



Consell Jurídic Consultiu
de la Comunitat Valenciana

MEMÒRIA DE 2020



Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

MEMÒRIA DE 2020

Que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana eleva al Consell i a les Corts Valencianes, en compliment del que disposa l'article 1.3r de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de la Generalitat, de creació del Consell Jurídic Consultiu

VALÈNCIA, 2021

Edita: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Maquetació: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

ÍNDEX

Presentació
Introducció

Primera part

EXPOSICIÓ DE L'ACTIVITAT DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DURANT L'ANY 2020

I – Composició del Consell Jurídic Consultiu.....	19
II – Organigrama del Consell Jurídic Consultiu	21
III – Funció consultiva	23
A) Estadística d'assumptes dictaminats (1 de gener a 31 de desembre de 2020).....	24
B) Estadística d'assumptes sotmesos a consulta (1 de gener a 31 de desembre de 2020)	48
IV – Funcionament del Consell Jurídic Consultiu	51
A) Mesures adoptades per a fer front a la situació de crisi de salut pública derivada de la pandèmia per COVID-19	51
B) Decisions dels òrgans del Consell Jurídic Consultiu	57
C) <i>Revista Española de la Función Consultiva</i>	58
D) Seminari de Dret Públic	60
E) Publicitat de l'activitat del Consell Jurídic Consultiu	61
F) Convenis de cooperació per a la realització de pràctiques formatives en el Consell Jurídic Consultiu per estudiants universitaris	63
G) Relacions institucionals i protocol	64

V – Personal i infraestructura	71
A) Biblioteca	71
B) Informàtica i Bases de dades	73
C) Gestió econòmica financera.....	75
D) Personal	75
E) Contractació.....	76
F) Registre	77

Segona part

OBSERVACIONS I SUGGERIMENTS

Introducció	81
I. La contractació administrativa irregular.....	83
- Introducció	83
- Procedència de la revisió d'ofici en la contractació verbal	84
- Efectes derivats de la declaració de nul·litat	88
- Interpretació de l'article 28.2, apartat E), del Reial Decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern en les entitats del sector públic local.....	93
- Conclusions.....	94
II. Modificació del criteri consultiu en procediments de revisió d'ofici	97
III. La reducció de la jornada en l'administració local	103
- Principis generals.....	103
- Examen de l'article 7.4 del Decret del Consell, i la seua aplicació als funcionaris públics locals	113
- Dictàmens del Consell Jurídic Consultiu	115
- Conclusions.....	124
IV. Compliment dels requisits per a tindre la consideració de “mitjà propi personificat”	125
- Concepte de “mitjà propi personificat”	125
- Requisitis de caràcter material	127
- Altres requisits	129
V. La transacció en l'àmbit administratiu	131
- Concepte i regulació de la transacció	131
- Classes de transacció	132
- Especialitats de la transacció en l'àmbit de les relacions de caràcter administratiu	132

VI. La delegació de competències i la substitució en els
òrgans administratius col·legiats137

PRESENTACIÓ

PRESENTACIÓ

Aquesta Memòria de l'any 2020 que va ser aprovada en el Ple extraordinari del dia 16 de juny de 2021, no és sinó la preceptiva rendició de comptes que aquesta institució realitza davant la societat valenciana, acomplint el que assenyala l'article 1.3 de la Llei 10/1994, de creació del Consell Jurídic Consultiu.

Al temps de presentar aquesta Memòria, vivim encara en una situació d'emergència sanitària provocada pel virus COVID-19, que va originar la declaració de pandèmia per part de l'Organització Mundial de la Salut, l'11 de març de 2020. Així que aquesta no és una Memòria més, és la que rendeix comptes de l'activitat consultiva desenvolupada per aquest Consell en el que ha sigut el seu any més complex des de la seua creació i posada en funcionament.

Aquella declaració de pandèmia va dur com a conseqüència la declaració de l'estat d'alarma pocs dies després, el 14 de març, la qual cosa va provocar el que aquesta institució fora sotmesa a una prova d'esforç, inèdita i imprevisible, per a superar les dificultats organitzatives i logístiques perquè el seu funcionament, malgrat les circumstàncies en les quals ens trobàvem, seguira el seu curs.

Aquest òrgan consultiu com a garant de la legalitat, instrument d'equilibri entre els interessos generals i els interessos particulars, així com entre les prerrogatives de l'Administració i les garanties dels ciutadans i ciutadanes, en moments tan delicats com els viscuts va entendre que més que mai havia d'estar a la disposició de les autoritats consultants per a atendre els expedients sotmesos a consulta i que això s'abordara en un termini raonable, és a dir sense dilacions que hagueren fet inoperatives les decisions en el marc d'una administració funcional i eficaç.

Poder presentar aquesta vint-i-cinquena Memòria és tot un orgull per a aquesta Institució i fer-ho per a donar raó del treball realitzat en les extraordinàries circumstàncies de pandèmia exigeix per part meua posar en valor l'esforç dels membres del Ple, del cos de lletrades i lletrats i de totes i cadascuna de les persones que treballen en aquesta casa. Entre tots hem fet possible, amb dedicació i compromís, que la

PRESENTACIÓ

Institució haja continuat exercint la funció que li ha encomanat el nostre Estatut d'Autonomia i de la qual són reflex les pàgines següents.

Margarita Soler Sánchez
Presidenta

INTRODUCCIÓ

INTRODUCCIÓ

La present Memòria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, corresponent a l'any 2020, va ser aprovada pel seu Ple en la sessió pública i extraordinària celebrada el dia 16 de juny de 2021.

S'ha elaborat amb la finalitat de donar compliment al que disposa l'article 1.3r de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de la Generalitat, de creació del Consell Jurídic Consultiu, que preceptua el següent:

«Anualment, el Consell Jurídic Consultiu elevarà al Consell i a les Corts Valencianes una memòria on es detalle l'activitat del Consell en cada exercici i que podrà recollir les observacions sobre el funcionament dels serveis públics que resulten dels assumptes consultats i els suggeriments de disposicions generals i mesures a adoptar per al millor funcionament de l'administració».

Primera part

**EXPOSICIÓ DE L'ACTIVITAT DEL
CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE
LA COMUNITAT VALENCIANA
DURANT L'ANY 2020**

I

COMPOSICIÓ DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU 31 de desembre de 2020

Presidenta

Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez

Conselleres i Consellers electius

Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso

Il·lm. Sr. Faustino de Urquía Gómez

Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch

Il·lma. Sra. M.^a Carmen Pérez Cascales

Il·lm. Sr. Joan Carles Carbonell Mateu

Conseller nat

Molt Hble. Sr. Francisco Camps Ortiz

Secretari General

Il·lm. Sr. Joan Tamarit i Palacios

SECCIONS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU 31 de desembre de 2020

L'article 69 del Reglament del Consell Jurídic Consultiu preveu l'existència de cinc seccions permanents, presidida cadascuna d'elles per un conseller electiu i integrades per un o més lletrades i lletrats. La seua comesa és l'elaboració dels projectes de dictamen, sense perjudici de les ponències assumides per la Presidència.

Secció 1^a - Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso

Secció 2^a - Il·lm. Sr. Faustino de Urquía Gómez

Secció 3^a - Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch

Secció 4^a - Il·lma. Sra. M.^a Carmen Pérez Cascales

Secció 5^a - Il·lm. Sr. Joan Carles Carbonell Mateu

**LLETRADES I LLETRATS DEL CONSELL JURÍDIC
CONSULTIU**

31 de desembre de 2020

Lletrada Major

Sra. Patricia Boix Mañó

Lletrats

Sra. Bárbara Aranda Carles (excedent)

Sra. Pau Monzó Bágüena

Sra. Constanza Sánchez Henares (excedent)

Sra. Teresa Vidal Martín

Sr. Artur Fontana Puig

Sr. José Hoyo Rodrigo

Sr. Miquel Nadal i Tàrrega

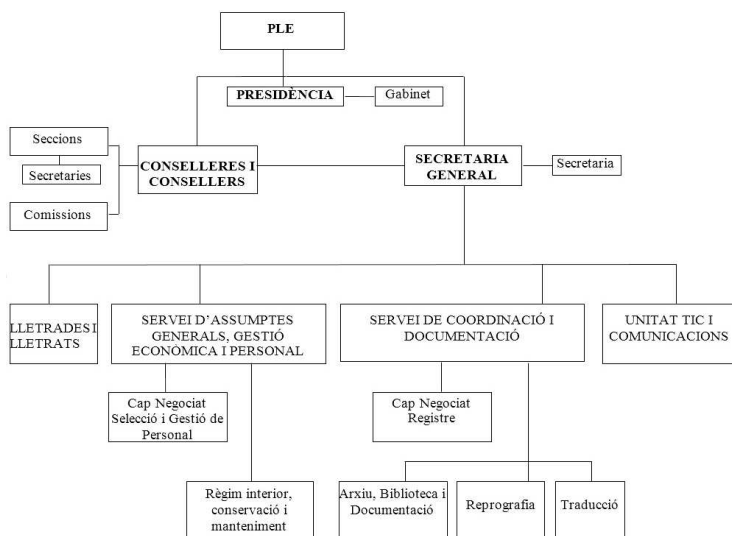
Sr. Juan M^a Paredes Arquiola

Sr. Luis Manent Alonso

—

II

ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU



III

FUNCIÓ CONSULTIVA

A continuació es reflecteix l'evolució de la producció consultiva en cada un dels vint-i-cuatro exercicis tancats del Consell Jurídic Consultiu:

Any	Consultes rebudes	Dictàmens aprovats
2020	714	681
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 D'ASSUMPTESS DICTAMINATS (1 DE GENER DE 2020 A 31 DE DESEMBRE DE 2020)

I. Dictàmens aprovats en Ple	681¹
II. Plens celebrats	47
III. Classificació dels assumptes per autoritat consultant	
Presidència de la Generalitat	8
Vicepresidència i Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives	13
Vicepresidència Segona i Conselleria d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica	5
Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic	12
Conselleria de Justícia, Interior i Administració Pública	64
Conselleria d'Educació, Cultura i Esport	21
Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública	257
Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball	18
Conselleria d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica y Transició Ecològica	12
Conselleria de Política Territorial, Obres Públiques i Mobilitat	28
Conselleria d'Innovació, Universitats, Ciència i Societat Digital	5
Conselleria de Participació, Transparència, Cooperació i Qualitat Democràtica	5
Ajuntament d'Alaquàs	1
Ajuntament d'Alberic	1
Ajuntament d'Alcoi	4
Ajuntament d'Aldaia	3
Ajuntament d'Alfafar	7
Ajuntament d'Alfauir	2

¹ Dels 681 dictàmens emesos, 61 corresponen a expedients de l'exercici 2019.

Ajuntament d'Algemesi	2
Ajuntament d'Alacant	9
Ajuntament d'Almassora	1
Ajuntament d'Almàssera	1
Ajuntament d'Almoradi	2
Ajuntament d'Alzira	3
Ajuntament d'Aspe	1
Ajuntament de Benicarló	1
Ajuntament de Benicàssim	3
Ajuntament de Benidorm	4
Ajuntament de Benijofar	2
Ajuntament de Benissa	1
Ajuntament de Bigastro	1
Ajuntament de Bolbaite	1
Ajuntament de Buñol	2
Ajuntament de Burriana	1
Ajuntament de Cabanes	1
Ajuntament de Calp	3
Ajuntament de Callosa de Segura	2
Ajuntament de Canet d'en Berenguer	2
Ajuntament de Castalla	1
Ajuntament de Castelló de la Plana	1
Ajuntament de Catarroja	1
Ajuntament de Crevillent	2
Ajuntament de Cullera	3
Ajuntament de Xiva	1
Ajuntament de Dénia	2
Ajuntament d'Elx	4
Ajuntament d'Elda	1
Ajuntament de Faura	1
Ajuntament de Gandia	3
Ajuntament de Gavarda	1
Ajuntament de la Gilet	2
Ajuntament de Godella	2

FUNCIÓ CONSULTIVA

Ajuntament de Finestrat	2
Ajuntament d'Ibi	1
Ajuntament de L'Alfàs del Pi	1
Ajuntament de l'Énova	1
Ajuntament de La Pobla de Farnals	1
Ajuntament de La Pobla de Vallbona	4
Ajuntament de La Romana	1
Ajuntament de la Vall d'Uixó	1
Ajuntament de Los Montesinos	1
Ajuntament de Lliria	4
Ajuntament de Massamagrell	2
Ajuntament de Mislata	1
Ajuntament de Náquera	1
Ajuntament de Navajas	2
Ajuntament de Nules	1
Ajuntament d'Oliva	3
Ajuntament d'Onda	2
Ajuntament Ontinyent	1
Ajuntament d'Oriola	2
Ajuntament de Pego	2
Ajuntament de Peñíscola	2
Ajuntament de Petrés	1
Ajuntament de Pilar de la Horadada	2
Ajuntament de Polop	1
Ajuntament de Puçol	1
Ajuntament de Quart de Poblet	1
Ajuntament de Quat de Les Valls	3
Ajuntament de Redován	1
Ajuntament de Riba-roja de Túria	1
Ajuntament de Rocafort	4
Ajuntament de Sagunto	3
Ajuntament de San Antonio de Benagéber	1
Ajuntament de Sant Vicent del Raspeig	1
Ajuntament de Sant Joan d'Alacant	1

Ajuntament de Santa Pola	45
Ajuntament de Simat de Valldigna	1
Ajuntament de Sueca	3
Ajuntament de Tavernes de la Valldigna	1
Ajuntament de Teulada	1
Ajuntament de Torreblanca	1
Ajuntament de Torrevieja	7
Ajuntament de Utiel	3
Ajuntament de València	18
Ajuntament de Vall d'Alba	1
Ajuntament de Vilafranca	1
Ajuntament de Villamarxant	1
Ajuntament de Vila-Real	5
Ajuntament de Villena	1
Ajuntament de Vinalesa	2
Ajuntament de Vinaròs	2
Ajuntament de Xàbia	4
Ajuntament de Xàtiva	1
Ajuntament de Xirivella	2
Agència Tributaria Valenciana (ATV)	1
Comunitat de Regants (Jutgat Privatiu d'Aigües d'Oriola)	1
Consorci Hospital General Universitari de València	3
Consell Valencià de Cultura	1
Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació	1
Diputació Provincial de Castelló	1
Entitat Local Menor Mareny de Barraquetes	1
Entitat Local Menor El Perelló	1
Entitat Metropolitana per el tractament de Residus (EMTRE)	1
Universitat de València	6
Universitat Politècnica de València	2
Universitat d'Alacant	2
TOTAL	714

IV. Classificació dels dictàmens per matèries

Consultes preceptives

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

Avantprojectes de lleis (article 10.2)	6
Projectes de decrets legislatius (article 10.3)	0
Projectes de reglaments o disposicions de caràcter general (article 10.4)	100
Convenis de cooperació entre la Generalitat Valenciana altres Comunitats autònomes	2
Indemnitzacions de danys i perjudicis i responsabilitat patrimonial (article 10.8.a)	378
Revisió d'ofici d'actes administratius (article 10.8.b)	146
Contractes administratius (article 10.8.c)	43
Modificació dels plans d'urbanisme, les normes complementàries i subsidiàries i els programes d'actuació que tinguen per objecte una diferent zonificació o ús urbanístic de les zones verdes o dels espais lliures previstos (article 10.8.e)	25
Recursos extraordinaris de revisió (article 10.8.g)	6

Consultes facultatives

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

8

- Exp. 003/2020 de l'Ajuntament d'Almàssera relatiu la consulta sobre si és possible en un contracte de subministrament per a l'adquisició d'un camió amb grua que estableix penalitats pel retard, una vegada executat el contracte, una interpretació de la clàusula en un sentit més equitatiu.
- Exp. 023/2020 de l'Ajuntament de Vila-real sobre diverses qüestions relacionades amb la possibilitat que els empleats de l'Ajuntament puguen percebre l'ajuda social compensatòria per jubilació anticipada.
- Exp. 113/2020 de l'Ajuntament d'Elx relatiu a diverses qüestions relacionades amb la compatibilitat del personal funcionari.
- Exp. 213/2020 de la Universitat de València sobre la naturalesa dels preus a cobrar per la impartició de titulacions pròpies i la possibilitat

que les universitats públiques col·laboren amb entitats per a la impartició de títols propis.

- Exp. 216/2020 de l'Ajuntament d'Aspe relatiu a la consulta sobre diverses qüestions relacionades amb els nomenaments per a millora d'ocupació i funcionament de la borsa d'Inspector de Policia Local.
- Exp. 217/2020 de l'Ajuntament de Benicàssim sobre qüestions relacionades amb l'aprovació d'una nova relació de llocs de treball o, si és el cas, la seua modificació respecte a la creació de llocs de cap de Secció.
- Exp. 357/2020 de l'Ajuntament de Vinaròs sobre l'aplicació als funcionaris i funcionàries de l'Ajuntament de la reducció de jornada d'una hora diària sense disminució de les retribucions.
- Exp. 562/2020 de l'Ajuntament de Xàbia relatiu a la consulta sobre indemnització per danys i perjudicis a un particular per quantia inferior a 30.000 euros

V. Percentatge dels dictàmens per matèries

Avantprojectes de lleis	0,84 %
Projectes de decrets legislatius	0,00 %
Projectes de reglaments	14,00 %
Indemnització de danys i perjudicis	52,94 %
Revisió d'ofici d'actes administratius	20,44 %
Contractes administratius	7,02 %
Modificació del planejament urbanístic	3,50 %
Recursos extraordinaris de revisió	0,84 %
Consultes facultatives	1,12 %
Convenis de col·laboració	0,28 %

VI. Dictàmens sol·licitats amb caràcter d'urgència 44

VII. Assumptes deixats sobre la taula (art. 60 Reglament) 26

VIII. Assumptes rebutjats pel Ple (art. 58 Reglament) 0

IX. Assumptes retirats de l'Orde del dia de la sessió 16

X. Vots particulars emesos

49

- Dictamen 013/2020, aprovat per majoria amb els vots particulars concurrents de la Presidenta Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez i de la Consellera Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch i el vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 029/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 031/2020, aprovat per majoria amb els vots particulars concurrents de la Presidenta Hble. Sr. Margarita Soler Sánchez i de la Consellera Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 047/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 048/2020, aprovat per majoria amb els vots particulars concurrents de la Presidenta Hble. Sra. Margarita Soler Sánchez i de la Consellera Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 095/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 155/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 137/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 169/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 170/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 182/2020, aprovat per majoria amb el vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. Carmen Pérez Cascales i amb l'adhesió del Conseller Il·lm. Sr. Faustino de Urquía Gómez.
- Dictamen 186/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 189/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso i el vot particular concurrent de la Consellera Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 217/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 232/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 262/2020, aprovat per majoria amb el vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. Carmen Pérez Cascales i amb l'adhesió de la Consellera Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch.

- Dictamen 268/2020, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. D^a Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 270/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 300/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 301/2020, aprovat per majoria amb vot particular concurrent de la Consellera Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 312/2020, aprovat per majoria amb els vots particulars del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso i de la Consellera Il·lma. Sra. Carmen Pérez Cascales.
- Dictamen 343/2020, aprovat per majoria amb el vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch i amb l'adhesió del Conseller Il·lm. Sr. Joan Carles Carbonell Mateu.
- Dictamen 375/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 379/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 424/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 434/2020, aprovat per majoria amb vot particular concurrent de la Consellera Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 444/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 471/2020, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 473/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 489/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso i els vots particulars concurrents de la Consellera Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch amb l'adhesió del Conseller Il·lm. Sr. Joan Carles Carbonell Mateu.
- Dictamen 490/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 492/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 522/2020, aprovat per majoria amb els vots particulars del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso i de la Consellera Il·lma. Sra. Carmen Pérez Cascales i amb l'adhesió a aquest últim vot del Conseller Il·lm. Sr. Faustino de Urquía Gómez.
- Dictamen 586/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.

- Dictamen 587/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 589/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 598/2020, aprovat per majoria amb vot particular de la Consellera Il·lma. Sra. Asunción Ventura Franch.
- Dictamen 606/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 627/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 639/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 644/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 661/2020, aprovat per majoria amb vot particular del Conseller Il·lm. Sr. Enrique Fliquete Lliso.

XI. Sentit de les resolucions recaigudes en assumptes dictaminats²

En compliment de l'article 7 del Reglament del Consell que estava vigent l'any 2020 (que disposava que l'autoritat consultant comunicarà al Consell Jurídic Consultiu, en el termini de 15 dies, la resolució recaiguda o la disposició aprovada), han tingut entrada en el Registre de resolucions i disposicions un total de 302, de les quals 2 corresponen a assumptes sotmesos l'any 2018, 66 a assumptes sotmesos l'any 2019 i 234 de l'exercici contemplat.

D'aquestes 302 resolucions o disposicions comunicades, 253 han sigut de conformitat amb el dictamen emés, i 49 sota la fórmula d'«oït el Consell Jurídic Consultiu». Percentualment, la proporció de conformitat, per tant, ha sigut del 83,77 %.

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

² Fins el 31.12.2020 s'havien comunicat un total de 13.419 resolucions.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Conforme amb el Consell	543	605	734	932	624	470	390	431	307	352	340	237	200
Oído el Consell	67	72	73	123	60	50	29	35	32	33	45	40	34

Les dades referides a 2020 només inclouen les comunicacions rebudes fins el 31 de desembre de 2020, i falta rebre a aqueixa data 447 resolucions d'assumpes dictaminats en 2020.

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

MATÈRIA	ASSUMPTE	DICTAMEN
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per M ^a J.H.L. per la fractura de fèmur patida (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	347/2019
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per I.R.Q. per retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	498/2019
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per C.J.G. per defunció després d'atenció en urgències (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	535/2019
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per J.A.M.P. per retard en el tractament (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública)	590/2019

FUNCIÓ CONSULTIVA

MATÈRIA	ASSUMPTE	DICTAMEN
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per C.A.I.G. per les conseqüències després d'un festeig taurí (Ajuntament de Benissa).	644/2019
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per F.S.S. pels tractaments inadequats (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	664/2019
Recurs extraordinari de revisió	Interposat per A.A.C. (Conselleria d'Economia Sostenible, Sectors Productius, Comerç i Treball).	674/2019
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per R.M.M.S. pel retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	687/2019
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per A.F.E. per la lesió patida després d'una caiguda (Ajuntament de Villena).	688/2019
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per A.R.F. pel retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	701/2019
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per A.B.G. per seqüeles després del part (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	705/2019
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per S.M.L.B. per reactivació Hepatitis B (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	739/2019
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per V.E.P. pel retard en l'assistència (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	003/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per M.I.E.M. pel retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública)	042/2020

MATÈRIA	ASSUMPTE	DICTAMEN
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per F.J.S. M. pel retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	043/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per J.J.A.M. per seqüeles després d'intervenció (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	077/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per D.P.E. per l'assistència rebuda durant el part (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	092/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per M ^a J.S. M. per la deficient assistència prestada en urgències (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	109/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per M ^a T.R.M. per error en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	123/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per G.R.G. per la deficient assistència prestada que li provoca una incapacitat (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	125/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per I.E.F. per la deficient assistència prestada (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	129/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per J.S.C. per la defunció de la seua mare per ictus (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	130/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per N.M.C. per la deficient assistència pediàtrica prestada (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	131/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per A.F.V. pel retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	162/2020

FUNCIÓ CONSULTIVA

MATÈRIA	ASSUMPTE	DICTAMEN
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per M.R.A. per complicacions després de cirurgia (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	195/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per C.P.A. per la deficient assistència prestada (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	204/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per A.C.G. per deficient assistència sanitària rebuda (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	205/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per A.L.M. per danys patits després d'intervenció quirúrgica (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	224/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per A.A. per danys patits després del part (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	242/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per C.V.G. per la deficient assistència prestada (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	254/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per F.J.P.P. pel retard en les proves diagnòstiques (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	257/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per F.O.E. per deficient assistència prestada (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	262/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per A.L.S. per retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	266/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per R.M.G. pel retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	268/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per P.J.T.G. pel retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	296/2020

MATÈRIA	ASSUMPTE	DICTAMEN
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per M ^a .E.T.M. per les afeccions visuals irreversibles (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	310/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per E.G.E .pel retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	343/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per M ^a .E.H. per error en el diagnòstic inicial (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	356/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per N.C.G. per error en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	357/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per J.A.A. per retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	420/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per M.PS per error en el tractament proporcionat (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	447/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per F.M.M. i R.R.R. pel retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	471/2020
Avantprojectes Lleis	Avantprojecte de Llei de Mesures Fiscals, de Gestió Administrativa i Financera i d'Organització (Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic).	489/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per D.J.C. per seqüeles postquirúrgiques (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	501/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per D.R.T. pel retard en el diagnòstic (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	519/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per M.A.R.P. per defunció després d'una caiguda (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	530/2020

MATÈRIA	ASSUMPTE	DICTAMEN
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per F.J.A.G. per les seqüeles després d'intervenció (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	580/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per S.P.R. per error en el diagnòstic amb amputació innecessària (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	653/2020
Responsabilitat patrimonial extracontractual	Formulada per L.M.Q. i J.F.M.R. per l'atenció rebuda durant el part (Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública).	657/2020

XII. Projectes normatius dictaminats

En aquest apartat es relacionen els avantprojectes de Llei i els projectes de reglaments o disposicions de caràcter general que han sigut dictaminats durant l'any 2020:

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

-Avantprojecte de llei de creació dels il·lustres col·legis oficials d'Economistes d'Alacant i de Castelló.

