SÁNCHEZ. *Incidencia de las sentencias firmes en la función consultiva.*

FELIPE IGLESIAS GONZÁLEZ. *Supuestos en los que la nulidad del planeamiento urbanístico puede provocar la existencia de responsabilidad patrimonial.*

JUAN CANO BUESO. *La legislación de urgencia en el Estado Autonómico.*

CARLOS FERNÁNDEZ ESQUER. *El controvertido sistema electoral Canario en la doctrina del Consejo Consultivo de Canarias.*

ÓSCAR MATEOS Y DE CABO. *El Consejo de Estado y los Consejos consultivos autonómicos: valoración del papel institucional de estos órganos y su eficacia.*

Doctrina de los Consejos Consultivos sobre la responsabilidad patrimonial como consecuencia de situaciones de acoso en el ámbito de la Administración pública.

PATRICIA BOIX MAÑÓ. Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

VANESSA BREA LAGO. Consejo Consultivo de Galicia.

DEIANE AGUIRREBALTZATEGI SÁNCHEZ. Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

BEATRIZ MARTÍN LORENZO. Consejo Consultivo de Castilla y León.

AGUSTÍN IRIONDO COLUBLI. Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

D

PUBLICIDAD DE LA ACTIVIDAD DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

1) Memoria 2018

La Memoria del año 2018 fue aprobada por el Pleno del Consell Jurídic Consultiu el día 1 de mayo, siendo presentada a Les Corts Valencianes y al President de la Generalitat los días 2 y 8 de julio, respectivamente, dándose cumplimiento, con ello, a lo preceptuado por el artículo 1.3º de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Foto entrega memoria Corts y presidencia.





La Memoria se publicó en el portal web del Consell Jurídic Consultiu. La Presidenta comunicó al resto de Consejos Consultivos, Universidades, Bibliotecas, Organismos, Instituciones y a un gran número de operadores jurídicos, que en años anteriores habían recibido un ejemplar impreso de la Memoria, que la misma se encuentra publicada y a disposición de cualquier persona interesada en la página web de la institución. Este año, al igual que el año anterior, el Pleno ha decidido no realizar edición impresa de la Memoria, sustituyéndola por la publicación en el portal web y la edición en soporte digital.

2) Página Web del Consell Jurídic Consultiu

Desde el año 2000, el Consell Jurídic Consultiu dispone de un portal web, <http://portales.gva.es/cjccv/>, desde el cual se mantiene actualizada la información relacionada con la composición, las competencias, el funcionamiento, el portal de transparencia, los Dictámenes que han sido aprobados por el Pleno –que se publican transcurridos 15 días desde su remisión a la autoridad consultante–, así como una base de datos que contiene toda la doctrina legal emitida hasta el momento para su consulta.

Asimismo, se encuentran publicadas todas las Memorias que la institución ha ido aprobando desde que iniciara su actividad en el año 1996 y los números de la *Revista Española de la Función Consultiva* editados hasta el momento.

También existe una sección denominada “Noticias”, desde la cual se hace pública la información relativa a la asistencia de los miembros del Consell Jurídic Consultiu a los diferentes actos protocolarios.

Junto con la página web, desde septiembre de 2011, el Consell Jurídic Consultiu dispone de un perfil en la red social twitter, @CJCCV, a través del cual se informa puntualmente de los asuntos que han sido dictaminados por el Pleno de la Institución en cada sesión, así como de los actos a los que aisten en representación del Consell Juridic Consultiu de la Generalitat.

Todo ello se mantiene puntualmente actualizado con la intención de favorecer una mayor publicidad y transparencia en relación a la actividad de esta Institución.

E

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

Al amparo de los Convenios Marco celebrados por el Consell Jurídic Consultiu con las Universidades que a continuación se relacionan, durante 2019 ha realizado su practicum en esta Institución, bajo la tutela de la letrada de este Consell D.^a Pau Monzó Bágüena, el siguiente alumnado:

a) Universitat de València/Fundación Universidad Empresa:

- D.^a Andrea Moreno Ferri
- D.^a María Ramírez Sales
- D.^a Eva Gomis Jaén
- D. Francisco Utrilla Troyano.

b) Universitat Jaume I de Castelló:

- D^a Natalia Torner Ávalos.

El programa desarrollado por dicho alumnado tuvo el siguiente contenido:

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

F

RELACIONES INSTITUCIONALES Y PROTOCOLO

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

a) Visita de las Reinas de las Fiestas de Castelló.

El día 21 de febrero el Consell Jurídic Consultiu recibió la visita de las Reinas de las Fiestas de Castelló, quienes fueron atendidas por la Presidenta y otros miembros del Pleno, firmando en el Libro de Honor de esta Institución.

- b) Visita de las Falleras mayores y Presidente de la Falla Plaça del Negret de València.

El día 15 de marzo visitaron el Consell las Falleras Mayores y el Presidente de la Falla de la Plaça del Negret, siendo atendidos por la Presidenta y otros miembros del Pleno.

- c) Visita de la Sección de “Dret civil valencià” del Ilustre Colegio de Abogados de València.

El día 23 de mayo visitaron la sede de este Consell varios miembros de la Sección de “Dret civil valencià” del Ilustre Colegio de Abogados de València, siendo recibidos por la Presidenta y por el Secretario General.

2) Actos institucionales

- a) Reunión de Presidentas y Presidentes de Consejos Consultivos autonómicos.

Las Presidentas y Presidentes de los diferentes Consejos Consultivos Autonómicos tuvieron una reunión en la sede de este Consell Jurídic Consultiu, promovida por su Presidenta, Margarita Soler, en la que, entre otras cuestiones, se trató sobre la celebración de las Jornadas Nacionales de la Función Consultiva y la edición de la Revista Española de la Función Consultiva.

- b) Presentación de la Memoria de 2018 al President de Les Corts.

La Presidenta del Consell Jurídic Consultiu, acompañada de las Consejeras y Consejeros y el Secretario General, hizo entrega de la Memoria de 2018 al President de les Corts, en el Palau de les Corts, el día 2 de julio.

- c) Presentación de la Memoria de 2018 al President de la Generalitat.

La Presidenta del Consell Jurídic Consultiu, acompañada de las Consejeras y Consejeros y el Secretario General, fue recibida en audiencia en el Palau de la Generalitat por el Presidente de la Generalitat, a quien hizo entrega de la Memoria de 2018, el día 8 de julio.

- d) Reunión del Grupo de Cooperación Antiterrorista de las Fiscalías de España, Francia, Marruecos y Bélgica en Valencia los días 14 y 15 de noviembre.
- e) Seminario de Derecho Público

El Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, D. Manuel José Baeza celebrado en la sede del Consell Jurídic Consultiu, el día 5 de diciembre.

3) Protectorado de Fundaciones de la Comunitat Valenciana

El Consell Jurídic Consultiu forma parte del Protectorado de Fundaciones de la Comunitat Valenciana, tal y como establece el art. 41.3 del Decreto 68/2011, de 27 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunitat Valenciana. El pleno del Consell Jurídic Consultiu acordó en su día nombrar a la Consellera D^a. Asunción Ventura Franch como la representante del mismo en la Comisión del Protectorado. Durante el año 2019 la Sra. Ventura ha asistido a las cuatro reuniones que se han realizado en la referida Comisión, en las cuales se han resuelto un total de 47 expedientes.

4) Otras colaboraciones

El Consell Juridic Consultiu de la Comunitat Valenciana cede sus espacios del Palau de Santa Bàrbara a las instituciones o entidades de la Comunitat Valenciana que lo soliciten para la realización de actividades culturales y sociales.

Durante el año 2019 el Salón de Actos fue cedido para la celebración de los siguientes actos:

- a) El 7 de febrero la Fundació Nexxe realizó el acto de presentación del libro “El Dret civil valencià: l’assignatura pendent de l’auto govern valencià”.
- b) El día 16 de diciembre D^a Asunción Ventura y D. Santiago García Campa presentaron el libro, del que son directores, “El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una evaluación del primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007”, con la participación de la Presidenta del Consejo de Estado, prologuista de la obra, de la Vicepresidenta 1^a del Consell de la Generalitat y de la Presidenta de esta institución.

5) Relaciones institucionales

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

Actos a los que asistieron la presidenta del Consell Jurídic Consultiu, Hble. Señora D.^a Margarita Soler Sánchez, y otros miembros del Pleno, en representación de la Institución:

15-01-19

La presidenta asistió al acto de toma de posesión de D^a Gloria Herráez Martín como Secretaria de la Sala de Gobierno, celebrado en el Salón de Actos del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

17-01-19

El consejero Joan Carles Carbonell asiste al acto inaugural del Curso 2019 de la Real Academia de Medicina de la Comunitat Valenciana.

18-01-19

La presidenta asistió al desayuno informativo del Fórum Nueva Economía con D. Javier Moliner, Presidente de la Diputación de Castellón.

18-01-19

La presidenta asiste junto con el Vicepresidente D. Enrique Fliquete al solemne acto de entrega del XXVII Premio de Convivencia a S.M. el Rey, que otorga la Fundación Manuel Broseta.

24-01-19

El consejero D. Joan Cales Carbonell, asiste al acto de Ingreso como Académico del Profesor D. Francisco Morales Olivas, Catedrático de

Farmacología, en la Real Academia de Medicina de la Comunitat Valenciana.

25-01-19

Acto de imposición al secretario general, D. Joan Tamarit, de la Cruz al Mérito en el Servicio de la Abogacía por la presidenta del Consejo General de la Abogacía Española, D^a Victoria Ortega. A dicho acto, celebrado en el Salón de Plenos del Ayuntamiento de Sueca, asistió la presidenta junto con los consejeros Sr. Fliquete, Sra. Pérez y Sr. Carbonell, así como los letrados Sr. Fontana y Sr. Hoyo.

01-02-19

La presidenta y la consejera Sra. Ventura Franch asisten al Feminario 2019 – IV Congreso València celebrado en el Centre del Carme.

12-02-19

La presidenta D^a Margarita Soler, la consejera D^a Asunción Ventura y el consejero D. Joan Carles Carbonell asisten a la concentración de condena convocada por el Consell en el Palau de la Generalitat ante el último asesinato machista en Planes.

14-02-19

La consejera D^a M^a Carmen Pérez Cascales asiste a la Imposición de la Medalla de Honor de la Real Academia de Medicina de València a la Hble. Sr. Consellera de Sanidad Universal y Salud Pública, que tuvo lugar en el Salón Vicente Tormo.

19-02-19

Acto de toma de posesión de la Fiscal Superior de la Comunitat Valenciana celebrado en la Sala de Vistas del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, al que asiste la presidenta.

20-02-19

La presidenta asiste al Acto institucional de la Universitat de València en recuerdo y homenaje a la profesora D^a Carmen Alborch.

21-02-19

La presidenta asiste al desayuno informativo de Radio València con el secretario general de CCOO. Encuentros Ser.

21-02-19

Acto de entrega Premios Importantes 2018 organizados por el Diario Información, celebrado en el Auditorio de la Diputación de Alicante, al que asiste la consejera Sra. Pérez Cascales.

22-02-19

La presidenta asiste junto con la Consellera Sra. Ventura al acto académico de la Celebración del XXVIII Aniversari de la creación de la Universitat Jaume I de Castelló.

26-02-19

La presidenta asistió al Acto de imposición de condecoraciones de la Orden de Sant Ramon de Penyafort que se celebró en la sede de la Subdelegación del Gobierno de València.

27-02-19

Asistencia al Acto “Mujeres transformando la Justicia” presentado por la Hble Sr. Consellera de Justicia y Administración Pública Sra. D^a Gabriela Bravo. Asisten la Presidenta y las Consejeras Sra. Ventura y Sra. Pérez.

05-03-19

La consejera Sra. Ventura asiste al acto de homenaje “Con Carmen Alborch”, organizado por el Ministerio de Cultura y Deporte celebrado en el Teatro Real de Madrid.

07-03-19

Asistencia de la presidenta D^a Margarita Soler, junto con el secretario general Sr. Tamarit Palacios, al «I Encuentro de Juristas de Derecho Civil Autonómico. Evolución y desarrollo de los derechos civiles autonómicos en la doctrina del Tribunal Constitucional», organizado por la Conselleria de Transparencia, Responsabilidad Social, Participación y Cooperación, la Comisión Asesora de Derecho Civil Valenciano y la Cátedra de Derecho Foral Valenciano de la Universitat de València, celebrado en el Colegio Mayor Rector Peset.

09-03-19

La presidenta Margarita Soler asiste en la Fonteta Sant Lluís al partido de baloncesto Valencia Basket – Lliga DIA, en apoyo del deporte femenino.

12-03-19

Exposición “El inicio de la pintura moderna en España: Joaquín Sorolla y su tiempo” en el Museo de Bellas Artes. Asisten la presidenta y los consejeros Sr. Fliquete y Sr. Carbonell.

12-03-19

La presidenta asiste a la Mascletà Fallas 2019 en las instalaciones en València de Onda Cero.

15-03-19

La presidenta asiste a la Mascletà con motivo de las Fallas 2019, junto a la Consellera de Justicia Gabriela Bravo y la Rectora Mavi Mestre, en las instalaciones de la Cadena Ser.

18-03-19

La presidenta asiste a la Mascletà Fallas 2019 en las Instalaciones de Levante Mercantil Valenciano.

18-03-19

La presidenta asiste a la Celebración de “La Nit del Foc”.

19-03-19

La presidenta asiste a la Celebración de “La Cremà” en la Plaza del Ajuntament de Valencia.

22-03-19

La presidenta asiste al acto de celebración “Les Corts de le Dones”, en el que recibieron homenaje diez mujeres de la sociedad valenciana.

28-03-19

La presidenta participa en la visita del Ministro de Ciencia al edificio histórico de la Universitat de València con motivo del 250 Aniversario.

08-04-19

La presidenta D^a Margarita Soler y la consejera D^a Asunción Ventura participan en la concentración celebrada en el Palau de la Generalitat, en repulsa por el último asesinato machista registrado en el municipio de Vinaròs.

08-04-19

La presidenta asiste a la Tercera Gala anual Premios Levante-EMV Prensa Ibérica celebrada en el Palacio de Congresos.

09-04-19

La presidenta Margarita Soler, asiste a la II Edición de los Premios La Razón Comunitat Valenciana.

11-04-19

La Presidenta asiste al Desayuno informativo del Fórum Europa. Tribuna Mediterránea, con D. José Luis Ábalos, Ministro de Fomento.

12-04-19

Acto de presentación del libro “Una vida dedicada al Parlamento. Estudios en homenaje a Lluís Aguiló i Lúcia” celebrado en Les Corts Valencianes. Asisten la Presidenta, la Sra. Ventura y el Sr. Carbonell.

25-04-19

La presidenta D^a Margarita Soler, la consejera D^a Asunción Ventura y el consejero D. Joan Carles Carbonell asisten al acto institucional con motivo de la celebración del 25 de abril se otorga la Alta Distinción Francesc de Vinatea a la Sindicatura de Comptes por el 600 Aniversario de la Insitución celebrado en Les CortsValencianes.

02-05-19

La presidenta presenta junto con la profesora honorífica Julia Sevilla el Libro Magis Iglesias “Fuimos nosotras. Las primeras parlamentarias de la democracia”.

08-05-19

La presidenta asiste Debate de Candidatos a la Alcaldía de València celebrado en el Centre Cultural La Nau.

09-05-19

La presidenta asiste a la Conmemoración del Día de Europa celebrado en el Palau de la Generalitat.

16-05-19

La presidenta asiste al Pleno de constitución de la X^a Legislatura de Les CortsValencianes.

29-05-19

La presidenta asiste a la Conferencia del Magistrado Pedro Viguier, Juez Decano de Valencia en funciones, acto organizado por la Asociación Valenciana de Juristas Demócratas y celebrado en el Centro cultural IVAM.

31-05-19

El vicepresidente Enrique Fliquete asiste al acto de Juramento de los Procuradores de los Tribunales celebrado en la Ciudad de la Justicia.

10-06-19

La presidenta Margarita Soler interviene como madrina en el acto de Graduación de la Universidad Florida.

11-06-19

La presidenta, el conseller Joan Carles Carbonell y el Secretario General Joan Tamarit, participan en la concentración celebrada en el Palau con motivo del último asesinato machista registrado en el municipio de Alboraya.

12-06-19

La presidenta asiste al Pleno de investidura del MoltHble. President de la Generalitat celebrado en Les CortsValencianes.

16-06-19

La presidenta asiste al acto de la Toma de posesión del cargo de President de la Generalitat, celebrado en el hemiciclo de Les CortsValencianes.

18-06-19

La presidenta asiste al encuentro con Ximo Puig organizado por Cadena Ser.

20-06-19

La presidenta asiste al acto de Imposición de la Medalla de Honor del Consell Valencià de Cultura a la Fundación Per Amor a l'Art.

01-07-19

La presidenta asiste a la presentación del Informe “La contribución Socioeconómica de las Universidades Públicas Valencianas” celebrado en el paraninfo de la Universitat Jaume I de Castelló, con la asistencia de la consejera Asunción Ventura.

04-07-19

La consejera M^a Carmen Pérez, asiste al acto de renovación del Pleno y Consejeros del Consejo Valenciano de Colegios de Abogados, celebrado en el Salón de Actos del Palacio de Justicia.

10-07-19

Asistencia al Acto de constitución de la Corporación Provincial de la Diputación Provincial de València.

11-07-19

La presidenta D^a Margarita Soler, los consejeros D. Enrique Fliquete y D. Joan Carles Carbonell y el secretario general D. Joan Tamarit asisten al acto de Entrega del Premio Gregorio Mayans – Juristas Valencianos a D. Pascual Salas.

15-07-19

La presidenta imparte la Lección magistral con el título “Democracia y Derechos en un mundo global” en el acto inaugural de la Universitat d’Estiu de Gandia celebrado en el Jardín Casa de Cultura.

23-07-19

La presidenta D^a Margarita Soler con la consejera D^a María Carmen Pérez, el consejero D. Joan Carles Carbonell y el secretario general D. Joan Tamarit asisten a la concentración en el Palau de la Generalitat con motivo del último asesinato machista registrado en el municipio de Calp.

06-09-19

La presidenta asiste al Solemne Acto de Apertura del Curso Académico de la Universitat de València, celebrado en el Paraninfo de la Universitat.

10-09-19

Jurado Premios Solidarios ONCE de la Comunitat Valenciana celebrado en el Hotel Ilunió III.

12-09-19

La presidenta asiste al Acto de toma de posesión de la Presidenta de la Audiencia Provincial de València D^a María Pilar Esther Rojo Beltrán celebrado en la Ciudad de la Justicia.

12-09-19

El consejero Joan Carles Carbonell, asiste al acto de Apertura del Curso Académico 2019/2020 celebrado en el paraninfo de la Universitat Politècnica de València.

17-09-19

La presidenta D^a Margarita Soler y la consejera D^a Asunción Ventura participan en el acto conmemorativo con motivo del Segundo Aniversario de la firma del Pacto contra la Violencia de Género y Machista, celebrado en Castellón.

18-09-19

Solemne acto de Graduación de las titulaciones de la Facultad de Derecho de la Universitat de València. Celebrado en el Palau de les Arts.

20-09-19

La presidenta Margarita Soler asiste al acto de celebración de la Graduación de la Facultad de Derecho, Universitat de València, celebrado en el Palau de les Arts.

23-09-19

La presidenta D^a. Margarita Soler, el vicepresidente D. Enrique Fliquete y el consejero D. Joan Carles Carbonell asisten al acto de entrega del “XXII Premio Estudios Jurídicos Universitarios” de la Fundación Broseta celebrado en el Colegio de Abogados de València, interviene la presidenta del Consejo de Estado.

23-09-19

La presidenta asiste al Acto de inauguración y presentación, “Cátedra de Derechos Lingüísticos” de la Universitat de València.

26-09-19

La presidenta D^a Margarita Soler forma parte del Jurado Premios Solidarios ONCE de la Comunitat Valenciana.

26-09-19

Asisten la presidenta y los consejeros Sr. Fliquete, Sra. Ventura y Sr. Carbonell al acto con motivo del X Aniversario de la declaración por la UNESCO como patrimonio inmaterial de la humanidad del Tribunal de las Aguas de la Vega.

26-09-19

Asiste al acto de inauguración y presentación “Cátedra derechos lingüísticos” celebrado en el Colegio Mayor Rector Peset de València.

07-10-19

La presidenta D^a Margarita Soler y el secretario general D. Joan Tamarit asisten al acto de presentación de la escultura “CercleBerninià”, del escultor Andreu Alfaro, celebrado en el patio gótico del Palau de la Generalitat.

08-10-19

La presidenta participa en la lectura de los pasajes del “Tirant lo Blanch”, en el marco de los actos de celebración del 9 d’octubre.

09-10-19

La presidenta D^a Margarita Soler, el Vicepresidente D. Enrique Fliquete y la consejera D^a Asunción Ventura participan en el Acto Institucional Día de la Comunitat Valenciana con motivo del 9 d’octubre.

16-10-19

La presidenta asiste al Solemne acto de apertura del Año Judicial 2019-2020 celebrado en el Salón de Actos de la Ciudad de la Justicia de València.

23-10-19

La presidenta y los consejeros Sr. Fliquete, Sra. Ventura y Sr. Carbonell asisten a la concentración de condena convocada por el Consell a las puertas del Palau de la Generalitat ante el asesinato machista en el municipio de Dènia.

24 y 25-10-19

XX Jornadas de la Función Consultiva organizadas por el Consell Consultiu de les Illes Balears en Palma de Mallorca. Asisten la Presidenta, las Consejeras y Consejeros, el Secretario General y las Letradas y Letrados.

06-11-19

La presidenta asiste a la Clausura I Congreso Internacional “Derechos Humanos, democracia y diseños institucionales en tiempos de crisis” en la Universitat de València.

07-11-19

La presidenta participa en el acto de clausura del “I Congreso Internacional: derechos humanos, democracia y diseños institucionales en tiempos de crisis” celebrado en la Facultad de Derecho de València.?

19-11-19

La presidenta se reúne con el Secretario General de CCOO del País-València, D. Arturo León.

18-11-19

La presidenta asiste al acto del Cuerpo Consular de Valencia con motivo de la recepción anual de las autoridades.

20-11-19

Asisten la Presidenta Sra. Soler y la Consejera Sra. Ventura Franch al Acto Institucional con motivo de la conmemoración del “25 de noviembre. Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer” e imposición de los Premios de Fiestas Inclusivas i no sexistas en el Centro del Carmen.

22-11-19

La presidenta asiste a la Toma de posesión del Presidente de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana Sr. D. Francisco Javier Lluch Corell en la Ciudad de la Justicia.

22-11-19

Asisten la Presidenta D^a Margarita Soler y la Consejera Sra. Ventura Franch al acto de la 4^a Edición de los Premios Celia Amorós, con motivo del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la mujer, celebrado en el centro del Carmen.

25-11-19

Asisten la presidenta Sra. Soler Sánchez, el Consejero Sr. Fliquete Llisó, la consejera Sra. M^a Carmen Pérez y el consejero Carbonell Mateu a la ceremonia de Entrega de los Premios Jaume I en el hemiciclo de La Lonja, acto presidido por su SS.MM. el Rey.

25 y 26-11-19

Celebración del XX Aniversario de la creación del Consejo Jurídico de Andalucía en Granada. Asisten la presidenta y el consejero Sr. Fliquete Llisó.

26-11-19

La consejera D^a Asunción Ventura asiste a la Conferencia de D. Joaquín Nieto, Director de la Oficina para España de la Organización Internacional del Trabajo organizada por el Club de Encuentro y celebrada en el Hotel Valencia Palace.

27-11-19

La presidenta asiste a la celebración del XX Aniversario en la Comunitat Valenciana – Diario “Expansión”, celebrado en el Hotel Las Arenas.

27-11-19

La presidenta asiste a la Clausura del Festival Cinema Ciutatdà 2019 ACICOM Associació Ciutadania i Comunicació celebrado en el Teatre Micalet.

28-11-19

La presidenta asiste al Acto contra la Violencia de género en la Delegación del Gobierno

02-12-19

La presidenta asiste a la Gala de entrega de los “XIX Premios Valenciano en la Onda” entregados por la cadena Onda Cero València celebrada en La Rambleta.

06-12-19

Asistencia de la presidenta D^a Margarita Soler, la consejera D^a M^a Carmen Pérez y el consejero D. Joan Carles Carbonell al acto institucional con motivo de la conmemoración del 40º Aniversario de la Constitución Española organizado por el Consell y celebrado en el Teatro Principal de Alicante.

10-12-19

La presidenta asiste al acto de la toma de posesión del Síndic Major de Comptes Vicent Cuquarella celebrado en Les Corts Valencianes.

13-12-19

La Presidenta asiste al acto de jura/promesa de nuevos Letrados y Letradas, entrega Medallas al Mérito en el Servicio a la Abogacía Valenciana y la concesión de la Gran Cruz al Mérito al Servicio de la Abogacía Valenciana, celebrado en el Palacio de Congresos.

—

V

PERSONAL E INFRAESTRUCTURA

A

LETRADAS Y LETRADOS

El día 14 de agosto se produjo la incorporación de D. Luis Manent Alonso como funcionario interino del Cuerpo de Letradas y Letrados, en virtud del procedimiento celebrado en la convocatoria de una Bolsa de Empleo Temporal para la provisión con carácter interino de puestos de trabajo en el subgrupo A1, Cuerpo de Letrados del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (DOGV nº 8.056, de 6/6/2017).

B

BIBLIOTECA

Durante el año 2019 se han incorporado a nuestra Biblioteca un total de 25 nuevos títulos como consecuencia, fundamentalmente de compras, pero también de donaciones e intercambios, por lo que los fondos han ascendido a 6261 obras.

De esos nuevos títulos la mayoría afectan al área de Derecho Administrativo, fundamentalmente a las Leyes 39 y 40 de 2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente, y a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector público. También se han comprado obras relativas al Derecho Constitucional, en especial sobre la protección de datos y el derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

En cuanto a los fondos de la hemeroteca, se han renovado las suscripciones a las publicaciones periódicas (Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Revista Española de Derecho Constitucional, Revista de Estudios Políticos, Revista Española de Derecho Administrativo, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, Revista de Administración Pública...), pero no se ha renovado la suscripción a la Revista de las Cortes Generales por ser accesible electrónicamente de manera gratuita.

Respecto a las Bases de Datos Jurídicas, dado que la función esencial del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (en adelante, CJCCV) es el asesoramiento en Derecho a las Administraciones Públicas y demás Entidades de Derecho Público de la Comunitat Valenciana, y que para el ejercicio de esas funciones resulta necesario un conocimiento en profundidad sobre las leyes y su correcta interpretación (jurisprudencia, doctrina...), se ha procedido a la suscripción a tres bases de datos distintas: Aranzadi (Instituciones y Expertos), La Ley Digital y Tirant on line.

Por otro lado, ha continuado el intercambio regular de publicaciones (en soporte digital y en papel) con diversas Instituciones tales como las Cortes de Castilla-La Mancha, la Asamblea de Madrid, la Universidad de Santiago de Compostela, el Institut d'Estudis Autònoms del Govern de Les Illes Balears, o la Universidad de Deusto. Igualmente, se han gestionado las suscripciones a la Revista Española de la Función Consultiva, editada por el Consell Jurídic Consultiu.

Con el fin de facilitar la búsqueda y el acceso a la información jurídica, se realiza, de forma sistemática y exhaustiva, el vaciado de los artículos doctrinales contenidos en revistas y monografías jurídicas que se encuentran tanto en la Biblioteca física del Consell Jurídic Consultiu como en la Biblioteca Virtual.

En lo referente a los servicios de apoyo documental, la Biblioteca remite por correo electrónico, diariamente, las alertas de los sumarios del DOGV y del BOE, y mensualmente, los boletines informativos sobre las “Novedades bibliográficas” referenciando los artículos vaciados y de las Disposiciones Generales de interés publicadas en los Diarios Oficiales. También remite electrónicamente información jurisprudencial y doctrinal.

Respecto al control y organización y de los fondos documentales, se ha llevado a cabo un recuento e inventario bimestral de la Biblioteca Auxiliar ubicada en la segunda planta del edificio, así como un procedimiento de expurgo de las obras que se encontraban en el depósito del Consell Jurídic Consultiu, lo que ha llevado a la consiguiente actualización del inventario de la Biblioteca.

En la Biblioteca Virtual se ha producido un incremento considerable de los fondos de la sección de Hemeroteca, derivado del acceso abierto gratuito a algunas publicaciones digitales periódicas editadas.

Al objeto de mayor celeridad en la búsqueda y acceso a los documentos de la Biblioteca Virtual o a las alertas informativas, se han introducido los oportunos enlaces que permiten el acceso directo a aquéllos.

Por último destacar que en el ámbito de la colaboración con las Universidades públicas y privadas de la Comunitat Valenciana, se continúa con la coordinación de las prácticas formativas de los estudiantes de los últimos cursos de Derecho.

C

INFORMÁTICA Y BASES DE DATOS

La actividad de la Unidad de Informática y Comunicaciones del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (CJCCV) durante 2019 la podemos resumir en los siguientes puntos:

1. Mejora de la estructura de alta disponibilidad del CPD del CJCCV.

Adquisición de un nuevo sistema de alimentación ininterrumpido (SAI) para sustituir al que se estaba utilizando como soporte a la electrónica de red (switches, routers y firewalls)

Instalación de dos firewalls en alta disponibilidad para la creación de la DMZ que se había adjudicado a finales de 2018.

2. Administración electrónica.

Durante 2019 se ha continuado con la adaptación de la plataforma TACTICA a las necesidades del CJCCV, siendo lo más relevante:

- Conexión de TACTICA con la Plataforma Autónoma de Interoperabilidad (PAI) para el consumo de los servicios de verificación de CSV, portafirmas electrónico, gestor documental (GDE) y sistema CLA@Ve.
- Conexión de TACTICA con los servicios que proporciona ORVE para la creación/consulta de registros de entrada/salida.
- Comienzo del estudio de viabilidad para el consumo de los servicios de G-INSIDE para la comprobación de expedientes y documentos electrónicos.
- Desde el 17 de julio de 2019 todas las solicitudes de dictamen se registran en TACTICA y recorren el circuito que se ha diseñado al efecto con el objetivo de verificar la idoneidad del mismo y subsanar deficiencias.
- Se han migrado a TACTICA las solicitudes previas a dicha fecha y que ya han sido dictaminadas, de esta manera se dispone en TACTICA de todas las solicitudes que han entrado durante el año 2019.
- Se ha solicitado a la Agencia de Certificación de la Comunitat Valenciana (ACCV) la generación de un certificado de sede electrónica que se utilizará a su vez para la identificación del futuro portal web del CJCCV.

3. Portal Web.

En junio de 2019 se adjudicó el contrato para la modernización del portal web de este Consell.

4. Ejecución del plan de adecuación al Esquema Nacional de Seguridad (ENS), Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) y Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI).

Se ha ejecutado el proyecto que se licitó en 2018 y entre otros podemos resaltar la aprobación por parte del CJCCV del documento de Política de Seguridad de la Información que vertebrará las actuaciones dirigidas a la alineación con las normas citadas anteriormente (ENS, ENI y RGPD).

5. Actuaciones en materia de seguridad

Derivadas del documento de política de seguridad aprobado y citado en el punto anterior, se han efectuado las siguientes actuaciones:

- Eliminación de los permisos de administración a todos los usuarios del CJCCV. Creación de un usuario administrador para cuando se requiera su uso.
- Compra de 8 ordenadores para la sustitución de otros tantos que disponían del sistema operativo Windows 7 y que quedarán sin soporte a partir de enero de 2020.
- Relacionadas con el objetivo de mejorar la seguridad tanto técnica como organizativa del CJCCV, se han impartido dos sesiones de concienciación en materia de seguridad: una a cargo del CSIRT-CV (Centre de Seguretat TIC de la Comunitat Valenciana) y la otra por personal de la empresa encargada del proyecto de adecuación.
- Preanálisis para la actualización de los servidores con sistema operativo Windows Server 2008 y que quedarán sin soporte a partir de enero de 2020.

6. Mejora de procesos internos del CJCCV.

1. Se ha abandonado definitivamente la confección manual de las estadísticas mensuales, generándose éstas automáticamente desde la Unidad TIC.
2. Se ha abandonado el uso de la herramienta Lotus como registro de E/S. Se usa ORVE como registro de E/S lo que permite estar interconectados con el resto de registros automatizados de cualquier Administración.

7. Otras actuaciones.

- 1.Compra de 4 monitores de 24”
- 2.Renovación de las licencias de antivirus y software de backup.
- 3.Análisis de alternativas para la replicación de la cabina de discos.

D

GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

El día 24 de julio de 2019, tras la oportuna deliberación por el Pleno, se aprobó el Anteproyecto del Presupuesto para el ejercicio de 2020 por importe de 2.872.119,65 que se remitió a la Conselleria Hacienda y Modelo Económico.

En la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el año 2020, el Presupuesto del Consell Jurídic Consultiu para dicho periodo quedó cifrado en la mencionada cantidad.

E

PERSONAL

El día 16 de septiembre D^a. M^a Dolores Lloret Quilis tomó posesión del cargo de Jefa de Gabinete de la Presidencia, en sustitución de D^a. Fernanda Escribano Botet, que cesó en dicho cargo el día 2 de agosto con motivo de su nombramiento como Directora General de Promoción Institucional de Presidència de la Generalitat

F

CONTRATACIÓN

Dado que el procedimiento relativo al Acuerdo Marco para la contratación de los servicios postales de la Administración de la Generalitat, su Sector Público Instrumental y Entidades Adheridas, al que está adherido el CJCCV, se encontraba en tramitación, el 26 de febrero se suscribió un contrato menor con la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A. Sin embargo, atendido que el 5 de agosto, durante la vigencia del contrato menor, se formalizó el referido Acuerdo Marco con la indicada sociedad estatal, el CJCCV procedió, por un lado, a la extinción anticipada por mutuo acuerdo del referido contrato menor, y, por otro, a la adjudicación a la mencionada sociedad estatal de un contrato basado en el Acuerdo Marco, por un plazo de 2 años, por el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2019 y el 31 de octubre de 2021.

El 25 de abril se formalizó la Adhesión Específica del CJCCV al Acuerdo Marco que se estaba tramitando por la Central de Compras de la Generalitat, para la contratación centralizada del servicio de aseguramiento de automóviles de la Administración de la Generalitat, su Sector Público Instrumental y Entidades Adheridas.

El 16 de mayo se formalizó la Adhesión Específica del CJCCV al Acuerdo Marco que se estaba tramitando por la Central de Compras de la Generalitat, para la contratación centralizada para el suministro de combustible de automoción y servicios de pago de peaje para vehículos de la Administración de la Generalitat, su Sector Público Instrumental y Entidades Adheridas, mediante el sistema de pago a través de tarjetas de banda magnética o similar.

El 6 de septiembre, el CJCCV procedió, por un lado, a la extinción anticipada de mutuo acuerdo del contrato menor formalizado en junio de 2019 con CLECE SEGURIDAD S.A.U., como consecuencia del compromiso de las partes de extinguir anticipadamente ese contrato transitorio en el momento de la comunicación de la formalización del Acuerdo Marco de la vigilancia al que estaba adherido el CJCCV, y, por otro, dado que el Acuerdo Marco de la Generalitat se había formalizado en agosto con la referida empresa, el CJCCV adjudicó a esa misma empresa el contrato administrativo para la prestación de los servicios de vigi-

lancia y seguridad, basado en el Acuerdo Marco. La duración de este contrato basado se fijó por el plazo permitido en el Acuerdo Marco, es decir, por 4 años, que abarcaba el período comprendido entre el 9 de septiembre de 2019 y el 8 de agosto de 2023.

El 31 de julio se formalizó la Adhesión Específica del CJCCV al Acuerdo Marco que se estaba tramitando por la Central de Compras de la Generalitat, para la contratación centralizada para la contratación de los servicios de paquetería para la Administración de la Generalitat, su Sector Público Instrumental y Entidades Adheridas.

El 5 de septiembre el CJCCV, después de tramitar un contrato menor con licitación a través del Perfil de Contratante del CJCCV en la Plataforma de Contratación del Sector Público, se adjudicó a BLANCA IMPRESORES, S.L. el contrato administrativo de los servicios de impresión de 1.200 ejemplares de la Revista Española de la Función Consultiva nº 28 Y 29, en un único ejemplar.

Tras licitación a través del Perfil de Contratante del CJCCV, se formalizaron los siguientes contratos menores: con ORONA SOCIEDAD COOPERATIVA, los servicios de mantenimiento del ascensor del CJCCV; con VERIEL MANTENIMIENTOS S.L., los servicios de mantenimiento preventivo de los dispositivos de protección contra el rayo (pararrayos), de mantenimiento del Centro de Transformación Eléctrica (Alta Tensión), y de mantenimiento de las instalaciones de baja tensión eléctrica del CJCCV. Igualmente, tras la oportuna licitación a través del Perfil de Contratante del CJCCV en la Plataforma de Contratación del Sector Público, y no habiéndose presentado ninguna oferta, se contrataron con TRACTAMENTS GUMAR, S.L. los servicios de desinsectación y desratización del edificio del CJCCV.

El 28 de octubre, tras la tramitación de un contrato menor con licitación a través del Perfil de Contratante del CJCCV, se formalizó con ORONA SOCIEDAD COOPERATIVA, el contrato administrativo de los servicios de mantenimiento del ascensor del CJCCV.

El 17 de diciembre el CJCCV adjudicó a IBERDROLA CLIENTES S.A.U. el contrato administrativo para el suministro de energía eléctrica a la sede del CJCCV, por el período comprendido entre el 1 de febrero de 2020 y el 31 de enero de 2021, ambos inclusive, basado en la prórroga del Acuerdo Marco de la Generalitat para el suministro de energía eléctrica en los puntos de consumo de la Administración de la Generalitat, sus Entidades

Autónomas y Entes del Sector Público de la Generalitat (Expte 1/18 CC). Por último, durante el año 2019 también se han celebrado diversos contratos menores para garantizar el correcto funcionamiento de la Institución, tales como los relativos a la contratación de Bases de Datos Jurídicas, o la reprografía de algunos ejemplares de la Memoria para la difusión de las actividades del CJCCV.

G

REGISTRO

a) Registro de Entrada y Salida

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

Se utiliza el servicio digital ORVE (Oficina del Registro Virtual del Estado y las Entidades Locales).

El total de asientos de entrada correspondientes al año 2019 fue de 2.409 documentos, siendo los de salida 918.

b) Registro de expedientes sometidos a consulta

En el ejercicio 2019 se sometieron a consulta 776 asuntos de los cuales han podido ser dictaminados durante el ejercicio 655 expedientes.

Segunda parte

**OBSERVACIONES Y
SUGERENCIAS**

INTRODUCCIÓN

El artículo 1.3º de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu, preceptúa lo siguiente:

«Anualmente, el Consell Jurídic Consultiu elevará al Consell y a Les Corts Valencianes una memoria donde se detalle la actividad del Consell en cada ejercicio y que podrá recoger las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la administración».

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

En la primera se lleva a cabo un análisis del artículo 129 de la Ley 39/2015 y de los principios denominados de “buena regulación” que se contienen en dicho precepto y, en concreto, de la obligación de la Administración Pública de observarlos en el ejercicio de la potestad reglamentaria y de justificar en la parte expositiva de toda norma la adecuación a tales principios.

A continuación, se trata sobre la interpretación y aplicación del principio de igualdad efectiva entre mujeres y hombres que ha realizado este Consell durante el año 2019, consolidando la doctrina iniciada en años anteriores.

En la tercera observación se trata sobre los premios que otorga la administración en general y la autonómica en particular, y se analiza, en concreto, si participan de la categoría de las subvenciones, con el fin de determinar cuál es el régimen jurídico a que se hallan sujetos.

En cuarto lugar, se exponen las consecuencias que se derivan de la reversión del servicio público una vez que ha finalizado la concesión a la empresa privada, formulándose diversas recomendaciones de carácter general a la Administración Pública que decida proceder a la reversión de un servicio público.

INTRODUCCIÓN

En la quinta observación se analiza la cuestión relativa a legalidad de los incentivos por jubilación anticipada que los Ayuntamientos acuerdan por convenio colectivo con sus empleados.

En la sexta se trata sobre si los gastos procesales devengados en los procedimientos económico-administrativos pueden ser considerados daños susceptibles de indemnización, a través de la reclamación de responsabilidad patrimonial, en aquellos supuestos en que se produce la anulación de la resolución administrativa impugnada.

En la séptima se analiza el empadronamiento como criterio valorativo en la prestación de servicios públicos no obligatorios por parte de las administraciones locales.

Y por último, se expone doctrina de este Consell relativa a la regulación de las actividades que se realicen con animales, analizándose en particular los diversos aspectos relacionados con la prohibición, y la subsiguiente tipificación como infracción administrativa muy grave, de utilizar animales en espectáculos de circo y animales atados en atracciones feriales.

I

LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN DEL ART. 129 DE LA LEY 39/2015 EN LOS PROYECTOS NORMATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA VALENCIANA

I.- Los principios de buena regulación del art. 129 de la Ley 39/2015

Los principios para el ejercicio de la potestad reglamentaria, hasta su regulación en el art. 4 de la Ley 2/2011, de Economía Sostenible, se limitaban a determinar unas reglas formales de técnica normativa. Así el Decreto 24/2009, del Consell, sobre forma, estructura y procedimiento de elaboración de proyectos normativos de la Generalitat, establece unos criterios para los textos normativos emanados del Ejecutivo autonómico con fundamento en el principio de seguridad jurídica. Es una norma que regula el procedimiento de elaboración de los anteproyectos de ley, proyectos de decreto legislativo, proyectos de decreto-ley y disposiciones administrativas de carácter general de la Generalitat. E igualmente regula reglas sobre la estructura y forma de aquéllos –éstas últimas sin rango reglamentario, como normas internas, sin eficacia externa (según su Disposición final primera, *«las disposiciones contenidas en el título II de este decreto tienen el carácter de directrices o normas orientadoras, careciendo de rango reglamentario»*)–.