-Avantprojecte de llei de la Generalitat, de la informació geogràfica i de l'Institut Cartogràfic Valencià.

-Avantprojecte de Llei de la Generalitat, pel qual s'aprova la dissolució del Col·legi Professional de Delineants i Dissenyadors Tècnics de Castelló.

-Avantprojecte de llei de Mesures Fiscals, de Gestió Administrativa i Financera i d'Organització de la Generalitat.

-Avantprojecte de llei de protecció i promoció del Palmerar d'Elx.

-Avantprojecte de llei de la Generalitat, reguladora dels Fons de Cooperació Municipal de la Comunitat Valenciana.

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

- *Projecte de decret pel qual es regulen les distincions i condecoracions que es concedisquen per la Generalitat als membres dels cossos de la Policia de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Ordre per la qual es regulen les tarifes urbanes dels serveis de transport públic de persones en vehicles automòbils de menys de nou places, de l'Àrea de Prestació conjunta de l'Alcoià-el Comtat.*
- *Projecte de decret pel qual s'estableixen les condicions generals de valorització de residus inerts obtinguts a partir del tractament mecànic de residus de construcció i demolició no perillosos, i que es destinen a operacions de restauració, condicionament i farciment en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de decret pel qual es creen i regulen els Consells Forestals de Demarcació.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'estableixen els coeficients aplicables en 2020 al valor cadastral a l'efecte dels impostos sobre Transmissions Patrimonials i Actes Jurídics Documentals i sobre Successions i Donacions.*
- *Projecte d'ordre per la qual es determina la competència lingüística necessària per a l'accés als llocs de treball docents.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió d'ajudes destinades a la promoció, foment i difusió de l'economia social en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de decret pel qual s'aproven les bases reguladores de subvencions destinades a fomentar la instal·lació, el manteniment i la posada en funcionament de caixers automàtics en determinats municipis i nuclis de població de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 7/2018, de 12 d'abril, pel qual s'aproven les bases reguladores de subvencions destinades a municipis i entitats locals menors de la Comunitat Valenciana amb població que no excedisca de 50.000 habitants per a finançar actuacions que faciliten la millora de l'accessibilitat de les cases consistorials i altres edificis municipals, per mitjà de l'eliminació de barreres arquitectòniques.*
- *Projecte de decret de mesures de suport a esportistes d'elit i al personal tècnic i arbitral d'elit de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores destinades a finançar la realització d'itineraris d'inserció laboral per part*

d'entitats especialitzades en l'atenció de col·lectius amb especials dificultats d'integració en el mercat de treball (INTEGREM).

- *Projecte d'ordre sobre selecció i nomenament de personal interí per a cobrir llocs dels cossos de mèdics forenses, gestió processal i administrativa, tramitació processal i administrativa i auxili judicial de l'administració de justícia en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de decret regulador dels òrgans per a la coordinació de l'acció turística i de l'organisme públic per a la gestió de la política turística.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió d'ajudes a ajuntaments de la Comunitat Valenciana per a potenciar projectes de lluita contra el canvi climàtic.*
- *Projecte de decret pel qual es complementa la declaració de Bé d'Interés Cultural amb la categoria de zona arqueològica del jaciment arqueològic de la Cova del Comte, en el terme municipal de Pedreguer.*
- *Projecte d'ordre per la qual es regulen els accessos a la Cova Tallada al Parc Natural del Montgó.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores per les quals es regulen les beques per a la realització de pràctiques professionals en el Direcció General d'Infraestructures de Serveis Socials.*
- *Projecte de Decret pel qual es regula la composició, organització i funcionament del Consell Valencià de Responsabilitat Social.*
- *Projecte d'ordre per la qual es modifiquen les ordres de 4 de maig de 1999, 6 de novembre de 2000, 13 de juny de 2001, 13 de novembre de 2002, 29 d'abril de 2003 i 18 d'octubre de 2005 de declaració de micro-reserves de flora a la província d'Alacant.*
- *Projecte de decret pel qual es regulen les entitats col·laboradores de l'administració en la verificació i control de les actuacions urbanístiques.*
- *Projecte de decret pel qual es regula el sistema de carrera professional del personal de professió sanitària gestionat per la conselleria competent en matèria de sanitat.*
- *Projecte de decret pel qual s'aprova el sistema de carrera professional del personal estatutari gestionat per la conselleria amb competències en matèria de sanitat.*
- *Projecte de decret pel qual es regula el sistema de carrera professional del personal de Salut Pública de la conselleria amb competències en matèria de sanitat.*

- *Projecte de decret pel qual es regulen la coordinació interadministrativa, la col·laboració financera en matèria de serveis socials i la coordinació en els equips professionals de serveis socials d'atenció primària.*
- *Projecte d'ordre per la qual es modifica parcialment l'Ordre 7/2018, de 9 de maig, per la qual s'aproven les bases reguladores de la concessió de subvencions per a la catalogació de béns immobles de pedra seca, així com per a promoure la recuperació, el manteniment, la conservació i la protecció de l'arquitectura de la pedra seca en el nostre territori.*
- *Projecte de decret pel qual es modifiquen els decrets 40/2016, de 15 d'abril, i 135/2014, de 8 d'agost, pels quals es regula respectivament, l'admissió en els centres docents públics i privats concertats que imparteixen ensenyaments d'Educació Infantil, Educació Primària, Educació Secundària Obligatòria i Batxillerat i els cicles formatius de Formació Professional Bàsica en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'ordre per la qual es modifica l'Ordre 7/2016, per la qual es regula el procediment d'admissió de l'alumnat en els centres docents sostinguts amb fons públics de la Comunitat Valenciana que imparteixen ensenyaments d'Educació Infantil, Educació Primària, Educació Secundària Obligatòria i Batxillerat.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions per a l'organització d'activitats culturals i artístiques.*
- *Projecte de Decret pel qual es crea l'Observatori Fiscal de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'Ordre per la qual es modifica l'Ordre 61/2016, de 23 de setembre, de la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions destinades a la digitalització i la restauració de la documentació històrica i la millora de les instal·lacions dels arxius municipals de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'estableixen ajudes compensatòries per als costos de prevenció i erradicació de salmonel·losi en avicultura.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió de subvencions a entitats locals sense ànim de lucre per a projectes d'inversió en matèria d'equipament en l'àmbit de la igualtat i les polítiques inclusives.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'estableixen les bases reguladores de les ajudes per a millorar les condicions de producció i comercialització de la mel en la Comunitat Valenciana.*

- *Projecte de decret pel qual es desenvolupa la Llei 25/2018, de 10 de desembre, reguladora de l'activitat dels grups d'interès de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases per la qual es regulen les beques per a la realització de pràctiques professionals en la Sotssecretaria.*
- *Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament d'Organització i Funcionament de l'Entitat Valenciana d'Habitatge i Sòl.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions públiques en règim de concurrència competitiva de les diferents matèries culturals integrades en l'Institut Valencià de Cultura.*
- *Projecte d'ordre de la Vicepresidència Segona i Conselleria d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica, per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions per a millora de les condicions de l'interior dels habitatges, Pla RENHATA.*
- *Projecte d'ordre de la Vicepresidència Segona i Conselleria d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica, per la qual es modifiquen les bases reguladores de les ajudes del programa de foment de la regeneració i la renovació urbana i rural del Pla Estatal d'Habitatge 2018-2021, aprovades per l'Ordre 1/2019, de 18 de febrer, de la Conselleria d'Habitatge, Obres Públiques i Vertebració del Territori.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions destinades a projectes i iniciatives en matèria de memòria històrica i democràtica valenciana.*
- *Projecte d'ordre per la qual es modifica parcialment l'Ordre 17/2017, de 12 de maig, de la Conselleria d'Educació, Investigació, Cultura i Esport, per la qual s'aproven les bases reguladores de les subvencions destinades a entitats locals i a entitats sense ànim de lucre de la Comunitat Valenciana, que promouen la integració dels col·lectius de la diversitat a través de l'activitat física i l'esport.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions destinades a actuacions sobre exhumació i identificació de víctimes desaparegudes durant la guerra civil i la dictadura.*
- *Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 227/2018, de 14 de desembre, pel qual es regula la qualificació i inscripció dels Centres Especials d'Ocupació en el Registre de Centres Especials d'Ús de la Comunitat Valenciana.*

- *Projecte d'ordre per la qual es modifica parcialment l'Ordre 2/2017, de 28 de febrer, per la qual s'aproven les bases reguladores de les subvencions destinades a finançar accions en matèria de recursos humans per a impulsar la investigació sanitària, biomèdica i de salut pública.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores per a la realització de pràctiques professionals en matèria de polítiques inclusives en la Secretaria Autònoma de la Vicepresidència.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores per a l'atorgament de subvencions per a l'adquisició/electrificació de bicicletes urbanes i vehicles elèctrics de mobilitat personal.*
- *Projecte de decret pel qual s'aprova el Pla d'Acció Territorial Sectorial del Comerç de la Comunitat Valenciana (PATSCOVA).*
- *Projecte de decret pel qual es regulen les mesures per a l'aplicació de les normes i instruccions per a la seguretat humana i per a la coordinació de les emergències ordinàries i de protecció civil en platges de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 106/2017, de 28 de juliol, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament d'organització i funcionament de l'Agència Valenciana de la Innovació.*
- *Projecte de decret pel qual es desenvolupa la Llei 23/2018, de 29 de novembre, d'Igualtat de les Persones LGTBI.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores del programa d'incentius a la contractació de persones joves per a entitats locals en el marc del sistema nacional de garantia juvenil.*
- *Projecte d'ordre per la qual es regulen els criteris de qualitat dels laboratoris clínics en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 72/2005, de 8 d'abril, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament del Cos Superior d'Interventors i Auditors de la Generalitat.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores i s'estableix el procediment de concessió d'ajudes del Programa de foment del treball autònom en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions del Programa per al Suport de Persones Investigadores amb Talent-Pla GenT.*
- *Projecte d'ordre per la qual es regula el contingut, ús i accés a l'expedient docent electrònic normalitzat (EDEN) al servei del sistema públic educatiu de la Generalitat.*

- *Projecte d'ordre per la qual es regula el sistema de descans obligatori i la limitació diària en la prestació del servei del taxi en l'Àrea de prestació conjunta de València.*
- *Projecte d'ordre per la qual es regula el sistema de descans obligatori i la limitació diària en la prestació del servei del taxi en l'Àrea de prestació conjunta d'Alacant.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores de concessió de beques per a la realització de pràctiques professionals en l'àmbit de la Direcció General amb competències en matèria de salut pública, en matèria d'addiccions i centres dependents.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'estableixen les bases reguladores i es convoquen subvencions destinades a municipis de la Comunitat Valenciana per a la realització d'activitats de suport educatiu i altres activitats extraescolars, culturals i esportives dirigides a la seua població escolar d'entre 3 i 18 anys per a compensar els efectes negatius del confinament conseqüència de l'emergència sanitària ocasionada pel COVID-19.*
- *Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 26/2019, d'aprovació de les bases reguladores de la concessió d'ajudes a persones joves altament qualificades, per a la preparació de proves selectives per als diferents cossos o escales del grup de classificació professional A de l'Administració de la Generalitat.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores de subvencions a projectes, obres i investigació aplicada i desenvolupament de producte, d'impuls a la transició ecològica i innovació en l'entorn construït. Pla IRTA d'Impuls a la Innovació i revolta aplicada per a la transició ecològica en l'arquitectura.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió de subvencions del Programa per a la promoció de la investigació científica, el desenvolupament tecnològic i la innovació en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de decret pel qual es declaren zones d'Especial Conservació (ZEC). Xarxa Natura 2000: Corbera, Mondúver i la Safor (LIC Serra Corbera, Serres del Mondúver i Marxuquera, Marjal de la Safor); LIC Alt Palància i Curs Mitjà del riu Palància i de la ZEPA Mondúver.Marjal de la Safor.*
- *Projecte de decret de creació i regulació de les comissions bilaterals entre la Generalitat i les diputacions provincials de la Comunitat Valenciana.*

- *Projecte de decret, del Consell, pel qual es regula la línia específica del Fons de Cooperació Municipal per a Municipis Turístics de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de decret pel qual s'aproven les normes d'organització i funcionament de la Universitat Internacional Valenciana (VIU).*
- *Projecte de decret pel qual es regula el procediment d'acreditació per a la indicació, ús i autorització de dispensació de medicaments i productes sanitaris d'ús humà per part de les infermeres i els infermers de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 272/2019, de 27 de desembre, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència Valenciana de Seguretat Ferroviària.*
- *Projecte de decret pel qual es regulen les condicions i el procediment per a la determinació de la representativitat de les associacions professionals de persones treballadores autònomes i s'estableix la composició, règim de funcionament i organització del Consell Valencià del Treball Autònom.*
- *Projecte de decret pel qual es regulen els aprofitaments forestals en muntanyes privades de la Comunitat Valenciana i l'alienació d'aprofitaments forestals en muntanyes gestionades per la Generalitat.*
- *Projecte de decret pel qual es declara monument natural l'«Aflorament Volcànic i la Platja Fòssil de Cap Negret», en el terme d'Altea.*
- *Projecte de decret pel qual es crea el Consell Valencià de les Dones.*
- *Projecte d'ordre per la qual es regulen els horaris d'espectacles públics, activitats recreatives, activitats socioculturals i establiments públics per a l'any 2021.*
- *Projecte de decret pel qual es declaren Béns d'Interés Cultural amb la categoria de zones arqueològiques els jaciments Cova Tossal de la Font i Cova Matutano en el terme municipal de Vilafamés.*
- *Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament regulador de l'allotjament turístic en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'ordre per la qual es modifica l'annex VI del Decret 163/2019, de 19 de juliol, pel qual s'estableixen les bases i els criteris generals per a la selecció, la promoció i la mobilitat del personal de les escales i les categories dels serveis de prevenció, extinció d'incendis i salvament de les administracions públiques de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de Decret sobre règim transitori d'aplicació per les universitats públiques valencianes de les retribucions addicionals del profes-*

sorat universitari regulades en el Decret 174/2002, de 15 d'octubre, del Govern Valencià, sobre règim i retribucions del personal docent i investigador contractat laboral de les universitats públiques valencianes i sobre retribucions addicionals del professorat universitari.

- *Projecte de decret pel qual s'estableixen normes sobre la distribució d'assegurances.*
- *Projecte d'ordre per la qual es modifica l'Ordre 14/2018, de 27 de desembre, per la qual s'estableixen les bases reguladores per a la concessió de subvencions per a determinats projectes d'inversió empresarial que contribueixen a la transformació del model econòmic de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de decret pel qual es modifica el Decret 105/2017, de 28 de juliol, de desenvolupament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la informació pública i Bon Govern.*
- *Projecte d'ordre per la qual es declara la reserva de fauna silvestre «Monestir de Santa Maria de Benifassà».*
- *Projecte d'ordre per la qual s'estableixen les bases reguladores de la concessió d'ajudes a entitats sense ànim de lucre per a finançar programes de suport a la igualtat en la diversitat.*
- *Projecte de decret pel qual es regula el procediment d'emissió i renovació del títol i carnet de família nombrosa expedits en la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte de decret pel qual es regula la realització d'anàlisis genètiques i biomarcadors moleculars amb finalitats assistencials i la seua organització en el Sistema Valencià de Salut.*
- *Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament d'Organització, règim jurídic i funcional de Labora Servei Valencià d'Ocupació i Formació.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores i es determina el programa mixt d'ocupació-formació Tallers d'Ocupació.*
- *Projecte de decret pel qual es regula la composició, organització i funcionament del Tribunal de l'Esport de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'ordre per a la concessió de subvencions per al foment de la formació, la investigació i la transferència de coneixement entre les universitats públiques valencianes i l'administració pública valenciana.*
- *Projecte de decret, del president de la Generalitat, pel qual es modifiquen les bases reguladores de la subvencions destinades a incentivar i fomentar la prestació de serveis bancaris bàsics a través, principal-*

ment, de la instal·lació, manteniment i posada en funcionament de caixers automàtics en determinats municipis i nuclis de població en l'àmbit territorial de la Comunitat Valenciana, aprovades pel Decret 1/2020, de 6 de febrer, del president de la Generalitat.

- *Projecte de decret pel qual es regula la publicitat sanitària en l'àmbit de la Comunitat Valenciana.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores del procediment de subvencions per al foment del valencià en l'àmbit dels mitjans de comunicació i publicacions privades i agències de notícies.*
- *Projecte d'ordre de desenvolupament parcial del Decret Llei 9/2020, de 3 de juliol, de mesures urgents en els àmbits de seguretat ferroviària, de ports de titularitat de la Generalitat i del taxi.*
- *Projecte de decret de modificació del Reglament Orgànic i Funcional del Consell Rector de la Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases reguladores per a la concessió d'ajudes en matèria de suport a la participació en projectes europeus.*
- *Projecte d'ordre per la qual s'aproven les bases i es regula la realització de pràctiques professionals en la Direcció General de Serveis Socials i persones en Situació de Dependència.*

B

ESTADÍSTICA D'ASSUMPTE SOTMETSOS A CONSULTA (1 DE GENER DE 2020 A 31 DE DESEMBRE DE 2020)

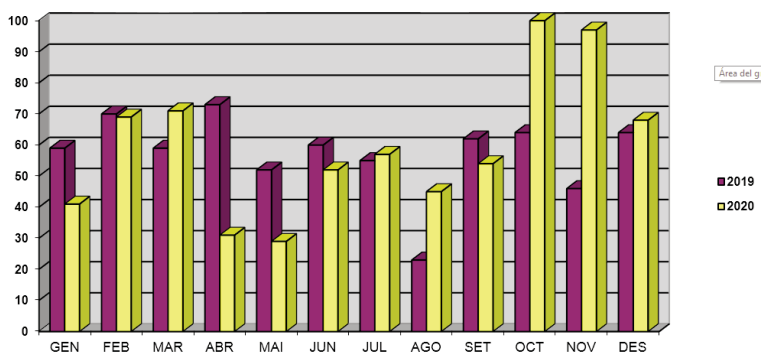
I. PETICIONS DE DICTAMEN

714

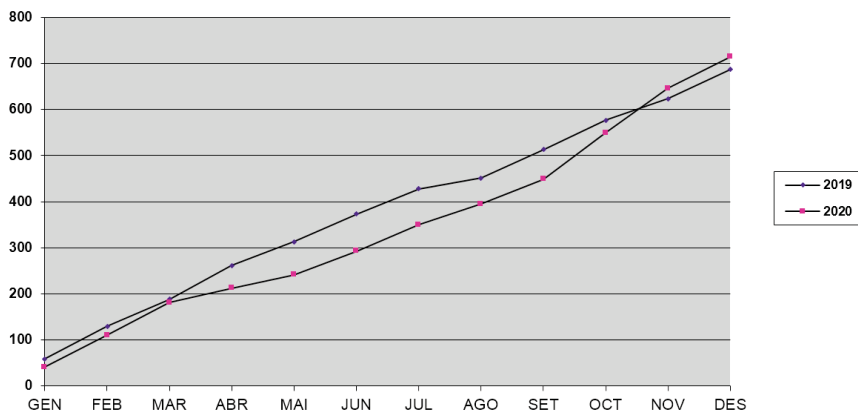
a) Sol·licituds

Durant l'any 2020 s'han sol·licitat al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana un total de 714 dictàmens davant dels 687 dictàmens demandats l'any 2019.

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



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



II. Dictàmens sol·licitats urgents 44

III. Assumptes tornats 0

IV. Assumptes en els quals s'han demanat antecedents amb devolució de l'expedient i amb suspensió de termini per a emetre dictamen 17

D'aquest nombre, en 13 casos es va emplenar la petició d'antecedents durant l'exercici, quedant per tant 4 peticions sense que per l'Administració haja contestat.

V. Advertiments a la Generalitat per omissió de petició de dictamen preceptiu (article 8 Reglament) 0

VI. Quantia reclamada en els expedients de responsabilitat patrimonial que han sigut dictaminats durant l'exercici 2020

La quantitat mínima reclamada ha sigut de huit mil euros (8.000) (Dictamen 131/2020, exp. 057/2020), a pesar que la quantia mínima a partir de la qual la consulta a aquest Consell Jurídic Consultiu és preceptiva és la de trenta mil euros (30.000). No obstant això, aquesta Institució considera que si l'Administració sol·licita el seu parer en un expedient, encara que no s'aconsegueixca aquesta quantia mínima, ha d'atendre la consulta formulada.

La quantitat màxima que s'ha reclamat ha sigut la de cinquanta-dos milions sis-cents huitanta-un mil dos-cents seixanta-cinc euros amb setanta-nou cèntims (52.681.265,79), en l'assumpte que va ser objecte del Dictamen 144/2020, exp. 114/2020.

—

IV

FUNCIONAMENT DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

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

A

MESURES ADOPTADES DAVANT LA SITUACIÓ DE CRISI DE SALUT PÚBLICA DERIVADA DE LA PANDÈMIA PER COVID-19

L'any 2020 quedarà marcat per sempre per la greu crisi sanitària conseqüència de la pandèmia provocada pel COVID-19 i l'estat d'alarma declarat pel Reial decret 463/2020, de 14 de març, que va comportar la limitació de la llibertat de circulació de les persones.

El Consell Jurídic Consultiu, igual que les restants administracions públiques, es va veure obligat a afrontar una situació de crisi de salut pública totalment inèdita, per a això per part de la Presidència es va disposar l'adopció d'una sèrie d'actuacions amb la finalitat de possibilitar el manteniment, al màxim possible, de la normalitat en el funcionament de la institució i de permetre que l'emissió del vot col·legiat poguera continuar realitzant-se sense menyscapse de la missió que per part de la societat valenciana s'ha encarregat a les conselleres i consellers d'aquest Consell.

A aquest efecte, al llarg del període que es va veure afectat per les restriccions a la mobilitat imposades per la crisi de salut pública, es van adoptar les següents mesures:

1.- Establiment del règim de treball a distància o teletreball.

El dia 15 de març, la presidenta va acordar instaurar la prestació del treball pel personal del Consell Jurídic Consultiu en la modalitat de tre-

ball a distància o teletreball, fixant-se, amb caràcter urgent, les mesures més immediates que es van considerar necessàries per a fer front a la situació derivada del confinament que havia establert el Govern central en el Decret de declaració de l'estat d'alarma d'aqueixa mateixa data.

2.- Directrius per a la prestació dels serveis essencials durant la vigència de l'estat d'alarma.

Amb data 23 de març, en compliment dels acords per Presidència, la Secretaria General va adoptar les directrius per a la prestació dels serveis essencials en el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana durant la vigència de l'estat d'alarma per a la contenció del COVID-19, en el marc dels protocols i procediments de salut pública que s'estaven adoptant pel Ministeri de Sanitat i la Generalitat per a mantindre l'activitat de les administracions públiques amb garanties suficients de salut i la continuïtat en l'acompliment de l'activitat administrativa. En aquest document es va establir el règim intern i de personal per al període de temps en què es mantingueren les circumstàncies extraordinàries.