Respecto a la parte expositiva de los proyectos normativos, el Decreto 24/2009 establece, en su art. 11, cuál debe ser su contenido: *«1. (...) declarará breve y concisamente los motivos que hayan dado lugar a su elaboración, los objetivos y las finalidades que se pretenden satisfacer. Aludirá a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como a las líneas generales de su contenido cuando sea preciso para su mejor entendimiento, haciendo mención a la incidencia que pueda tener en la normativa en vigor, con especial atención a los aspectos novedosos»*. Contenidos que inciden en la garantía del principio de seguridad jurídica, aunque sin detalle sobre cuáles son los contenidos que van a conformarse como garantía del meritado principio (que, por otra parte, y dado su carácter omnicompreensivo, resulta cuanto menos de compleja determinación en cuanto a su completo cumplimiento).

Será la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, la primera norma que establezca «*principios de buena regulación*» para las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas. En su art. 4, se enumeran dichos principios¹: necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. Y dota de contenido a cada uno de ellos –aunque de forma excesivamente genérica– estableciendo que, en toda iniciativa normativa, deberá quedar suficientemente justificada la adecuación a tales principios (art. 4.1, in fine). Los principios de buena regulación deberán ser seguidos en el ejercicio de la iniciativa normativa por las Administraciones Públicas como exigencia que se deberá explicitar desde la génesis de la iniciativa de la norma y durante todo el procedimiento hasta su redacción final: justificación de la norma en el interés general, adecuación de la norma al objetivo que persigue, coherencia respecto al resto del ordenamiento

1 «Artículo 4. Principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas.

1. En el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios.

2. En virtud del principio de necesidad, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.

5. En aplicación del principio de transparencia, los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente.

6. Para garantizar el principio de accesibilidad, se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente.

7. El principio de simplicidad exige que toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

8. En aplicación del principio de eficacia, la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

9. En todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general.»

jurídico, definición de objetivos, fines perseguidos y su justificación, participación de los agentes implicados en el trámite normativo de elaboración, creación de un marco jurídico estable y coherente.

De los citados principios, unos se tienen que implementar durante la génesis de la norma, en las fases del procedimiento –proyección interna– (proporcionalidad, accesibilidad, simplicidad), y otros exteriorizan erga omnes el sentido final de la norma –proyección externa– (seguridad jurídica, transparencia, eficacia).

Ahora bien, aunque en la Ley de Economía Sostenible se exigía la justificación de la adecuación de la norma a los principios de buena regulación, no quedaba identificado el lugar de la norma en el cual deberían justificarse. Incluso, desde la lectura del art. 4 de dicha Ley, tal exigencia podría quedar cumplida en fase de informes del procedimiento normativo, y no necesariamente en el texto final de la norma, con lo que la certeza sobre la adecuación a los principios –respecto a los que alcanzan una dimensión *ad extra*– y sobre el cumplimiento del objetivo de los mismos –que conforman su fundamento material–, no puede lograrse.

Inciendo en la necesidad de una regulación que superase la generalidad de los contenidos de los principios de buena regulación de la Ley 2/2011, fue la legislación sectorial sobre transparencia la que aportó alguna luz respecto a la concreta determinación y alcance de uno de ellos. El principio de transparencia, pasó a tener un contenido propio, tanto en el ámbito estatal con la Ley 19/2013, 9 diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, como en el ámbito autonómico, con la Ley Valenciana 2/2015, de 2 abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana. En su art. 4, define el principio de transparencia como aquél «*que garantiza una actividad pública fundada en la accesibilidad de la información y en la excepcionalidad de las restricciones que sólo podrán fundarse en la protección de otros derechos*» mucho más amplio que el contenido que regulaba la Ley de Economía Sostenible, en su art. 4. 5º, «*En aplicación del principio de transparencia, los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente*», y más identificado con los principios generales que se preveían, igualmente, en el art. 4.9º, de la Ley de Economía Sostenible «*En todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos (...)*».

Es la Ley 39/2015 de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la que establece la actual enumeración de los principios de buena regulación, con expresión de la finalidad de los mismos en el ámbito del ejercicio de la potestad reglamentaria, así como la determinación concreta del lugar del texto normativo en el cual deberá quedar justificado su cumplimiento².

2 «Artículo 129. Principios de buena regulación.

1. En el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria, las Administraciones Públicas actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia. En la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios.

2. En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios.

4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, la iniciativa normativa se ejercerá de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, nacional y de la Unión Europea, para generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas.

Cuando en materia de procedimiento administrativo la iniciativa normativa establezca trámites adicionales o distintos a los contemplados en esta Ley, éstos deberán ser justificados atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos por la propuesta.

Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de una ley serán conferidas, con carácter general, al Gobierno respectivo. La atribución directa a los titulares de los departamentos ministeriales o a otros órganos dependientes o subordinados de ellos, tendrá carácter excepcional y deberá justificarse en la ley habilitante.

Las leyes podrán habilitar directamente a Autoridades Independientes u otros organismos que tengan atribuida esta potestad para aprobar normas en desarrollo o aplicación de las mismas, cuando la naturaleza de la materia así lo exija.

5. En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas.

6. En aplicación del principio de eficiencia, la iniciativa normativa debe evitar cargas administrativas innecesarias o accesorias y racionalizar, en su aplicación, la gestión de los recursos públicos.

7. Cuando la iniciativa normativa afecte a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, se deberán cuantificar y valorar sus repercusiones y efectos, y supeditarse al cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.»

El art. 129 de la Ley 39/2015, contiene un mandato expreso dirigido al titular de la potestad reglamentaria –y también al legislador pero con el alcance que se dirá tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo de 2018– para que en la parte expositiva de la norma se justifique suficientemente la adecuación de ésta a los principios de buena regulación. Esto es, en todas las normas reglamentarias sin distinción en cuanto a alcance o contenido –e incluso si se tratan de normas modificativas de otras– deberá existir una justificación suficiente sobre el cumplimiento de la totalidad de los principios señalados en los apartados 2º al 6º del mismo artículo: necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

Véase que los citados principios no son exactamente los mismos que se preveían en el art. 4 de la Ley de Economía Sostenible la cual recogía siete principios que se convierten en seis en el art. 129 de la Ley 39/2015, pues elimina dos de ellos (accesibilidad y simplicidad) y adiciona el principio de eficiencia. No obstante tal supresión, su contenido pasa a integrarse en los principios de buena regulación del art. 129. La Ley 39/2015, además, deroga expresamente el art. 4 de la Ley de Economía Sostenible (Disposición derogatoria única, letra c), núm. 2), ubica la justificación del cumplimiento de los principios en la parte expositiva de las normas reglamentarias, y establece el contenido de cada uno de los principios que deberá vincular al titular de la potestad reglamentaria al ejercerla.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 de 24 de mayo de 2018 (BOE núm. 151 de 22).

Así el art. 129 es contrario al orden constitucional de competencias –según así explicita en fundamento jurídico 7º, b) de la Sentencia– respecto a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas pues éstas «*quedan por completo al margen del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere tanto a las “bases del régimen jurídico de las administraciones públicas” como al “procedimiento administrativo común”*» por lo que se produce una invasión de competencias con la aplicación del art. 129 a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas pues éstas tienen competencias estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Y ello no implicará la nulidad del art. 129 –según indica la Sentencia–, sino que no será aplicable a la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas. No así respecto al ejercicio de la potestad reglamentaria, que queda al margen de la

vulneración del orden constitucional de competencias y, en consecuencia, no queda afectada por dicha Sentencia.

II.- Doctrina del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana al respecto del cumplimiento de los principios de buena regulación por parte de la administración autonómica valenciana

El primer Dictamen en el cual este Consell apercibe a la Administración de la necesidad de cumplir las exigencias del art. 129 Ley 39/2015, es el 2017/0311, aprobado por el Pleno de 10/05/2017. En dicha fecha, la Ley de procedimiento Administrativo llevaba en vigor 7 meses (entró en vigor el 1 de octubre de 2016, de conformidad con su Disposición final séptima), y ya había transcurrido un periodo prudencial como para recordar a la Administración el cumplimiento de los requisitos exigidos para la parte expositiva de sus proyectos normativos, según lo preceptuado en el art. 129.

En el meritado Dictamen, el apercibimiento sobre la necesidad de cumplir con los principios de buena regulación no se efectuó con carácter esencial, sino que se optó por recordar el contenido del art. 129 de la Ley 39/2015, tanto respecto a la enumeración de los principios que deberían justificarse en la exposición de motivos o en el preámbulo de la norma, como respecto al contenido al cual debe responder la justificación de cada principio, culminando con la recomendación de *«modificar el preámbulo para justificar que la elaboración y aplicación de la norma proyectada se ajusta a los principios establecidos en el artículo 129.1 de la Ley 39 / 2015, de 1 de octubre, citada»*.

La citada sugerencia se reiteró en otros dos Dictámenes aprobados en la misma sesión plenaria de 10/05/2017 (320 y 325) y figuró en Dictámenes posteriores de proyectos normativos tanto del año 2017 (370, 395, 450, 451, 459, 536, 703, 740, 775), como del 2018 (179, 180, 206, 209, 230, 236, 257, 385, 450, 470, 513, 564, 666, 649, 681, 686, 687, 708, 710, 748, 771, 794, 811, 813, 814), y los emitidos hasta la sesión de 24/04/2019 (170, 171, 173, 176, 177, 183, 234).

Fue en el Dictamen 2019/261, aprobado por el Pleno el 24/04/2019, donde se puso de manifiesto la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018 de 24 de mayo de 2018 (BOE núm. 151 de 22 de junio de 2018) recayente en Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 39/2015, de entre ellos el art. 129. Como se ha indicado, la Sentencia declaraba inconstitucionales algunos de los

preceptos impugnados y, respecto al art. 129, consideraba que era contrario al orden constitucional de competencias, pero también fijaba el límite de su inaplicación únicamente respecto al ejercicio de la iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas, de tal forma que resulta aplicable a los proyectos normativos en el ejercicio de la potestad reglamentaria autonómica.

En el Dictamen 261/2019, y a la vista de la citada Sentencia, se considera que los principios de buena regulación *«son aplicables a la potestad reglamentaria de las comunidades autónomas (STC de 24 de mayo de 2018), pero no así a la iniciativa legislativa de los gobiernos autonómicos»*. Y por lo tanto, la disposición reglamentaria *«tiene que justificar los principios de buena regulación, de forma que en la norma proyectada se explique y justifique que la mencionada norma se adecua a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia»*.

La consecuencia de la omisión del mandato del legislador básico, una vez quedó determinada su plena aplicación a la potestad reglamentaria autonómica, es la contravención del ordenamiento jurídico, motivo por el cual, la observación que este Consell Jurídic realizó en el citado Dictamen, se consideró esencial a los efectos previstos en el art. 77 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu: *«Las observaciones esenciales son el reparo del Consell Jurídic Consultiu a aquellos preceptos del proyecto normativo que pudieran comprometer la plena observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del Ordenamiento jurídico. La inobservancia de las observaciones esenciales comportará que la resolución que se adopte deba seguir la fórmula «Oído el Consell Jurídic Consultiu»*. Las observaciones esenciales son el óbice jurídico de mayor intensidad que se puede plantear a un proyecto normativo por este Consell. Las observaciones esenciales implican el reparo de este Consell a aquellos preceptos cuya redacción pudiese comprometer la plena observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del Ordenamiento jurídico.

Cabe señalar que el Dictamen 261/2019 reclama la explicación y justificación de los principios de buena regulación, no bastando para ello su simple mención sino que deberá explicitarse tal justificación de conformidad con los contenidos que, respecto a tales principios, establece el propio art. 129 de la Ley 39/2015. De esta forma, en Dictámenes posteriores se ha considerado incumplido dicho mandato cuando la parte expositiva del proyecto normativo se limita a citar los principios de

buena regulación sin justificarlos, o cuando la justificación queda limitada a alguno o algunos de tales principios.

Así, en el Dictamen 262/2019, y ante un proyecto normativo que únicamente afirmaba su adecuación a los principios de buena regulación, el Consell sugiere que «*no solamente se invoquen estos principios, sino que además se justifique la adecuación de la norma proyectada a los citados principios de buena regulación*», calificando como esencial tal observación. Este es el criterio igualmente seguido en el Dictamen 303/2019, y en el 462/2019: «*no solo deben invocarse dichos principios, ausentes en la redacción actual del Preámbulo, sino que, además, se ha de justificar la adecuación de la norma proyectada a los citados principios de buena regulación*». Igualmente, en el Dictamen 506/2019, «*tal exigencia no se puede tener por cumplida con una afirmación genérica sobre la adecuación a tales principios, sino que exige una justificación suficiente respecto a cada uno de ellos, de conformidad con el significado y finalidad que el meritado art. 129 de la Ley 39/2015 establece respecto a tales principios*». Y en el Dictamen 562/2019, el cual incide en la insuficiencia de la mera mención del precepto: «*En el Preámbulo de la norma proyectada se hace referencia al citado precepto de la Ley de Procedimiento Administrativo, pero ello no es suficiente, ya que es necesario incorporar la justificación del cumplimiento de la obligación impuesta*».

Es también criterio del Consell que la exigencia de justificación de los principios del art. 129 es igualmente aplicable a las normas modificativas, pues el mandato del precepto se refiere al ejercicio de la potestad reglamentaria, y tal potestad se materializa de igual forma, tanto para la creación de nuevos textos normativos, como en la modificación, total o parcial, de normas existentes. Así, el Dictamen 2019/409 «*Por tanto, encontrándonos ante una disposición reglamentaria, y aun cuando su objeto es la modificación de otra, deberá procederse a justificar su adecuación a los principios de buena regulación, de forma que en la norma proyectada se explique y justifique que se adecua a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia*». Y en similares términos, los Dictámenes 2019/429, 2019/507 y 2019/562.

Resultando necesaria tanto la mención del precepto como la de sus principios y su justificación; Dictamen 2019/446: «*Se omite toda referencia al citado artículo, aunque se cite alguno de sus principios, pero, con arreglo a lo expuesto, deberá ser no solo invocado, sino que,*

además deberá justificarse la adecuación de la norma proyectada a los citados principios de buena regulación», Siendo necesaria la mención y justificación de la totalidad de los principios citados en el art. 129, como se indica en el Dictamen 2019/502: «En el Preámbulo del texto sometido a consulta no consta motivado el cumplimiento de la totalidad de los principios antecitados, a salvo el de transparencia, por lo que el mandato del legislador básico no ha sido atendido con la suficiencia justificativa requerida.» Y con idéntico textual, el Dictamen 2019/543.

Cabe hacer mención al Dictamen 2019/634, aprobado por el Pleno de fecha 13 de noviembre de 2019. En el mismo, considera este Consell que el cumplimiento de los principios de buena regulación del art. 129, debe ponerse en relación con los trámites de procedimiento de la norma, de tal forma que ante una deficiente tramitación –carencia de informes necesarios–, no puede alcanzarse el objetivo pretendido por el art. 129, Ley 39/2015, ni pueden considerarse cumplidos los principios de buena regulación, pues éstos no tienen un significado meramente ritual, sino que alcanzan a la totalidad del trámite normativo: *«En el Preámbulo del texto sometido a consulta consta motivado el cumplimiento de la totalidad de los principios antecitados, si bien el hecho, ya advertido, de las circunstancias concretas que afectan a la tramitación de la norma, impiden considerar que el mandato del legislador básico haya sido atendido con suficiente intensidad.»* De esta forma, considera este Consell que los principios de buena regulación tienen una dimensión material, que se extiende no solo a la justificación de los mismos en la parte expositiva de la norma, sino que, además, trascienden a la totalidad del trámite de creación normativa. La adecuación de la parte expositiva exige no sólo la cumplida justificación de la norma reglamentaria, sino también el previo cumplimiento de todos los trámites necesarios para considerarla materialmente correcta.

Así, la exposición de motivos pasará a ser el espacio normativo donde se deberá explicitar el resultante de todos los trámites de creación de la norma. Y tales trámites tienen una justificación material –informes de impacto, memoria, etc.– que está directamente relacionada con los principios de buena regulación. No se puede, en definitiva, afirmar el cumplimiento de los principios del art. 129 de la Ley 39/2015, si de la tramitación de la norma no se desprenden los elementos que permitan alcanzar tal conclusión.

III.- El correcto cumplimiento de los principios de buena regulación en los proyectos normativos a la luz de la Doctrina del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

La lectura del apartado 1º del art. 129 de la Ley 39/2015 determina el alcance de la obligación de cumplimiento de los principios de buena regulación. Por una parte, que la norma cumpla con tales principios y, por otra, que se justifique tal cumplimiento en la parte expositiva de la norma. Se pretende con ello tanto una adecuación material de la norma a los principios de buena regulación, como el público conocimiento sobre la justificación de tal cumplimiento por parte de sus destinatarios, en aras del principio de seguridad jurídica.

Así, el art. 129 establece dos mandatos: 1º.- Las Administraciones Públicas, en el ejercicio de la potestad reglamentaria, actuarán de acuerdo con los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia; y 2º.- En la exposición de motivos debe justificarse suficientemente la adecuación de la norma a dichos principios. Y, por ello, el incumplimiento de la Administración autora de la norma –respecto al art. 129– puede producirse, bien por no responder ésta a los principios de buena regulación, o bien por no justificarse su adecuación en la Exposición de Motivos.

En el ejercicio de la función consultiva, este Consell deberá así valorar si con la norma se han cumplido los principios de buena regulación, y, además, si existe una justificación suficiente de tal cumplimiento en su parte expositiva. Y ello va a obligar, de una parte, a la revisión del trámite del procedimiento –en la medida que, en su seno, se va a explicitar el correcto cumplimiento de los principios–, y por otra parte, a examinar el textual tenor de la parte expositiva, para que en la misma se explicita el necesario ajuste de la norma a éstos. No puede limitarse el correcto examen de la norma reglamentaria a la mera exteriorización de estos principios en su Exposición de Motivos, sino que deberá impetrarse en su fondo para efectuar un correcto juicio de legalidad a la luz del art. 129. Sin embargo, el carácter abstracto y no cerrado de los principios de buena regulación –algunos de ellos fundamentados en criterios de oportunidad–, son un impedimento para la adecuada fiscalización de su correcto cumplimiento.

El mandato del art. 129 determina, así, un mandato expreso e incondicionado, concreto, directo, sin matizaciones, dirigido a la Administración Pública, cuando ejerza la potestad reglamentaria. Por una

parte le exige que “actuará” de acuerdo con los principios de buena regulación. Por otra parte se establece un contenido necesario en la parte expositiva de toda norma donde «*quedará suficientemente justificada*» la adecuación a tales principios. Y, consecuentemente, no cabrá un cumplimiento parcial del mandato: la adecuación de la norma es a la totalidad de los principios, al igual que su justificación. Y tanto su adecuación como su justificación, deberá realizarse de acuerdo con los contenidos expresados, para cada uno de tales principios, en el propio art. 129.

El incumplimiento del mandato –tanto absoluto como parcial– infringe la norma superior, y con ella, el principio de jerarquía normativa y el sometimiento de la norma reglamentaria a la Constitución y a la Ley (art. 128 Ley 39/2015). Por lo que la doctrina de este Consell, en coherencia con tal primacía, no considera un cumplimiento suficiente: dejar de mencionar los principios de buena regulación o el propio art. 129; la mera mención de los principios y del precepto, pero sin justificar su cumplimiento; la justificación de algunos principios y no de otros; la desconexión de los principios de buena regulación con los trámites de propio procedimiento normativo; o el cumplimiento meramente ritual sin identificación particular con la norma reglamentaria naciente. En esos supuestos se infringirá el art. 129 de la Ley 39/2015.

II

LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES EN LA DOCTRINA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA

A) LA DOCTRINA CONSULTIVA EN LA MATERIA EN 2017 Y 2018.

Desde el ejercicio 2017, la interpretación y aplicación de la igualdad efectiva de mujeres y hombres, ha contado con un impulso singular en nuestra doctrina consultiva, y de conformidad con una perspectiva dinámica, ha ido evolucionando incorporando nuevos elementos de reflexión que han contado con su correspondiente reflejo, diferenciado, en las Memoria del organismo.

Así, en un resumen apresurado, la Memoria de 2017 consignaba en el apartado V, la aplicación e interpretación de la legislación en materia de igualdad en la doctrina del Consell Jurídic Consultiu, relacionando dos consideraciones esenciales, sobre el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a la función pública (Dictamen 513/2017); y sobre el concepto de presencia equilibrada, que en numerosos dictámenes fue exigida, con el fin de que los órganos o comisiones previstas en los proyectos normativos se adecuaran al cumplimiento de lo establecido en con el artículo 14. 4 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante LOI). No obstante, en el Dictamen 800/2017, y a propósito de dicho extremo, se expresó que la composición equilibrada no podía ya ser considerada como una recomendación o sugerencia, que situara el compromiso institucional en un mero deber de procura. Además, también se estableció que la presencia equilibrada no puede resultar condicionada por el hecho del diseño de la composición, vinculada a unos concretos cargos o titularidad administrativa, sino que debía predicarse de la totalidad de la composición.