Els torns de treball es van establir atenent les característiques del lloc i d'acord amb les directrius de la Generalitat Valenciana i el Govern d'Espanya, diferenciant dos blocs: aquells que s'ajustaren a la possibilitat de realitzar teletreball, d'un costat i, d'un altre, aquells la presència dels quals en la seu de la Institució fora necessària per raó del treball que exercien.

Així mateix es van establir serveis mínims que garantiren en la mesura que siga possible la continuïtat i la correcta prestació dels serveis públics desenvolupats. En aquest sentit, es va acordar que diàriament acudira a la seu del Consell una secretària de Direcció amb la finalitat de prestar suport a les conselleres i consellers i a les lletrades i lletrats que romanien en els seus respectius domicilis realitzant la seua funció a distància. Igualment es va donar instruccions als integrants de la Unitat TIC perquè es personaren en la seu cada vegada que fora necessària la seua assistència tècnica.

Al mateix temps es van donar instruccions als empleats sobre aïllament, mesures preventives i atenció a qüestions personals.

Les directrius, adoptades inicialment per a la setmana del 23 al 27 de març, van ser successivament prorrogades fins que es va produir el retorn al treball de manera presencial el 15 de juny.

En compliment del que estableixen les referides directrius, per la Secretaria General es van dur a terme les següents actuacions:

- ESTABLIMENT DE PLANS SETMANALS DE TREBALL

En total van ser huit els plans setmanals fixats (el primer per a la setmana del 23 al 27 de març i l'últim per a la setmana del 8 al 12 de juny).

- EMISSIÓ D'INFORMES PELS CAPS DE SERVEI I D'UNITAT

Aquests informes es van emetre amb la finalitat d'avaluar l'acompliment de les funcions que s'estaven realitzant per part del personal al servei del Consell en règim de teletreball, a fi d'adoptar les mesures que, si escau, resultaren procedents per a facilitar la prestació dels serveis.

En total es van emetre 16 informes (el primer el 14 d'abril i l'últim el 5 de juny).

- REALITZACIÓ DE REUNIONS DE TREBALL DEL SECRETARI GENERAL AMB ELS CAPS DE SERVEI I D'UNITAT I LA CAP DE GABINET DE PRESIDÈNCIA

En total es van celebrar 12 reunions de caràcter setmanal (la primera el 24 d'abril i l'última el 18 de juny).

Les reunions es van celebrar a distància a través de la plataforma Webex.

- CELEBRACIÓ DE REUNIONS DEL SECRETARI GENERAL AMB LES LLETRADES I LLETRATS I LA CAP DE GABINET DE PRESIDÈNCIA

En total es van celebrar nou reunions setmanals (la primera el 27 d'abril i l'última l'11 de juny).

Les reunions es van celebrar a distància a través de la plataforma Webex.

- IMPLANTACIÓ DE MESURES DE SUPORT TÈCNIC

Com s'exposa en un altre apartat d'aquesta Memòria, per part de la Unitat de Tecnologies i Comunicacions, a més de prestar-se puntual-

ment assistència als qui li la van requerir, es van realitzar diverses accions de caràcter general amb la finalitat de possibilitar al personal del CJCCV l'accés als recursos informàtics per a fer el seu treball des de dependències alienes a aquesta Institució i per a permetre la continuïtat en la celebració dels plens de la Institució a distància i a través de mitjans telemàtics. Aquestes accions van ser les següents:

- Sol·licitud d'accés a la intranet del CJCCV a través de la infraestructura de xarxa gestionada per la DGTIC per mitjà de VPN (Virtual Private Network - Xarxa Privada Virtual).
- Activació de polítiques de grup en els servidors amb la finalitat de dotar amb major seguretat les connexions VPN.
- Obertura de la plataforma de TACTICA per a l'accés a la gestió des de fora de l'entorn de la intranet de la Institució.
- Petició de diverses llicències Webex proporcionades per la DGTIC de la Generalitat per a la realització de videoconferències (sessions plenàries de la Institució)

3.- Funcionament del registre d'entrada i eixida.

El servei del Registre d'entrada i eixida, en la seua modalitat telemàtica, entre el 16 de març i el 31 de maig, es va prestar a distància, posant-se a la disposició de la funcionària encarregada d'aquest tot el material necessari per a l'adequada prestació del servei.

I en la seua modalitat de presentació presencial o de presentació per correu postal, la Secretaria General va donar instruccions a les secretàries de Direcció, que acudien per torns diaris a la seu, perquè s'encarregaren de la recepció de les notificacions estampant el segell d'entrada en el document presentat i donant avís immediatament a la funcionària del registre, al cap de Servei o al secretari general, enviant a aquella els documents presentats degudament escanejats per a confeccionar el corresponent seient de presentació en el sistema ORVE aqueix mateix dia.

A partir del dia 1 de juny, es va incorporar un nou funcionari a aquest servei, que es va prestar des d'aqueix dia tant de manera telemàtica com de manera presencial en la seu del Consell.

En el període en què el personal encarregat del Registre no va ser present en la seu del Consell (16 de març a 31 de maig), a través de la via de presentació no telemàtica únicament es van presentar 10 sol·licituds de dictamen, de les 87 que es van presentar en total durant el referit període.

4.- Plens celebrats a distància per vídeoconferència.

Els plens celebrats a distància per vídeoconferència, a través de la plataforma Webex, van ser en total 13, el primer el dia 25 de març i l'últim el dia 17 de juny, a raó d'una sessió per setmana.

El total dels dictàmens aprovats en les 13 sessions plenàries celebrades en aquesta modalitat va ser de 145, la qual cosa representa una mitjana d'11 dictàmens per sessió. I en comparació amb el mateix període de l'any anterior, quan es van emetre 204 en total, representa una reducció de 49 dictàmens.

Durant aqueix període, el nombre de peticions d'emissió que es van registrar d'entrada també es va reduir, ja que van ascendir a 117, la qual cosa, en relació amb el mateix període de l'any anterior, en què les sol·licituds registrades van ascendir a 170, representa una reducció total de 53 peticions.

La primera sessió plenària que es va celebrar de manera presencial, després de la fi del confinament, va tindre lloc el dia 23 de juny. Aqueix dia es van celebrar dues sessions plenàries, una de caràcter extraordinari, per a l'aprovació de la memòria de l'any 2019, i l'altra de caràcter ordinari.

5.- Acord del Ple d'aprovació del document “Instrucciones de asistencia presencial del personal a la sede del Consell Jurídic Cosultiu de la Comunitat Valenciana (amb motiu del Covid 19)”

El Ple del Consell Jurídic Consultiu, en la seua sessió de 10 de juny de 2020, a proposta de la Secretaria General i sentits els representants sindicals, va aprovar per unanimitat el document «INSTRUCCIONS D'ASSISTÈNCIA PRESENCIAL DEL PERSONAL A LA SEU DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA (AMB MOTIU DEL COVID-19)», elaborat pel Servei de Gestió Econòmica, Personal i Assumptes Generals.

En aquest document es va disposar que a partir del dia 15 de juny de 2020 s'iniciaria el procés gradual de tornada a la normalitat en el funcionament del CJCCV, reinstaurant l'activitat presencial amb serveis mínims i torns rotatoris a determinar per la Secretaria General, atenent el que els responsables de les diferents unitats i serveis consideraren com a indispensable treball a desenvolupar presencialment; la resta del personal continuaria funcionant en modalitat de teletreball. En compliment dels acords en aquest document, es van realitzar les actuacions següents:

- ESTABLIMENT DE TORNS DE TREBALL PRESENCIAL

Per Secretaria General es van establir torns de treball presencial per a 7 setmanes (el primer per a la setmana de 15 a 19 de juny i l'últim per a la setmana de 20 a 27 juliol).

- EMISSIÓ D'INFORMES DELS CAPS DE SERVEI I D'UNITAT

Per part dels caps de Servei i d'Unitat es van emetre 4 informes setmanals (el primer el 12 de juny i l'últim el 10 de juliol).

6.- Restabliment del règim de treball presencial.

El mes de setembre, igual que es va fer en altres administracions públiques i tenint en compte les característiques i la configuració de la seu del Consell Jurídic Consultiu, que possibilitaven l'adopció de les mesures de precaució i de distanciament recomanades per les autoritats sanitàries, va finalitzar la prestació, amb caràcter generalitzat, del treball en règim de teletreball i sense perjudici de reconèixer-lo als qui, per les seues circumstàncies personals, tingueren dret a això.

B

DECISIONS DELS ÒRGANS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Dels diversos acords adoptats durant l'any 2020 pel Consell Jurídic Consultiu, cal destacar, per la seua rellevància, els següents:

- 1) En la sessió de 25 de març de 2020, el Ple va acordar que, durant la vigència de l'estat d'alarma decretat pel Govern (Reials decrets 463 i 465/2020), les seues reunions es realitzarien a distància, de conformitat amb el que preveu l'article 17 de la Llei 40/2015, a través de videoconferència, fent ús a aquest efecte de la plataforma Webex Meetings o, si escau, de qualsevol altre mitjà d'anàloga naturalesa.
- 2) En la sessió celebrada el 10 de juny, el Ple va aprovar, per unanimitat, el document denominat «Instruccions d'assistència presencial a la seu del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (amb motiu del COVID 19)».
- 3) En la sessió celebrada el dia 30 de setembre, el Ple va aprovar, per unanimitat, remetre mensualment a la Conselleria d'Hisenda i Model Econòmic la informació d'execució pressupostària de despeses tal com apareix en el quadre enviat per aquesta Conselleria (per subconcepte econòmic), a partir de l'activació del nou sistema comptable NEFIS prevista per a gener de 2022, a l'efecte de poder realitzar la consolidació d'aquestes dades dins del nou sistema econòmic financer, juntament amb les dades del sistema transaccional dissenyat per a la Generalitat en el nou sistema.

C

REVISTA ESPAÑOLA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

La *Revista Española de la Función Consultiva* és una publicació de caràcter semestral nascuda en 2004 a fi de ser un punt de trobada dels diferents òrgans que al nostre país tenen atribuïda la funció consultiva. La revista constitueix un espai d'investigació i estudi de l'Administració Consultiva i, per tant, del Dret que constitueix la base de la seua activitat.

Les pàgines de la *Revista Española de la Función Consultiva* pretenen donar a conèixer el treball que realitzen el Consell d'Estat i els diferents consells consultius autonòmics, tant des d'una perspectiva científica, amb la publicació d'estudis, com merament informativa, donant compte de modificacions legislatives, de composició o publicant dictàmens d'interès.

Per a aconseguir la seua finalitat, la revista compta amb la col·laboració de tots els consells consultius, els presidents dels quals formen part del Consell Assessor. D'aquesta manera, la revista ha aconseguit en els últims temps un notable nivell de qualitat científica i de difusió com evidencien els principals índexs d'impacte i qualitat.

Si bé la *Revista Española de la Función Consultiva* és una publicació en suport paper, tots els seus números poden consultar-se en la pàgina web d'aquest Consell, a través del següent enllaç:

https://www.cjccv.es/revista_espanola?locale=es (castellà)

https://www.cjccv.es/revista_espanola?locale=va (valencià)

El mes de juliol de 2020 es van publicar en un únic volum els números 30 i 31 de la *Revista Española de la Función Consultiva*.

En l'apartat d'estudis es van incloure les ponències presentades corresponents a les XX Jornades de la Funció Consultiva, organitzades pel Consell Consultiu de les Illes Balears celebrades a les Illes Balears (2019) i la jornada La revisió d'ofici en la doctrina de la Comissió Jurídica Assessora de Catalunya, celebrada a Barcelona (2019).

L'apartat de la doctrina comparada dels consells consultius es va dedicar a la responsabilitat patrimonial urbanística.

Estudis publicats en la *Revista Española de la Función Consultiva*
durant 2020

Número 30 i 31

MARC CARRILLO. *La doctrina del Consell de Garanties Estatutàries de Catalunya sobre referèndums y consultas populares.*

JOSÉ SUAY RINCÓN. *Consultas populares y referèndums.*

MARÍA BALLESTER CARDELL. *Doctrina del Consejo Consultivo de las Illes Balears, a la luz de la Jurisprudencia Constitucional, en relación al anteproyecto de ley de consultas populares y procesos participativos.*

JUAN CANO BUESO. *El derecho a la vivienda como “Derecho”.*

JOSÉ EUGENIO SORIANO GARCÍA. *La preservación del medio ambiente como principio rector del desarrollo urbano.*

ALBERT LAMARCA I MARQUÈS. *Presentación “Jornada sobre la revisión de oficio en la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora.*

ALFREDO GALÁN GALÁN. *Problemas pendientes de la revisión de oficio a la luz de la doctrina de los órganos consultivos.*

TOMÁS CANO CAMPOS. *La invalidez como fundamento de la revisión de oficio: la distinción entre nulidad y anulabilidad en Derecho Administrativo.*

JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR. *Los límites en el ejercicio de la potestad de revisión de oficio.*

TOMÀS FONT I LLOVET. *La revisión de oficio y la función consultiva en el 40º aniversario del restablecimiento de la Comisión Jurídica Asesora.*

EVA MARÍA MENÉNDEZ SEBASTIÁN. *La necesaria y difícil limitación a la potestad de revisión de la Administración pública.*

NATALIA TORNER ÁVALOS *El derecho de igualdad efectiva de mujeres y hombres en los dictámenes del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana.*

CARLOS YÁÑEZ DÍAZ. *La prescripción de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la administración. Su problemática en la jurisprudencia y en la doctrina de los órganos consultivos.*

AGUSTÍN S. DE VEGA y JAVIER PÍRIZ UREÑA. *La responsabilidad patrimonial de las entidades locales. Clínica jurídica en Castilla y León.*

Doctrina de los Consejos Consultivos sobre la responsabilidad patrimonial urbanística.

LOURDES FRANCO Y ARIADNA RUIZ I FORN. Comisión Jurídica Asesora de Cataluña.

IRENE ESPUEY SERVERA. Consejo Consultivo de las Illes Balears.

PAU MONZÓ BÁGUENA. Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana.

D

SEMINARI DE DRET PÚBLIC

Durant l'any 2020 va continuar desenvolupant-se el Seminari de Dret Públic que s'havia iniciat l'any anterior amb la sessió inaugural en la qual va intervindre el president de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, Sr. Manuel José Baeza Díaz-Portales.

L'any 2020, es van celebrar dues úniques sessions de les quals s'havien programat, a causa de la brusca interrupció de l'activitat, produïda per les raons ja exposades, el dia 15 de març.

El dia 30 de gener la professora de Dret Administratiu de la Universitat de València Sra. María José Alonso Mas va intervindre com a ponent en la segona sessió, versant la seua dissertació sobre «Responsabilitat patrimonial derivada dels actes urbanístics».

I el dia 27 de febrer la magistrada de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana Sra. Alicia Millán Herrandis va intervindre com a ponent en la tercera sessió, versant la seua dissertació sobre «Funció Pública. Última jurisprudència».



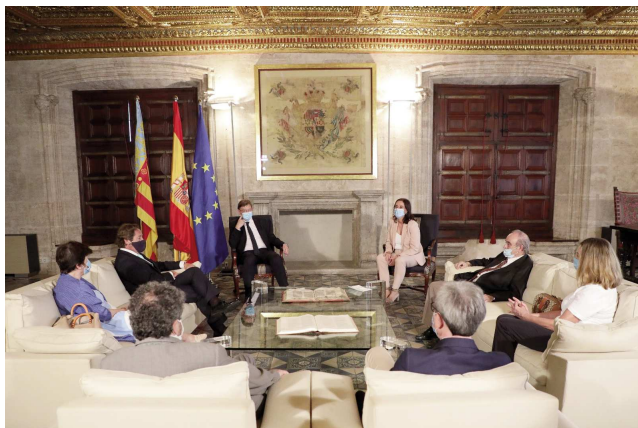
PUBLICITAT DE L'ACTIVITAT DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

1) Memòria 2019

La Memòria de l'any 2019 va ser aprovada pel Ple del Consell Jurídic Consultiu el dia 23 juny, i va ser presentada al president de la Generalitat i a les Corts Valencianes els dies 22 i 28 de juliol, respectivament, acomplint-se amb això el que preceptua l'article 1.3 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de la Generalitat, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Foto entrega Memoria Corts i Presidència





La Memòria es va publicar en el portal web del Consell Jurídic Consultiu. La presidenta va comunicar a la resta de consells consultius, universitats, biblioteques, organismes, institucions i a un gran nombre d'operadors jurídics, als quals en anys anteriors s'havia fet lliurament d'un exemplar imprès de la Memòria, que aquesta es troba publicada i a la disposició de qualsevol persona interessada en la pàgina web d'aquesta institució. Enguany, novament, igual que en els dos anys anteriors, no es va realitzar l'edició impresa de la Memòria, que va ser substituïda per la publicació en el portal web de la Institució i per l'edició en suport digital.

2) Pàgina web del Consell Jurídic Consultiu.

Des de l'any 2000, el Consell Jurídic Consultiu disposa d'un portal web, <http://portales.gva.es/cjccv/>, des del qual es manté actualitzada la informació relacionada amb la composició, les competències, el funcionament, el portal de transparència, els dictàmens que han sigut aprovats pel Ple -que es publiquen transcorreguts 15 dies des de la seua remissió a l'autoritat consultant-, així com una base de dades que conté tota la doctrina legal emesa fins al moment per a la seua consulta.

Així mateix, es troben publicades totes les memòries que la institució ha anat aprovant des que iniciara la seua activitat l'any 1996 i els números de la Revista Española de la Función Consultiva editats fins al moment. També existeix una secció denominada «Notícies», des de la qual es fa

pública la informació relativa a l'assistència dels membres del Consell Jurídic Consultiu als diferents actes protocol·laris.

Juntament amb la pàgina web, des de setembre de 2011, el Consell Jurídic Consultiu disposa d'un perfil en la xarxa social twitter, @CJCCV, a través del qual s'informa puntualment dels assumptes que han sigut dictaminats pel Ple en cada sessió, així com dels actes als quals els membres del Ple assisteixen en representació de la Institució.

Tot això es manté puntualment actualitzat amb la intenció d'afavorir una major publicitat i transparència en relació a l'activitat d'aquesta Institució.

Precisament amb aqueixa intenció, el mes de juliol va entrar en funcionament un nou portal web de la Institució, que, entre altres novetats, incorpora un potent cercador dels dictàmens emesos pel CJCCV per a facilitar la seua consulta, així com un disseny més actual.

F

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

A l'empara dels convenis marc celebrats pel Consell Jurídic Consultiu amb les universitats que a continuació es relacionen, durant 2020 ha realitzat el seu practicum en aquesta Institució l'alumnat següent:

a) Universitat de València/Fundació Universitat Empresa:

- Sr. Abel Minaya Jaén
- Sr. Gaspar Fidel Quiles Sáez

b) Universitat Jaume I de Castelló:

- Sr. Andrés de la Rosa Quinteros

El programa desenvolupat per aquest alumnat va tindre el següent contingut:

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

G

RELACIONS INSTITUCIONALS I PROTOCOL

1) Visites al Palau de Santa Bàrbara

- a) El 13 de febrer el Consell Jurídic Consultiu va rebre la visita del síndic Toni Cantó García del Moral, el secretari segon de la Mesa de les Corts Luis Arquillos Cruz i el diputat Vicente Fernández García, tots ells membres del grup parlamentari de Ciudadanos en les Corts Valencianes, i van ser atesos per la presidenta i pels membres del Ple. La visita va finalitzar signant el síndic Sr. Cantó en el Llibre d'Honor de la Institució.
- b) El 3 de setembre va visitar el Consell Jurídic Consultiu el vicepresident segon del Consell i conseller d'Habitatge i

Arquitectura Bioclimàtica Rubén Martínez Dalmau, qui va ser rebut per la presidenta i altres membres del Ple. Acabada la visita, el vicepresident va signar en el Llibre d'Honor de la Institució.

2) Actes institucionals

- a) Presentació de la Memòria de 2019 al President de la Generalitat.

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, acompanyada de les conselleres i consellers i el secretari general, va ser rebuda en audiència en el Palau de la Generalitat pel president de la Generalitat, a qui va fer lliurament de la Memòria de 2019, el dia 22 de juliol.

- b) Presentació de la Memòria de 2019 al president de les Corts.

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, acompanyada de les conselleres i consellers i el secretari general, va fer lliurament de la Memòria de 2019 al president de les Corts, al Palau de les Corts, el dia 28 de juliol.

3) Protectorat de Fundacions de la Comunitat Valenciana.

El Consell Jurídic Consultiu forma part del Protectorat de Fundacions de la Comunitat Valenciana, tal com estableix l'article 41.3 del Decret 68/2011, de 27 de març, del Consell, pel qual s'aprova el Reglament de Fundacions de la Comunitat Valenciana. El ple del Consell Jurídic Consultiu va acordar en el seu moment nomenar la Consellera Sra. Asunción Ventura Franch com la representant del mateix en la Comissió del Protectorat. Durant l'any 2020 la Sra. Ventura ha assistit a les quatre reunions que s'han realitzat en la referida Comissió (18 de febrer, 23 de juny, 27 d'octubre i 22 de desembre), en les quals s'han resolt un total de 48 expedients.

4) Relacions institucionals

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

13/01/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, Margarita Soler, assisteix al desdèjuni informatiu «Fòrum Europa. Tribuna Mediterrània», organitzat per Nova Economia Fòrum i que va comptar amb la intervenció d'Enric Morera, president de les Corts Valencianes.

17/01/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, assisteix a la presa de possessió de la membre de l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, Sra. Virtuts Torró i Ferrero.

28/01/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, Margarita Soler, assisteix al desdèjuni informatiu del «Fòrum Europa. Tribuna Mediterrània», organitzat per Nova Economia Fòrum i que va comptar amb la intervenció de Gabriela Bravo, consellera de Justícia, Interior i Administració Pública de la Generalitat Valenciana.

04/02/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, Margarita Soler i la consellera Asunción Ventura Franch, assisteixen a l'acte «Diàleg amb el President de l'Uruguai (2010-2015), Sr. José "Pepe Mujica"», celebrat en el Palau de la Generalitat.

05/02/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, Margarita Soler i la consellera Asunción Ventura assisteixen a la taula redona «Igualtat i discriminació de les dones. La perspectiva de gènere en l'àmbit judicial», celebrada a l'Aula Magna Centre Cultural La Nau.

10/02/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, Margarita Soler, assisteix a la Conferència «El Consell d'Estat en la funció consultiva», celebrada en l'Il·lustre Col·legi Notarial de València, i que va pronunciar l'Excma. Sra. Presidenta del Consell d'Estat, Sra. María Teresa Fernández de la Vega Sanz.

11/02/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu assisteix a l'acte de lliurament, entre altres guardons, del Premi «Berní i Català» a l'Excma. Diputació Provincial de València i a la inauguració de les

noves instal·lacions del centre de Mediació -CMICAV-. L'acte va ser celebrat en l'Il·lustre Col·legi d'Advocats de València.

21/02/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, assisteix a la presa de possessió de la delegada del Govern de la Comunitat Valenciana, Gloria Calero Albal. L'acte va tindre lloc en la seu oficial de la Delegació del Govern, Palau del Temple.

27/02/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu assisteix a la I Edició dels Premis «Periódico de Aquí València», celebrats en l'Ateneu Mercantil de la ciutat.

03/02/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu Margarita Soler assisteix a l'acte de lliurament de la III Edició Premis Periòdic La Razón Comunitat Valenciana.

04/03/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu assisteix juntament amb el conseller Joan Carles Carbonell i la consellera Carmen Pérez a l'acte XXII edició dels premis «Isabel Ferrer», en la qual la consellera del Consell Jurídic Consultiu i professora de Dret Constitucional, Asunción Ventura Franch, és guardonada per la Conselleria d'Igualtat i Polítiques Inclusives, pel seu reconeixement com a persona destacada en la defensa dels drets de les dones i per la seua labor en favor de la igualtat.

10/03/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, la consellera Asunción Ventura i els consellers Enrique Fliquete i Joan Carles Carbonell assisteixen a la concentració de condemna convocada pel Consell, a les portes del Palau de la Generalitat, davant l'últim assassinat masclista a Vilanova de Castelló.

25/07/20

La consellera Asunción Ventura Franch assisteix a l'acte de presentació del Curs Universitat Jaume I i celebració del 30 Aniversari Creació Universitat.