En la doctrina consultiva de 2018 se profundizó e insistió en la necesidad de que en la regulación de la composición de los órganos y comisiones, considerando que en atención al tiempo transcurrido desde que entraron en vigor las normas que la incorporaban, pudiera mantener-

se, todavía, en el ámbito de la mera procura por parte de los poderes públicos, cuando en atención a dicho tiempo, debía ser ya una exigencia. Por eso, tanto la ausencia de mención, como su consideración simbólica, merecieron la calificación de las consideraciones como esenciales, y además sugiriendo (Dictamen 407/2018), la necesidad de una nueva manera de regular la composición en la que los nombramientos finales por parte de la presidencia de los órganos colegiados estuviera abierta a la delegación, o a propuestas plurales.

Debemos recordar, asimismo, la introducción en la doctrina consultiva de la exigencia de obligaciones en materia de igualdad y su incorporación como requisitos en materia de subvenciones, propugnando que las bases reguladoras de las subvenciones autonómicas, pudieran incorporar requisitos adicionales como el de contar con un Plan de Igualdad (Dictámenes 14 y 250/2018), si su cumplimiento trae su causa de una obligación legal.

Por último, en los Dictámenes 298 y 387/2018, reiteramos la necesidad de que resulte configurado como requisito que los solicitantes han de acreditar, para poder concurrir a la convocatoria de las ayudas, que disponen de un plan de igualdad en el caso de que, de acuerdo con la legislación de aplicación, les sea exigible, en cumplimiento del artículo 4 de la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, de igualdad entre mujeres y hombres; y el artículo 14 de la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

La doctrina consultiva de este Consell Jurídic Consultiu en materia de género tiene una visión dinámica, que también ha contado con un adecuado reflejo en la deseable mejora de los informes de impacto de género, un análisis de la situación de partida permitiría incorporar, ya fuera como requisito o mérito, que las entidades beneficiarias de subvenciones, en razón del origen público de los fondos y recursos que se destinan, pudieran acreditar que cumplen con el derecho a la igualdad salarial y a la no discriminación retributiva entre hombres y mujeres, reconocido expresamente en el artículo 35 de la Constitución Española de 1978, en la Ley Orgánica 3/0027, ya citada, en el artículo 28 del Estatuto de los Trabajadores, y en el artículo 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en numerosas Directivas.

De otro lado, en la interpretación de los informes de impacto de género, hemos recomendado reiteradamente la necesidad de que se realicen informes pormenorizados en los impactos de género, para conseguir

que se adopten medidas adecuadas para reequilibrar las diferencias por razón de sexo (Dictámenes 310 y 407/2018, entre otros). De ahí que recomendáramos en el Dictamen 310/2018, el remedio de esta cuestión, mediante la adopción de alguna normativa *ad hoc* por parte del Consell, de regulación del contenido de los impactos, de tal forma que pudiera ser apreciada y, en su caso, evaluada.

B) LA DOCTRINA CONSULTIVA EN 2019.

1.- Sobre el cumplimiento del principio de igualdad en la composición de los órganos colegiados.

A lo largo de 2019, todas aquellas normas en cuya redacción aparece algún órgano colegiado en cuya composición no queda asegurado el adecuado cumplimiento del principio de igualdad, y la garantía de la presencia equilibrada de mujeres y hombres han contado con la incorporación de una observación esencial a los efectos del artículo 77 de nuestro Reglamento, por incumplimiento del deber de procura del Consell de asegurar lo dispuesto en las leyes de igualdad, ya que, como dijimos en el Dictamen 600/2019, el tiempo transcurrido ha transformado la procura en exigencia:

«En cuanto a la composición de los órganos, es decir, los artículos 8 y 11, referidos al Consejo de Dirección y al Consejo Valenciano de Innovación, estos no hacen referencia a la presencia equilibrada de mujeres y hombres en la composición de los equipos de valoración, en aplicación de lo previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres, y en la Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat, para la igualdad entre mujeres y hombres.

Este Consell, en línea con sus Dictámenes, nº 393 y nº 446 de 2019, reitera la necesidad de que a la vista de los avances que, en materia de igualdad entre mujeres y hombres, se han ido produciendo con el paso de los años y, en concreto, de la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuyo artículo 14.4 establece como uno de los criterios generales de actuación de los Poderes Públicos “la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones”, que el término “procurar” utilizado por la referida ley valenciana debe interpretarse en el sentido de que la Administración autonómica ha de adoptar las medidas conducentes a alcanzar ese resultado».

No obstante, en los dictámenes 633 y 636/2019, además de incidir en la exigencia, se efectúa una referencia a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, sobre la única posibilidad motivada de excusa que permita la inaplicación:

«No obstante lo anterior, debemos poner de manifiesto que la expresión que se contiene en la Ley 9/2003, de la Generalitat citada, “procurará, siempre que sea posible, la paridad entre mujeres y hombres”, debe entenderse en los términos del art. 53 de la también citada Ley Orgánica 3/2007: «Todos los tribunales y órganos de selección del personal de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas». Dicho precepto, aunque no tiene carácter básico, establece una exigencia de actuación a la Administración para dotar de eficacia al término “procurar”, determinando la obligación de motivar expresamente y en cada caso las razones por las que no ha sido posible atender al principio de presencia equilibrada.

La Sentencia Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 10 de mayo de 2016 (reiterada en Sentencia de la misma Sala y Sección de 27 de junio de 2017) considera que la presencia equilibrada *«opera como un principio rector de la decisión que exige que se expliquen cumplidamente, caso por caso, las razones por las que se prescinde casuísticamente de esa regla»*. Es por ello por lo que sólo será excusable no alcanzar la presencia equilibrada cuando existan razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas, imponiendo a la Administración tanto la efectiva aplicación del principio, como la exigencia de justificar, en el supuesto concreto, los motivos que causan la imposibilidad de aplicarlo.

2.- Sobre los informes de impacto de género.

Las consideraciones efectuadas en ejercicios anteriores acerca del carácter ritual, y las limitaciones sobre el contenido de los informes sobre el impacto de género de las normas, no han sido, por regla general, atendidas, y han merecido distintas apreciaciones en el mismo sentido, con singular apreciación en aquellos casos en los que el informe sustenta la inexistencia de discriminaciones o desigualdad en el punto de partida, para justificar la falta de medidas correctoras.

Así, en los Dictámenes 236 y 651/2019, sobre normas que se proyectaban sobre el sector de actividad del turismo, y en cuyos informes de

impacto se afirmaba la inexistencia de discriminación dijimos lo siguiente:

«Esta afirmación sobre una situación de partida, en la que no existe ni discriminación ni desigualdades, resulta arriesgada, no motivada, y a nuestro parecer desmentida tanto por los estudios universitarios en la materia, como por los datos que proporciona la Encuesta de la Población Activa del Instituto Nacional de Estadística (INE), sobre la que se fundamentan diferentes estudios que sustenta que la brecha salarial en julio de 2015 entre hombres y mujeres en la hostelería superaría el 20 %, así como la contratación temporal, que tiene un considerable sesgo de género.

Estos estudios demuestran que al menos en el sector hotelero, existe evidencia de disparidad salarial, segregación vertical, y mayor precariedad laboral entre las mujeres, lo que nos llevaría a afirmar la semejanza de los datos a nivel estatal de los predicables en la Comunitat Valenciana, dado el peso específico del sector en nuestro territorio, lo que debería haber sido revelado por un auténtico informe de impacto de género, realizado por el Departamento competente en la tramitación de la norma, en colaboración con la Unidad de Igualdad correspondiente. Atendiendo a estas deficiencias en la tramitación de las normas en cuanto al impacto de género, quizá fuera conveniente que el Consell regulara desde el punto de vista formal, las principales características que se han de abordar en esta clase de informes para que puedan ser un instrumento positivo desde el punto de vista de la tramitación de las normas».

De otro lado, en el Dictamen 634/2019 advertimos que la Orden de concesión de ayudas para al fomento de las empresas cooperativas, las sociedades laborales y las empresas de inserción, carecía de datos concretos sobre «el porcentaje de hombres y mujeres a los que afecta el proyecto, incumpléndose la previsión del artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, conforme al cual “... los poderes públicos, en la elaboración de sus estudios y estadísticas deberán: a) Incluir sistemáticamente la variable de sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo. (...) d) Realizar muestras lo suficientemente amplias para que las diversas variables incluidas puedan ser explotadas y analizadas en función de la variable de sexo...”».

Por ello, insistimos en la necesidad de reparar dichas ausencias:

«Por último, en el caso singular del informe de impacto de género, debe señalarse que su redacción asume que no existen datos concretos sobre el porcentaje de hombres y mujeres a los que afecta el proyecto. Esta circunstancia, debe ser reparada con urgencia, dado que no parece que el conocimiento de los datos de empleo en el sector de la economía social, desagregados por sexo, sea una tarea especialmente laboriosa. Así lo impone el artículo 20 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, conforme al cual “... los poderes públicos, en la elaboración de sus estudios y estadísticas deberán: a) Incluir sistemáticamente la variable de sexo en las estadísticas, encuestas y recogida de datos que lleven a cabo. (...) d) Realizar muestras lo suficientemente amplias para que las diversas variables incluidas puedan ser explotadas y analizadas en función de la variable de sexo...”. El hecho de que, a pesar de acreditar la ausencia de información, el texto de la Orden incluya medidas de fomento y de incorporación laboral de las mujeres en el sector de la economía social, puede hacer pensar que su inclusión no ha sido justificada en un análisis real de la situación de partida».

3.- Sobre la obligación en materia de igualdad como requisito en materia de subvenciones.

También en el Dictamen 634/2019, anteriormente citado insistimos en el hecho de la aplicación en materia de subvenciones de las obligaciones legales de exigencia del principio de igualdad, de forma adicional a la normativa de subvenciones:

«En relación con los requisitos que deben reunir las entidades solicitantes, debería tenerse en cuenta la existencia de obligaciones legales en materia de igualdad entre mujeres y hombres que les son exigibles a dichas entidades, como sería el caso de acreditar, para poder concurrir a la convocatoria de las ayudas, de que disponen de un plan de igualdad en el caso de que, de acuerdo con la legislación de aplicación, les sea exigible, y teniendo en cuenta el período transitorio establecido en el Real Decreto-Ley 6/2019 de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación».

4.- Sobre la incorporación de la perspectiva de género en otros ámbitos de regulación.

De conformidad con nuestra Ley de creación y la normativa urbanística, se requiere de un dictamen previo de este Consell Jurídic Consultiu,

cuando se proponga una modificación en planes u otros instrumentos de planeamiento urbanístico que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de zonas verdes o espacios libres. Así, en nuestro Dictamen 333/2019, incorporamos la atención al cumplimiento del principio de igualdad en la normativa propuesta:

«El resultado en el ámbito supone un incremento del estándar dotacional global, y una mejora cuantitativa y cualitativa de los espacios libres y zonas verdes que mejoran la calidad urbana y la percepción de los Bienes de Interés Cultural, motivados en el principio de igualdad de género como principio inspirador de la nueva concepción de la regeneración urbana, tal y como se indica en la memoria del Plan».

5.- Sobre la primacía del principio de igualdad: el azar en supuestos de empate.

Asimismo, y en relación con dos proyectos de Órdenes, por las que se aprobaban las bases reguladoras para la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales (Dictámenes 427 y 462/2019), insistimos en que la inclusión, en casos de persistencia de la igualdad de puntuación, de su resolución mediante sorteo, debiera ser modificada por la aplicación del principio constitucional de procura de la igualdad y de reparación de la presencia equilibrada por razón de género, ya que no puede situarse en un mismo plano el azar proveniente del sorteo que la aplicación del principio constitucional de igualdad.

En este último Dictamen, insistimos, de forma adicional, en la necesidad de superar el carácter ritual en las afirmaciones sobre el impacto de género de la norma, y en la importancia de que este tipo de documentos cuenten con el asesoramiento de las Unidades de Igualdad de las distintas Consellerías:

«De forma adicional cabe advertir que los informes de impacto y, con carácter singular, el informe de género inciden de nuevo en un carácter ritual, sin efectuar ningún tipo de análisis respecto de la situación de partida en cuanto a la presencia equilibrada en términos de género, y efectuando sin más una afirmación que se asemeja a una declaración responsable, sin asesoramiento de la Unidad de Igualdad de la Consellería, por la que se indica que la norma no tiene impacto en las relaciones de género. La afirmación de la carencia de impacto en las relaciones de género no supone, per se, un elemento positivo, pues en el supuesto de un desequilibrio inicial, o de discriminaciones objetivas en

términos de género, la revelación de que la norma no tendrá impacto supone asumir que la norma renuncia a corregir la discriminación. Otras Consellerías, a la hora de redactar dicho Informe, contando con el asesoramiento de la Unidad de Igualdad, han efectuado un adecuado análisis de la población universitaria egresada en las titulaciones susceptibles de ser convocadas, en acreditación de la ausencia de discriminación inicial».

En el asunto concreto de la elección de criterios para los supuestos de empate, mantuvimos la siguiente consideración, que incide en el carácter dinámico de la doctrina consultiva del Consell Jurídic Consultiu, y en la necesidad de que la normativa vaya incorporando la aplicación de criterios vinculados a derechos constitucionales:

La letra F) habilita que en caso de persistencia del empate tras una serie de criterios para dirimirlo lo sea por orden alfabético de apellidos y nombre, empezando por la letra que se designe en sorteo. A este respecto nuestra doctrina consultiva introdujo, entre otros, en el Dictamen 263/2019, la siguiente referencia respecto de este tipo de redacción:

«Es cierto que esta redacción resulta idéntica, y reproduce literal el contenido del artículo 11 de la Orden vigente, pero no es menos cierto que el carácter dinámico de la doctrina consultiva de este Consell Jurídic Consultiu ha incorporado la reflexión acerca del hecho de que en casos de empate, no puede situarse en el mismo nivel el azar proveniente del sorteo, de la aplicación de un principio constitucional de procura de la igualdad y de reparación de la presencia equilibrada por razón de género, que resultaría aconsejable incorporar».

III

SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PREMIOS OTORGADOS POR LA GENERALITAT VALENCIANA

Introducción

En la actualidad, *«los poderes públicos recurren a los premios para reconocer ciertos logros, conductas o valores. Hoy en día todas las Administraciones Públicas los otorgan en muy diversos ámbitos. Cabe decir, pues, que los premios son una técnica de estímulo o fomento con cierto arraigo en el sector público»* (consideración cuarta del dictamen 576/2019, de 10 de octubre). A pesar de la cotidianidad de los premios, todavía no existe un concepto legal ni regulación general de los mismos.

«Ante la falta de definición legal pueden englobarse en el concepto de premio una pluralidad heterogénea y variada de supuestos en los que lo que prima es el estímulo psicológico de la acción humana. Pueden distinguirse, el premio honorífico o de mera distinción, las promesas de premio futuro y los premios económicos. Se ha dicho que todos ellos son una recompensa, galardón o remuneración que se da por algún mérito o servicio» (consideración cuarta del dictamen 576/2019).

Por este motivo procede plantearse si los premios son una manifestación de la actividad de fomento, y más en concreto, si participan de la categoría de las subvenciones. Ello nos permitirá conocer cuál es el régimen jurídico de los premios.

A) Los premios como manifestación de la actividad de fomento.

Para el Tribunal Supremo, todos los premios, como *«distinciones y recompensas[,] constituyen una manifestación de la actividad administrativa de fomento, ya que van dirigidas a estimular comportamientos que se estiman beneficiosos para los intereses generales»* (FJ 3.1 STS 5143/2000, de 23 de junio).

Al ser los premios una manifestación de la actividad de fomento, es necesario plantearse si los premios son una especie dentro del género de la subvención o, por el contrario, si constituyen un tertium genus.

B) Los premios como especie del género subvención y *tertium genus*.

El premio es un acto o negocio jurídico unilateral intuitu personae que se concede a título gratuito en atención a actuaciones o situaciones previas realizadas por el galardonado.

Doctrinalmente se ha pretendido diferenciar los premios de las subvenciones a partir del momento en que surge el derecho a la entrega dineraria. *«Para un sector de la doctrina, aquellos no pueden calificarse como una subvención stricto sensu porque se otorgan a posteriori, razón por la cual no se orienta el comportamiento del beneficiario. Otros autores sostienen que los premios son una especie dentro del género de las subvenciones, singularizados por dos notas: su concesión siempre se produce con posterioridad a la realización de la actividad que se pretendió incentivar; y tienen algo de honorífico y reconocimiento por la actividad desempeñada. Incluso existen posiciones intermedias en las que se distinguen las subvenciones ex post y los premios. En los primeros las cantidades percibidas irían destinadas a sufragar los gastos de la actividad o proyecto. En los segundos no existiría una afectación al cumplimiento de la actividad de interés general, razón por la cual no sería una subvención»* (consideración cuarta del dictamen 576/2019).

En cualquier caso, aunque pueda llegar a compartirse que los premios priman una conducta o situación previa, mientras que las subvenciones tendrían que fomentar una actuación futura, sin embargo la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones (LGS), no permite llegar a esa conclusión.

El 2.1 LGS define las subvención como aquella entrega dineraria sin contraprestación, que tenga por objeto el fomento de una finalidad pública, siempre que aquella *«esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación»*.

Llegados a este punto, hay que señalar que la distinción entre premio y subvención debe realizarse teniendo en cuenta, además de la definición legal de subvención, los preceptos que la LGS dedica a los premios. Con estos parámetros debe distinguirse *«los premios-subvención de los que no lo son (premios-no subvención) en función de si reúnen los requisitos que la Ley 38/2003, de 18 de noviembre, general de subvenciones (LGS),*

establece para considerar a una entrega dineraria como subvención» (consideración cuarta del dictamen 576/2019). Esta dicotomía tiene importantes consecuencias en el régimen jurídico de los premios.

I) Premios-No subvención.

Como ha señalado el Consell Jurídic Consultiu en reiteradas ocasiones (v.gr. dictámenes 706/2015 y 444/2016) el concepto de subvención se encuentra en el artículo 2.1 LGS. De acuerdo con este:

«Se entiende por subvención, a los efectos de esta Ley, toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:

a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.

b) Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.

c) Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública».

Pues bien, el premio será o no subvención, con independencia del nomen que se utilice, si reúne los caracteres del artículo 2.1 LGS. Por ello, como dije en su día el Consejo de Estado, en abstracto, los premios constituyen supuestos que *«podrían calificarse eventualmente de subvenciones en el sentido del artículo 2»* LGS (Consideración 5 C) del dictamen 1756/2003). Básicamente, dos son los elementos de la definición de subvención cuya ausencia permite excluir los premios del concepto legal de subvención: entrega dineraria y afectación de los fondos. También haremos una mención especial a los premios en especie y con cesión de derechos.

A) Entrega dineraria

Las subvenciones consisten en una *«disposición dineraria»* (artículo 2.1

LGS). Sin embargo, no todos los premios llevan aparejado la puesta a disposición de una cantidad de dinero. Estos premios sin entrega dineraria, por su carácter meramente honorífico, ni tienen la consideración de subvención y ni se rigen por la normativa reguladora de las subvenciones. Su marco jurídico es la norma que lo crea. Así ocurre con las distinciones en materia de protección civil que otorgue la Generalitat al amparo del Decreto 150/2014, de 19 de septiembre, del Consell.

Las medallas, galardones y felicitaciones previstas en este reglamento son las que la Generalitat concede «*en materia de protección civil, con la finalidad de distinguir a personas (...) y otras entidades que destaquen por sus actuaciones en la protección de personas, bienes y del medio ambiente, tanto a nivel preventivo como operativo*» (artículo 1 del Decreto 150/2014, del Consell). Al no conllevar una gratificación pecuniaria estos premios, legalmente, no son subvenciones. Por ello su otorgamiento únicamente ha de sujetarse –además de los principios generales del Derecho administrativo y las disposiciones del procedimiento administrativo común que les sean aplicables– al reglamento que los crea.

Hay que tener presente que la mayoría de los premios que concede la Generalitat no llevan aparejada remuneración económica alguna. Así sucede, entre otros, con las distinciones de la Generalitat al mérito cultural (Decreto 35/1986, de 10 de marzo, del Consell), mérito científico (Decreto 152/2010, de 1 de octubre, del Consell), mérito deportivo (Decreto 120/2014, de 18 de julio, del Consell), mérito empresarial y social (Decreto 131/2016, de 7 de octubre, del Consell), en reconocimiento a la lucha contra el terrorismo (Decreto 63/2009), por acciones en favor de la igualdad y para una sociedad más inclusiva (Decreto 132/2016, de 7 de octubre, del Consell), y a la aportación valenciana a la construcción de Europa (Decreto 129/2017, de 7 de octubre, del Consell). Tampoco tienen reconocido un emolumento los miembros de la Orden de Jaume I el Conqueridor, creada por el Decreto 12/2008, de 1 de febrero, del Consell.

B) Entrega en especie.

Puede suceder que el premio, además del reconocimiento personal, conlleve una entrega en especie, ya sea una estatua u otro elemento distintivo, el cual puede incluso ser realizado por un artista y tener un valor de mercado.

Este es el caso del premio Isabel Ferrer, creado por el Decreto 28/1999, de 16 de febrero, del Consell. Da visibilidad a las personas que «han

destacado por romper los prejuicios sociales y culturales que impiden a las mujeres ser iguales a los hombres o que hayan destacado por su labor en favor de la igualdad entre mujeres y hombres» y «el premio consistirá en una escultura acreditativa del Premio» (artículos 1 y 6 Decreto 28/1999, del Consell).

Con carácter general, los premios en especie –aun cuando tengan un valor económico cierto– no tienen la condición de subvención por no dar lugar a la entrega de una cantidad de dinero. Además, como recuerda el primer apartado de la disposición adicional quinta de la LGS, en DA 5 LGS, estas *«entregas a título gratuito de bienes y derechos se registrarán por la legislación patrimonial»* en cuanto a la cesión del premio. En cambio, *«la adquisición se someterá a la normativa sobre contratación de las Administraciones públicas»* (DA 5.3 LGS). El procedimiento de otorgamiento será el previsto por la norma que los crea.

Como excepción se les aplicará la LGS, en los términos previstos en la DA 5.2 LGS y el artículo 3 del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, aprobado por el RD 887/2006, de 21 de julio (RLGS), *«cuando la ayuda consista en la entrega de bienes, derechos o servicios cuya adquisición se realice con la finalidad exclusiva de entregarlos a un tercero»* (DA 5.2). Así sucederá con los bienes y derechos adquiridos ad hoc para entregarlos al beneficiario de la ayuda en especie.

C) Cesión de derechos.

Puede suceder que la concesión del premio, que en estos casos suele llevar aparejada una asignación económica, quede condicionada a la cesión de derecho de explotación de la obra literaria, artística, científica o técnica que ha motivado el galardón.

En estos supuestos, *«no existe una entrega de dinero a las beneficiarias por parte de la Administración sin recibir esta nada a cambio, sino que (...) la Administración recibe los derechos de las obras, pudiendo explotarlas y percibir, en su caso, sus beneficios, por lo que (...) no se cumple el requisito exigido por el artículo 2.1 letra a) de la Ley General de Subvenciones»* de realizar una entrega sin contraprestación (consideración 2.II del dictamen 486/2019).

D) Afectación de fondos.

Como ya señalase la exposición de motivos de la LGS «un elemento diferenciador que delimita el concepto de subvención de otros análogos: [es] la afectación de fondos públicos». En efecto, a juicio del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, «entre las modalidades de la actividad de fomento se encuentra la subvención caracterizada como una atribución patrimonial (...) con afectación inicial de dicha atribución patrimonial al desarrollo de una actividad del beneficiario, excluyéndose del concepto de subvención por omisión de este requisito los premios, primas o ayudas realizadas u otorgadas a posteriori» en los que no concorra dicha afectación (FJ 6 STSJ de Asturias 418/2004, de 20 de mayo).

Pues bien, es criterio del Consell Jurídic Consultiu que «en el supuesto de que no se cumpla alguno de los requisitos enumerados [en las letras a), b) y c) del artículo 2.1 LGS], el premio no podrá englobarse en el concepto de subvención, [a pesar de ello] (...) de acuerdo con la disposición adicional décima de la Ley General de Subvenciones (...), se regirá por el reglamento que regule su régimen especial y por las normas de la LGS que no se opongan a su especial naturaleza» (consideraciones 2.I y cuarta de los dictámenes 486/2019, y 576/2019). Esto es aplicable tanto a los premios en los que no exista una entrega dineraria como en los que falte la afectación de los fondos públicos.

En cambio, sí que tienen la consideración de subvenciones, entre otros premios, los otorgados por la Generalitat para promover el uso del valenciano en las fiestas de las Fallas, de la Magdalena, de las Hogueras y de Moros y Cristianos, convocados por la resolución de 31 de enero de 2020, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte (la resolución de 31 de enero de 2020, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte está publicada en el Diari Oficial de 6 de febrero de 2020. Las subvenciones que contiene, que se ajustan a las bases de la Orden 90/2016, de 27 de diciembre, de la Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, asignan una cantidad de dinero decreciente en función de un orden de prelación entre los premiados para cada una de las modalidades). Las cantidades entregadas están vinculadas a la edición de los libros promocionales de estas fiestas. Esta circunstancia, como se verá a continuación, hace que les sea aplicable la normativa de subvenciones.

II) Premios-Subvención.

Los premios únicamente aparecen citados en dos ocasiones en la LGS: en el artículo 4 a) para excluirlos de su ámbito de aplicación de la

norma; y en la disposición adicional décima, para permitir el establecimiento de un régimen ad hoc. Esta última disposición, además, carece de carácter básico.

El artículo 4 a) LGS, excluye de su ámbito de aplicación, a pesar de entrar dentro de la categoría de subvención, a los *«los premios que se otorguen sin la previa solicitud del beneficiario»*.

La DA 10 LGS, bajo la rúbrica premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, dispone que *«reglamentariamente se establecerá el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse al contenido de esta ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable»*.

La parquedad de regulación, hace necesaria una labor de interpretación jurídica para determinar el régimen jurídico de los premios-subvención. En esta operación ha de distinguirse los premios que se otorgan sin solicitud del beneficiario de los que requiere esta petición.

A) Premios otorgados sin previa petición del beneficiario.

Los apartados 2, 3 y 4 del artículo 2 LGS, enumeran ciertas entregas pecuniarias que no tienen el carácter de subvención porque no se ajustan a la definición legal del artículo 2.1 LGS. Entre otros supuestos, la LGS señala *«las prestaciones contributivas y no contributivas del Sistema de la Seguridad Social»*, *«las prestaciones reconocidas por el Fondo de Garantía Salarial»* y *«los beneficios fiscales y beneficios en la cotización a la Seguridad Social»* (artículo 2.4 a), f) y g) LGS).

Por su parte, el artículo 4 LGS cita determinadas disposiciones dinerarias, que a pesar de tener encaje en la definición legal de subvención, quedan excluidas del ámbito de aplicación de la LGS por decisión expresa de las Cortes Generales. Este es el caso de los premios otorgados sin previa solicitud del interesado y determinadas subvenciones a partidos políticos.

«La referida exclusión no supone que no se trate de subvenciones, sino que la propia norma los excluye de su ámbito de aplicación, de manera que no se rigen por ella» (consideración 2.1 del dictamen 486/2019, de 23 de julio). Según dijera el Consejo de Estado al informar en antepro-

yecto de la LGS, las entregas del artículo 4 LGS «*son verdaderas exclusiones (en la medida en que son supuestos que podrían eventualmente calificarse de subvenciones en el sentido del artículo 2 [LGS], pero que no quedan sujetas a la nueva Ley por disponer de una normativa específica)*» consideración 5 del dictamen 1756/2003).

Ocurre sin embargo, que mientras las subvenciones a partidos políticos tienen una regulación propia –i.e. Leyes Orgánicas 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general y 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos– los premios no. Ante esta situación de vacío legal es necesario señalar una normativa a la que deban someterse los premios-subvención otorgados sin previa solicitud del beneficiario.

La falta de una regulación ad hoc conlleva que la concesión de premios-subvención sin la previa solicitud del beneficiario se tenga que regir, en parte, por la LGS. «*Ante la ausencia de normativa autonómica específica que regule estos premios, y ante el vacío legal existente en esta materia, este Consell estima que resultaría de aplicación analógica la disposición adicional décima, por lo que resultarán aplicables los preceptos de la Ley General de Subvenciones que no se opongan a la naturaleza de los premios*» (consideración 2.2 del dictamen 486/2019). La DA 10 LGS es analizada a continuación.

En definitiva, los premios-subvención, aun cuando no se exija la previa solicitud del beneficiario, están sometidos a la LGS con ciertas modulaciones, al menos mientras no se apruebe una regulación específica. La razón de ser es bien sencilla: estamos ante un supuesto que conceptualmente encaja dentro del concepto de subvención, pero que por razones de política legislativa ha sido excluida del ámbito de aplicación de la LGS.

B) Premios otorgados a instancias del beneficiario

A los premios otorgados previa solicitud del interesado les resulta aplicable, con carácter supletorio, la DA 10 LGS. Lo impone la cláusula de supletoriedad de derecho estatal del artículo 149.3 de la Constitución. La DA 10 LGS remite al desarrollo reglamentario la fijación de un régimen jurídico especial para los premios, el cual «*deberá ajustarse al contenido de esta ley, salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable*».

Por ello, «*los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza [a que se refiere la DA 10 LGS] constituyen unas sub-*

venciones secundum quid, de carácter especial, a las que solo se aplican la regulación general de las subvenciones de forma fragmentaria, como se reconoce en la disposición adicional décima de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que habilita a las disposiciones reglamentarias para que establezcan el régimen especial aplicable al otorgamiento de los premios educativos, culturales, científicos o de cualquier otra naturaleza, que deberá ajustarse a la propia regulación legal salvo en aquellos aspectos en los que, por la especial naturaleza de las subvenciones, no resulte aplicable» (consideración tercera del dictamen 428/2019, de 3 de julio).

«Ahora bien, ni el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la LGS (RLGS), ni la legislación de desarrollo del título X de la Ley 1/2015, de 6 de febrero, de la Generalitat, de hacienda pública, del sector público instrumental y de subvenciones (LHP), han hecho uso de esta facultad y no contienen mención alguna a los premios» (consideración cuarta del dictamen del Consell Jurídic Consultiu 576/2019). Por esta razón, los premios-subvención otorgados previa petición del beneficiario se rigen, con ciertas modulaciones, por la normativa reguladora de las subvenciones, tanto básica como autonómica de desarrollo.

En definitiva, la falta de una regulación *ad hoc* conlleva que la concesión de premios se tenga que regir por la Ley General de Subvenciones, tanto si se exige la previa solicitud del beneficiario, como en caso contrario.

—

IV

REVERSIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO: CUESTIONES QUE PLANTEA

En el Dictamen 83 de 2019, el Consell volvió a pronunciarse sobre una cuestión que ya había tratado en otros dos dictámenes del año 2018, la relativa a los efectos que produce la reversión de un servicio público tras finalizar la concesión del mismo a la empresa privada.

Los dos dictámenes del año 2018, el 150 y el 681, se habían emitido en relación con dos proyectos normativos: el proyecto de Decreto por el que se regulan los efectos de la extinción del contrato de gestión de servicio público por concesión del Departamento de Salud de La Ribera, en materia de personal (Dictamen 150). Y el Anteproyecto de Ley de la Generalitat de Medidas Fiscales, Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat, que en su artículo 40 pretendía la modificación de la disposición adicional Novena de la Ley 21/2017, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, y en su artículo 57 pretendía añadir una Disposición Adicional Tercera a la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat, para regular la incorporación de personal laboral “a extinguir” en las entidades del sector público instrumental de la Generalitat, excluidos organismos autónomos y consorcios (Dictamen 681).

El Dictamen número 83 del año 2019, en cambio, se emitió en respuesta a una consulta facultativa formulada por la Conselleria competente en sanidad, sobre los efectos que produciría la reversión derivada de la extinción de un contrato de gestión de servicios públicos, mediante concierto, para la realización de las técnicas de diagnóstico por imagen mediante equipos de resonancia magnética, suscrito en el año 2008 por la referida Conselleria y una Unión Temporal de Empresas. El referido contrato contenía la siguiente previsión: *«el servicio revertirá a la Administración, debiendo el contratista entregar las obras e instalaciones a que esté obligado de acuerdo al presente contrato y en el estado de conservación y funcionamiento adecuados»*.

La autoridad consultante sometió a este Órgano consultivo, en síntesis, las siguientes cuestiones: si, tras la finalización del contrato y la reversión, se producía una sucesión de empresa; y, en caso de producirse la sucesión de empresa, cuál era la forma en que debía integrarse el personal subrogado y las condiciones en que debía integrarse.

A ambas cuestiones dio respuesta el Consell, en el dictamen a que venimos refiriéndonos, en los siguientes términos:

1) Sucesión de empresa.

a) Supuestos en que puede producirse.

Sobre la primera de las cuestiones planteadas, es decir, si la reversión del servicio público a la administración comportaba una sucesión de empresa, la respuesta del Consell fue afirmativa.

Para llegar a dicha conclusión, el Consell analiza, en primer lugar, las previsiones contenidas en la normativa de contratación pública y, en concreto, lo que dispone el artículo 130.3 de la vigente Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), conforme al cual, cuando una Administración Pública decide prestar directamente un servicio que hasta la fecha venía siendo prestado por un operador económico, queda obligada a la subrogación si así lo establece «una norma legal, un convenio colectivo o un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general».

Considera el Consell que la referencia de dicho precepto a «una norma legal» remite a la aplicación de las consecuencias jurídicas derivadas de la Directiva 2001/23 y del artículo 44 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, referidos a la sucesión de empresas, afirmándose que el hecho de que la Administración recupere la prestación de un servicio y tome la posición de empleador no supone la inaplicación de la Directiva, ni del artículo 44 TRET, si bien tampoco implica que la subrogación se produzca de manera automática, debiendo cumplirse, para ello, los requisitos que exigen la legislación básica y el derecho comunitario.

En relación con el segundo de los supuestos a que se refiere el artículo 130.3 de la LCSP, que la sucesión venga establecida por un convenio colectivo, el Consell señala que es posible que los convenios colectivos sectoriales recojan en sus disposiciones la subrogación para que se aplique para aquellos supuestos en los que no concurren los requisitos

objetivos y subjetivos del artículo 44 TRET, si bien, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, la obligación de subrogar al personal en virtud del convenio colectivo no puede ser impuesta a una Administración que no ha negociado dicho convenio.

Y el tercer supuesto de subrogación que plantea el art. 130.3 LCSP es mediante un acuerdo de negociación colectiva de eficacia general.

b) En concreto, el supuesto contemplado en el artículo 44 TRET.

En el dictamen se recuerda que la regulación contenida en dicho precepto legal es consecuencia de la normativa europea recogida en la Directiva 2001/23/CE, de 12 de marzo, sobre el mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspaso de empresas (DOCE, de 22 de marzo de 2001).

El Consell reitera lo que ya declaró en los dictámenes 150 y 681/2018: el artículo 44 TRET se aplica también, aunque expresamente no lo disponga, a las Administraciones Públicas y resto de entidades del sector público, tal y como lo han considerado los tribunales españoles y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y como resulta de la Directiva 2001/23 traspuesta por dicho precepto, si bien la sucesión de empresa no es una consecuencia jurídica automática, pues resulta imprescindible cumplir las exigencias recogidas en aquel artículo: que se lleve a cabo la transmisión de una entidad económica que mantenga su identidad, entendida como un conjunto de medios organizados a fin de llevar a cabo una actividad económica, esencial o accesoria, lo que impone analizar el tipo de actividad que se va a prestar de forma directa por la Administración.

Si la actividad descansa fundamentalmente en medios materiales y la Administración recupera los elementos esenciales o bienes indispensables para la prestación del servicio, se aplicarán las consecuencias jurídicas de la sucesión de empresas del art. 44 TRET, incluso aunque los bienes que recupere la Administración sean de su propiedad y haya cedido su uso de forma temporal a la empresa saliente.

Y si la actividad que se recupera descansa fundamentalmente en la mano de obra, como sucede en el sector de la limpieza, la sucesión tendrá lugar cuando la Administración se subrogue en una cantidad significativa de contratos de la empresa anterior.

Es decir, como señala el TJUE, la transmisión se ha producir respecto de un conjunto organizado e individualizado de medios de producción con capacidad para continuar la explotación y, además, es necesario que se produzca la continuidad de la actividad o servicio.

Trasladando los anteriores razonamientos al supuesto concreto que era objeto de la consulta formulada, el Consell concluyó que puede mantenerse la existencia de una sucesión de empresa tras la reversión del servicio público de resonancia magnética prestado por la empresa privada, con la consiguiente obligación de proceder a la subrogación del personal afectado por dicha sucesión, sin perjuicio del derecho de opción que corresponde a los trabajadores afectados entre continuar en la empresa contratista o pasar subrogados a la Administración.

2.- Incorporación a la administración del personal afectado por la reversión del servicio público.

El Consell recuerda que es esta una cuestión compleja como consecuencia de la insatisfactoria respuesta que a la misma ha dado la legislación estatal y la consecuente dificultad de cómo hacer compatibles los principios de acceso al empleo público (publicidad, mérito y capacidad) y el principio de estabilidad en el empleo del personal afectado por dichos procesos, dignos los dos de la misma protección y recogidos en la Constitución (artículos 103 y 40 CE).

Cuando la Administración decide prestar directamente el servicio público sin acudir –tras la extinción de la concesión o contrato– a una nueva licitación, se produce una colisión entre dos sectores del ordenamiento jurídico que determina que la reversión de los servicios públicos no esté exenta de conflictividad. La ausencia de una regulación legal estatal que precise el estatuto jurídico de este tipo de personal subrogado propicia la generación de distintos conflictos jurídicos del personal subrogado con las Administraciones Públicas.

Recuerda el Consell que los tribunales y la doctrina han intentado solucionar la situación en que queda el personal subrogado con dos figuras jurídicas, la de «*personal laboral indefinido no fijo*» y la de «*personal a extinguir*», aunque ninguna de las dos está exenta de controversia jurídica.

La figura del «*personal indefinido no fijo*» exige que la subrogación sea impuesta por los tribunales del orden jurisdiccional social, no siendo

aplicable a las sociedades mercantiles de capital público. Además, la sucesión de empresas no puede implicar una novación objetiva, mediante la transformación del tipo de relación laboral que el personal mantiene con el contratista anterior.

Por su parte, la figura del «*personal a extinguir*», carente de regulación en la legislación estatal, queda avalada por la previsión normativa contenida en el artículo 7.4 de la Ley 10/2014, de Sanidad de la Comunitat Valenciana.

El personal subrogado, salvo pacto en contrario, seguirá sujeto al contrato laboral y al convenio colectivo vigente, y con la misma vigencia y condiciones (estabilidad laboral, condiciones laborales, retribuciones, etc.), a las que estaba sujeto al tiempo de acordarse la subrogación legal.

Para finalizar, el Consell formula dos recomendaciones de carácter general a la Administración Pública que decida proceder a la reversión del servicio público:

1.- Es necesario que en el expediente de reversión se incorporen los informes técnicos en los que, con base en datos, criterios y parámetros objetivos, se justifique la necesidad y conveniencia de la citada reversión y su gestión directa por parte de la Administración Pública, y no solo desde el punto de vista social, sino también desde el punto de vista presupuestario y de estabilidad económica.

2.- El acuerdo de proceder a la subrogación del personal, aunque revista la forma de “Decreto”, no es una disposición de carácter general o reglamento, sino un acto no normativo que se halla sujeto al derecho laboral y sometido al control del orden jurisdiccional social.

■

V

LOS INCENTIVOS POR JUBILACIÓN ANTICIPADA DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El Consell ha analizado durante el año 2019, a raíz de varias consultas facultativas planteadas por Ayuntamientos, la cuestión de la legalidad de las denominadas ayudas por la jubilación anticipada de trabajadores públicos.

La situación de base es la siguiente: un Ayuntamiento por convenio colectivo reconoce a sus trabajadores el derecho a percibir una determinada cantidad al jubilarse anticipadamente y ante las solicitudes concretas se plantea su legalidad y la posibilidad de dejar los convenios inaplicados de forma unilateral a la vista de la jurisprudencia reciente sobre tales medidas.

Las preguntas formuladas a este Consell hacen necesario el análisis de las siguientes cuestiones: en primer lugar la posibilidad legal de incentivar la jubilación anticipada; en segundo lugar su naturaleza jurídica; y en tercer lugar la naturaleza jurídica de los convenios colectivos cuando regulan las condiciones de trabajo de personal público.

1.- Posibilidad legal de incentivar la jubilación anticipada.

La posibilidad de incentivar la jubilación anticipada tiene su origen en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, cuya Disposición Adicional 21^a expresa que *«Las comunidades autónomas y las corporaciones locales, de acuerdo con su capacidad de auto organización, podrán adoptar, además de Planes de empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades, que podrán incluir todas o alguna de las medidas mencionadas en los apartados 2 y 3 art. 18 de la presente ley, así como incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada»*.

Así el precepto, en ejercicio de la capacidad de autoorganización de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, les permite adoptar determinadas medidas de racionalización de sus recursos humanos y

entre ellas de forma expresa reconoce la posibilidad de incentivar la jubilación anticipada.