30/07/20

El conseller Joan Carles Carbonell assisteix a l'acte de lliurament d'«Estudi d'accessibilitat 2019», presentat pel vicepresident segon i conseller d'Habitatge i Arquitectura Bioclimàtica, Rubén Martínez Dalmau. L'acte és celebrat a la Sala d'Actes del CA90.

11/09/20

Assistència de la presidenta del Consell Jurídic Consultiu a l'acte d'inauguració del curs acadèmic 2020-2021 de la Universitat de València

12/09/20

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu assisteix a l'acte d'inauguració de l'exposició «Carmelina Sánchez-Cutillas. Des de les fronteres del silenci», celebrada en el Centre Cultural del Carme.

16/09/20

El conseller Enrique Fliquete, assisteix a l'acte d'obertura del Curs acadèmic 2020-2021 de la Universitat Catòlica de València.

25/09/20

Assistència de la presidenta del Consell Jurídic Consultiu i els consellers Enrique Fliquete i Joan Carles Carbonell, a la concentració de condemna convocada pel Consell davant l'últim assassinat maslista de Li Na a València.

25/09/20

Participació de la consellera Asunción Ventura Franch en l'acte acadèmic d'obertura del curs 2020-2021 de la Universitat Jaume I de Castelló.

01/10/20

La presidenta Margarita Soler i la consellera Asunción Ventura assisteixen a la presentació d'una nova publicació de la Col·lecció Àgora, de la Fundació Nexa, titulada «Igualtat inclusiva. Cap a una nova llei valenciana d'igualtat», de Vicenta Tasa Fuster i Alicia Villar Aguilés.

05/10/20

Assistència de la presidenta del Consell Jurídic Consultiu, Margarita Soler, a la conferència del catedràtic de Geografia i Història de la Universitat de València, Joan Romero sobre «Comunitat Valenciana

2030. Una dècada decisiva». La conferència es va oferir en el Club de Trobada Manuel Broseta, dins del Cicle de conferències Club Trobada 2020.

08/10/20

Assistència de la presidenta del Consell Jurídic Consultiu, a l'acte organitzat pel Consell de la Generalitat, en record de les persones que ens han deixat a causa de la COVID-19. En el curs de l'acte es va inaugurar l'escultura en memòria a les víctimes valencianes de la pandèmia i es va estrenar la peça musical In memoriam.

09/10/20

Participació de la presidenta del Consell Jurídic Consultiu en l'acte Institucional del Dia de la Comunitat Valenciana amb motiu del 9 d'Octubre, celebrat en el Palau de la Generalitat.

22/10/20

La presidenta modera una taula redona, celebrada en format webinar en el marc del Congrés Internacional «Drets Lingüístics i Comunicació Pública», organitzat per la càtedra de Drets Lingüístics de la Universitat de València.

19/11/20

La presidenta del CJCCV participa com a ponent en el Congrés Internacional «Subjectes, drets i lleialtat constitucional. Vells i Nous Drets». El congrés, celebrat en format webinar és organitzat per l'Àrea de Dret Constitucional de la Universitat Miguel Hernandez d'Elx.

23/11/20

Assistència de la presidenta del Consell Jurídic Consultiu a la «IV Edició de l'acte de lliurament de les distincions Meninas al reconeixement, compromís i treball en contra de la violència de gènere», organitzat per la Delegació del Govern.

06/12/20

Assistència de la presidenta del Consell Jurídic Consultiu a l'acte institucional amb motiu de la commemoració del Dia de la Constitució celebrat en el Teatre Principal d'Alacant.

15/12/20

Participació de la presidenta del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana com a ponent en la «Tertúlia entorn dels 87 anys

FUNCIONAMENT DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

del Vot Femení», organitzada per la Delegació del Govern de la Comunitat Valenciana.

—

V

PERSONAL I INFRAESTRUCTURA

A

BIBLIOTECA

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (CJCCV), dins del necessari respecte als principis d'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics, i d'eficàcia en el compliment dels objectius fixats, durant l'any 2020 només ha ingressat 37 nous títols en el catàleg de la seua biblioteca, per considerar que es tractava d'obres necessàries per a l'adequat exercici de la seua funció d'assessorament jurídic.

Després de la incorporació d'aquestes obres, els fons físics han ascendit a 6275 obres a data de 31 de desembre de 2020, a conseqüència de les successives compres, donacions i intercanvis que s'han anat produint durant tots aquests anys.

L'any 2020 mereix destacar-se l'ampliació produïda en l'àrea de Dret Administratiu, especialment en l'àmbit de la contractació pública, de l'urbanisme i de la responsabilitat patrimonial, així com la renovació de manuals relacionats amb el Dret Constitucional.

Respecte a l'hemeroteca, s'han mantingut les subscripcions a les publicacions periòdiques (per ex. a la Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, a la Revista Española de Derecho Constitucional, a la Revista de Estudios Políticos, a la Revista Espanyola de Derecho Administrativo, a la Revista de Administración Pública...).

Quant a la biblioteca virtual del CJCCV hi ha hagut un increment considerable dels fons de les dues seccions que la integren, degut especialment a l'augment de l'edició d'obres digitals d'accés obert. Cal ressaltar per la seua importància doctrinal la inclusió en suport digital del Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General, obra de

Santiago Muñoz Machado, composta per 14 toms. Així mateix, s'ha creat la subsecció Codis Jurídics Electrònics dins de la carpeta Documents Electrònics, amb la finalitat d'organitzar la documentació digital disponible.

Per a disposar de la imprescindible legislació, jurisprudència i doctrina actualitzada, s'ha continuat amb la subscripció a la base de dades jurídiques de La Llei Digital, Tirant en línia, i Aranzadi Professional.

D'altra banda, des de la Biblioteca s'han gestionat les subscripcions i l'intercanvi regular de publicacions en suport digital i en paper amb les Corts de Castella-la Manxa, l'Assemblea de Madrid, la Universitat de Santiago de Compostel·la, la Conselleria de Presidència i Administracions Públiques del Govern de Castella-la Manxa, l'Institut d'Estudis Autònoms del Govern de les Illes Balears, la Universitat de Deusto i la Facultat de Dret Canònic de la Universitat Catòlica "Sant Vicent Màrtir".

Ha de destacar-se la importància de la labor consistent en el buidatge dels articles doctrinals continguts en revistes i monografies jurídiques que es troben tant a la Biblioteca física com a la Biblioteca Virtual del CJCCV, perquè aporta a les lletrades i lletrats i a les conselleres i consellers informació jurídica rellevant i actualitzada per al millor exercici de les seues funcions.

Entre els serveis de difusió selectiva de la informació a través del correu electrònic, s'ha seguit, entre altres, amb les alertes informatives dels sumaris del DOCV i del BOE, de les disposicions generals d'interés publicades en els diaris oficials, de dossiers amb informació jurisprudencial i doctrinal, així com amb la distribució mensual dels butlletins informatius sobre les «Novetats Bibliogràfiques» referenciant els articles buidats.

Especialment, l'any 2020, a conseqüència de les limitacions a l'assistència presencial a conferències o esdeveniments sobre temes jurídics, s'ha remés amb major freqüència informació sobre cursos especialitzats o trobades virtuals (webinars).

A fi de garantir la conservació i integritat de la col·lecció de fons documentals de la Biblioteca principal, s'ha procedit a comprovar el seu estat de preservació actual així com a constatar la seua correcta ubicació en les lleixes del recinte de la Biblioteca, elaborant com a resultat

un informe detallat de cada sèrie documental amb el tipus de document, les unitats físiques recomptades, el nombre de documents mal situats, els pendents de localitzar i, si escau, adoptant mesures adequades per a pal·liar en la mesura del possible el desgast del material pel seu ús (per ex. substitució de teixells...).

Respecte de la Biblioteca auxiliar del CJCCV, situada en la segona planta de l'edifici, s'ha procedit al recompte i inventari bimestral.

Finalment, es continua amb la coordinació de les pràctiques formatives dels estudiants dels últims cursos de Dret, en l'àmbit de la col·laboració amb les universitats públiques i privades de la Comunitat Valenciana.

B

INFORMÀTICA I BASES DE DADES

Els aspectes més rellevants de l'activitat de la Unitat d'Informàtica i Comunicacions del CJCCV durant 2020 poden resumir-se en els següents:

1r) Al juliol es va posar en funcionament el nou portal web de la Institució, amb l'objectiu d'incorporar un potent cercador dels dictàmens emesos pel CJCCV per a facilitar la seua consulta, així amb la finalitat d'aconseguir un disseny més modern.

2n) S'han actualitzat els servidors amb sistema operatiu Windows Server 2008, que es van quedar sense suport a partir de gener de 2020.

3r) S'ha adquirit un disc en xarxa (NAS) per a millorar el disc de xarxa actual (versió de protocol SMB més avançada) i possibilitar el magatzematge de rèpliques de les màquines virtuals amb el Veeam Còpia de seguretat, a fi que en cas que es produïra un problema en el tractament de la informació es poguera recuperar l'emmagatzemada en el sistema algunes hores abans, com a mecanisme de protecció addicional al de magatzematge de la informació en les còpies de seguretat.

4t) A conseqüència de la crisi sanitària per la pandèmia de COVID-19 i els consegüents confinaments, es van realitzar les següents accions amb l'objectiu que el personal del CJCCV poguera accedir als recursos informàtics i fer el seu treball des de dependències alienes d'aquesta Institució (teletreball):

- Sol·licitud d'accés a la intranet del CJCCV a través de la infraestructura de xarxa gestionada per la DGTIC per mitjà de VPN (Virtual Private Network - Xarxa Privada Virtual).
- Activació de polítiques de grup en els servidors amb la finalitat de dotar amb major seguretat les connexions VPN.
- Obertura de la plataforma de TACTICA per a l'accés a la gestió des de fora de l'entorn de la intranet de la Institució.
- Petició de diverses llicències Webex proporcionades per la DGTIC de la Generalitat per a la realització de videoconferències (sessions plenàries de la Institució)

5é) A part de continuar amb el manteniment de les llicències (de l'antivirus, Fortinet i Veeam Còpia de seguretat), es va activar el servei de manteniment del programari del gestor de base de dades documental Knosys i del programari de virtualització VMware.

6é) Una vegada finalitzada la implantació de la plataforma d'administració electrònica TACTICA, va ser necessària la contractació del seu manteniment a fi de comptar amb un suport que solucione les necessitats tècniques que la plataforma puga necessitar per al seu normal funcionament.

7é) Contractació del gestor d'actualitzacions Panda Patch Management que facilite l'actualització del programari de l'equipament d'aquesta Institució necessària per a la prevenció de ciberatacs per vulnerabilitats del programari.

8é) Anàlisi d'alternatives per a protegir addicionalment la intranet de la Institució amb els firewall que disposa el seu CPD.

9é) Anàlisi de l'eventual contractació de llicències de Microsoft Teams, comptant amb la col·laboració la DGTIC, a fi de permetre, entre altres coses, l'accés a la informació des de qualsevol localització (teletreball), així com facilitar la possibilitat de fer un treball col·laboratiu entre un grup de persones.

Finalment, quant a les adquisicions de maquinari podrien destacar-se: l'adquisició de 7 discos SSD amb el propòsit de millorar els equips amb pitjor rendiment; l'adquisició de 8 monitors de 24 polzades, o l'adquisició de 10 càmeres web.

C

GESTIÓ ECONÒMICA FINANCERA

El dia 22 de juliol de 2020, després de l'oportuna deliberació pel Ple, es va aprovar l'Avantprojecte del pressupost per a l'exercici de 2021 per import de 2.990.180 que es va remetre a la Conselleria Hisenda i Model Econòmic.

En la Llei de pressupostos de la Generalitat Valenciana per a l'any 2021, el Pressupost del Consell Jurídic Consultiu per a aquest període va quedar xifrat en l'esmentada quantitat.

D

PERSONAL

El dia 1 de juny el Sr. Rafael Aparisi Payán va accedir després d'una convocatòria publicitada a través de la pàgina web, en comissió de serveis, al lloc d'auxiliar de Gestió del Servei de Coordinació i Documentació, en substitució de la Sra. Carmen García Llopis, qui havia cessat el 31 de desembre de 2019 per a incorporar-se a un lloc en comissió de serveis en el Consell Valencià de Cultura.

E

CONTRACTACIÓ

El 8 de maig de 2020 es va adjudicar a l'empresa SOLRED SA el contracte de subministrament de combustible d'automoció per al vehicle del CJCCV, basat en l'Acord marc (AM) per a la contractació del subministrament d'automoció i el servei de pagament de peatges per a vehicles de l'Administració de la Generalitat, el seu Sector Públic Instrumental i Entitats Adherides, mitjançant sistema de pagament a través de targetes de banda magnètica o similar i dispositius electrònics Via T. El contracte basat té una duració de 2 anys, podent ser prorrogat per un altre any més si l'AM s'haguera prorrogat, i l'import d'adjudicació va ser de 2.420 euros, IVA inclòs.

El 9 de juliol de 2020 es va formalitzar l'adhesió específica del CJCCV a l'Acord marc 3/20CC per la Central de Compres de la Generalitat, per al subministrament d'energia elèctrica en els punts de consum de l'Administració de la Generalitat, el seu Sector Públic Instrumental i Entitats Adherides.

El 13 de juliol de 2020 es va adjudicar a ZURICH INSURANCE PLC, Sucursal Espanya, el contracte d'assegurança de l'automòbil Audi del CJCCV amb matrícula 4935GFR, «Opció B Bàsic + Ampliat», per un import de 260 euros, IVA exclòs, basat en l'AM de la Generalitat.

Després de la tramitació dels corresponents expedients amb publicitat de l'anunci de licitació en la Plataforma de Contractació del Sector Públic perquè qualsevol empresa interessada poguera presentar la seua corresponent oferta dins del termini concedit, el secretari general del CJCCV va adjudicar els següents contractes menors a les empreses que van presentar les millors ofertes econòmiques: el contracte de serveis d'impressió de 1.100 exemplars de la Revista Española de la Función Consultiva núm. 30 i 31, en un únic llibre, per import de 3.519 euros, IVA no inclòs, a BLANCA IMPRESSORS SL; el contracte dels serveis de desinsectació i desratització de l'edifici del CJCCV, per un import de 480 euros, IVA no inclòs, a CONTROL DE PLAGUES AMBISER SL; el contracte dels serveis de manteniment de l'ascensor, per import de 479,28 euros, IVA no inclòs, a ORONA SOCIETAT COOPERATIVA; els contractes dels serveis de manteniment de les

instal·lacions elèctriques de baixa tensió, del Centre de Transformació Elèctrica (Alta Tensió), i dels dispositius de protecció contra el llamp (parallamps), a VERIEL MANTENIMENTS SL pels següents preus respectius, 485, 235 i 65 euros, IVA no inclòs, i el contracte dels serveis de tractament de control i prevenció de la legionel·la en el sistema de protecció contra incendis de l'edifici del CJCCV, per un import de 200 euros, IVA no inclòs, a SANITAT AMBIENTAL SL.

El 27 de novembre de 2020 es va adjudicar a ONTIME TRANSPORT I LOGÍSTICA SL el contracte dels serveis de paqueteria nacional i internacional del CJCCV, basat en l'AM de la Generalitat, per un termini de 2 anys, podent prorrogar-se en els termes previstos en l'AM, i amb un pressupost màxim de 1.000 euros per a tot el període de duració inicial del contracte.

Finalment, durant l'any 2020 també s'han celebrat diversos contractes menors per a garantir el normal i correcte funcionament de la Institució, i es poden citar, entre altres, els relatius a la contractació de bases de dades jurídiques, o de diversos USB de la Memòria per a la difusió de les activitats del CJCCV, o els serveis d'inspecció quadriennal de la instal·lació elèctrica de baixa tensió de l'edifici en què té la seua seu la Institució.

F

REGISTRE

a) Registre d'entrada i eixida

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

S'utilitza el servei digital ORVE (Oficina del Registre Virtual de l'Estat i les Entitats Locals).

El total de seients d'entrada corresponents a l'any 2019 va ser de 2.409 documents, sent els d'eixida 918.

b) Registre d'expedients sotmesos a consulta

En l'exercici 2019 es van sotmetre a consulta 776 assumptes dels quals han pogut ser dictaminats durant l'exercici 655 expedients.

—

Segona part

**OBSERVACIONS I
SUGGERIMENTS**

INTRODUCCIÓ

L'article 1.3 de la Llei 10/1994, de 19 de desembre, de la Generalitat, de creació del Consell Jurídic Consultiu, preceptua el següent:

«Anualment, el Consell Jurídic Consultiu elevarà al Consell i a les Corts Valencianes una memòria on es detalle l'activitat del Consell en cada exercici i que podrà recollir les observacions sobre el funcionament dels serveis públics que resulten dels assumptes consultats i els suggeriments de disposicions generals i mesures a adoptar per al millor funcionament de l'administració».

Amb la finalitat d'acomplir aqueix mandat, es realitzen les observacions, suggeriments i recomanacions següents:

En la primera, s'exposen les qüestions que planteja la contractació pública realitzada prescindint del procediment d'adjudicació legalment establert, és a dir, la denominada contractació pública de caràcter verbal.

En segon lloc, es tracta de la possibilitat que aquest Consell varie el criteri que havia vingut mantenint en anteriors dictàmens, en concret, en els dictàmens que havia emés en relació amb la pretensió de revisió d'ofici d'una resolució administrativa que tenia una pluralitat de destinataris, la Resolució de 27 de febrer de 2012, de la Direcció General de Recursos Humans (DGRH).

Seguidament, s'analitza la possibilitat d'aplicació als funcionaris de l'administració local de la reducció de jornada regulada en l'article 7.4 del Decret 42/2019, de 22 de març, del Consell, de regulació de les condicions de treball del personal funcionari de l'Administració de la Generalitat.

A continuació, s'exposen els requisits que s'exigeixen perquè una entitat tinga la consideració de «mitjà propi personificat», a la llum de la legislació sobre contractes públics i la jurisprudència interna i europea. En cinqué lloc, s'analitza la naturalesa i el règim jurídic de la transacció en l'àmbit del Dret administratiu.

I finalment, es fa referència a diversos aspectes relacionats amb la substitució en els òrgans col·legiats i la seua diferenciació de la delegació de competències.

I

LA CONTRACTACIÓ ADMINISTRATIVA IRREGULAR

I. INTRODUCCIÓ.

Conformement al que estableix l'article 37 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (d'ara en avant LCSP), les entitats del sector públic no podran contractar verbalment. Com a excepció, quan s'utilitze la tramitació d'emergència, es podrà ordenar l'execució del necessari per a remeiar l'esdeveniment produït o satisfer la necessitat sobrevinguda, o contractar lliurement el seu objecte, en tot o en part, sense subjectar-se als requisits formals establits en la present Llei (segons l'article 120 LCSP). Al marge d'aquest supòsit, no està permesa per la normativa de contractació pública la contractació verbal.

No obstant això, en el marc de les administracions públiques, i, en particular, de l'administració local, es produeix amb freqüència supòsits de contractació irregular (contractes o prestacions verbals, modificats sense procediment, pròrrogues verbals, etc.). En aquests casos, l'Administració es troba davant un contractista que ha executat les prestacions encarregades i que presenta una factura per al seu pagament, i davant un òrgan gestor, que rep de conformitat les prestacions. No hi ha dubte al fet que les prestacions executades han de ser compensades perquè, en cas contrari, es produiria un enriquiment injust o sense causa de l'Administració contractant, prohibit per l'ordenament jurídic, especialment, quan es tracta d'un contractista de bona fe que ha acceptat l'encàrrec sobre la base del principi de confiança legítima. A partir d'aquesta premissa, existeix una controvèrsia jurídica amb vista a quin és el fonament de l'obligació de pagament de les prestacions efectivament realitzades que pesa sobre l'òrgan de contractació, és a dir, si es tracta d'un supòsit de nul·litat de ple dret, d'un supòsit de danys i perjudicis o d'enriquiment injust, així com quin és el procediment a seguir per a fer efectiu el pagament al contractista de les factures presentades i conformades.

En la present Memòria es recull la doctrina del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en el que afecta la manera de resoldre la contractació administrativa irregular, en particular, davant supòsits de contractació verbal. Es recull, d'altra banda, la interpretació efectiva

da pel Consell Jurídic en el que afecta l'aplicació pels interventors de les entitats locals, del que estableix l'article 28 del Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern en les entitats del Sector Públic Local, en tractar-se d'un precepte estretament vinculat amb la contractació irregular de les entitats locals.

II. PROCEDÈNCIA DE LA REVISIÓ D'OFICI EN LA CONTRACTACIÓ VERBAL.

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana va analitzar aquesta qüestió en diversos dictàmens emesos en relació amb un ajuntament de la Comunitat Valenciana, en els quals s'havia sol·licitat el preceptiu dictamen en el marc de diversos procediments de revisió d'ofici de contractes verbals. Aquests dictàmens són, entre altres, els dictàmens números 558/2020, 559/2020, 560/2020, 561/2020, 563/2020, 564/2020, 567/2020, 569/2020, 570/2020, 571/2020 i 572/2020.

Les actuacions administratives la revisió de les quals van ser sotmeses a consulta es van iniciar a conseqüència dels informes de la Interventora municipal en els quals, després d'analitzar una sèrie de factures que se li van presentar per al seu pagament i que corresponen a compromisos de despeses que no van ser degudament adquirits, es va proposar la revisió d'ofici per nul·litat amb el consegüent pagament a fi d'evitar l'enriquiment injust de l'Administració municipal. Els informes prenen com a punt de partida les factures presentades, agrupant-les per contractista, contracte i quantia, i es poden distingir aquells expedients que reflectien actuacions irregulars per incompliments formals de la normativa que regeix el contracte menor (art. 118 LCSP) i aquells supòsits que reflecteixen fraccionament de contracte amb vulneració dels principis propis de la contractació administrativa. Fins i tot en algun supòsit, la contractació verbal que s'estima irregular podria ser qualificada, bé com una pròrroga (il·legal) d'un contracte anterior extingit (contracte de televisió per cable i contracte de telefonia mòbil), o bé com un contracte menor nou aparentment desvinculat d'un contracte anterior del qual, no obstant això, guarda identitat, en la mesura en què les seues característiques essencials (prestacions i preu) s'enuncien per referència a ell.

En particular, en el Dictamen 558/2020 (es recull igualment en els restants), el Consell Jurídic recorda, en la mateixa línia que el Consell Consultiu de Canàries en el Dictamen 303/2020, de 23 de juliol, que «*el Consell d'Estat ha recolzat de vegades la via de la revisió d'ofici (Dicta-*

men 1724/2011, de 21 de desembre, entre altres), i d'altres, ha acceptat la via de la responsabilitat patrimonial (Dictàmens 363/2000, 3617/2000, 1842/2007, 276/2008, 976/2008, 841/2010). En relació amb aquesta última via, en el Dictamen 843/2017 el Consell d'Estat va mantindre que «(...) entén el Consell d'Estat que, com indicara, entre altres, el dictamen núm. 1.019/95, 'a res condueix -ans seria una formulació artificiosa- declarar la nul·litat d'una inexistent adjudicació contractual, doncs, encara que poguera fer-se tal construcció, subsistiria l'obligació de l'Administració de satisfer el preu del subministrament (...) (i conclou): 1r. Que no procedeix la revisió d'ofici a què es refereix l'expedient. 2n. Que, després de la tramitació del corresponent expedient contradictori, procedeix indemnitzar a (...), amb un import equivalent al cost de la prestació realitzada, a exclusió del benefici industrial, actualitzat amb l'interés legal dels diners fins hui en què es pose fi al procediment».

En els diferents dictàmens assenyalats anteriorment, el Consell Jurídic entra en l'examen de les diferents figures jurídiques possibles en matèria de contractació administrativa irregular. Pel que es refereix als expedients de reconeixement extrajudicial de crèdit, assenjala que «l'article 60.2 del RD 500/1990, de 20 d'abril, pel qual es desenvolupa, en part, la Llei d'hisendes locals, disposa que "correspondrà al Ple de l'Entitat el reconeixement extrajudicial de crèdits, sempre que no existisca dotació pressupostària, operacions especials de crèdit, o concessions de quitació i espera". Es tracta d'un instrument previst per a les obligacions procedents d'exercicis anteriors que no hagueren pogut aplicar-se al pressupost, però no per al reconeixement de factures del propi exercici, o bé per a aplicar al pressupost despeses efectuades en exercicis precedents per als quals no existia crèdit».