Ahora bien, partiendo de la posibilidad de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales de incentivar la jubilación anticipada de su personal, debe tenerse en cuenta que se trata de medidas que se deben adoptar como instrumentos de racionalización de sus recursos humanos, lo que supone que no se pueden adoptar de manera general, sino únicamente cuando sea necesarios como instrumento que cumple una finalidad determinada; racionalizar los recursos humanos públicos.

En este sentido los dictámenes 190/2019, 684/2019 y 65/2020 afirmaron que *«los premios para incentivar la jubilación anticipada se enmarcarían dentro de programas de racionalización de los recursos humanos, en función de las necesidades de la Corporación, no como un premio a favor de su personal, sino como una medida cuya finalidad será la reducción del personal en una plantilla sobredimensionada.»*

La posibilidad de negociar la percepción por el trabajador de una determinada cantidad por jubilarse de forma anticipada estaría admitida en el artículo 82. G) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público.

Así, la sentencia 20 diciembre de 2013 del Tribunal Supremo expresa que *«no están excluidas de la negociación que contempla el artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público (actualmente contempladas en el artículo 82.g) del Real Decreto Legislativo 5/2015 ya citado) las cuestiones relacionadas con las clases pasivas ni con los funcionarios jubilados»*

2.- Naturaleza de los incentivos a la jubilación anticipada.

Resulta determinante, por sus consecuencias, como se verá más adelante, analizar si este tipo de medidas tiene carácter social o carácter económico.

Esta cuestión ha sido objeto de análisis por los tribunales sin que exista unidad de criterio.

El Tribunal Supremo en la Sentencia de 20 de diciembre de 2013 considera que este tipo de medidas no retribuyen la prestación de servicios sino el auxilio de los empleados en determinadas situaciones de necesidad, lo que les otorga el carácter de medida asistencial.

Así la referida Sentencia señala lo siguiente:

«Toda medida de acción social, como lo son las previstas en los artículos 27, 28, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 58 y 60 del Acuerdo sobre Personal Funcionario impugnados por el Abogado del Estado, tiene un coste económico, pero ello no conlleva la necesidad de considerarlas retribuciones porque su razón de ser y su régimen de devengo es muy diferente.

Las retribuciones son la contraprestación directa del trabajo profesional desarrollado, y se devengan por la totalidad de los empleados públicos con regularidad periódica en un mismo importe; mientras que las medidas de acción social no son compensación del trabajo realizado sino protección o ayuda de carácter asistencial, que se generan o devengan cuando se producen contingencias que colocan al beneficiario en una singular o desigual situación de necesidad. La propia regulación tributaria en materia de IRPF viene a admitir la diferencia entre una y otras, pues si bien señala que los rendimientos del trabajo son un componente de la renta gravada, dentro de ese concepto genérico separa lo que son propiamente retribuciones (sueldos y salarios) y lo que constituyen otras clases de devengos económicos o prestaciones provenientes del trabajo. Y hay una última razón nada desdeñable: toda medida de acción social tiene un coste económico, como ya se ha adelantado, por lo que equipararla con las retribuciones comportaría vaciar de contenido esta diferenciada materia negociable que señala la ley.

Es cierto que la falta de una regulación más detallada del contenido de estas medidas ha suscitado dudas sobre la identificación de las mismas, y ha generado por ello pronunciamientos de esta Sala no siempre coincidentes. Mas la posible contradicción debe decidirse por la actual solución con base en las razones que acaban de apuntarse.»

Por otra parte la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2018 afirma su carácter retributivo y, por tanto, son conceptos no permitidos por la normativa en materia de retribuciones de los funcionarios públicos.

Así la Sentencia expresa lo siguiente:

«Desde luego, como dice la sentencia de 20 de diciembre de 2013 (casación n.º 7680), no están excluidas de la negociación que contempla el artículo 37 del Estatuto Básico del Empleado Público las cuestiones

relacionadas con las clases pasivas ni con los funcionarios jubilados. Es igualmente verdad que toda medida asistencial puede comportar costes económicos y que eso no significa que deban ser consideradas todas retribuciones. No obstante, entiende la Sala que los premios de jubilación previstos en los artículos 21 y 22 del Acuerdo de 26 de abril de 2011 del pleno del Ayuntamiento de Icod de Los Vinos no son medidas asistenciales.

Se trata de remuneraciones distintas de las previstas para los funcionarios de las corporaciones locales por la legislación básica del Estado. Se debe reparar en que estos premios no responden a una contingencia o infortunio sobrevenidos sino que se devengan simplemente por la extinción de la relación de servicio funcional cuando se alcanza la edad de la jubilación forzosa o la necesaria para obtener la jubilación anticipada. No se dirigen pues a compensar circunstancias sobrevenidas de la naturaleza de las que inspiran las medidas asistenciales –esto es, determinantes de una situación de desigualdad– sino que asocian a un supuesto natural, conocido e inevitable de la relación funcional, por lo demás no específico del Ayuntamiento de Icod de Los Vinos sino común a toda la función pública, una gratificación.

Suponen, pues, una alteración del régimen retributivo de los funcionarios de las Administraciones Locales que carece de cobertura legal y de justificación y vulnera los preceptos invocados por el Gobierno de Canarias: los artículos 93 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, 153 del Real Decreto Legislativo 781/1986, y 1.2 del Real Decreto 861/1986 (RCL 1986, 1368). Así, pues, el motivo debe ser estimado y la sentencia (JUR 2015, 213456) recurrida anulada.»

A la vista de las Sentencias transcritas se observa la relevancia de la naturaleza jurídica de estas medidas, pues otorgarles carácter retributivo supondría la posibilidad de ser anuladas por los tribunales, al no estar contempladas en ninguno de los supuestos remuneratorios de la legislación básica estatal.

En relación a esta cuestión, este Consell en los dictámenes 190/2019, 684/2019 y 65/2020 afirma el carácter retributivo de este tipo de medidas señalando lo siguiente:

«Atendiendo al carácter de la medida estudiada, que se percibe por la extinción del contrato de trabajo al llegar a una determinada edad y

que no responde a una situación de necesidad o desigualdad propia de las medidas asistenciales, este Consell entiende que se trata de una medida retributiva que además no se enmarca en ningún supuesto de reorganización de personal del Ayuntamiento, sino que se prevé en cualquier momento para el personal laboral que se jubile de forma anticipada, por lo que debe reconocerse, al igual que se afirma en la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 2018, su carácter de retribución, estando sujeta a las limitaciones señaladas en el artículo 18 de la Ley de Presupuestos citada.»

En los referidos dictámenes, se tiene en consideración las circunstancias concretas en las que se conceden las medidas previstas en los Convenios del personal de los Ayuntamientos consultantes, siendo determinante que se concedan por la extinción de un contrato, al llegar a determinada edad sin responder a ninguna situación de necesidad, para llegar, al igual que el Tribunal Supremo en la Sentencia de 20 de marzo de 2018, a la conclusión de que tienen carácter retributivo.

Ello no supone que la totalidad de medidas de este tipo contempladas en los convenios colectivos tengan carácter retributivo, deberá estudiarse cada una de ellas y los requisitos fijados para su reconocimiento para poder analizar su carácter retributivo o social.

Por otra parte los dictámenes 190/2019, 684/2019 y 65/2020 afirmaron que es incuestionable el carácter económico de estos premios y, por ello, su repercusión presupuestaria, por lo que el derecho al cobro de la cantidad que corresponda estará limitado al cumplimiento de lo señalado en las respectivas leyes de presupuestos vigentes en el momento de su solicitud.

3. Naturaleza jurídica de los convenios colectivos cuando regulan las condiciones del personal público.

Los Ayuntamientos consultantes efectuaron consultas facultativas planteando a este Consell si los artículos de los Convenios sobre los que se consulta y que reconocen el derecho de los trabajadores a percibir una cantidad al jubilarse anticipadamente, siguen vigentes y aplicables hasta que se produzca su anulación expresa, o si bien podría la Administración proceder directamente a su inaplicación teniendo en cuenta los recientes pronunciamientos judiciales que las consideran retribuciones y que por ello anulan los preceptos de los convenios impugnados.

El estudio de esta cuestión debe hacerse teniendo en cuenta las distintas clases de personal al servicio de los Ayuntamientos, de manera que podemos estar ante un convenio que regule las condiciones del personal laboral, ante un convenio que regule las condiciones de trabajo del personal funcionario o que regule las de ambos.

Como se verá posteriormente, resulta importante hacer esta diferencia debido a las consecuencias que tendrá a la hora de determinar ante qué jurisdicción deben recurrirse los acuerdos fijados en los referidos convenios.

Analizaremos en primer lugar cuando se trata de un convenio que regula las condiciones de trabajo del personal laboral.

Los convenios colectivos son acuerdos que emanan de la negociación colectiva, suscritos por los representantes de los trabajadores y empresarios, en este caso el Ayuntamiento afectado, que fijan durante el tiempo de su vigencia, entre otras cosas, las condiciones de trabajo y los derechos y obligaciones de los trabajadores.

Los Convenios Colectivos se encuentran regulados en el Título III del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, cuyo artículo 82, relativo a su concepto, señala lo siguiente:

*«1. Los convenios colectivos, como resultado de la negociación desarrollada por los representantes de los trabajadores y de los empresarios, constituyen la expresión del acuerdo libremente adoptado por ellos en virtud de su autonomía colectiva.
(...)»*

3. Los convenios colectivos regulados por esta ley obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia.»

De acuerdo con el precepto transcrito los convenios colectivos regulados por esta ley obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia. Por ello, ante la pregunta planteada por los Ayuntamientos consultantes el Consell Jurídic Consultiu expresó que estando vigente el Convenio no puede ser inaplicable basándose en un pronunciamiento judicial que no se refiere a él.

Así en el Dictamen 190/2019 se concluyó que *«estando vigente el Convenio sobre condiciones de trabajo del Personal Laboral al servicio del Ayuntamiento de Onil, el Ayuntamiento deberá aplicar el artículo 45 sin que pueda, de forma unilateral y con base en una Sentencia del Tribunal Supremo que no se refiere al Convenio estudiado sino a otro que nada tiene que ver con este, dejar inaplicado el precepto afectado.»*

Y concluye expresando que salvo que el convenio sea anulado de forma expresa deberá continuar aplicándolo, debiendo acudir a la jurisdicción competente para proceder a su impugnación, siendo esta jurisdicción la social al tratarse de un convenio colectivo o impugnar el convenio a través del procedimiento especial de conflicto colectivo.(SSTS 4/12/2000, 25/05/2002, 17/02 y 1/09/2004).

En este sentido el Dictamen 190/2019 señaló lo siguiente:

«En relación a la validez de los Convenios Colectivos el artículo 90.5 del Estatuto de los Trabajadores expresa que “Si la autoridad laboral estimase que algún convenio conculca la legalidad vigente o lesiona gravemente el interés de terceros, se dirigirá de oficio a la jurisdicción social, la cual resolverá sobre las posibles deficiencias previa audiencia de las partes, conforme a lo establecido en la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social”.

Y en este sentido se pronuncia el Consejo Consultivo de Canarias, que en el Dictamen 309/2013 expresó que *«no estamos ante un acto dictado en el ejercicio de una potestad administrativa, sino ante unos Acuerdos de la Administración Local sujetos al derecho laboral. La revisión de oficio debe recaer sobre actos dictados por una Administración sobre materia cuyo contenido sea administrativo y, en este caso, no lo es porque aunque son actos de una Administración pública derivan de un Convenio Colectivo cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción social. Ya como ha señalado el Tribunal Supremo corresponde a este orden jurisdiccional conocer de las impugnaciones de los convenios colectivos por razón de los incrementos salariales en ellos previstos, sin que concurren circunstancias excepcionales que justifiquen una solución distinta. Por lo tanto, no procede revisar los actos de la Corporación Local de mera ejecución de disposiciones derivadas de un Convenio Colectivo, sino que, atendiendo al objeto sobre el que versa la materia, deberían aplicarse las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado.»*

En segundo lugar procede analizar cuando se trata de un convenio que regula las condiciones de trabajo del personal funcionario.

El derecho a la negociación colectiva de los funcionarios se encuentra reconocido en el artículo 149 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Función Pública de la Comunidad Valenciana que señala lo siguiente:

«El personal empleado público tiene derecho a la representación, a la negociación colectiva para la determinación de sus condiciones de trabajo y a la participación institucional, de conformidad con la legislación básica estatal y lo dispuesto en el presente título. En el caso del personal laboral, el ejercicio de estos derechos se regirá por la normativa de este carácter, sin perjuicio de aquellos preceptos que de forma expresa le sean de aplicación.»

Y el artículo 154 de la citada Ley se remite a la legislación básica estatal señalando que *«Los pactos y acuerdos, se ajustarán al régimen establecido en la legislación básica estatal»*.

A nivel estatal es el artículo 15 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público el que reconoce, como derecho individual ejercido colectivamente de los empleados públicos, la negociación colectiva y a la participación en la determinación condiciones de trabajo.

Y el artículo 33 del Estatuto Básico del Empleado Público expresa lo siguiente:

«1. La negociación colectiva de condiciones de trabajo de los funcionarios públicos que estará sujeta a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia, se efectuará mediante el ejercicio de la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales en los artículos 6.3.c) ; 7.1 y 7.2 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto (RCL 1985, 1980) , de Libertad Sindical, y lo previsto en este capítulo.»

Tal y como señala el precepto transcrito los acuerdos fruto de la negociación colectiva están sujetos al principio de obligatoriedad, por ello también en este caso debe concluirse que lo pactado resulta de obligado cumplimiento para la administración, sin que pueda dejarlo inaplicado de forma unilateral o basándose en una sentencia que anula

otro convenio diferente, debiendo proceder a la impugnación del convenio si considera que infringe la legalidad vigente.

Así el Dictamen 65/2020 expresó que *«estando vigente el Acuerdo estudiado sobre condiciones de trabajo del Personal Funcionario al servicio del Ayuntamiento de Vila-Real, el Ayuntamiento deberá aplicar el artículo 14 sin que pueda, de forma unilateral y con base en Sentencias del Tribunal Supremo que no se refieren al Convenio estudiado sino a otro que nada tiene que ver con este, dejar inaplicado el precepto afectado.*

En el caso de que el Ayuntamiento considere que el artículo 14 vulnera la legislación vigente podrá proceder a su impugnación ante la jurisdicción competente.

En relación a esta cuestión, al tratarse de un acuerdo que regula las condiciones de trabajo del personal funcionario del Ayuntamiento y en virtud del artículo 9.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la función de control de la legalidad de los pactos y acuerdos está atribuida a la jurisdicción contenciosa administrativa.»

Por tanto, cuando el Convenio que se quiere impugnar afecte a personal funcionario la jurisdicción competente será la contenciosa administrativa.

En cualquier caso, debe concluirse, que tanto si se trata de preceptos de convenios que regulan las condiciones de trabajo de personal laboral o de personal funcionario, en ambos casos tienen carácter obligatorio para la Administración, concluyendo los dictámenes 190/2019, 684/2019 y 65/2020 la imposibilidad de proceder a su inaplicación de forma unilateral, siendo necesaria su impugnación para poder declararlos nulos.

VI

LA RECLAMACIÓN DE HONORARIOS PROFESIONALES A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

I. Principios generales de la responsabilidad patrimonial.

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas responde, en nuestro sistema, al principio consagrado en los artículos 106.2 y concordantes de la Constitución Española, y configurada en el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hoy recogido en el artículo 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Así el artículo 106.2 de la Constitución prevé la responsabilidad patrimonial de la Administración solo cuando el daño es imputable al funcionamiento de los servicios públicos y cuando el particular sufre una lesión efectiva.

La jurisprudencia viene reiteradamente exigiendo para apreciar responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar y que sea real, concreto y susceptible de evaluación económica, que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, existiendo una relación de causa efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor. En los términos empleados por el legislador, debe tratarse de un daño que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley (artículo 141, apartado 1, de la Ley 30/1992).

Es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del mismo, pesando sobre la reclamante la carga de la misma debiendo interponer la reclamación, dentro del plazo de un año que prescribe el artículo 67 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

El nexo causal, que tendrá que ser apreciado de forma casuística, exige según doctrina ya consolidada y tradicional del Tribunal Supremo, que sea directo, inmediato y exclusivo, acorde a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 40/20015, 1 de octubre.

El supuesto que vamos a analizar es el de la reclamación instada ejercitando la acción de responsabilidad patrimonial por el quebranto económico derivado de los gastos de letrado en un procedimiento económico administrativo, o las costas procesales de un procedimiento contencioso administrativo, del que ha resultado la anulación de un acto de la Administración.

II. Gastos procesales devengados en el procedimiento económico administrativo.

No ha sido pacífica ni unánime la Jurisprudencia en la cuestión de la indemnización por los honorarios de Letrado devengados en los procedimientos seguidos para la anulación de un acto administrativo.

El Tribunal Supremo reconoció, en su sentencia de 18 de marzo de 2000, que no ha recibido una respuesta jurisprudencial uniforme, y que *«debemos diferenciar los gastos habidos en la vía administrativa previa de las costas causadas en los procesos judiciales: Respecto de los primeros, al no existir una norma específica para su atribución y pago, consideramos que procede incluirlos como uno de los posibles conceptos indemnizables al ser declarada la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de la anulación de sus actos o disposiciones...»*

En principio nada obsta a que puedan considerarse indemnizables estos gastos por la vía de la declaración de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Una primera tesis consideraba que, ganada la reclamación en la vía económico-administrativa siempre hay que indemnizar los gastos de abogado, pues tal doctrina considera el éxito de la pretensión demostrativo del carácter imprescindible que tuvo la asistencia letrada, siempre técnicamente compleja y consecuentemente, no puede pedirle al administrado, que soporte los gastos causados por tal asistencia cuando su pretensión ha sido completamente estimada.

La nueva línea jurisprudencial estima que no procede considerar anti-jurídico el detrimento patrimonial sufrido por un ciudadano que retri-

buye al profesional que le asiste para impugnar un acto de la Administración tributaria por el sólo hecho de su anulación en la vía, si este (el acto) se mantiene dentro de unos márgenes razonados, no bastando con la mera anulación para que nazca el deber de reparar, sino que la lesión puede calificarse de antijurídica y, por ende resarcible, únicamente si concurre un plus, consistente en la ausencia de motivación y en la falta de racionalidad del acto administrativo .

Las sentencias del Tribunal Supremo de 14 de julio y 22 de septiembre de 2008, que resuelven sendos recursos de casación para la unificación de doctrina, señalan que cuando un obligado tributario, valiéndose de un asesoramiento específico y retribuido, obtiene de la Administración, bien en la vía de gestión, bien en la económico-administrativa, la anulación de un acto que le afecta, ha de soportar el detrimento patrimonial que la retribución comporta si la actuación administrativa frente a la que ha reaccionado se produce dentro de los márgenes ordinarios o de los estándares esperables de una organización pública que debe servir los intereses generales, con objetividad, efectividad y pleno sometimiento a la ley y al derecho, eludiendo todo atisbo de arbitrariedad. Y estiman que, para apreciar la antijuridicidad del perjuicio, hay que tener en cuenta "elementos de muy diversa factura", que van desde el tipo de potestad que ejercita la Administración en el caso concreto, hasta las concretas características personales del afectado por la actuación administrativa

En este mismo sentido el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª en Sentencia de 1 diciembre 2009 recaída en el recurso de casación para unificación de doctrina , reitera la doctrina vertida en la sentencia de 14 de julio de 2008 zanjando la controversia sobre la divergencia acontecida en pronunciamientos de la antedicha Sección incidiendo:

«...Pues bien, nadie discute que en los supuestos analizados por las sentencias en conflicto, la Administración tributaria causó un daño patrimonial real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado en los administrados, quienes reclamaron en el plazo de un año, conforme preceptúa el artículo 142, apartado 5, de la Ley 30/1992. La discrepancia y el punto de inflexión, determinante del cambio de doctrina y que ha provocado este recurso para su unificación, se encuentra en la apreciación del requisito de la lesión, que ha de ser antijurídica (...)

Ya en dicho análisis, la primera conclusión que se ha de sentar, sobre la que también existe acuerdo, consiste en que la antijuridicidad de la

*lesión no desaparece por la circunstancia de que para actuar ante los órganos tributarios de gestión o de revisión no resulte preceptiva la asistencia letrada,
(...)*

En resumen, y de este modo avanzamos hacia la resolución del dilema, cuando un obligado tributario, valiéndose de un asesoramiento específico y retribuido, obtiene de la Administración, bien en la vía de gestión, bien en la económico administrativa, la anulación de un acto que le afecta, ha de soportar el detrimento patrimonial que la retribución comporta si la actuación administrativa frente a la que ha reaccionado se produce dentro de los márgenes ordinarios o de los estándares esperables de una organización pública que debe servir los intereses generales, con objetividad, efectividad y pleno sometimiento a la ley y al derecho, eludiendo todo atisbo de arbitrariedad (artículos 103, apartado 1, y 9, apartado 3, de la Constitución)

(...) En la descripción de la posición del administrado frente a una lesión, al objeto de calificarla como antijurídica y, por consiguiente, de resarcible, intervienen también matices personales, que coadyuvan a perfilarla, sin que por ello se introduzca ningún "tinte subjetivista" en la construcción de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. No existe "igualitarismo" en este ámbito, pues ante una misma realidad no todos los sujetos se sitúan en igual posición.