Es recorda que «en la delimitació entre la revisió d'ofici i el procediment extrajudicial de crèdit per a afrontar situacions irregulars de contractació pública, per a una entitat local resulta més senzill acudir a la via del reconeixement extrajudicial de crèdit que instar un procediment de revisió d'ofici ex article 106 de la LPAC, subjecte, aquest últim, a determinades regles procedimentals en les quals, a més, intervé un òrgan que actua de control de la legalitat de l'actuació administrativa. Ara bé, mitjançant el reconeixement extrajudicial de crèdit el que fa l'Ajuntament en aquests casos és "convalidar" una actuació irregular que, de ser nul·la de ple dret, no seria susceptible de convalidació» (art. 52 de la Llei 39/2015 LPAC). Afig que «De conformitat amb el que disposa l'article 58 del text refós de la Llei d'hisendes locals, "el reconei-

xement de l'obligació és l'acte mitjançant el qual es declara l'existència d'un crèdit exigible contra l'Entitat derivat d'una despesa autoritzada i compromesa". Dit això, la nul·litat no pot ser convertida en una "despesa autoritzada i compromesa", atès que la despesa degudament adquirida té lloc, no sols quan existeix consignació pressupostària i suficient en el pressupost, sinó també quan s'ha seguit el procediment de contractació corresponent. Si bé l'Administració, a fi d'evitar un enriquiment a costa del contractista, ha d'articular el mecanisme necessari per a garantir el pagament que procedisca a aquest contractista, no obstant això, ha d'acomodar la seua actuació al que disposa la normativa de contractació pública davant aquesta mena d'irregularitats».

En qualsevol cas, per a l'òrgan consultiu autonòmic, ha de tindre's en compte que el reconeixement extrajudicial de crèdits ha d'emprar-se amb caràcter excepcional, per a «convalidar» situacions puntuals irregulars i no com a instrument per a realitzar de manera habitual o sistemàtica despeses assumides al marge de la LCSP.

En l'anàlisi de la qüestió, el Consell Jurídic examina també la viabilitat de l'institut de la responsabilitat patrimonial per a afrontar la contractació irregular. Per a aquest Òrgan consultiu, el procediment de responsabilitat patrimonial, ex article 32 i següents de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), com a mecanisme de regularització i pagament de les prestacions convingudes al marge de la normativa de contractació pública, exigiria la prèvia declaració de nul·litat de l'actuació de l'òrgan de contractació de la qual derivaria l'oportuna indemnització consistent en la indemnització del mal causat. No subjectar el procediment de responsabilitat patrimonial a la prèvia declaració de nul·litat suposaria obviar l'existència d'una actuació nul·la de ple dret; s'ometria l'examen sobre l'actuació legal o il·legal de l'òrgan de contractació, quan, davant una contractació nul·la, no es tracta únicament de reparar el perjudici suportat per un contractista, sinó també de depurar l'actuació administrativa contrària a dret.

D'altra banda, en relació amb la figura de l'enriquiment injust, per al Consell Jurídic, l'aplicació de l'acció d'enriquiment injust, en la seua configuració com a font d'obligacions i acció autònoma, hauria de reservar-se per a aquells supòsits en els quals l'ordenament jurídic no preveja un procediment específic que garantisca el restabliment econòmic que es persegueix entre les parts, com succeeix en els supòsits de contractacions nul·les, en els quals la LCSP sí que preveu l'acció de

nul·litat (articles 38 i següents). Això sense oblidar de la prohibició de l'enriquiment injust, com a principi general del dret, siga present, com s'ha dit, qualsevol que siga la figura jurídica que s'empren (reconeixement extrajudicial de crèdit, revisió d'ofici) en el deure de l'Administració de compensar el contractista pel benefici obtingut per ella i el correlatiu perjudici patit pel contractista, a conseqüència de la contractació irregular. En aquest últim sentit, ha sigut citat pel Consell Jurídic en alguns dictàmens al temps d'informar favorablement la procedència de la nul·litat d'un contracte administratiu (Dictàmens 1/2018 i 2/2018).

La contractació irregular de les administracions públiques afectada per un vici de nul·litat de ple dret (articles 38 i següents de la LCSP de 2017) comporta l'existència d'un contracte nul, no susceptible de convalidació. El procediment més adequat, per consegüent, en els supòsits d'inexistència de crèdit o absència de procediment, entre altres supòsits, segons el parer del Consell Jurídic, serà instar un procediment de revisió d'ofici per nul·litat, que determinarà que el contracte entre en fase de liquidació, i s'hauran de restituir recíprocament les prestacions entre les parts, sense perjudici de les indemnitzacions per danys i perjudici que procedisca (article 42.1 de la LCSP). A més, quan la restitució de les prestacions no siga possible, el que succeirà en la majoria dels supòsits, l'òrgan de contractació haurà de reembossar el valor de les prestacions rebudes, per a evitar que es produísca un enriquiment de l'Administració en perjudici de tercer.

L'Administració pública està obligada, en virtut del principi de legalitat que regeix la seua actuació (article 103 CE) a ajustar la seua actuació al que disposa la llei, i en aquest sentit, l'article 106 de la Llei 39/2015, LPAC, disposa que les administracions públiques «declaran» la nul·litat dels actes que incórreguen en qualssevol de les causes establides en l'article 47.1 de la citada norma legal. D'altra banda, ha de tindre's en compte que la pròpia Llei 9/2017 regula, com s'ha exposat, un procediment específic consistent en la declaració de nul·litat dels actes preparatoris o d'adjudicació adoptats al marge de la normativa sobre contractació pública, així com els seus efectes (art. 41 LCSP). L'existència d'una causa de nul·litat converteix la revisió d'ofici en el mecanisme més adequat per a afrontar la contractació irregular viciada de nul·litat per part de les administracions públiques.

Sense perjudici que es tracta d'una matèria sobre la qual existeix abundant doctrina i jurisprudència, per al Consell Jurídic Consultiu, davant

contractacions irregulars viciades de nul·litat de ple dret, conformement al que estableixen els articles 38 i següents de la LCSP, s'hauria, com s'ha dit anteriorment, de seguir el procediment específicament previst per a això en l'ordenament jurídic, constituït per la revisió d'ofici per nul·litat de ple amb els efectes previstos en l'article 41.2 de la LCSP.

El Consell Jurídic Consultiu en els seus precitats dictàmens insisteix, en tot cas, que l'instrument de la revisió d'ofici és la resposta a supòsits excepcionals i no un instrument habitual per a «emparar» pagaments que tenen el seu origen en actuacions al marge de la legislació de contractació pública. S'adverteix en ells la necessitat d'evitar l'abús en la utilització de l'instrument de la revisió d'ofici, que ha portat al fet que algun Consell consultiu haja negat la procedència d'aquesta revisió d'ofici quan *«la utilització de l'institut de la revisió d'ofici es veu envoltada d'una sèrie de singulars circumstàncies que la deformen en gran manera, desbordant el marc de la seua pròpia definició o alterant la seua finalitat legalment fixada»* (Dictamen 303/2020, de 23 de juliol, del Consell Consultiu de Canàries). En la mateixa línia, el Dictamen 149/2014, del Consell Consultiu de les Illes Balears.

III. EFECTES DERIVATS DE LA DECLARACIÓ DE NUL·LITAT.

Una vegada informada la procedència de la nul·litat de la contractació verbal en els respectius expedients de revisió d'ofici sotmesos a consulta del Consell Jurídic Consultiu, la qüestió subsegüent era determinar els efectes d'aquesta declaració de nul·litat. Referent a això, el citat òrgan consultiu va analitzar aquesta qüestió partint de la premissa que, produïda l'adquisició d'una prestació o servei, cal evitar que es produïska un enriquiment o benefici en favor de l'Administració injustificat, i es disposa l'obligació de pagar a la contractista la prestació efectivament realitzada.

El Consell Jurídic Consultiu pren com a punt de partida la regulació continguda en l'article 42.1 de la LCSP, en virtut del qual, *«La declaració de nul·litat dels actes preparatoris del contracte o de l'adjudicació, quan siga ferma, portarà en tot cas amb si la del mateix contracte, que entrarà en fase de liquidació, havent de restituir-se les parts recíprocament les coses que hagueren rebut en virtut d'aquest i si això no fora possible es retornarà el seu valor. La part que resulte culpable haurà d'indemnitzar la contrària dels danys i perjudicis que haja patit»*.

De conformitat amb el citat precepte legal, el contracte declarat nul entra en fase de liquidació amb dues conseqüències: a) l'obligació de totes dues parts de restituir-se recíprocament les prestacions, o, davant la impossibilitat de restitució in natura, el desembossament del seu valor, i b) l'obligació de la part culpable d'indemnitzar els danys i perjudicis causats, tenint en compte que aquesta última pretensió indemnitzatòria pot determinar-se en el marc del propi procediment de revisió d'ofici (art. 106.4 de la Llei 39/2015).

Doncs bé, com han posat de manifest els diferents òrgans consultius, el Consell Jurídic Consultiu recorda l'obligació legal de devolució de les prestacions realitzades en aquells supòsits en els que no és possible la devolució in natura, suscita la qüestió de la seua quantificació i procedència i, d'altra banda, si ha d'incloure's en aquesta devolució el denominat «benefici industrial», quan s'estime la seua procedència. Com recull la Comissió Jurídica Assessora, en el seu precitat Dictamen 131/2020, «Cal indicar, en aquest punt, l'absència d'una solució expressa, la qual cosa planteja una qüestió que no és pacífica».

En definitiva, s'analitzen dues qüestions: d'una banda, quan procedeix abonar al contractista el denominat «benefici industrial» -o una altra partida no inclosa en el valor de la prestació- (1), i, d'altra, si ha d'incloure's el «benefici industrial» dins de la primera o de la segona conseqüència que deriva de la declaració de nul·litat del contracte de què es tracte (2).

1) En relació amb la possibilitat d'abonar el denominat «benefici industrial» a la contractista, el Consell recorda en la seua doctrina que la finalitat que persegueix l'article 42.1 de la LCSP és que el contractista reba el cost efectiu de la prestació realitzada. Abonar a aquesta contractista més enllà del cost efectiu, incloent sempre, i en tot cas, el benefici industrial, fomentaria la pràctica irregular que constitueix la contractació verbal, o qualsevol altra que pugui catalogar-se com a nul·la conformement a les disposicions normatives sobre contractació pública, obtenint pràcticament el mateix resultat que una contractació regular.

Ara bé, s'assenyala que *«l'anterior observació ha de ser matisada en relació amb aquells supòsits en els quals no concórrega mala fe o culpa de la contractista, no s'aprecie voluntat maliciosa ni haja propiciat amb la seua iniciativa la contractació irregular. Per això, encara que pugui resultar estrany que la contractista desconeiga que participa en una contractació irregular, poden existir supòsits en els quals, ateses les*

concretes circumstàncies del cas que s'examina, entre altres, a la mena de contractista (petites empreses, associacions, etc.), a la seua confiança en la legalitat de l'actuació administrativa, desconeiga que és partícip d'una contractació irregular. En tals casos, aquest Consell estima que ha de reconèixer-se a la contractista l'abonament del benefici industrial, no recaient sobre ell els efectes negatius de la declaració de nul·litat del contracte, en cas contrari serà l'Administració la que realment resulte beneficiada, al no haver de pagar una partida que, si s'haguera actuat conforme a la llei, sí que li resultaria exigible».

En definitiva, l'existència de coparticipació o concurrència de culpa o malícia en la contractista justificaria no abonar el benefici industrial, doncs el seu pagament, sabent que el contractista coneixia que la seua actuació no estava recolzada per la legalitat, implicaria premiar i afavorir la contractació irregular. Aquesta doctrina és compartida per altres òrgans consultius, com el Consell d'Estat, en els seus dictàmens 552/2016 i 843/2017; pel Consell Consultiu de les Illes Balears (Dictamen 38/2013, entre altres); per la Comissió Jurídica de Madrid (Dictamen 513/2017, entre altres); pel Consell Consultiu de Múrcia (Dictamen 257/2014), i pel Consell Consultiu d'Aragó (Dictamen 5/2020).

2) En relació amb la segona qüestió sobre si el «benefici industrial» és un concepte que s'ha d'incloure en la prestació del contractista (primera conseqüència) o ha de catalogar-se com a possible mal (segona conseqüència), aquest Consell estima que, si bé a priori podria interpretar-se que el «benefici industrial» queda dins del valor de la prestació rebuda (juntament amb altres conceptes com a despeses generals, que són tinguts en compte en la determinació del preu del contracte), resulta necessari distingir, en línia amb la pròpia doctrina del Consell d'Estat, entre valor o cost de la prestació i preu del contracte, per al càlcul del qual es prenen en consideració diferents partides a més del cost, conformement al que estableix la normativa de contractació pública. Per això, aquest Consell s'alinea en la doctrina dels diferents òrgans consultius que han estimat que el concepte de benefici industrial no s'ha d'incloure mai en el valor de la prestació a restituir, sinó que cal reconduir-lo a la via indemnitzatòria, apreciable en el marc de la pròpia revisió d'ofici (art. 106.4 de la Llei 39/2015) o en el principi general d'evitar l'enriquiment injust.

Així, el Consell d'Estat, en el seu Dictamen 506/2017, va mantindre que *«El primer dels incisos d'aquest precepte legal (article 42.1 de la LCSP) consagra, per al supòsit de la declaració de nul·litat d'un contracte, el principi d'indemnitat de les parts contractants, que obliga aquestes a*

restituir-se recíprocament les prestacions entregades i, si no fora possible, el seu “valor”. En principi, la indemnitat del contractista s'aconsegueix amb la restitució d'un import equivalent al cost de la prestació realitzada, prescindint del benefici que incorpora el seu preu: per tal raó, el valor de la prestació a què es refereix aquest precepte ha d'equiparar-se, com a regla general, al cost de la prestació i no al seu preu. Qüestió diferent és que, en virtut del que disposa l'incís segon del mateix precepte, i a la vista de l'actitud que haja observat el contractista en ocasió del procediment d'adjudicació del contracte, l'Administració contractant pugua estar obligada a abonar-li un import superior al cost de la prestació, siga el preu d'aquesta, siga fins i tot una quantitat superior per danys i perjudicis, com podria succeir quan l'adjudicatari ha sigut alié a la causa que va motivar la nul·litat del contracte i, per tant, no ha tingut cap responsabilitat en aquesta». D'aquest Dictamen es desprén, per tant, que el benefici industrial no podria incloure's dins del valor de la prestació a restituir sinó, si és el cas, en el de la indemnització.

La Comissió Jurídica Assessora de Catalunya va mantindre, en el seu referit Dictamen 131/2020, que «Segons el criteri d'aquesta Comissió, en definitiva, el benefici industrial és un concepte que mai ha d'incloure's en el valor de la prestació efectivament realitzada (primer efecte de la liquidació del contracte nul), sinó que ha de reconduir-se, si escau, a la via indemnitzatòria dels danys i perjudicis originats per la part culpable (segon efecte de la liquidació del contracte nul). Cal recordar, en aquest punt, que aquesta pretensió indemnitzatòria pot ser objecte del mateix procediment de revisió d'ofici, de tal manera que no és necessari incoar dos procediments diferents (de revisió d'ofici i de responsabilitat patrimonial). A més, el contractista pot reclamar tots els conceptes econòmics -no sols el benefici industrial- que pugua acreditar com a danys. És necessari que concórreguen, no obstant això, els requisits generals de la responsabilitat patrimonial de l'Administració. I convé recordar, en aquest sentit, que l'Administració no pot al·legar desconeixement de la irregularitat de la contractació verbal, en els termes ja indicats».

El Consell Consultiu d'Aragó, en el Dictamen 5/2020, assenyala que «la restitució només pot comprendre el valor de la prestació realitzada, la qual cosa inclou els seus costos efectius, però no els altres components retributius propis d'un contracte vàlidament celebrat, atés que, en ser els contractes nuls, no produeixen els efectes econòmics propis del contracte eficaç. L'article 42 de la LCSP limita l'extensió de la restitució únicament al valor de la prestació, incloent, per consegüent, tots els costos (i tan sols els mateixos) suportats per qui la va prestar. Qualse-

vol altra partida de caràcter indemnitzatori hauria d'emparar-se, si escau, en l'incís final de l'article 42.1 de la LCSP conforme al qual, "la part que resulte culpable haurà d'indemnitzar la contrària dels danys i perjudicis que haja patit».

El Consell Consultiu de Múrcia, en el Dictamen 257/2014, assenyala que «Com apunta aquest òrgan consultiu (Consell Consultiu d'Andalusia), també es podria considerar que la satisfacció del benefici industrial poguera tindre cabuda en l'incís final de la disposició que estableix l'obligació que la part que resulte culpable haja d'indemnitzar la contrària dels danys i perjudicis que haja patit [...]. No obstant això, s'apunta que en la generalitat dels supòsits resultarà normal que s'aprecie una concurrència de culpes en la producció del resultat, de manera que es compensen entre si i no resulte possible deduir aqueixa conseqüència jurídica indemnitzatòria».

D'aquesta manera, després de rebutjar els diferents òrgans consultius la inclusió del «benefici industrial» en la primera de les conseqüències que comporta la declaració de nul·litat del contracte, ex article 42.1 de la LCSP, remetent l'eventual pagament d'aquest benefici, com de qualsevol altra partida que es reclame, a la indemnització per danys (segona conseqüència de la declaració de nul·litat), susceptible d'apreciar-se, així mateix, en el marc de la revisió d'ofici, sense oblidar que l'existència de culpa o connivència de tals contractistes en la consumació de la contractació irregular poden erigir-se en obstacles per a la seua estimació i abonament.

El Consell Jurídic en aquells supòsits en els quals no ha disposat d'elements que li permeteren saber quin coneixement tenia la contractista o destinatària de l'encàrrec de l'Administració sobre que la contractació es consumava al marge de les formalitats establides en la normativa sobre contractació pública, ni li han sigut acreditades circumstàncies que permeteren apreciar una mala fe o voluntat maliciosa, no ha procedit a l'exclusió del benefici industrial. A més, en el cas de contractacions irregulars per imports inferiors al contracte menor, en el qual la irregularitat és formal, sense afectar els principis que regeixen la licitació pública, el principi de proporcionalitat i el tipus d'infracció legal han emparat el pagament del denominat «benefici industrial». El Consell recorda que «Cal no oblidar que és a l'Administració a la qual major diligència ha d'exigir-se-li en el compliment de la normativa de contractació pública i qui de cap manera pot ser la més beneficiada d'una actuació irregular, al no haver de pagar un "benefici" que, si s'haguera actuat correctament, hauria d'abonar».

IV. INTERPRETACIÓ DE L'ARTICLE 28.2, APARTAT E), DEL REIAL DECRET 424/2017, DE 28 D'ABRIL, PEL QUAL ES REGULA EL RÈGIM JURÍDIC DEL CONTROL INTERN EN LES ENTITATS DEL SECTOR PÚBLIC LOCAL.

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, en el Dictamen 189/2021, de 31 de març, analitza la revisió d'ofici iniciada per una entitat local en relació amb determinats contractes verbals de serveis i subministraments a una residència al llarg de diferents anys. En aquest procediment l'entitat local invoca l'aplicació de l'article 28.2, lletra e) del Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern en les entitats del Sector Públic Local.

El citat article 28 del Reial decret, referit a l'omissió de la fiscalització prèvia, atribueix a l'interventor, en l'apartat 2. e), valorar i decidir la «possibilitat i conveniència» de revisió dels actes dictats amb infracció de l'ordenament, que serà apreciada per l'interventor en funció de si s'han realitzat o no les prestacions, el caràcter d'aquestes i la seua valoració, així com dels incompliments legals que s'hagen produït. Per a això, es tindrà en compte que el resultat de la revisió de l'acte es materialitzarà acudint a la via d'indemnització de danys i perjudicis derivada de la responsabilitat patrimonial de l'Administració a conseqüència d'haver-se produït un enriquiment injust a favor seu o d'incomplir l'obligació al seu càrrec, per la qual cosa, per raons d'economia processal, només seria pertinent instar aquesta revisió quan siga presumible que l'import d'aquestes indemnitzacions fora inferior al que es proposa.

En definitiva, el precepte reglamentari indica que, per raons d'economia processal, *«només seria pertinent instar aquesta revisió quan siga presumible que l'import d'aquestes indemnitzacions fora inferior al que es proposa»*.

En relació amb aquesta qüestió, per al Consell Jurídic ha de tindre's en compte que si la il·legalitat comesa en matèria de contractació pública constitueix un supòsit d'«anul·labilitat» res obstarà a una «convalidació» de l'actuació mitjançant l'instrument de reconeixement extrajudicial de crèdit amb fonament en el principi de prohibició de l'enriquiment injust, sense necessitat d'acudir al procediment rigorós de la revisió d'ofici (art. 28 del RD 424/2017). Ara bé, si es tracta d'un supòsit de «nul·lilitat de ple dret» per concórrer qualssevol de les causes establides en l'anterior article 32 del TRLCSP de 2011 o el vigent article 39 de la Llei 9/2017, l'aplicació del principi de prohibició d'enriquiment injust

com a mecanisme de compensació al contractista no permet «convalidar» els actes nuls tal com disposa l'article 52 de la Llei 39/2015, ni exigeix de la declaració de nul·litat de l'actuació administrativa irregular que imposa en article 106 de la Llei 39/2015 en relació amb l'article 41 de la LCSP, especialment, en un àmbit en el qual han de garantir-se els principis d'igualtat i concurrència competitiva.

S'adverteix, a més, que l'eventual «comoditat» que suposa evitar el procediment rigorós de la revisió d'ofici, que comporta la intervenció preceptiva d'un òrgan consultiu extern que ha d'informar favorablement, podria propiciar l'acceptació de factures per imports que realment no s'ajustaren als preus de mercat amb la finalitat d'agilitar el procediment de pagament als contractistes.

Per això, encara que no ha de negar-se el pagament als contractistes que hagen efectuat qualsevol prestació en favor de l'Administració, el procediment a seguir per a fer efectius els pagaments o compensacions a què poguera donar lloc la contractació nul·la de les entitats locals no pot ser pràcticament el mateix, o fins i tot millor, que si s'haguera tramitat un procediment de contractació regular. Per això, per a l'òrgan consultiu valencià, malgrat el que estableix l'article 28 del Reial decret 424/2017, davant supòsits de nul·litat de ple dret, bé per falta o insuficiència de crèdit, o bé per concórrer qualssevol de les causes establides en l'article 35 del TRLCSP de 2011 o article 39 de la LCSP de 2017, el procediment per a fer efectiu el pagament de les factures hauria de ser la revisió d'ofici per nul·litat de ple dret, amb els efectes derivats de l'aplicació de l'article 42.1 de la LCSP de 2017. «*El principi de legalitat de l'actuació administrativa establert en l'article 106 de la Constitució no pot quedar desplaçat, de manera sistemàtica i per via reglamentària, pel principi "d'economia processal". El referit article 28, e) del Reial decret 424/2017 hauria d'interpretar-se en el marc del que estableix la Llei 39/2015 i en la LCSP de 2017*» (Dictamen 189/2021).

V. CONCLUSIONS.

Per al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (Dictàmens 558/2020, 559/2020, 560/2020, 561/2020, 563/2020, 564/2020, 567/2020, 569/2020, entre altres), en línia amb la doctrina mantinguda per altres òrgans consultius, davant contractacions verbals viciades de nul·litat de ple dret, hauria de seguir-se el procediment específicament previst per a això, constituït per la revisió d'ofici per nul·litat de ple dret ex article 106 de la Llei 39/2015, en tractar-se d'actuacions no sus-

ceptibles de convalidació, a diferència de les actuacions viciades d'anul·labilitat respecte de les quals res obsta a la seua convalidació i a la subsegüent aplicació del procediment de reconeixement extrajudicial de crèdit amb fonament en el principi d'enriquiment injust.

En aquest procediment de revisió d'ofici serà preceptiu el dictamen favorable del Consell Jurídic Consultiu.