Parece tan evidente que resulta superfluo subrayarlo: no puede equipararse a los efectos de analizar si queda jurídicamente obligado a hacer frente a la minuta de los profesionales que ha contratado para obtener la razón en la vía administrativa, un sujeto pasivo de un impuesto, persona física, que se relaciona esporádicamente con los órganos tributarios y que, ante un requerimiento, un procedimiento de inspección o una liquidación, se ve obligado a buscar un asesoramiento ad hoc, con una sociedad, organización compleja, habituada, por su actividad, a entrar en conflicto con la hacienda pública y que, incluso, cuenta en plantilla con profesionales que, llegada la ocasión, intervienen en su defensa o que tiene contratado, en régimen de "igualada", un asesoramiento externo.

Estas condiciones personales, junto con las circunstancias objetivas trazadas en el fundamento anterior, deben ponderarse para inferir, en un caso concreto, si el perjuicio consistente en los tan repetidos honorarios de abogado constituye una lesión patrimonial antijurídica y, por

lo tanto, resarcible en virtud del principio que proclama, al más alto nivel (artículo 106, apartado 2, de la Constitución), la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas...».

Esta línea jurisprudencial es reiterada por el Tribunal Supremo Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª Sentencia de 15 junio 2010

El Consejo de estado en el expediente nº 451/2013 resolución de fecha 18/07/2013:

«En segundo lugar y por lo que se refiere a los gastos de asistencia de letrado en la vía económico-administrativa, es doctrina constante de este Consejo (entre otros muchos, dictámenes 1.150/2002, de 27 de junio de 2002, 957/2004, de 20 de mayo de 2004, 1.696/2006, de 5 de octubre de 2006, 2.095/2007, de 22 de noviembre de 2007, 427/2009, de 23 de abril, 1.736/2009, de 5 de noviembre de 2009 y 542/2012, de 19 de julio de 2012) la de que, como regla general, no resultan resarcibles. Y ello por entenderse que en la relación de causalidad interviene en estos supuestos un elemento extraño, cual es la voluntad del propio reclamante, al no ser obligada la actuación letrada en dicho procedimiento. Únicamente cuando concurren circunstancias excepcionales se ha modulado la regla anterior en el sentido de considerar indemnizables algunos de tales gastos.»

Esta institución por tanto acoge como regla general la desestimación de la indemnización por los gastos soportados por el reclamante en concepto de honorarios de letrado en la vía previa a la contenciosa administrativa, y solo en el supuesto de que se consideren «gastos necesarios», atendiendo a la casuística del asunto concreto se decanta por su indemnización.

III. Costas procesales derivadas del procedimiento contencioso administrativo.

En el proceso contencioso-administrativo nunca rigió el criterio del vencimiento objetivo, sino el subjetivo o de temeridad. Tanto en la Ley de 27 de Diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa, en su artículo 131.1, como en el posterior artículo 139.1 de la Ley 29/1998 se establecía la imposición de costas «...a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad.»

Tras la reforma introducida por la Ley 37/2011, el artículo 139.1 adoptó la siguiente redacción:

«En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho.»

Con ello se acoge el criterio del vencimiento objetivo, al igual que para el proceso civil introduce el artículo 394.1 de la Ley de enjuiciamiento Civil.

No obstante en ambas jurisdicciones se establece la excepción de la no imposición de costas a la parte vencida cuando *«existen serias dudas de hecho o de derecho»* siendo el órgano que juzgue el que deba de apreciarlo

El Tribunal Supremo reconoció, en su sentencia de 18 de marzo de 2000, anteriormente citada que *«En cuanto a las costas procesales, al existir un régimen propio para decidir sobre su imposición a los litigantes, entendemos que el pronunciamiento que al respecto se ha de contener en la sentencia anulatoria del acto o disposición impide su reclamación ulterior cuando se ejercita separadamente la acción por responsabilidad patrimonial de la Administración.»*

En el orden contencioso-administrativo, es práctica habitual la limitación de las costas en sentencia, al amparo del art. 139.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (*«La imposición de las costas podrá ser a la totalidad, a una parte de éstas o hasta una cifra máxima»*).

En este sentido el Consejo de Estado en Número de expediente: 273/2010 resolución de fecha 15 de abril del 2010, siguiendo el criterio de anteriores (por todos, dictamen del Consejo de Estado número 1.150/2002, de 27 de junio de 2002) indica:

«Por lo que se refiere a los gastos de representación procesal, no procede su reparación habida cuenta de que la sentencia no hizo expresa imposición de costas. Es reiterada la jurisprudencia que declara la improcedencia de incluir tales gastos entre las partidas o conceptos indemnizables en materia de responsabilidad patrimonial (entre otras, SSTS de 2 de febrero de 1993, 12 de noviembre de 1998, 18 de abril de

2000, y 8 de febrero de 2003). También la doctrina del Consejo de Estado afirma que los gastos procesales tienen una específica vía de resarcimiento, como es la condena en costas, sin que sea posible su posterior reclamación a la parte que no fue condenada a pagarlas».

Siguiendo la doctrina expuesta, las costas procesales quedan fuera de la reclamación por responsabilidad patrimonial, ni en el supuesto de que los gastos procesales soportados por el reclamante hayan sido superiores a los reconocidos en la sentencia, por ser competencia del Tribunal que sentencia el imponerlas o no y en su caso hasta que cantidad, siendo un pronunciamiento de la sentencia anulatoria.

IV. Doctrina del Consell Jurídic Consultiu sobre reclamación por vía de responsabilidad patrimonial de los gastos de letrado devengadas en procedimiento administrativo.

En relación con los gastos ocasionados por la asistencia de Letrado, en la vía administrativa, este Consejo ya en su dictamen 119/1999 hacía un estudio detallado y sintetizaba la doctrina del Consejo de Estado hasta esa fecha, señalando el cambio de la doctrina, que en ese momento negaba reiteradamente el resarcimiento de los honorarios profesionales cuando éstos estaban generados en procedimientos en los que legalmente no era preceptiva la intervención de letrado, y con examen de la Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de abril de 1997, que reconocía la susceptibilidad de ser resarcibles los citados honorarios, el dictamen concluía diciendo que *«serán indemnizables, no todos los gastos generados para la defensa, sino sólo aquellos que estén justificados por las circunstancias concretas del asunto discutido y las circunstancias personales de quien ha causado el gasto, para defender sus propios intereses y siempre que los gastos originados gocen de la nota de adecuación y proporcionalidad respecto del supuesto para cuya defensa se han generado»*.

Este criterio ha sido el seguidos posteriormente y así en el dictamen número 227/2005 se señalaba que si bien la doctrina del Tribunal Supremo venía estimando que no eran gastos indemnizables los honorarios de letrado, *«últimamente el propio Tribunal, la Audiencia Nacional y el Consejo de Estado, entienden que aunque la intervención de los profesionales es de carácter voluntario, tal voluntariedad, que si bien es cierta a efectos jurídicos, a efectos fácticos, que son los que importan en la relación causal indemnizatoria, la necesidad de contar con asesoramiento jurídico es evidente dada la complejidad del asunto por lo que*

no cabría rechazar sin más la pretensión y ha de aplicar las leyes teniendo en cuenta la realidad; es decir, que de hecho tal asistencia es imperativa una vez comprobada la complejidad de los procedimientos impugnatorios y la especialización de los funcionarios y órganos administrativos ante quienes han de desarrollarse tales procedimientos».

En el supuesto estudiado en el referido dictamen se consideró perjudicado a un particular D. Godofredo Ponce Talón, que presentó en el año 2000 reclamación ante el Tribunal Económico Administrativo Regional de Valencia, debido a un error existente, de tal modo que con la actuación de la Administración no le cabía más alternativa al reclamante, dada la falta de audiencia previa, recurrir ante los Tribunales Económico-Administrativos a fin de que subsanaran el error sufrido por la Administración, y aunque no fuera complejo el asunto, tratándose de un mero error, también es cierto que dicho error podría haberse evitado por la Administración, además, si no se hubiera infringido el procedimiento y se le hubiera dado audiencia al interesado, las simples alegaciones de éste ante la propia Oficina recaudatoria hubieran evitado la liquidación practicada, pues se habría puesto de manifiesto en dicho trámite el error sufrido por la Administración.

Por tanto se valoró la actuación de la Administración entendiéndose que no respondió a los parámetros de racionalidad exigibles, con quebrantamiento de las normas procedimentales, por lo que existe una antijuricidad y nexo causal con el quebranto económico sufrido por el administrado, que da lugar a la indemnización, además de valorarse el importe reclamado por el concepto de pago de honorarios de letrado, como ajustado y prudente.

V. Doctrina del Consell Jurídic Consultiu sobre reclamación por la vía de la responsabilidad patrimonial de las costas procesales devengadas en procedimiento contencioso administrativo.

En el año 2019 entre otros se ha pronunciado con relación al tema que nos ocupa en los dictámenes número 228/2019 y 356/2019.

En cuanto a la legitimación activa, se ha considerado legitimados a las personas demandantes en los procedimientos judiciales seguidos y que son la causa de la petición indemnizatoria por parte de los interesados.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración responsable del acto que se declaró nulo.

Con relación al fondo, los interesados presentaron la solicitud de indemnización por la anulación de la resolución aprobatoria de la modificación puntual de un plan parcial, anulada por Sentencia del Tribunal Supremo de fecha de 1 de marzo de 2016, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en la que se condena a la Administración imponiéndole las costas con un límite cuantitativo, en un supuesto y sin imposición de costas en otros procedimientos.

Nos encontramos ante reclamaciones, para recuperar los gastos de asistencia jurídica retribuidos a fin de obtener la revocación de un acto de la administración. Debemos considerar como punto de partida que, en virtud del artículo 142, apartado 4, de la Ley 30/1992, (anteriormente el artículo 40, apartado 2, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957), la anulación en la vía administrativa o jurisdiccional de un acto o de una disposición de la Administración no presupone el derecho a indemnización, lo que implica tanto como decir que habrá lugar a ella siempre y cuando se cumplan los requisitos precisos y a los que se ha hecho referencia en los principios generales de la responsabilidad patrimonial.

Siguiendo la constante y reiterada jurisprudencia citada se han desestimado, indicando en el dictamen 356/2019 que:

«Resta referirse a la solicitud de gastos soportados con motivo de los procesos judiciales. Como ya ha declarado este Órgano Consultivo, la reclamación de los gastos que a la parte reclamante le haya provocado la tramitación de procesos judiciales es una cuestión que resulta ajena a la responsabilidad patrimonial de la administración. La imposición o no del pago de las costas a la administración es de la incumbencia exclusiva del Tribunal ante el que se sigue el proceso judicial, quien hará el correspondiente pronunciamiento conforme a los criterios establecidos en la ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. En el supuesto de que el Tribunal hubiera impuesto su pago a la administración demandada, es en el proceso judicial en el que se haya producido tal pronunciamiento donde debe reclamarse su pago. Y en el supuesto de que la administración demandada no hubiera sido condenada al pago de las costas procesales, no se le podrá exigir su pago en esta vía, ya que, como se ha dicho, esa cuestión habrá sido resuelta en el propio proceso judicial por el Tribunal, el cual, aplicando los criterios legales sobre esta materia, habrá decidido que no resultaba procedente imponer su pago a la administración.»

De su solicitud, se desprende que no concurren en este caso los presupuestos que originarían la aparición de un deber jurídico de indemnizarles, puesto que en base a lo expuesto y atendiendo a los informes emitidos por el Servicio de Régimen Jurídico e Inspección Territorial de la Consellería consultante y por la Entidad de Infraestructuras de la Generalitat consideramos que ni los daños físicos, ni los daños morales son consecuencia directa de la acción llevada a cabo por la Generalitat Valenciana, ni los reclamantes han demostrado la existencia de una lesión efectivamente producida de forma anti-jurídica por la Conselleria de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio».

En todos estos supuestos le corresponde al Juzgador que dicte la sentencia anulando el acto administrativo el que deberá de valorar la imposición de las costas del procedimiento a la Administración, y en su caso limitar su importe.

VI. Conclusión.

En cuanto a la procedencia de indemnizar, en su caso, los honorarios profesionales correspondientes a la vía contenciosos-administrativa, la respuesta debe ser negativa a la vista de la reiterada jurisprudencia y doctrina legal del Consejo de Estado sobre esta cuestión. En particular, se considera que en tales supuestos no cabe apreciar la existencia de lesión en sentido técnico al tratarse de gastos procesales que tienen una vía específica de resarcimiento, como es la condena en costas y nunca fuera de las mismas, y si no existiera pronunciamiento expreso sobre costas, las allí causadas son imputables a cada una de las partes litigantes, sin que sea posible su posterior reclamación a la parte que no fue condenada en el momento en que ello era posible.

Con relación a los gastos derivados de la defensa en vía administrativa, la naturaleza del mismo ha determinado que en la realidad de los hechos, sea mayoritaria su tramitación con la asistencia de un profesional, letrado o asesor, pues su conducción escapa habitualmente a la diligencia y conocimientos exigibles a un administrado. Para apreciar si existe el detrimento patrimonial que el recurrente, no tiene el deber de soportar, lo que constituiría una lesión antijurídica, se requiere el análisis de la índole de la actividad administrativa y si responde a los parámetros de racionalidad exigibles y si pese a su anulación, la decisión administrativa refleja una interpretación razonable de las normas que aplica, encaminada a satisfacer los fines para lo que se la ha atri-

buido la potestad que ejercita, el administrado está obligado a soportar el quebranto económico que pueda haber sufrido.

Una vez determinada la existencia de una lesión antijurídica por ausencia de motivación y falta de racionalidad del acto administrativo, no han de entenderse indemnizables todos los gastos generados para la defensa, pues habrá de tenerse en cuenta la situación personal de quien ha causado el gasto, lo que la jurisprudencia determina como “posición del administrado” y sus condiciones personales, y por otro lado y en especial los honorarios de letrado, también deben estar justificados por las circunstancias concretas del asunto discutido y ser adecuados y proporcionados.

VII

EL EMPADRONAMIENTO COMO CRITERIO VALORATIVO EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS NO OBLIGATORIOS

Durante el año 2019 se plantearon a este Consell, por vía de consulta facultativa conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 10/1994, de 19 de Diciembre, modificada por Ley 11/2018, de 21 de mayo, dos cuestiones específicas de índole local en referencia a la prestación obligatoria de determinados servicios públicos no obligatorios, en concreto el servicio de guardería y a la piscina cubierta.

Los puntos controvertidos a los que aludían las consultas se concretaban en las siguientes preguntas:

.- Dictamen 32/2019:

¿Puede el Ayuntamiento exigir al alumnado estar empadronado en esta ciudad para ser admitido/a en las escuelas infantiles?

.- Dictamen 715/2019:

«Que debido a la alta afluencia de usuarios en las escuelas deportivas se ha comprobado que asisten muchas personas de municipios limítrofes. Si bien es cierto que la Ordenanza establece la misma tasa para los empadronados que para los no empadronados, se nos ha planteado la posibilidad de si es posible establecer un plazo de inscripción previo para los empadronados, o abrir un único plazo en el que se de preferencia a los empadronados respecto de los foráneos».

Los servicios públicos a los que se refieren las cuestiones planteadas tienen en común, el referirse a servicios públicos no obligatorios y no exigibles por ley, prestados dentro de la competencia local que habilita el artículo 25 y 28 de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, que hacen referencia a las actividades tanto propias como complementarias, siendo servicios fuera del catálogo mínimo de servicios a prestar del artículo 26.1 de la Ley de Bases de Régimen Local.

En nuestro Derecho local no contamos con una noción precisa de servicio público. Se puede asumir implícitamente que el servicio público es una actividad prestacional a favor de los vecinos o ciudadanos en general. Tradicionalmente se ha considerado que los servicios públicos locales se refieren a necesidades esenciales de los ciudadanos. Y ciertamente que gran parte de los servicios locales, como la gestión de residuos urbanos, el transporte público de viajeros o el abastecimiento de agua potable, son esenciales para la vida en comunidad. Pero esa nota de esencialidad no es propiamente normativa. El artículo 85 de la Ley de Bases de Régimen Local tan solo exige que *«los servicios públicos locales se correspondan con competencias también locales»*. Así que, el establecimiento de un servicio público (más allá de los servicios mínimos obligatorios del artículo 26 de la LBRL) es una opción política de cada gobierno local, lo que admite valoraciones muy diversas de lo que es necesario, conveniente u oportuno en cada comunidad local, hasta hoy, no interesaba limitar el acceso a los servicios a los empadronados en aras de amortizar las inversiones realizadas.

Es evidente la transformación actual de los poderes públicos que se han convertido en auténticos proveedores de servicios públicos, dejando de un lado su posición inicial de meros proveedores de servicios públicos mínimos o esenciales, y prestando servicios no esenciales en régimen de competencia con el ámbito privado. Superada la fase inicial de que cada municipio tuviera sus propios servicios o que existieran duplicidad de instalaciones o servicios en municipios contiguos, seguido de la época de crisis económica, que llevó a adoptar medidas de racionalización y contención del gasto público, por imperativo legal con la modificación de la LBRL por la Ley 27/2013, 27 de diciembre de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que intentó reconducir las competencias “espontaneas” de los municipios y racionalizar el proceso de atribución de competencias a los entes locales por el Estado y las Comunidades Autónomas, como uno de los medios de lograr la disciplina presupuestaria conforme al mandato constitucional del artículo 135.

Mediante la prestación de servicios públicos y el ejercicio de la iniciativa pública económica, las entidades locales llevan a cabo una actividad de provisión de bienes y servicios a los ciudadanos. Ha sido una constante municipal, que los Ayuntamientos presten más servicios que los mínimos regulados por la ley, conforme a la autonomía local y a las necesidades vecinales, pero sin que ello suponga la exigibilidad de los mismos, conforme prescribe el artículo 18.1.g de la LBRL/1985: *«Son derechos y*

deberes de los vecinos: g) Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio»

Nuestro legislador básico, a través de la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, reconoce a los Municipios una serie de potestades para el ejercicio de sus competencias, como la de autoorganización, la tributaria, financiera, de programación y planificación. Asimismo, el artículo 25.1 de dicha Ley señala que:

«El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal».

En la misma línea, en el artículo 26, atendiendo a la población, fija unos servicios públicos mínimos que todo Municipio debe de prestar, como es el abastecimiento de agua, el alcantarillado, la pavimentación de caminos...etc, servicios esenciales donde no puede existir criterio jurídico diferenciador y válido entre empadronados y no empadronados, por así exigirlo la ley y por su naturaleza de esenciales. En cambio hay otras competencias impropias, complementarias o espontáneas que permiten ampliar las competencias propias de los municipios, y donde los servicios públicos se crean y organizan en base a la satisfacción de intereses individuales de sus vecinos, únicos que pueden exigir este tipo de servicios públicos, como así lo refleja el artículo 28 LBRL:

«Los Municipios pueden realizar actividades complementarias de las propias de otras Administraciones Públicas y, en particular, las relativas a la educación, la cultura, la promoción de la mujer, la vivienda, la sanidad y la protección del medio ambiente» y el artículo 30 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955: *«Las Corporaciones locales tendrán plena potestad para constituir, organizar, modificar y suprimir los servicios de su competencia, tanto en el orden personal como en el económico o en cualesquiera otros aspectos, con arreglo a la Ley de Régimen local y a sus reglamentos y demás disposiciones de aplicación».*

Sin embargo nuestra jurisprudencia ha fijado un límite infranqueable en el ámbito tributario local, en base a los artículos 31.1 de nuestra Constitución y artículo 20 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora

de las Haciendas Locales, sí que han sido reacios y contrarios a fijar dos cuantías distintas, una para los residentes y otra para los foráneos, por ir contra el principio de justicia o distribución en función de la capacidad económica. Por lo que la administración municipal, no podrá fijar cuotas tributarias distintas en base al empadronamiento.

Así, el Dictamen 32/2019 manifestaba que: *«(...) la entidad local puede delimitar su ámbito de actuación en la prestación de los servicios municipales a su ámbito territorial y a su población (residentes), imponiendo para el acceso a dichos centros de educación infantil el requisito de que el alumnado esté empadronado en su municipio a fin de poder ser admitido en las escuelas infantiles, de la misma forma que la administración autonómica, en relación con los centros docentes sostenidos con fondos de la Generalitat, delimita su ámbito territorial de aplicación y las áreas de influencia de cada centro docente (artículos 5 y 7 del Decreto 40/2016)....».*

En la misma línea, el Dictamen número 715/2019:

«(...) El efecto jurídico que se deriva de la inscripción en el padrón es el de la adquisición de la condición de vecino, cuyas consecuencias en materia de derechos y deberes se contemplan en el artículo 18 de la LBRL, en cuyo apartado g) habla del derecho a exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público. Nada obsta a establecer medidas organizativas que prioricen a sus vecinos y vecinas, ya que no supone una ventaja competitiva o una limitación de acceso a los servicios municipales, ni menos aún una discriminación, pudiéndose implantar medidas de organización que prioricen a los empadronados sobre los que no lo están, así como otro tipo de medidas como la implantación de bonos de piscina solo para empadronados, ya que son esas instalaciones municipales las que han sido sufragadas con el esfuerzo fiscal de los vecinos, ya que el usuario del servicio no vecino carece de un derecho de acceso en plazo o tiempo fijo, actuando como factor determinante la capacidad del servicio para atender nuevas peticiones de acceso».