L'Òrgan consultiu recorda en els seus dictàmens que no han d'encarregar-se les prestacions o serveis a contractistes al marge de les prescripcions que marca la LCSP confiant que, presentades les corresponents factures per al seu cobrament, es posarà en marxa el procediment de «convalidació» de la despesa, acudint a la revisió d'ofici, per a possibilitar la liquidació i pagament de les prestacions realitzades. La revisió d'ofici ha de ser la resposta a supòsits excepcionals i no un instrument habitual per a «emparar» pagaments que tenen el seu origen en actuacions habituals al marge de la legislació de contractació pública. A més, no es pot ni s'ha d'emprar la revisió d'ofici com a «remei» que incentive la contractació irregular, sense oblidar les possibles responsabilitats en què incorreran aquelles autoritats o personal al servei de les administracions públiques que ordenen l'execució per un tercer de prestacions al marge de la legalitat, com la correlativa responsabilitat d'aquelles entitats que han executat la prestació sabent que s'estava infringint la normativa de contractació pública i, en particular, els principis que inspiren aquesta normativa.

Finalment, l'article 28 del Reial decret 424/2017, de 28 d'abril, pel qual es regula el règim jurídic del control intern en les entitats del Sector Públic Local, suscita una certa problemàtica, entre altres raons, pel fet de permetre que, sota el principi d'economia procedimental, es puga arribar a «convalidar», mitjançant el procediment de reconeixement extrajudicial de crèdit amb fonament en el principi d'enriquiment injust, actuacions administratives irregulars viciades de nul·lilitat de ple dret. L'aplicació de la figura de l'enriquiment injust no desplaça la necessària revisió d'ofici (Dictamen 189/2021).

II

MODIFICACIÓ DEL CRITERI CONSULTIU EN PROCEDIMENTS DE REVISIÓ D'OFICI

En el dictamen 226/2020, el Consell Jurídic Consultiu va variar el criteri que, fins a aqueix moment, havia mantingut en anteriors dictàmens emesos en relació amb la revisió d'ofici de la Resolució de 27 de febrer de 2012, de la Direcció General de Recursos Humans (DGRH).

Aquesta resolució es va dictar amb fonament en el que disposa el Decret llei 1/2012, del Consell, de mesures urgents per a la reducció del dèficit a la Comunitat Valenciana, que havia acordat la reducció de la jornada del personal temporal al servei de la Generalitat, amb la corresponent disminució proporcional en les retribucions.

A través de la referida resolució la Direcció General de Recursos Humans va imposar al personal temporal de la Generalitat una jornada de 25 hores setmanals, reduint-se proporcionalment les seues retribucions.

Aquesta Resolució va ser objecte d'impugnació per diversos interessats en recurs contenciós administratiu substanciat davant el Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Valenciana, que en la seua Sentència 475/2014, de 9 de juliol va declarar la nul·litat de la citada Resolució, per considerar que suposava un tractament discriminatori per als funcionaris interins recurrents amb vulneració del dret d'igualtat de tracte en l'acompliment de les seues funcions públiques (art. 14 i 32 CE) i al principi de primacia del Dret Comunitari, en la mesura en què vulnerava la Directiva 1999/70/CE (principi d'igualtat en matèria de treballadors).

Paral·lelament, el Decret llei 1/2012 va ser objecte d'impugnació davant el Tribunal Constitucional que va dictar la Sentència 104/2015, de 28 de maig, en la qual va rebutjar que la mesura de reducció de jornada i retribucions al personal interí vulnerara el dret a la igualtat i no discriminació de l'article 14 de la Constitució.

Després de la referida Sentència 475/2014 del TSJCV, diferents col·lectius de funcionaris interins (als quals no va afectar la decisió de la citada Sentència) van sol·licitar la revisió d'ofici per nul·litat de ple dret de la referida Resolució de la DGRH, amb l'argumentació acollida per la citada Sentència.

Des de l'any 2016, aquest Consell havia emés diversos dictàmens en relació amb accions de nul·litat amb idèntica fonamentació jurídica, en els quals mantenia la improcedència de la revisió d'ofici perquè no procedia que l'Administració de la Generalitat obviara el parer del màxim intèrpret de la Constitució, que va declarar la constitucionalitat del Decret llei, ja que les sentències del Tribunal Constitucional vinculen tots els poders públics. En aquests dictàmens es mantenia que no correspon resoldre aquest conflicte a l'Administració, en via administrativa, en el marc d'una acció de nul·litat, sinó als tribunals ordinaris de justícia, màximament quan la STSJCVC era anterior a la del Tribunal Constitucional.

En el cas objecte del dictamen 226/2020 tampoc la interessada va interposar contra la citada Resolució de 2012 ni recurs administratiu de reposició, ni contenciós administratiu, però a l'octubre de 2019 va sol·licitar l'inici del procediment de revisió d'ofici de la Resolució de la DGRH abans citada, al·legant que estava viciada de nul·litat de ple dret per vulneració dels drets fonamentals recollits en els articles 14 i 23.2 CE, així com en la Directiva 1999/70/CE.

El CJCCV recorda en el seu dictamen que, en aquest moment, ja és reiterada la doctrina prou consolidada per part dels jutjats contenciosos administratius i, especialment, per part del TSJCV (SSTSJCVC núm. 272/2017 i 544/2019), en la qual s'estimaven les revisions d'ofici per nul·litat de ple dret formulades contra la referida Resolució, per infracció del principi d'igualtat i no discriminació, amb fonament en l'aplicació directa del Dret Comunitari, en particular, de la Directiva 1999/70/CE.

En concret, en la STSJCVC 272/2017 s'aclareix que «en cap cas analitza, perquè no es va plantejar pels promotors del Recurs d'inconstitucionalitat, la violació o no de la Directiva 1999/70, per tant en res incideix en aquesta apel·lació», així com que la posterior STC 71/2016 va declarar que la disposició addicional 15a de la Llei de pressupostos de la Comunitat Autònoma de Canàries vulnerava el principi d'igualtat i no discriminació en establir la reducció de jornada

respecte del personal laboral indefinit i temporal de l'àmbit de l'Administració General d'aquesta Comunitat Autònoma, per la qual cosa considera el CJCCV que la STC 104/2015 ja no opera, en aplicació de la doctrina del TSJCV, com a obstacle jurídic a la revisió d'ofici per nul·litat de la Resolució de febrer de 2012.

D'altra banda, la STSJCVC 554/2019 va estimar la revisió d'ofici formulada per diversos funcionaris interins contra la Resolució de 2012, reconeixent el seu dret a la percepció dels havers deixats de percebre i de tots els drets administratius que els correspongueren si no hagueren sigut discriminats.

Igualment, diverses sentències dels jutjats contenciosos administratius també han reconegut la procedència de la revisió d'ofici, en procediments en els quals en via administrativa les accions de nul·litat es van declarar inadmissibles i en les quals posteriorment el TSJCV va acordar la tramitació dels procediments revisors, recordant l'aplicació directa del Dret de la Unió Europea, així com els principis de no discriminació entre empleats en atenció al caràcter temporal o fix del seu vincle amb l'ocupador.

El CJCCV considera que té la possibilitat, igual que els òrgans judicials, de variar el seu criteri, sempre de manera prou motivada, perquè la STC 25/1999 ho permet, ja que «...l'única cosa censurable des de la perspectiva constitucional, i en mèrit a la igualtat en l'aplicació de la Llei [...] és la falta de motivació del canvi decisor...»; motivació que ve exigida així mateix per l'article 35.1,c) LPAC de la Llei 39/2015, LPAC.

Perquè la jurisprudència dels tribunals «complemente» l'ordenament jurídic ha de ser, segons el tenor de l'article 1.6 del Codi Civil, una doctrina «reiterada», la qual cosa es tradueix en la necessitat que existisquen dues o més sentències en un mateix sentit, perquè una única sentència no constitueix jurisprudència i han d'existir almenys dues sentències «substancialment idèntiques» (SSTS Sala 1a. 14/6/1991, 12/12/1990 i 11/12/1989).

En el present cas, aprecia el CJCCV l'existència de jurisprudència referida específicament a la revisió d'ofici per nul·litat de la Resolució de febrer de 2012, la qual cosa justifica el canvi de criteri per part de la Institució consultiva i l'emissió d'informe favorable a la concurrència de causa de nul·litat de la citada Resolució.

La doctrina de la cosa jutjada ha quedat matisada pel TS en relació amb el procediment de revisió d'ofici quan la sentència ferma desestimària no haguera «*produït un enjudiciament definitiu del debat jurídic plantejat*», en quedar imprejutjat el debat, bé per apreciar-se una excepció que posa terme al procediment judicial, bé per haver desistit judicialment, supòsits en els quals queda oberta la possibilitat de la revisió d'ofici.

Des de la perspectiva de la jurisprudència comunitària, la STJUE 4/10/2012, assumpte Byankov, considera que la salvaguarda dels drets reconeguts als ciutadans en el Dret de la Unió Europea, exigeix el deure de l'Estat membre de revisar l'acte administratiu contrari al Dret europeu, encara que fora ferm, per aplicació dels principis de cooperació lleial i d'efectivitat.

En el cas examinat, la vulneració del dret comunitari va ser declarada pel TSJCV sense necessitat de plantejar qüestió prejudicial en virtut de la doctrina de l'«acte clar» (Sentència Da Costa 27/3/1963 i Cilfit 6 d'octubre de 1982), per la qual cosa, atesa la jurisprudència interna així com la doctrina del TJUE, i ponderant la singularitat del cas examinat, en el qual s'al·lega la vulneració del dret a la igualtat i a la no discriminació recollit en la Directiva 1999/70/CE, no s'estima que la cosa jutjada pugui actuar com a límit infranquejable a la revisió d'ofici.

Perquè el temps transcorregut no opere com a límit a la facultat de revisió d'ofici, és necessari que l'interessat desconega la il·legalitat de l'actuació de l'Administració i que no haja mostrat una actitud de deliberada passivitat, nivell de diligència exigible que dependrà de la persona de l'interessat, sense que pugui ser exigible el mateix nivell de diligència, per exemple, a un expert en l'assumpte de què es tracte que a un complet desconexedor del règim jurídic d'una matèria, tenint en compte, a més, les singularitats o circumstàncies del supòsit concret.

En el present cas, considera el CJCCV que el transcurs del termini no resulta contrari ni a l'equitat ni al principi de bona fe, ni permet apreciar una deliberada actitud de passivitat de la interessada enfront de la ressenyada Resolució, sent que normalment els terminis que la jurisprudència ha considerat com a límit a l'exercici de la facultat de revisió són molt més amplis que el que ha transcorregut en el present assumpte, i no permetre la revisió d'ofici suposaria la consolidació

d'una situació manifestament contrària al dret fonamental d'igualtat i no discriminació, conforme a la Directiva 1999/70/CE.

—

III

LA REDUCCIÓ DE JORNADA EN L'ADMINISTRACIÓ LOCAL

I.- PRINCIPIS GENERALS

Per a donar resposta a aquesta qüestió resulta necessari analitzar els següents aspectes:

- a) La legislació aplicable en matèria de funció pública local.
- b) La naturalesa jurídica dels drets dels funcionaris regulats en l'article 7.4 del Decret 42/2019, del Consell.
- c) L'anàlisi de l'abast de la normativa estatal i autonòmica en matèria de permisos dels funcionaris públics.

a) Legislació aplicable en matèria de funció pública local.

En matèria de funció pública, l'article 103.3 de la Constitució (CE) estableix una reserva de llei per a la regulació de l'Estatut dels Funcionaris Públics. La jurisprudència del Tribunal Constitucional (SSTC 37/2002 i 1/2003, entre altres) ha recordat que aquesta reserva de Llei comprén l'estatut funcionarial (drets i obligacions, responsabilitat i règim disciplinari), maneres de provisió de llocs de treball, situacions administratives, adquisició i pèrdua de la relació de servei i les condicions de promoció de la carrera administrativa.

D'altra banda, l'article 149.1.18a CE atribueix a l'Estat la competència exclusiva per a regular les bases del règim estatutari dels funcionaris públics, i correspon a la comunitat autònoma el desenvolupament legislatiu del règim estatutari dels seus funcionaris, en el marc de la legislació bàsica de l'Estat i en els termes que aquesta establisca. En la Sentència núm. 127/2019, de 31 d'octubre, el Tribunal Constitucional reitera que «(...) D'acord amb l'article 149.1.18 CE i la doctrina constitucional que l'ha interpretat, l'Estat té competència per a establir les bases del règim estatutari dels funcionaris públics, expressió que ha d'entendre's referida als de totes les administracions públiques, incloent el personal estatutari dels serveis de salut (STC 20/2017, de 2

de febrer, FJ 2). Materialment estén el seu àmbit, en principi, a «la normació relativa 'als drets i deures i responsabilitat dels funcionaris' (per totes, STC 165/2013, de 26 de setembre, FJ 13)» (STC 99/2016, de 25 de maig, FJ 7). Com hem assenyalat en la STC 158/2016, de 22 de setembre, FJ 3, «l'Estat és competent ex art. 149.1.18 CE per a establir la regulació bàsica dels drets i deures del personal del sector públic que tinga la condició de funcionari, inclòs el que forme part de la funció pública autonòmica. Així ho ha declarat aquest Tribunal en relació a la determinació bàsica de les seues retribucions (SSTC 96/1990, de 24 de maig, FJ 3; 237/1992, de 15 de desembre, FJ 4; 103/1997, de 22 de maig, FJ 2, i 148/2006, d'11 de maig, FJ 6, entre altres), dels seus permisos i vacances (STC 156/2015, de 9 de juliol, FJ 8) i, últimament, de la seua jornada de treball (STC 99/2016, de 25 de maig, FJ 7)». També s'enquadra en aquest títol la regulació bàsica de l'acció social, conforme a la STC 33/2017, d'1 de març, FJ 6, relativa al personal estatutari dels serveis de salut, però la doctrina de la qual és aplicable a tot el personal funcionari al servei de les administracions públiques.

En l'exercici d'aquesta competència, l'Estat ha aprovat diferents normatives sobre funció pública, entre elles, la Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures per a la reforma de funció pública; la Llei 7/2007, per la qual es va aprovar l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic (EBEP), i el Text Refós del citat Estatut, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015 (TREBEP), així com normativa reglamentària de desenvolupament, en les quals necessàriament ha d'integrar-se la funció pública local.

El Text Refós de l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic de 2015 constitueix, per tant, una norma dictada amb caràcter bàsic, a l'empara de títols competencials de diferent abast i contingut. Així, de conformitat amb el que estableix la disposició final primera d'aquest text legal, «*Les disposicions d'aquest Estatut es dicten a l'empara de l'article 149.1.18a de la Constitució, constituint aquelles bases del règim estatutari dels funcionaris; a l'empara de l'article 149.1.7a de la Constitució, pel que fa a la legislació laboral, i a l'empara de l'article 149.1.13a de la Constitució, bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica*».

La Sentència del Tribunal Constitucional 156/2015 recorda que «*correspon a l'Estat establir les bases del règim de drets i deures dels funcionaris públics i a la comunitat autònoma la competència de desenvolupament legislatiu i execució, d'acord amb aquella legislació*

bàsica, en relació amb la funció pública autonòmica i local. Igualment, hem assenyalat que, en la competència per a regular les bases del règim estatutari dels funcionaris públics conferida a l'Estat per l'article 149.1.18 CE, cal incloure, per exemple, previsions relatives a les retribucions dels funcionaris, comuns a totes les administracions públiques, perquè això trobaria el seu fonament en els principis constitucionals d'igualtat i solidaritat (SSTC /1990, de 24 de maig, FJ 3; 237/1992, de 15 de desembre, FJ 4; 103/1997, de 22 de maig, FJ 2, i 148/2006, d'11 de maig, FJ 6, entre altres). De la mateixa manera, hem d'afirmar ara que també queden enquadrades en el títol competencial de l'esmentat article 149.1.18 CE les previsions relatives als permisos i vacances dels funcionaris comuns a totes les administracions públiques, perquè això trobaria, igualment, el seu fonament en els principis constitucionals d'igualtat i solidaritat».

Pel que es refereix a la normativa aplicable als funcionaris de les entitats locals, ha de partir-se de l'article 3.1 del TREBEP de 2015, en virtut del qual *«el personal funcionari de les entitats locals es regeix per la legislació estatal que resulte d'aplicació, de la qual forma part aquest Estatut i per la legislació de les comunitats autònomes, amb respecte a l'autonomia local».*

Conformement a aquest precepte, és possible establir tres àmbits normatius: l'estatal, l'autonòmic i el local.

D'altra banda, en el marc de la legislació estatal en matèria local i, pel que afecta la qüestió sotmesa a dictamen, l'article 142 del Text Refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local, aprovat pel Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril (TRRL), estableix que *«els funcionaris de l'Administració local tindran dret a recompenses, permisos, llicències i vacances retribuïdes previstes en la legislació sobre funció pública de la Comunitat Autònoma respectiva i, supletòriament, en l'aplicable als funcionaris de l'Administració de l'Estat».*

En marc de la legislació autonòmica, la Generalitat, en virtut del que disposa l'article 149.1.18 CE, en relació amb l'article 50 de l'Estatut d'Autonomia de la Comunitat Valenciana, va aprovar la Llei 10/2010, de 9 de juliol, d'ordenació i gestió de la funció pública de la Generalitat (LOGFPV), així com el Decret 42/2019, del Consell de regulació de les condicions de treball del personal funcionari de l'Administració de la Generalitat.

La conclusió d'aquest apartat i conformement a l'anterior, i respecte al personal funcionari de les entitats locals, les fonts normatives són les següents:

1r. La legislació estatal bàsica (TREBEP, LBRL, TRRL) i restant normativa aplicable amb tal caràcter.

2n. La Llei 10/2010, de 9 de juliol, LOGFPV i normativa reglamentària, dictades en desenvolupament de la legislació bàsica i en els termes que aquesta permetia.

3r. Els pactes, acords, convenis, negociats amb els representants dels funcionaris en totes aquelles matèries que, no sent de caràcter bàsic, siguen susceptibles de negociació de conformitat amb el que estableixen els articles 31 i següents del TREBEP i l'article 149 i següents de la LOGFPV, amb fonament en el principi d'autonomia local.

b) Naturalesa jurídica dels drets dels funcionaris regulats en l'article 7.4 del Decret 42/2019, del Consell.

L'article 7.4 del Decret 42/2019 regula el permís per reducció de jornada d'una hora diària sense minva de retribucions per als supòsits previstos en els apartats a) –guarda de menors de 12 anys–, b) –per guarda de persones en determinades circumstàncies– i c) –impossibilitat de realitzar la jornada completa per raons de salut o per discapacitat–, de l'apartat 1 del mateix article 7, sempre que concórreguen, al seu torn, determinades circumstàncies que es detallen en els apartats a) i b) de l'article 7.4.

Aquest apartat 4 se situa en l'article 7 intitulat «jornada laboral», la qual cosa suscita la qüestió relativa a si la referida reducció de jornada d'una hora retribuïda constitueix una matèria enquadraable en la «jornada de treball», article 47 del TREBEP, o si es tracta d'un permís establert en favor del personal funcionari (articles 48 i 49 del TREBEP). La qüestió no resulta irrellevant atesa, com es veurà, la diferent regulació prevista en el TREBEP sobre aquest tema.

En relació amb la «jornada laboral», l'article 47 del TREBEP disposa que *«Les administracions públiques establiran la jornada general i les especials de treball dels seus funcionaris públics. La jornada de treball podrà ser a temps complet o a temps parcial»*.

D'altra banda, la disposició addicional cent quaranta-quatre (núm. 144) de la Llei de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2018 (prorrogada) estableix, en el seu apartat Un, que *«la jornada de treball general en el sector públic es computarà en quantia anual i suposarà una mitjana setmanal de trenta-set hores i mitja, sense perjudici de les jornades especials existents o que, si escau, s'establisquem»*. Així mateix, en aquesta disposició es determinen les entitats que integren, a aquest efecte, el sector públic, incloent les administracions autonòmica i local.

Ara bé, la citada disposició afig, en el seu apartat Dos, que cada Administració Pública podrà establir en els seus calendaris laborals, amb la negociació col·lectiva prèvia, altres jornades ordinàries de treball diferents de l'establida amb caràcter general, o un repartiment anual de la jornada en atenció a les particularitats de cada funció, tasca i àmbit sectorial, atenent especialment el tipus de jornada o les jornades a torns, nocturnes o especialment penoses, sempre que:

-En l'exercici pressupostari anterior s'hagen complit els objectius d'estabilitat pressupostària, deute públic i la regla de despesa.

-I, a més, no podrà afectar el compliment per cada Administració de l'objectiu que la temporalitat en l'ocupació pública no supere el 8 % de les places de naturalesa estructural en cadascun dels seus àmbits.

Requisits que necessàriament han de complir-se per a l'establiment d'altres jornades de treball en els termes que preveu la referida disposició addicional de la citada LGPE per a l'any 2018. D'altra banda, s'afegia la particularitat per a l'Administració Local que, per a ella, *«la regulació estatal de jornada i horari tindrà caràcter supletori mentre que per aquestes entitats s'aprove una regulació de la seua jornada i horari de treball, amb acord previ de negociació col·lectiva»*.

Pel que afecta els «permisos dels funcionaris públics», aquests es troben regulats, amb caràcter bàsic, en els articles 48 i 49 del TREBEP, entre els quals s'inclou, en el primer d'aquests (art. 48), el permís no retribuït de reducció de jornada per guarda de menors de 12 anys, de persona major, de persona amb discapacitat i de familiar fins a segon grau de consanguinitat o afinitat, en els termes previstos en l'apartat 48. h).

Aquests preceptes són d'aplicació directa als empleats públics, amb l'abast, com s'explicarà, previst en ells. Ha de tindre's en compte que,

enfront del caràcter general i estructural de la «jornada de treball», els permisos dels funcionaris públics han vingut constituint interrupcions del deure de treballar que són sol·licitats pels funcionaris públics, que es troben en la situació o situacions que permeten la seua concessió. Així, i en relació amb la reducció de jornada per guarda d'un menor, el Tribunal Constitucional, en la Sentència de 181/2012, en enjudiciar la constitucionalitat de l'article 26, a) de la Llei 8/2006, del Parlament Català, pel qual es va regular la reducció de jornada per guarda d'un menor de 6 anys, va mantindre que *«Pel que respecta al present cas, es tracta del permís per raons de guarda legal, quan el funcionari té la cura directa d'algun menor de dotze anys (FJ 4t)»*.

La conclusió a la qual s'arriba en aquest apartat i de conformitat amb l'anterior, encara que l'article 7.4 del Decret 42/2019 s'insereix dins de l'article 7, dictat en desenvolupament de l'article 68.3 de la LOGFPV, tots dos intitulats «jornada de treball», la seua ubicació sistemàtica i titulació no canvien, ni alteren la seua naturalesa jurídica, per la qual cosa, atés el contingut del citat article 7.4, així com la regulació establida en els articles 48 i 49 del TREBEP, s'estima enquadrable el citat article 7.4, dins del règim jurídic dels «permisos dels funcionaris públics».

Per consegüent, l'anàlisi de l'eventual aplicació de l'article 7.4 del Decret 42/2019 al personal funcionari de les entitats locals ha de realitzar-se des de la seua condició de «permís» per reducció de jornada d'una hora diària sense minva de retribucions per als supòsits a què es remet aquest precepte.

c) Anàlisi de l'abast de la normativa estatal i autonòmica en matèria de permisos dels funcionaris públics.

Com s'ha indicat amb anterioritat, la regulació dels permisos dels funcionaris públics es duu a terme, amb diferent abast, en els articles 48 i 49 del TREBEP de 2015. L'article 48 del TREBEP regula, amb caràcter bàsic i uniforme, els permisos «generals» dels funcionaris de totes les administracions públiques, i l'article 49 estableix els permisos específics en matèria de conciliació personal, familiar i laboral, amb caràcter bàsic, fixant «les corresponents condicions mínimes».

El caràcter taxatiu que actualment presenta la regulació estatal dels denominats permisos «generals» (art. 48 del TREBEP) exigeix una anàlisi de l'evolució normativa que ha patit aquest precepte estatal.

Doncs bé, entrant en l'examen d'aquesta evolució normativa, l'article 48 de l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic, aprovat per la Llei 7/2007, va establir en la seua redacció originària el següent: *«Les administracions públiques determinaran els supòsits de concessió de permisos als funcionaris públics i els seus requisits, efectes i duració. A falta de legislació aplicable els permisos i la seua duració seran, almenys, els següents (...)*».

Entre tals permisos, l'EBEP va incloure, en l'apartat h), pel que afecta la present consulta, el permís per *«Per raons de guarda legal, quan el funcionari tinga la cura directa d'algun menor de dotze anys, de persona major que requerisca especial dedicació, o d'una persona amb discapacitat que no exercisca activitat retribuïda, tindrà dret a la reducció de la seua jornada de treball, amb la disminució de les seues retribucions que corresponga»*. Així com *«el dret del funcionari que requerisca encarregar-se de la cura directa d'un familiar, fins al segon grau de consanguinitat o afinitat, que per raons d'edat, accident o malaltia no puga valdre's per si mateix i que no exercisca activitat retribuïda»*.

L'article 49 de l'EBEP va establir la regulació dels permisos específics en matèria de conciliació de la vida personal, familiar i laboral, per raó de violència de gènere i per a les víctimes del terrorisme i els seus familiars directes, amb caràcter de mínims.

El caràcter supletori de la legislació estatal en matèria de permisos de l'article 48 EBEP va ser confirmat pel Tribunal Constitucional, en la seua Sentència 181/2012, de 15 d'octubre, dictada en ocasió de la qüestió d'inconstitucionalitat plantejada en relació amb l'article 26.a) de la Llei 8/2006, de 5 de juliol, del Parlament català. Aquest article 26.a) de la llei autonòmica limitava fins a 6 anys el permís de reducció de jornada per guarda de menors, sent així que l'article 48 de l'EBEP ho permetia fins a 12 anys.

El Tribunal Constitucional va declarar, en la citada Sentència, la constitucionalitat de la normativa autonòmica atés el caràcter supletori del llavors article 48 de l'EBEP, en afirmar que *«(...) En suma, és el propi legislador estatal el que permet que les administracions públiques determinen els supòsits de concessió de permisos als funcionaris públics i els seus requisits, efectes i duració. I només «a falta de legislació aplicable» els permisos i la seua duració seran, almenys, els establits en el citat precepte. Pel que respecta al*

present cas, es tracta del permís per raons de guarda legal, quan el funcionari té la cura directa d'algun menor de dotze anys. (...) En conclusió, seran doncs les normes de desenvolupament posteriors a la Llei 7/2007 les que concreten els supòsits, efectes, requisits i duració dels permisos. Aquesta regulació es durà a terme, bé a través de les lleis reguladores de la funció pública de l'AGE i de les comunitats autònomes previstes en l'article 6 de la Llei per al personal funcionari, bé a través de les normes convencionals per al personal laboral. Fins a l'aprovació d'aquestes normes legals o convencionals, mantenen la seua vigència les anteriors que regulen aquesta matèria en cada Administració Pública». En segon lloc, quant a la interpretació de l'expressió «a falta de legislació» del seu apartat 1, indica que aquesta «significa que el llistat dels permisos de l'article 48 opera amb caràcter supletori, és a dir, només en el cas que no existiren normes preexistents a l'entrada en vigor de l'Estatut que regularen en cada Administració Pública el règim de permisos, supòsits, requisits, efectes i duració».

No obstant això, el citat article 48 de l'EBEP va patir una important modificació que va incidir significativament en la legislació autonòmica en matèria de permisos dels funcionaris públics. Així, l'article 8.1 del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per a garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, va suprimir l'incís «*Les administracions públiques determinaran els supòsits de concessió de permisos als funcionaris públics i els seus requisits, efectes i duració. A falta de legislació aplicable els permisos i la seua duració seran, almenys, els següents (...)*», i ho va substituir pel següent: «*Els funcionaris públics tindran els següents permisos...*».

A partir d'aquesta modificació, els permisos «generals» de l'article 48 de l'EBEP de 2007, entre els quals es trobava el permís per guarda «legal» no retribuït, van quedar regulats amb caràcter bàsic i uniforme per a tots els funcionaris de les administracions públiques, incloent, per tant, les administracions autonòmica i local. Per part seua, els permisos específics de l'article 49 de l'EBEP es van mantindre amb caràcter bàsic reglant «les corresponents condicions mínimes». Resulta cridaner que el permís de reducció de jornada per guarda «legal» s'haja mantingut en l'article 48 i no en l'article 49 referit, específicament, a la conciliació de la vida personal, familiar i laboral.

El caràcter bàsic i taxatiu dels permisos «generals» establits en l'article 48 de l'EBEP (després de la reforma de 2012) va ser avalat pel Tribunal Constitucional, en la Sentència núm. 156/2015, de 9 de juliol, en ocasió

del recurs d'inconstitucionalitat interposat per la Junta d'Andalusia contra el referit article 8 del Reial decret llei 20/2012, per possible invasió de les competències autonòmiques, en la qual va desestimar aquest recurs i va mantindre que l'Estat havia regulat en els articles 48 i 50 EBEP, actualment, articles 48 i 50 TREBEP de 2015, els permisos i vacances per a totes les administracions públiques dins de la seua competència de l'article 149.1.18 de la Constitució.

En la citada Sentència, el Tribunal Constitucional assenyala que «(...) *la duració de tals permisos o llicències dels funcionaris públics entra dins del bàsic, corresponent a l'Estat la seua fixació, en la mesura en què, a través de les bases, s'estableix un règim comú, tant dels diferents conceptes d'absència temporal justificada al lloc de treball, com de la duració d'aquells. Amb tal plantejament no es persegueix un altre objectiu que aconseguir una mínima i fonamental homogeneïtat en aquest aspecte substancial del règim funcional que és el dels permisos i vacances, sense que tal delimitació impedisca a les comunitats autònomes el marge d'actuació necessari per al desenvolupament i execució d'aquestes bases, perquè permet a aquelles optar per fixar la forma i manera de la seua utilització establint, per exemple, si els permisos de l'article 48 o els torns de vacances de l'article 50 EBEP poden, els primers, gaudir-se dins o fora de determinades dates del calendari anual o sense unir-los als de vacances; i els segons, en determinats períodes de temps, per dies solts o establint un mínim de dies consecutius etc. És a dir, la norma estatal, fins i tot fixant la duració dels diferents tipus de permisos, no tanca tota possibilitat de desenvolupament i aplicació a les comunitats autònomes de la normativa bàsica sobre aquesta matèria.*

En la Sentència es reconeix així mateix que «(...) *Certament, el nou règim jurídic dels permisos, llicències i vacances dels funcionaris públics difereix notablement de l'anterior en el qual, d'una part, la precedent redacció de l'article 48.1, que es correspon amb l'actual article 48 apartat únic, li proporcionava a la matèria un tractament de normativa supletòria «a falta de legislació aplicable» (art. 48.1 EBEP) i, d'un altre costat, l'anterior article 50, regulador dels permisos de vacances, concedia a les administracions públiques un ampli marge de llibertat per a la fixació del nombre de dies hàbils de vacances a partir d'un mínim fixat en el precepte...».*

En relació amb les retribucions, el Tribunal Constitucional afirma en la sentència de 2015 que *«Igualment, hem assenyalat que, en la*

competència per a regular les bases del règim estatutari dels funcionaris públics conferida a l'Estat per a l'article 149.1.18 CE, cal incloure, per exemple, previsions relatives a les retribucions dels funcionaris, comuns a totes les administracions públiques, perquè això trobaria el seu fonament en els principis constitucionals d'igualtat i solidaritat (SSTC 96/1990, de 24 de maig, FJ 3; 237/1992, de 15 de desembre, FJ 4; 103/1997, de 22 de maig, FJ 2, i 148/2006, d'11 de maig, FJ 6, entre altres)...». Per al Tribunal, les mesures que s'adopten en matèria de permisos i de vacances tenen un caràcter permanent i no tracten de donar solució a una problemàtica transitòria, per la qual cosa, amb claredat, la nova regulació respon al títol competencial de l'Estat recollit en l'article 149.1.18 CE.

Dit l'anterior, els articles 48 i 49 de l'EBEP, actuals articles 48 i 49 del TREBEP de 2015, constitueixen normativa bàsica dictada per l'Estat en l'exercici de la seua competència ex article 149.1.18 CE, en els termes avalats pel Tribunal Constitucional en la seua Sentència 156/2015.

El caràcter de «mínims» es pot continuar predicant dels permisos establits en el 49 TREBEP, que no ha sigut objecte de modificació, relatiu a permisos per motius de conciliació de la vida personal, familiar i laboral i per raó de violència de gènere, però no de l'article 48 del TREBEP, la redacció actual del qual, com s'ha exposat, li confereix un caràcter no sols bàsic, sinó també taxatiu i homogeni per als funcionaris de totes les administracions públiques. Per això, els permisos de l'article 48 TREBEP, entre els quals s'inclou el permís no retribuït de reducció de jornada per guarda «legal», resulten d'aplicació directa als funcionaris de les administracions autonòmica i local valenciana, amb caràcter bàsic i únic, sense possibilitat de millora ni modificació.

La conclusió a la qual s'arriba és que, la normativa aplicable en matèria de permisos i llicències dels funcionaris locals és la següent:

1r. Legislació bàsica de l'Estat: article 48 del TREBEP (bàsic i amb caràcter taxatiu) i l'article 49, amb caràcter de «mínims».

2n. La legislació autonòmica de desenvolupament: Llei 10/2010, de 9 de juliol LOGFPV i Decret 42/2019, en el marc de la legislació bàsica estatal.

II.- EXAMEN DE L'ARTICLE 7.4 DEL DECRET DEL CONSELL, I LA SEUA APLICACIÓ ALS FUNCIONARIS PÚBLICS LOCALS

Com s'ha indicat amb anterioritat, l'article 7.4 del Decret 42/2019 regula el permís per reducció de jornada d'una hora diària sense minva de retribucions per als supòsits previstos en els apartats a) –guarda de menors de 12 anys-, b) –guarda de persones en determinades circumstàncies– i c) –impossibilitat de realitzar la jornada completa per raons de salut o per discapacitat– de l'apartat 1 del mateix article 7, sempre que concórreguen, al seu torn, determinades circumstàncies que es detallen en els apartats a) i b) de l'article 7.4.

La reducció de jornada d'una hora diària sense minva de retribucions en els precitats supòsits va tindre la seua primera regulació en el Decret 34/1999, de 9 de març, del Govern Valencià, pel qual es regulen les condicions de treball del personal al servei de l'administració del Govern Valencià (article 3), i després en el Decret 175/2006, de 24 de novembre, del Consell, pel qual es regulen les condicions de treball del personal al servei de l'administració del Consell (article 7.2).

El vigent article 7.4 del Decret 42/2019, com els seus precedents normatius, constitueix, en relació amb els apartats a) i b) de l'article 7.1, una mesura normativa tendent a facilitar la conciliació de la vida familiar i laboral de les persones treballadores, tant des de la perspectiva del dret a la no discriminació per raó de gènere (art. 14 CE), com des de la perspectiva de la protecció a la família i a la infància (art. 39 CE), la dimensió constitucional de la qual ve afirmant-se reiteradament pel Tribunal Constitucional, entre altres, en les sentències de 15 de gener de 2007 i 14 de març de 2011. El dret que contempla l'article 7.4 del Decret 42/2019 guarda relació, com a principi rector de l'actuació de les administracions públiques, amb l'aplicació del principi d'igualtat entre dones i homes i la necessitat de facilitar (de manera efectiva) la conciliació de la vida personal, familiar i laboral, sense menyscar la promoció professional (art. 51.b i 56 de la Llei orgànica 3/2007, d'Igualtat efectiva de Dones i Homes), així com amb la protecció de la família, que és el primer dels principis rectors de la política social i econòmica que reconeix la Constitució (Sentència del Tribunal Suprem de data 21 de desembre de 2007). Així com, representa una mesura en favor de la protecció de la salut i de les persones amb diversitat funcional –apartat c) de l'article 7.1–.

Ara bé, l'article 3 del Decret 34/1999 i l'article 7.2 del Decret 175/2006 tenien cobertura legal en la redacció originària de l'article 48 de l'EBEP de 2007; no obstant això, el vigent article 7.4 del Decret 42/2019 manca d'empara legal atesa la redacció vigent del citat article 48 del TREBEP. Per això, la remissió que l'article 142 del TRRL efectua a la legislació autonòmica de desenvolupament en matèria de funció pública (Llei 10/2010, LOGFPV i Decret 42/2019) ha de regir amb subjecció a la legislació bàsica estatal, i sempre que, per consegüent, no contradiga aquesta normativa. Així, l'article 48 regula el permís de reducció de jornada per guarda «legal» imposant la deducció de les retribucions que corresponga, sense donar entrada a cap supòsit en el qual pugua procedir-se a la no deducció de la corresponent retribució. Tampoc es preveu en el citat article 48 ni en l'article 49 del TREBEP el permís de reducció de jornada d'una hora diària sense minva de retribucions per impossibilitat de realitzar la jornada completa per raons de salut o de diversitat funcional.

En relació amb les retribucions, i com s'ha indicat amb anterioritat, el Tribunal Constitucional va afirmar, en la Sentència núm. 156/2015, que *«Igualment, hem assenyalat que, en la competència per a regular les bases del règim estatutari dels funcionaris públics conferida a l'Estat per a l'article 149.1.18 CE, cal incloure, per exemple, previsions relatives a les retribucions dels funcionaris, comunes a totes les administracions públiques, perquè això trobaria el seu fonament en els principis constitucionals d'igualtat i solidaritat (SSTC 96/1990, de 24 de maig, FJ 3; 237/1992, de 15 de desembre, FJ 4; 103/1997, de 22 de maig, FJ 2, i 148/2006, d'11 de maig, FJ 6, entre altres)...»*.

Per tant, i malgrat que actualment es troba vigent l'article 7.4 del Decret 42/2019, i que ha sigut aplicat al personal de l'Administració local per algun Jutjat (Sentències 16/2020, 36/2020 i 38/2020, del Jutjat contenciós administratiu núm. 2 d'Alacant), les entitats locals han d'aplicar, en qualitat de norma bàsica de preferent aplicació, el règim de permisos previst, de manera taxativa, en l'article 48 del TREBEP de 2015, així com els permisos regulats en l'article 49 del TREBEP, amb caràcter de mínims. En aquesta línia, és d'esment la Sentència núm. 127/2020, de 25 de juny, del Jutjat contenciós administratiu núm. 3 d'Alacant.

No ha d'oblidar-se que la Constitució garanteix la jerarquia normativa (art. 9.3) i obliga les administracions públiques a què actuen amb ple sotmetiment a la llei i al Dret (art. 103.1) i, en virtut d'aquests

principis, l'Administració ha de procedir, en primer lloc, a l'aplicació de l'expressada legislació bàsica estatal.

III.- DICTÀMENS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

a) Consulta facultativa

L'anteriorment exposat es correspon al Dictamen 434/2020, emés en ocasió d'una consulta facultativa formulada per un ajuntament, en el qual es va plantejar l'aplicació als seus funcionaris de la reducció de jornada prevista en l'article 7.4 del Decret 49/2019.

En aquesta consulta facultativa, contestada en els termes anteriorment exposats, també es van abordar altres qüestions relacionades amb l'article 7.4 del Decret, en concret, la possibilitat de ser objecte de negociació en la Mesa General de Negociació de l'Ajuntament i d'un acord, o la seua aplicació directa, negociant aspectes relatius a les peculiaritats dels serveis, i una altra qüestió sobre la necessitat que es compliren els requisits establits per la disposició addicional 144, de la Llei 6/2018 de 3 de juliol, de Pressupostos Generals de l'Estat per a l'any 2018, (LGPE).

En relació amb la primera qüestió, l'administració consultant assenyalava que, el permís de reducció de jornada en una hora sense minva de retribucions «*s'està aplicant en molts municipis de la Comunitat Valenciana mitjançant la prèvia negociació*».

Sobre aquest tema aquesta Institució va manifestar que l'apartat 4 de l'article 7, del Decret 42/2019, malgrat la seua ubicació sistemàtica dins de l'article 7, intítulat «jornada laboral», no s'insereix dins de la matèria de «jornada laboral» regulada en la disposició addicional 144 de la Llei de Pressupostos de l'Estat per a 2018, sinó en el règim de «permisos» dels funcionaris públics. Per això, malgrat que el règim de permisos constitueix una matèria susceptible de negociació col·lectiva conforme al que s'estableix en l'article 37.1, m) del TREBEP, les entitats locals manquen de competència per a modificar –ni tan sols millorant– el règim de permisos i llicències dels funcionaris públics. La nova redacció de l'article 48 del TREBEP impedeix complementar el seu contingut; a més, el desenvolupament del règim de permisos de l'article 49 del TREBEP, configurats amb caràcter de «mínim», correspon a la legislació autonòmica.

En la Sentència de 14 d'octubre de 1996, el Tribunal Suprem va mantindre que *«En la normativa rectora de la negociació col·lectiva dels funcionaris públics... no té cabuda una possible negociació del règim funcional contrària a una norma legal vigent, ni la millora del règim legal per la negociació col·lectiva... com tenim dit per totes en la nostra Sentència de 22 d'octubre de 1993, i és nul el precepte que la viola...»*. I en la Sentència 127/2019, de 31 d'octubre, el Tribunal Constitucional recorda que *«(...) no pot passar-se per alt que els acords, pactes o convenis estan subordinats a les normes amb rang de llei... (FJ 4)»*.

Per consegüent i com a conclusió, els articles 48 i 49 del TREBEP han de ser aplicats, en la seua condició de norma bàsica, per les entitats locals, sense possibilitat de modificació, ni millora, mitjançant la negociació en la Mesa General de Negociació de l'Ajuntament.

Quant a l'última de les qüestions plantejades, aquesta Institució, va considerar que de conformitat amb l'exposat en les consideracions precedents, els requisits establits en la disposició addicional 144 de la LGPE per a l'any 2018 estan referits, com s'ha dit, a la «jornada laboral», i no són aplicables al règim jurídic dels permisos dels funcionaris públics.

b) Expedient de revisió d'ofici

En relació amb aquesta matèria el Consell Jurídic Consultiu, ha tingut ocasió de pronunciar-se en dos expedients de revisió d'ofici, dictàmens 426 i 431 del 2020.

En tots dos supòsits, una funcionària de la corporació municipal, havia sol·licitat permís funcional, per guarda legal de menors de dotze anys, d'una reducció de la jornada laboral, sense la disminució proporcional de les seues retribucions, invocant l'aplicació a les entitats locals, del que disposa l'article 7.4 del Decret del Consell 42/2019, de 22 de març.

L'Alcaldia va concedir aquest permís en una resolució, amb la consegüent reducció de la jornada laboral a 30 hores setmanals a la funcionària sol·licitant, fixant-se la data d'inici i finalització d'aquesta jornada laboral reduïda que se li concedia, a l'empara del que disposa l'incís a) de l'article 7.4 del Decret del Consell 42/2019, de 22 de març, que regula les condicions de treball del personal funcionari de l'Administració de la Generalitat. Es va concedir aquella reducció de la

jornada laboral però sense disminuir-li proporcionalment les seues retribucions, mantenint-les íntegrament.

Constava en l'expedient remés, informe de la cap de Personal, en el qual donant compte de la presentació de diverses sol·licituds de reducció de jornada en virtut del que estableix l'article 7.4 del Decret Autonòmic 42/2019 del Consell, considerava que procedia desestimar aquestes sol·licituds presentades, de reducció de jornada d'una hora diària, sense disminució de retribucions per raons de guarda legal, per entendre que aquesta normativa no li és aplicable als funcionaris de l'Administració Local que es regeixen per les normes de la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic (TREBEP), i per la restant legislació de l'Estat en matèria de funció pública, amb caràcter preferent.

Conclou que aquest Decret del Consell, com a norma autonòmica, no resulta de directa aplicació al personal al servei de l'Administració local, havent d'aplicar-se prevalentment i de manera directa, els continguts de la legislació estatal, i més en concret, quant a la jornada de treball de les entitats locals, és aplicable la Resolució de la Secretaria d'Estat de la Funció Pública, de 28 de febrer de 2019, per la qual es dicten instruccions sobre jornada i horaris de treball del personal al servei de l'Administració General de l'Estat i els seus organismes autònoms.

L'Alcaldia va acordar iniciar el procediment per a la declaració de nul·litat de ple dret de la resolució en la qual s'havia concedit a la funcionària sol·licitant, la reducció de la jornada laboral sense disminució de la retribució, donant-li el tràmit d'audiència a la interessada, que va manifestar oposar-se, indicant succintament, que havia de mantindre's la resolució objecte de revisió al no haver-se modificat les circumstàncies personals i familiars que havien justificat el seu atorgament.

La Secretaria de la Corporació municipal va elaborar el seu informe proposta, en la qual va asseverar la procedència de revisar d'ofici el permís concedit, en concórrer la causa de nul·litat de ple dret de l'incís f) de l'article 47.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, sent aquest el criteri que va assumir l'Alcaldia de l'Ajuntament, per resolució, en la qual va proposar desestimar les alegacions presentades i procedir a aquesta revisió d'ofici, i va sol·licitar el parer d'aquesta Institució Consultiva. L'autoritat municipal va remetre la consulta amb caràcter preceptiu, citant expressament el que disposa l'article 106.1 de la Llei 39/2015,

d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, i la regla continguda en l'incís b) de l'article 10.8 de la Llei de la Generalitat 10/1994, de 19 de desembre, de creació del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

La legislació de règim local explícitament reconeix a les entitats locals de caràcter territorial la potestat exorbitant de revisió d'ofici dels seus propis actes i acords, segons el que estableix l'incís g) de l'article 4, com també en l'article 53 de la mateixa Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.

En la consideració tercera de tots dos dictàmens es va fer constar que «La regulació de la potestat extraordinària de revisió d'ofici es troba en l'article 106.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que habilita les administracions públiques perquè, en qualsevol moment, per iniciativa pròpia o a sol·licitud d'interessat, i previ el Dictamen favorable del Consell d'Estat o de l'Òrgan equivalent de la Comunitat Autònoma, si n'hi haguera, declaren d'ofici la nul·litat dels actes administratius que hagen posat fi a la via administrativa o que no hagen sigut recorreguts en termini, si bé tan sols en els supòsits expressament previstos en l'article 47.1 de la mateixa Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

Aquesta facultat extraordinària i exorbitant de revisió d'ofici que es reconeix a les administracions públiques, i als òrgans que en cada cas siguen competents per a resoldre aquesta qüestió, siguen resolucions d'òrgans unipersonals o acords d'òrgans col·legiats, es contrau als supòsits específics en els quals els actes administratius es troben incursos en alguna de les causes legals i taxades de nul·litat de ple dret, ja que en l'article 106.1 de la citada Llei 39/2015, d'1 d'octubre, es remet explícitament a l'article 47.1 del mateix text legal.

A aquest efecte, l'apartat f) d'aquest article 47.1 regula i qualifica com a causa de nul·litat de ple dret el supòsit específic que es refereix a: «*Els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan es manque dels requisits essencials per a la seua adquisició*», la qual cosa per descomptat ha d'interpretar-se en el sentit que, seguint la jurisprudència del Tribunal Suprem (Sentència del Tribunal Suprem de 13-12-2018) i la doctrina del Consell d'Estat (en el seu Dictamen de 22-09-2016), la determinació de què són “requisits essencials” a l'efecte de declarar la nul·litat de ple dret ha de resoldre's cas per cas, i valorant l'entitat dels pressupostos

que necessàriament han de concórrer perquè es produísca l'efecte adquisitiu de què es tracte en cada supòsit, per la qual cosa ha de distingir-se entre els requisits necessaris per a l'adquisició d'una facultat o dret i aquells més principals als quals està reservada la qualificació d'essencial, ja que la nul·litat de ple dret sols haurà de declarar-se quan es manca totalment de manera notòria d'un dels pressupòsits essencials per a la seua adquisició, de manera que serà l'“essencialitat” del requisit l'element de contrast que permetrà apreciar, en cada cas concret, si l'acte administratiu incorre o no en un supòsit de nul·litat absoluta –de ple dret–.

En tots dos casos objecte de la revisió d'ofici, la funcionària va sol·licitar un permís per raó de guarda legal i la cura directa de menors de dotze anys, i va instar aquest permís de reducció de jornada (laboral) d'una hora diària sense disminució de retribucions, la qual cosa li va ser concedit per l'Ajuntament, per resolució, en la qual es va acordar la reducció de la jornada laboral a 30 hores setmanals, sense disminució de les retribucions, en aplicació del que estableix l'incís a) de l'article 7.4 del Decret del Consell 42/2019, de 22 de març, que regula les condicions de treball del personal funcionari de l'Administració de la Generalitat.

Amb aquesta resolució, l'òrgan municipal va decidir aplicar una disposició reglamentària autonòmica de manera prevalent, sobre la normativa estatal.