En la misma línea el Dictamen 32/2019 que manifestaba: *«(...) la entidad local puede delimitar su ámbito de actuación en la prestación de los servicios municipales a su ámbito territorial y a su población (residentes), imponiendo para el acceso a dichos centros de educación infantil el requisito de que el alumnado esté empadronado en su municipio a fin de poder ser admitido en las escuelas infantiles, de la misma*

forma que la administración autonómica, en relación con los centros docentes sostenidos con fondos de la Generalitat, delimita su ámbito territorial de aplicación y las áreas de influencia de cada centro docente (artículos 5 y 7 del Decreto 40/2016)...».

Por tanto, tal y como precisan los mencionados dictámenes, dentro del ámbito de actuación de los Ayuntamientos y en el ejercicio de sus competencias distintas de las propias y no obligatorias, pueden adoptar medidas que prioricen el empadronamiento en el desempeño de esos servicios públicos no esenciales, sin que suponga una diferenciación económica en la cuantía del mismo, como manifestación de la potestad de autoorganización del servicio.

—

VIII

LA DOCTRINA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA SOBRE LA REGULACIÓN DE ACTIVIDADES REALIZADAS CON ANIMALES

Este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana durante el ejercicio de 2019 aprobó el Dictamen 422/2019, de 26 de junio (Exp. 281/2019), relativo a la Consulta Facultativa que remitió la Alcaldía del Ajuntament de Alfafar (Valencia), sobre diversos aspectos relacionados con la prohibición, y subsiguiente tipificación como infracción administrativa muy grave, de utilizar animales en espectáculos de circo y animales atados en atracciones feriales.

Desde luego que nos hallamos ante una Consulta Facultativa bastante singular, pero no la debemos calificar de insólita, puesto que con relativa frecuencia esta Institución Consultiva ha tenido que atender diversas consultas preceptivas en las que los animales constituyen el objeto de una determinada regulación, de una disposición de carácter general, de rango reglamentario o con valor de ley, o bien diferentes supuestos en los que la aparición o la intervención de los animales en una determinada actividad condiciona que los particulares insten la declaración de la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica o de la Administración municipal que, por ejemplo, organizó un festejo taurino tradicional y la vaquilla embistió a un participante o espectador.

Desde el primer punto de vista, esta Institución Consultiva ha analizado múltiples proyectos normativos, sean Anteproyectos de Ley o bien Proyectos de Decreto o Proyectos de Orden, en los que determinadas especies animales se erigen como parte fundamental de la regulación, como ha ocurrido con las especies cinegéticas en el Anteproyecto de Ley de Caza de la Comunitat Valenciana (Dictamen 671/1998), con el Proyecto de Decreto sobre el régimen jurídico de animales –perros– potencialmente peligrosos (Dictamen 247/2000), con el Anteproyecto de Ley sobre protección de la colombicultura y del palomo deportivo (Dictamen 546/2001), con las especies pecuarias en el Anteproyecto de Ley de Ganadería de la Comunitat Valenciana (Dictamen 419/2002), sobre el Anteproyecto de Ley sobre perros de

asistencia para personas con discapacidad (Dictamen 460/2002), con el Proyecto de Decreto por el que se crea y regula el Catálogo de Especies Amenazadas de Fauna (Dictamen 84/2004), con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el plan de recuperación del samaruc (Dictamen 362/2004), con el Proyecto de Decreto por el que se aprueban medidas para el control de especies exóticas invasoras en la Comunitat Valenciana (Dictamen 728/2009), con el Proyecto de Decreto sobre ordenación de explotaciones equinas no comerciales de pequeña capacidad (Dictamen 733/2010), y sobre la posible utilización de animales potencialmente peligrosos en realas de perros para la práctica de la caza, en el Anteproyecto de Ley de acompañamiento que planteaba unas modificaciones de la Ley de Caza (Dictamen 681/2018).

Además, este Órgano Consultivo no pudo analizar el Anteproyecto de la Ley de la Generalitat 4/1994, de 8 de julio, de protección de los animales de compañía en la Comunitat Valenciana, por ser anterior a la creación de esta Institución, pero sí que dictaminó el Proyecto de Decreto del Consell que modificaba su reglamento de desarrollo (Dictamen 431/2007).

Una mención específica merece la regulación del Reglamento de los Festejos Taurinos Tradicionales –bous al carrer–, o de la utilización de becerros en espectáculos públicos, cuyos Proyectos de Decreto del Consell han sido objeto del Dictamen 530/1998, del Dictamen 155/1999, del Dictamen 443/2001, del Dictamen 708/2010, del Dictamen 01/2007, del Dictamen 106/2015, del Dictamen 586/2018 y del Dictamen 670/2018.

Por ello, sobre todos estos antecedentes, todos ellos relativos al régimen jurídico aplicable a algunos animales, o a ciertas especies de animales, o bien a la realización de una actividad humana reglamentada en la que participan algunos animales, sirven de antecedente cuando se plantea regular –prohibir– la realización de espectáculos de circo con animales y atracciones feriales con animales atados.

Desde el segundo punto de vista, muy brevemente nos referiremos a los supuestos en los que se reclaman daños y perjuicios a la Administración autonómica o a alguna Administración municipal en relación con daños materiales o lesiones corporales causados con animales, como ocurre cuando los jabalíes o jabatos cruzan carreteras autonómicas, carreteras provinciales o caminos municipales y colisionan con vehículos a motor o causan daños a propiedades

particulares (Dictamen 299/2010, Dictamen 595/2010, Dictamen 1213/2010, Dictamen 08/2014, Dictamen 26/2016 y Dictamen 295/2018, entre otros), cuando las vaquillas empitonan o atropellan a algún participante o espectador de algún festejo taurino tradicional (Dictamen 751/2015, Dictamen 470/2016, Dictamen 567/2017, Dictamen 715/2017, Dictamen 658/2018, Dictamen 94/2019, Dictamen 274/2019, Dictamen 405/2019 y Dictamen 644/2019, entre otros muchos). Un supuesto peculiar se planteó cuando el titular de unas instalaciones piscícolas, que se hallan en las lagunas de un paraje natural, reclamó por los daños y perjuicios que le causaba los cormoranes, un animal protegido por la ley, que se comían los peces de la piscifactoría sin que pudiera adoptar ninguna medida de seguridad contra dichas aves (Dictamen 372/2000).

Centrándonos en la Consulta Facultativa, esta se plantea sobre una cuestión bastante particular e, incluso, localista, ya que todos los aspectos versan sobre la posibilidad de que el Ajuntament de Alfafar pueda autorizar o no, como en años anteriores, un espectáculo circense con animales, a lo que se añade determinar, en el caso de que las Corts Valencianes aprueben introducir una nueva prohibición consistente en utilizar animales en los circos, si existiría responsabilidad del “Estado-legislador”, o bien responsabilidad de la propia Administración municipal, en el supuesto de que se le solicite la autorización pertinente, como en años anteriores, pero en esta ocasión acuerde denegar la autorización solicitada pero que en años anteriores sí que había concedido para desarrollar esta clase de espectáculos públicos.

Desde luego que la documentación y los informes que aporta el Ajuntament de Alfafar, al remitir la Consulta Facultativa, cuestiona ampliamente esta posibilidad de que el legislador autonómico pueda aprobar e introducir aquellas prohibiciones, con diferentes argumentos, como la viabilidad técnica de que las leyes llamadas “leyes de acompañamiento” para modificar ciertas materias, de lo que además derivaría la posible inconstitucionalidad de la ley modificativa, aduciendo también la hipotética responsabilidad del Estado-legislador, en este caso autonómico, la operatividad de la *lex specialis* frente a la *lex generalis*, el alcance de las derogaciones tácitas, etc.

El análisis de la normativa aplicable a la utilización de animales en circos o atracciones feriales, nuestro Dictamen 422/2019, de 26 de junio, comienza citando la Declaración de los Derechos del Animal que se presentó y leyó públicamente en el seno de la UNESCO en París, el día

15 de octubre de 1978, existiendo una versión posterior de 1989, en la que se reconoce a todo animal el derecho a vivir libremente en su medio natural, sin que pueda ser explotado para esparcimiento del hombre, siendo incompatibles con la dignidad de los animales las exhibiciones o los espectáculos que se sirvan de animales (artículos 4 y 10).

Esta Declaración internacional no tiene validez jurídica o legal, pero ha sido aprovechada por diversos Estados para prohibir en su respectiva legislación nacional que los animales puedan ser utilizados en espectáculos públicos. En la Unión Europea, la mayor parte de los Estados han prohibido los espectáculos con animales: Austria, Bélgica, Bosnia, Bulgaria, República Checa, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Grecia, Holanda, Hungría, Irlanda, Letonia, Malta, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia, de suerte que el Reino de España es uno de los últimos cuatro países de la Unión Europea en los que aún no se han prohibido, a nivel estatal, estos espectáculos. Más allá del ámbito europeo, se han prohibido los espectáculos con animales en las legislaciones de Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, India, Irán, Israel, Macedonia, México Panamá, Paraguay, Perú, Singapur y Taiwán.

Dentro del Reino de España, de acuerdo con la distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, la regulación de los animales de compañía y de los espectáculos públicos es una competencia predominantemente autonómica, que se ejerce con fundamento en los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas, que en relación con los animales de compañía se justificaría en la competencia autonómica en las materias de «protección del medio ambiente» (artículo 50.6), de «sanidad e higiene» (artículo 54), y de «ocio» (artículo 49.1.28); y en cuanto a los espectáculos públicos en el título competencial específico de «espectáculos» (artículo 49.1.30, todos ellos del Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana).

De este modo, aunque este derecho de los animales no esté formalmente reconocido por el Estado, en la medida que nos hallamos ante una competencia primordialmente autonómica, sin que ello excluya por completo las competencias municipales, hasta la fecha existen seis Comunidades Autónomas en las que se ha prohibido la utilización de los animales en espectáculos circenses, como son: Cataluña (artículo único de la Ley catalana 22/2015, de 29 de julio), Islas Baleares (disposición adicional primera de la Ley balear 9/2017,

de 3 de agosto), Galicia (artículos 9 y 40 de la Ley gallega 4/2017, de 3 de octubre), Región de Murcia (artículo 5 y disposición adicional cuarta de la Ley murciana 6/2017, de 8 de noviembre), La Rioja (artículo 13 de la Ley de La Rioja 6/2018, de 26 de noviembre), y la Comunitat Valenciana (artículo 74 de la Ley valenciana 27/2018, de 27 de diciembre).

En cuanto a la forma que se ha empleado por el respectivo legislador autonómico para introducir esta prohibición en el respectivo ordenamiento jurídico: una de las leyes autonómicas tenía por objeto específico establecer esta prohibición (en caso de la citada Ley del Parlament de Catalunya), mientras que en otros dos casos dicha disposición fue aprobada en las respectivas “leyes de acompañamiento” de las correspondientes leyes de presupuestos, con el fin de modificar el régimen preexistente respectivo sobre protección de los animales de compañía (en el caso de las expresadas leyes de las Islas Baleares y de la Comunitat Valenciana), y en los otros tres supuestos nos hallamos ante leyes modificativas de la respectiva ley autonómica sobre protección de los animales de compañía (en los casos de las leyes de Galicia, de la Región de Murcia y de La Rioja).

El dato que se hubiera elegido una vía u otra no resulta indiferente, ya que cuando la prohibición se hubiera aprobado en una ley específica, será la misma ley la que pueda concretar el alcance de la prohibición, esto es, qué deba entenderse por especies animales susceptibles de ser utilizados en los espectáculos circenses, mientras que en los casos en los que se procede a una modificación de la normativa autonómica respectiva sobre los animales de compañía, esta nueva prohibición ya opera sobre un ámbito predeterminado de especies de animales, por lo que en los espectáculos circenses no podrán utilizarse aquellas especies de animales que suelen utilizarse en dichos espectáculos, muchas veces especies que hoy en día son exóticas (leones, tigres, panteras, elefantes, camellos, etc.), como tampoco los animales de compañía en sentido estricto (perros, serpientes, etc.).

Evidentemente, estas regulaciones autonómicas también revelan que las Administraciones municipales también disponen de potestad normativa, en cuanto pueden regular tanto la utilización del dominio público municipal como la realización de actividades económicas, y entre ellas las actividades recreativas o de ocio, en el ámbito de su propio término municipal. En este sentido, el Dictamen 422/2019 recuerda que en el ámbito municipal más de 500 Ayuntamientos,

muchos de ellos correspondientes a municipios de mayor población, han aprobado disposiciones reglamentarias para impedir la celebración de espectáculos de circo con animales, en razón a la mayor sensibilidad social a favor de la protección de especies como los leones, tigres, elefantes, etc., ya que los expertos han percibido que estos animales, cuando son utilizados para el trabajo en los circos, sufren estrés, sufrimientos físicos o comportamientos anormales.

Además, estas regulaciones municipales demuestran la viabilidad de otras posibles regulaciones en su ámbito, en virtud de su potestad reglamentaria, en cuanto a la utilización de los animales en exhibiciones, muestrarios u otros eventos análogos, siempre que no se trate de espectáculos circenses o de atracciones feriales en las que los animales estén atados, cuando estas prohibiciones ya se hubieran impuesto en la correspondiente Comunidad Autónoma. Igualmente, los Ayuntamientos podrán establecer estas mismas prohibiciones en el respectivo término municipal cuando la prohibición no se hubiera aprobado y definido en su propio ámbito autonómico.

También se resalta que el legislador valenciano ha prohibido y ha tipificado como infracción administrativa la instalación y la actuación de circos con animales, como también las atracciones feriales con animales atados, tipo carruseles u otros similares, pero no se cuestiona que se puedan seguir organizando y celebrando espectáculos circenses sin utilizar animales, que podrán seguir siendo autorizados por los Ayuntamientos valencianos en cuanto cumplan la legislación autonómica sobre espectáculos públicos y la propia normativa municipal, en estricta aplicación de la Ley de la Generalitat 14/2010, de 3 de diciembre, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.

En relación con los reparos que se plantean por el Ajuntament de Alfafar que, por medio de una “ley de acompañamiento” se lleve a efecto una modificación de la Ley valenciana 4/1994, de 8 de julio, sobre protección de los animales de compañía, se expresa la posición de esta Institución Consultiva en el sentido de que esta posibilidad no vulnera el Estatut d’Autonomia, ya que solo merece un reproche menor, en el sentido expuesto en nuestro Dictamen 681/2018, de 24 de octubre, de entender que aunque jurídicamente sea posible la aprobación de una Ley de la Generalitat de contenido heterogéneo, expresa que sería aconsejable, por razones de seguridad jurídica y de buena técnica normativa, que las “leyes de acompañamiento” solo regulen aquellas

materias o cuestiones cuya regulación sea necesaria o conveniente para la ejecución de los presupuestos o para la aplicación de la política económica del Consell (como se indicó en el Dictamen 681/2018, ya citado, que recuerda otros dictámenes y la jurisprudencia constitucional sobre esta cuestión).

Este reparo en gran parte se desvanece cuando se deja constancia, en el texto del propio Dictamen 422/2019, que la Ley valenciana 4/1994, de 8 de julio, ya citada, ha sido modificada tres veces con anterioridad, y en todos los casos mediante “leyes de acompañamiento”; y la Ley valenciana 14/2010, de 3 de diciembre, en nueve ocasiones, cinco de ellas por medio de “leyes de acompañamiento”, sin que nunca se haya suscitado por utilizar este mecanismo un recurso de inconstitucionalidad.

Otro de los reparos que sugiere el Ajuntament de Alfafar consiste en defender que la Ley valenciana 14/2010, de 3 de diciembre, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, constituye una *lex specialis* respecto de la Ley valenciana 4/1994, de 8 de julio, sobre Protección de los Animales de Compañía, lo que conduciría a la interpretación que, mediante una modificación de esta Ley 4/1994 no se puede alterar el régimen jurídico de aquella Ley 14/2010. Frente a esta tesis, esta Institución Consultiva recuerda que, sin embargo, la Ley 14/2010 no es una *lex specialis* frente a la Ley 6/1994, sino frente al poder de reglamentación municipal del artículo 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de forma análoga a que la Ley 6/1994 no es una *lex specialis* frente a la Ley 14/2010, sino frente a la regulación general común de los animales, de los semovientes del Código Civil, citando a tal efecto los artículos 355, 357, 465, 499, 610, 612, 613, 1491 a 1499, 1905 y 1906 CC.

Como se desprende de lo expuesto, si las Leyes valencianas 4/1994 y 14/2010 no son *lex specialis* entre ellas el reparo del Ajuntament de Alfafar se traslada a un problema interpretativo de sucesión cronológica entre dos normas de Derecho Autonómico Valenciano, de suerte que la posterior puede derogar de forma expresa o tácita a una norma anterior del mismo rango o inferior, de modo que la norma anterior que, en todo o en parte, resulta incompatible con los contenidos de la norma posterior, debe entenderse modificada con la misma extensión, en todo o en parte, o derogada, por la posterior, debiéndose admitir que la derogación tácita se extiende a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la

anterior (STS de 12 de junio de 2006), con lo cual los artículos 7 y 8, puestos en relación con el anexo, de la Ley 14/2010 han quedado en parte modificados con los nuevos apartados al artículo 4 y al artículo 25.3 de la Ley valenciana 4/1997, tal y como fueron introducidos mediante en el artículo 74 de la Ley valenciana de acompañamiento 27/2018, de 17 de diciembre.

Finalmente, en cuanto a la posible responsabilidad del “Estado-legislador” o la hipotética responsabilidad municipal por denegar una autorización administrativa que el Ajuntament otorgó en años anteriores, esta Institución Consultiva asevera, por un lado, que no debe emitir una especie de “dictamen preventivo” o un “dictamen pro futuro” respecto con una hipotética reclamación de responsabilidad patrimonial que, por el momento, no se ha planteado, como tampoco se tiene noticia de que el artículo 74 de la Ley valenciana 27/2018 haya sido objeto de impugnación, a lo que se añade que la prohibición de realizar espectáculos de circo con animales o de montar atracciones feriales con animales atados hoy en día refleja una posición mayoritaria entre los Estados de la Unión Europea, y dentro del Reino de España una posición significativa entre sus Comunidades Autónomas, sin que se haya citado ningún precepto constitucional que se haya transgredido o conculcado, ya que solo se explicita que el iter procedimental pudo ser insuficiente, al haberse introducido dichas prohibiciones en una ley ordinaria autonómica “de acompañamiento”.

En cuanto a la segunda cuestión, la hipotética responsabilidad patrimonial de la Administración municipal por la desestimación de aquellas solicitudes de autorización que en años anteriores se otorgaban, para poder realizar tales espectáculos circenses con animales o atracciones feriales con animales atados, esta exigiría que concurrieran todos los requisitos legalmente establecidos, entre ellos que se halla que el particular reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño, de acuerdo con la ley, ex artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ya citada, lo que excluye tal responsabilidad cuando dicha obligación legal existe, incluso en el supuesto de los cambios legislativos, como ocurre en el presente caso y ha tenido ocasión de puntualizar el Tribunal Supremo en su Sentencia de 27 de abril de 2012.

En resumen, el Ajuntament de Alfafar tramitó una Consulta Facultativa sobre diversos aspectos relacionados con la prohibición, y la correlativa tipificación como infracción administrativa, de la

realización de espectáculos de circo con animales y la utilización de animales atados en atracciones feriales, con lo cual se plantea mediante una vía no demasiado frecuente, la Consulta Facultativa, diversas cuestiones relacionadas con cierto colectivo de animales. Desde este punto de vista, con cierta frecuencia esta Institución Consultiva ha tenido que analizar en diversos Dictámenes cuestiones variopintas que tienen a los animales por epicentro en dos ámbitos: el ejercicio de potestades normativas y la responsabilidad patrimonial administrativa.

Por ello, esta Consulta Facultativa se enmarca en el primero de ambos grupos, el ejercicio de potestades normativas, en cuanto el legislador valenciano ha añadido dos infracciones administrativas en la normativa autonómica sobre protección de los animales de compañía. No obstante, esta Consulta Facultativa también ha desvelado que en relación con dicha materia tan específica: la utilización de animales, sean animales de compañía u otros, en espectáculos públicos, convergen diversos títulos competenciales, tanto por parte de la Generalitat, sea la potestad legislativa o sea la potestad reglamentaria, como también por parte de las Administraciones municipales, aunque en este caso solo la potestad reglamentaria o de ordenanza, en el ámbito de sus respectivas competencias.