En la consideració quarta, aquesta Institució va indicar, «*Ens trobem davant l'existència d'un conflicte normatiu sobre el qual aquest òrgan consultiu s'ha pronunciat en la consulta facultativa plantejada i que ha donat lloc al Dictamen d'aquest Consell núm. 434/2020, al qual ens remetem.*

Seguint aquest criteri, considerem que ha de donar-se prioritat a la legislació bàsica de l'Estat en matèria funcional, com passem a exposar a continuació.

La petició de la interessada va ser obtindre una reducció de la seua jornada diària, en una hora, per tindre fills menors de 12 anys, sense disminució del seu salari.

La funcionària va invocar l'aplicació de l'article 7.4 a), del Decret del Consell 42/2019, de 22 de març, pel qual es regula les condicions de treball del personal funcionari de l'administració de la Generalitat.

En el cas que ens ocupa, existeix un problema de col·lisió normativa, per al que hem d'acudir a la normativa bàsica establida en el Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual es va aprovar el text refós de l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic (TREBEP).

L'article 47 del citat text refós de l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, indica: “Les Administracions Públiques establiran la jornada general i les especials de treball dels seus funcionaris públics. La jornada de treball podrà ser a temps complet o a temps parcial”.

L'article 48 del TREBEP estableix en la seua apartat h) que: “Els funcionaris públics tindran els següents permisos:

(...)

h) Per raons de guarda legal, quan el funcionari tinga la cura directa d'algun menor de dotze anys, de persona major que requerisca especial dedicació o d'una persona amb discapacitat que no exercisca activitat retribuïda, tindrà dret a la reducció de la seua jornada de treball, amb la disminució de les seues retribucions que corresponga».

L'article 37.1 del mateix text legal, determina que: «1. Seran objecte de negociació, en el seu àmbit respectiu i en relació amb les competències de cada Administració Pública i amb l'abast que legalment procedisca en cada cas, les matèries següents:

a) L'aplicació de l'increment de les retribucions del personal al servei de les administracions públiques que s'establisca en la Llei de pressupostos generals de l'Estat i de les comunitats autònomes.

b) La determinació i aplicació de les retribucions complementàries dels funcionaris.

(...)

k) Les que afecten les condicions de treball i les retribucions dels funcionaris, la regulació de les quals exigisca norma amb rang de llei.

l) Els criteris generals sobre ofertes d'ocupació pública.

m) Les referides a calendari laboral, horaris, jornades, vacances, permisos, mobilitat funcional i geogràfica, així com els criteris generals sobre la planificació estratègica dels recursos humans, en aquells aspectes que afecten condicions de treball dels empleats públics».

El TREBEP estableix el dret a la reducció de jornada de treball, però, com a contrapartida, també han de ser reduïdes les retribucions en el percentatge corresponent.

Per part seua, el Decret autonòmic 42/2019 estableix el dret a la reducció de jornada d'una hora diària però sense disminució proporcional de les retribucions, en clara contradicció amb la normativa bàsica estatal.

De conformitat amb el que disposa l'article 9.3 CE, que estableix el principi de la jerarquia normativa, en relació amb l'article 149.1.18 del mateix text legal, en el qual s'indica:

*«L'Estat té competència exclusiva sobre les següents matèries:
(...)»*

18a Les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris que, en tot cas, garantiran als administrats un tractament comú davant elles; el procediment administratiu comú, sense perjudici de les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes; legislació sobre expropiació forçosa; legislació bàsica sobre contractes i concessions administratives i el sistema de responsabilitat de totes les administracions públiques».

Segons disposa l'article 142 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local:

«Els funcionaris de l'Administració local tindran dret a les recompenses, permisos, llicències i vacances retribuïdes previstes en la legislació sobre funció pública de la Comunitat Autònoma respectiva i, supletòriament, en l'aplicable als funcionaris de l'Administració de l'Estat».

Aquest article permet l'aplicació a l'administració local de la normativa dictada per les comunitats autònomes i, supletòriament, la dictada per l'Estat, però no pot entendre's com que les comunitats autònomes puguen legislar contrariant la normativa bàsica estatal que en l'actualitat es recull en el TREBEP

Tal com ja hem exposat la legislació anterior, Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut Bàsic de l'Empleat públic, en el seu article 48 i prèviament

a ser modificat pel Reial decret llei 290/2012 de 13 de juliol, de mesures per a garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat, es remetia a la legislació autonòmica i disposava la seua aplicació «a falta de legislació aplicable», però això va ser suprimit pel Decret llei 290/2012, per la qual cosa una vegada aprovat el text refós actual (TREBEP), s'ha suprimit de manera expressa la referència a la regulació per altres administracions públiques, establint-se de manera clara que els permisos regulats en el seu article 48 són un mínim aplicable a tot el territori nacional. Amb això la redacció originària de l'article 48.1 de la Llei 7/2007, que traslladava a Estat, comunitat autonòmica i ajuntament, la decisió sobre els permisos aplicables als seus funcionaris, se suprimeix i s'imposa una norma d'aplicació uniforme, la qual cosa comporta que els permisos no poden ampliar-se, ni en el seu contingut ni crear-se altres nous sense perjudici que la comunitat pugua desenvolupar la seua execució, però respectant el contingut del precepte, per constituir una norma bàsica estatal.

Per tant, la jerarquia normativa en matèria de funció pública establida és, en primer lloc, la normativa estatal, després l'autonòmica i a continuació els acords o convenis que es puguen obtindre per negociació.

En la consideració cinquena de tots dos dictàmens, es conclouïa que les resolucions dictades objecte de revisió, es van dictar *«amb vulneració manifesta i clara de l'ordenament jurídic, en fonamentar-se en el Decret autonòmic 42/2019, de 22 de març, en lloc de basar-se en la normativa estatal i, en concret, en l'aplicació directa dels permisos consignats en l'article 48 del TREBEP»*.

Arribada a aquesta conclusió, es va entrar a dilucidar si aquesta transgressió és causa de nul·litat de ple dret de l'article 47.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre.

En els casos examinats, existeix un contrast entre els requisits i condicions establits entre la norma autonòmica que es va aplicar, en relació amb la norma estatal, ja que si bé permet arribar a la conclusió que uns requisits o condicions són similars, com la possibilitat d'obtindre una reducció de la jornada laboral per guarda legal d'un menor de 12 anys o d'un familiar o reunit que precisa d'una especial atenció, no obstant això altres condicions són oposades, com la dada que el permís s'atorgue «amb» o «sense» la «reducció proporcional de les seues retribucions» del funcionari al qual s'atorga el permís.

De conformitat amb la Sentència de l'Audiència Nacional, Sala contenciosa administrativa Secció 2a, sentència de 22 de novembre de 2018, en conèixer sobre uns supòsits especials de revisió d'ofici per aplicació a supòsits manifestament erronis del dret de la Unió Europea, es dona lloc a la revisió d'ofici d'aquests actes relatius a l'impost sobre successions i donacions, indicant que: *«si s'entenguera que els requisits de l'apartat f), es refereixen a una qüestió merament fàctica (supòsit de fet de la norma que estableix la facultat o dret), i no jurídica, hem d'indicar que el fet d'una llei contrària al dret comunitari, és simplement una qüestió fàctica i que la dita facticitat és al seu torn, la determinant de la inexistència de cap títol jurídic per a la liquidació (de la impossibilitat de considerar realitzat el supòsit de fet que origina el naixement del dret tributari). No es tracta, per tant, de cap retòrica, sinó que el dret tributari exigít és per complet inexistent per no haver-se realitzat cap supòsit de fet (article 17.1 LGT)»*.

La norma que s'ha aplicat, article 7.4 del Decret 42/2019, infringeix la normativa estatal bàsica aplicable pel que ha de considerar-se la inexistència de cap títol jurídic, que justifique el supòsit de fet que origina el naixement del dret per a l'interessat.

Per la mateixa raó, pot considerar-se infringit l'article 47.1 apartat e) *«Els dictats prescindint total i absolutament del procediment legalment establert o de les normes que contenen les regles essencials per a la formació de la voluntat dels òrgans col·legiats», atés que com es raona en la sentència de l'Audiència Nacional, anteriorment citada, «el procediment només té sentit quan està dirigit a la liquidació d'un tribut amb suport legal i comunitari. La inexistència d'aquest, i en conseqüència del tribut, converteix al procediment, i al seu resultat en una cosa mancada de fonament i material i també formab»*.

L'obtenció per part de la interessada d'una reducció de la jornada laboral sense disminució de la retribució a percebre, manca de suport legal, la qual cosa converteix el procediment i el seu resultat, en una cosa mancada de fonamentació material i formal.

En conseqüència, aquest òrgan consultiu va considerar que les resolucions municipals objecte de revisió, incorren en la causa de nul·litat de ple dret específicament prevista en l'incís f) de l'article 47.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, la qual cosa exigeix que així s'haja de

declarar per l'òrgan municipal competent, deixant sense efecte la resolució administrativa incursa en aquesta causa de nul litat.

IV.- CONCLUSIONS

En definitiva i amb base en l'anteriorment exposat, aquest Consell Jurídic Consultiu considera que pot concloure's el següent:

-Les entitats locals han d'aplicar als seus funcionaris el règim de permisos previst, amb caràcter bàsic i taxatiu, en l'article 48 del TREBEP de 2015, així com els permisos específics regulats l'article 49 del mateix text legal, amb caràcter de mínims; preceptes bàsics de preferent aplicació respecte a les normes de desenvolupament autonòmic (art. 7.4 del Decret 42/2019).

-Els articles 48 i 49 del TREBEP han de ser aplicats, com s'ha dit, en qualitat de preceptes bàsics de preferent aplicació, sense possibilitat de modificació ni millora mitjançant la negociació en la Mesa General de Negociació de l'Ajuntament.

-Els requisits establits en la disposició addicional 144 de la LGPE per a l'any 2018 estan referits a la «jornada laboral», no sent aplicable al règim jurídic dels permisos dels funcionaris públics, en els quals s'enquadren els de les entitats locals.

IV

COMPLIMENT DELS REQUISITS PER A TINDRE LA CONSIDERACIÓ DE «MITJÀ PROPI PERSONIFICAT»

El Dictamen 107/2020 va ser emés en resposta a la consulta facultativa formulada per VAERSA, empresa integrada en el sector públic empresarial i fundacional de la Generalitat, amb la naturalesa jurídica de societat mercantil, de les previstes en la Llei 1/2015, de 6 de febrer, d'hisenda pública, del sector públic instrumental i de subvencions (LHIS), participada en el seu accionariat per la Generalitat (soci majoritari amb un 99% del seu accionariat) i pels consorcis de gestió de residus A1, A3 i A6, quedant adscrita a la Conselleria d'Agricultura, Desenvolupament Rural, Emergència Climàtica i Transició Ecològica. En la consulta formulada, la referida entitat plantejava una sèrie de qüestions relacionades amb el compliment dels requisits legals exigits per a ser considerada «mitjà propi personificat», conforme al que disposa l'article 32 de la Llei 9/2017, de contractes del sector públic (LCSP).

En el seu dictamen, el Consell Jurídic Consultiu, per a donar resposta a les qüestions concretes plantejades per l'entitat consultant, analitza els requisits que legalment s'exigeixen perquè una entitat pugui tindre la consideració de «mitjà propi personificat», a la llum de la legislació sobre contractes públics i la jurisprudència interna i europea.

I.- CONCEPTE DE «MITJÀ PROPI PERSONIFICAT».

A través dels «mitjans propis personificats» un poder adjudicador executa de manera directa una prestació pròpia dels contractes d'obres, subministraments, serveis, concessió d'obres i concessió de serveis, a canvi d'una compensació tarifària, valent-se d'una altra persona jurídica diferent, que pot ser de naturalesa jurídica pública o privada, amb l'encàrrec previ a aquesta (obligatori) i sempre que meresca la qualificació jurídica de mitjà propi personificat per complir tots els requisits legalment establits en l'article 32 de la LCSP.

El concepte de mitjà propi personificat l'estableix l'article 86 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic (LRJSP), al qual es remet l'article 32 de la LCSP:

«1. Les entitats integrants del sector públic institucional podran ser considerades mitjans propis i serveis tècnics dels poders adjudicadors i de la resta d'ens i societats que no tinguen la consideració de poder adjudicador quan complisquen les condicions i requisits establits en el text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre.

2. Tindran la consideració de mitjà propi i servei tècnic quan s'acredite que, a més de disposar de mitjans suficients i idonis per a realitzar prestacions en el sector d'activitat que es corresponga amb el seu objecte social, d'acord amb la seua norma o acord de creació, es done alguna de les circumstàncies següents:

a) Siga una opció més eficient que la contractació pública i resulta sostenible i eficaç, aplicant criteris de rendibilitat econòmica.

b) Resulte necessari per raons de seguretat pública o d'urgència en la necessitat de disposar dels béns o serveis subministrats pel mitjà propi o servei tècnic.»

Per part seua, l'article 31.1 de la LCSP estableix les dues formes de cooperació de les entitats del sector públic: l'horitzontal, que es preveu que s'articule per mitjà de convenis –la determinació dels quals es remet a l'article 6 de la LCSP-, i la vertical, mitjançant l'ús de mitjans propis personificats, l'articulació dels quals s'estableix que es duga a terme a través d'acords per encàrrec –que no tenen la consideració de contractes–, i distingint entre els que facen els poders adjudicadors (article 32) i els de les entitats del sector públic que no tinguen aquesta consideració (article 33).

I l'article 32 assenyala, en el seu apartat 1, que *«Els poders adjudicadors podran organitzar-se executant de manera directa prestacions pròpies dels contractes d'obres, subministraments, serveis, concessió d'obres i concessió de serveis, a canvi d'una compensació tarifària, valent-se d'una altra persona jurídica diferent a ells, ja siga de dret públic o de dret privat, previ encàrrec a aquesta, amb subjecció al que disposa aquest article, sempre que la persona jurídica que utilitzen meresca la qualificació jurídica de mitjà propi personificat respecte d'ells de conformitat amb el que disposen els tres apartats següents, i sense perjudici dels requisits establits per als mitjans propis de l'àmbit estatal en la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic».*

II.- REQUISITS DE CARÀCTER MATERIAL

Conforme resulta de l'article 32 de la LCSP, una entitat podrà ser considerada mitjà propi personificat si compleix, de manera cumulativa, les següents circumstàncies:

- Que el poder adjudicador exercisca sobre la persona jurídica de què es tracte un control anàleg al que exerciria sobre els seus propis serveis.
- Que aquesta entitat realitze la part essencial de la seua activitat (80 % de la seua activitat) amb l'ens o ens públics que la controlen.
- Que no existisca participació directa de capital privat en l'entitat jurídica controlada.

Aquests requisits han de complir-se en tot moment i no sols inicialment, ja que, segons preveu l'article 32.5 de la LCSP, l'incompliment sobrevingut de qualsevol d'aquests comporta la pèrdua de la condició de mitjà propi personificat i, en conseqüència, la impossibilitat de continuar efectuant encàrrecs a la persona jurídica afectada, sense perjudici de la conclusió dels encàrrecs que estigueren en fase d'execució.

1.- Control del poder adjudicador.

El poder adjudicador ha d'ostentar sobre l'ens destinatari un poder anàleg al que exerciria sobre els seus propis serveis. Per a això:

- Els encàrrecs realitzats han de ser d'«execució obligatòria» per a aquell perquè així s'establisca en els seus estatuts o actes de creació.
- La compensació que reba l'ens destinatari de l'encàrrec ha d'establir-se per referència a tarifes aprovades reglamentàriament per l'entitat pública de la qual depenga.

2.- Realització de la part essencial de l'activitat amb l'ens adjudicador

El percentatge a partir del qual pot entendre's que el mitjà propi realitza l'essencial de la seua activitat amb l'ens que la controla és el

COMPLIMENT DELS REQUISITS PER A TINDRE LA...

80% de l'activitat de la persona jurídica destinatària de l'encàrrec, de manera que el mitjà propi personificat només podrà prestar un 20% de la seua activitat amb operadors del mercat.

Per al càlcul del citat percentatge han de prendre's en consideració els següents indicadors, referits als tres exercicis anteriors:

- La mitjana del volum global de negocis.
- Les despeses suportades pels serveis prestats al poder adjudicador en relació amb la totalitat de les despeses en què haja incorregut el mitjà propi per raó de totes les prestacions que haja realitzat.
- Qualsevol altre indicador alternatiu d'activitat que siga fiable.

Si els referits indicadors no estigueren disponibles respecte dels tres exercicis anteriors a la formalització de l'encàrrec o hagueren perdut la seua vigència, serà suficient amb demostrar que el càlcul del nivell d'activitat es correspon amb la realitat, especialment, mitjançant projeccions de negoci.

El compliment efectiu d'aquest requisit, segons disposa l'apartat 4 de l'article 32 de la LCP, ha de quedar reflectit en la Memòria que integra els comptes anuals de l'ens destinatari de l'encàrrec, per a poder ser verificat per l'auditor de comptes quan es realitze la corresponent auditoria de comptes anuals.

3.- No participació directa de capital privat.

La totalitat del capital o patrimoni de l'entitat mitjà propi personificat ha de ser de titularitat o aportació pública, sense excepció.

Les directives admeten que puguen tindre la consideració de mitjà propi determinades entitats en les quals participe capital privat, sempre que així es preveja en les disposicions nacionals i complint-se amb determinades condicions (que el capital no tinga capacitat de control, de manera que no puga exercir una influència decisiva sobre aquella), però tal possibilitat no s'ha recollit en la LCSP de 2017, que manté l'exclusió del capital privat en un mitjà propi personificat.

III.- ALTRES REQUISITS.

L'article 32 de la LCSP exigeix, a més, el compliment dels requisits següents:

- La condició de mitjà propi personificat ha de reconèixer-se expressament en els estatuts o actes de creació de la persona jurídica.
- En el reconeixement del mitjà propi han de constar les entitats respecte de les quals tenen aquesta condició, el règim dels encàrrecs que se'ls puguin conferir o les condicions en què podran adjudicar-se'ls contractes, i la impossibilitat de participar en licitacions públiques convocades pels poders adjudicadors dels quals siguen mitjans propis, sense perjudici que, quan no concórrega cap licitador, pugui encarregar-se'ls l'execució de la prestació objecte d'aquestes.
- La persona jurídica-mitjà propi ha de comptar amb mitjans personals i materials apropiats per a la realització dels encàrrecs d'acord amb el seu objecte social.

Per part seua, l'article 86 de la Llei 40/2015 afig als requisits exposats els següents:

- Ha d'acreditar-se que recórrer al mitjà propi és una opció més eficient que la contractació pública i que resulta sostenible i eficaç, o resulta necessari per raons de seguretat pública o urgència en la necessitat de disposar dels béns o serveis subministrats pel mitjà propi.
- La condició de mitjà propi ha de constar en els estatuts de l'entitat i en la seua denominació, que haurà d'incloure «Mitjà propi» o l'abreviatura «M.P.»

V

LA TRANSACCIÓ EN L'ÀMBIT ADMINISTRATIU

El Dictamen 30/2020 va ser emés en resposta a la consulta facultativa formulada per la Conselleria de Sanitat Universal i Salut Pública, en relació amb un acord transaccional hagut amb una UTE després de la finalització del contracte de gestió de serveis, en la seua modalitat de concessió, per a la prestació dels serveis d'atenció sanitària integral en un Departament de Salut de la Comunitat Valenciana.

El plantejament de la consulta va permetre que el Consell Jurídic Consultiu analitzara la naturalesa i el règim jurídic de la transacció en l'àmbit del Dret administratiu.

I.- CONCEPTE I REGULACIÓ DE LA TRANSACCIÓ.

La transacció, segons l'article 1809 i següents del Codi civil, és un contracte pel qual les parts, donant, prometent o retenint cadascuna alguna cosa, eviten la provocació d'un plet o posen terme al que havia començat.

La transacció produeix l'efecte de substituir una relació jurídica controvertida per una altra certa i no controvertida, extingint els drets i accions en què porta causa i originant nous vincles i obligacions.

La validesa de la transacció requereix, a més, de la concurrència de requisits addicionals, com són la voluntat dels interessats a eliminar la controvèrsia i les concessions recíproques entre la parts. Tals requisits es reiteren en els dictàmens del Consell d'Estat números 46.031, d'1 març de 1984; 50.867, 51.259 i 51.528, de 28 d'abril, 7 de juliol i 3 de novembre de 1988, i 762 i 764/1992, 715/1994 i 1.352/1995.

Quant als efectes, l'acord transaccional impedeix que es puguin plantejar qüestions que afecten les situacions preexistents a la transacció, que han perdut la protecció jurídica en ser transigides L'«exceptio pacti» (excepció de transacció), de significat semblant al de la cosa jutjada material, pot ser oposada en qualsevol procés.

En qualsevol cas, la transacció no pot identificar-se totalment amb els efectes de la cosa jutjada pròpia de les sentències fermes i la

impossibilitat de replantejar les qüestions transigides no implica que la transacció siga invulnerable, ja que pot impugnar-se judicialment la seua validesa i eficàcia, deixar-la sense efecte i reavivar la situació jurídica anterior.

II. CLASSES DE TRANSACCIÓ.

Conformement a la finalitat del contracte transaccional, cal distingir dos tipus de transacció: la transacció la finalitat de la qual és evitar el procés judicial per ser anterior al procés judicial que es tracta d'evitar i la transacció destinada a posar fi a un procés judicial ja iniciat.

Aquesta última classe de transacció, pot ser, al seu torn, de dues classes: processal o extraprocessal. És processal (art. 415 LEC), quan la transacció resulta homologada, conformement a les normes processals, per l'òrgan judicial que està coneixent del procés, al qual es posa fi per acte. És extraprocessal, quan la transacció no s'homologa en el procés judicial (l'acord no es porta al procés), si bé repercuteix en la finalització del procés mitjançant altres mecanismes processals, com la renúncia o el desistiment.

L'article 19.1 LEC 1/2000 preveu que *«els litigants estan facultats per a disposar de l'objecte del judici i podran renunciar, desistir del judici, aplanar-se, sotmetre's a arbitratge i transigir sobre el que siga objecte d'aquest, excepte quan la llei ho prohibisca o establisca limitacions per raons d'interés general o en benefici de tercer»*. La disponibilitat per a transigir coincideix en general, amb els drets i facultats sobre els quals és possible transigir (art. 1814 CC).

La transacció judicial es produeix per l'homologació de l'Acord una vegada iniciat el procés, que adoptarà forma d'acte, i té força executiva (articles 19.2 i 517.2, 3r LEC).

La transacció extraprocessal pot determinar la finalització dels procediments mitjançant les vies processals de la renúncia i el desistiment.

III. ESPECIALITATS DE LA TRANSACCIÓ EN L'ÀMBIT DE LES RELACIONS DE CARÀCTER ADMINISTRATIU.

1. Normativa que la regula.

La transacció és una figura admesa també en l'àmbit de les relacions jurídiques de caràcter administratiu (Dictamen del Consell d'Estat número 46031, d'1 de març de 1.984).

La naturalesa contractual de la transacció implica que per a la vàlida formalització d'aquesta s'hagen de complir una sèrie de requisits, tant, de caràcter formal o procedimental, com de caràcter substantiu o material.

L'article 1812 del Codi civil efectua una remissió al procediment administratiu per a determinar els requisits formals que exigeixen els contractes de transacció celebrats per les administracions públiques

En l'àmbit estatal la possibilitat de transigir es regula en l'article 7.3 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, segons la qual la transacció judicial i extrajudicial sobre els drets de la hisenda pública únicament pot fer-se mitjançant Reial decret acordat en Consell de Ministres, amb audiència prèvia del Consell d'Estat en Ple.

Per part seua, la Llei 33/2002, de 3 de novembre, de patrimoni de les administracions públiques permet transigir judicialment o extrajudicialment sobre els béns i drets del patrimoni de l'Estat, mitjançant reial decret acordat en Consell de Ministres, a proposta del d'Hisenda, previ dictamen del Consell d'Estat en Ple.

En relació amb els drets de la Hisenda Local, l'article 108.2 del Text refós de les disposicions vigents en matèria de règim local, aprovat pel Reial decret de 18 d'abril de 1986, efectua una reexpedició a la normativa pressupostària.

Respecte dels drets de la Hisenda Pública de la Generalitat, l'article 9.3 de la Llei 1/2015, d'hisenda pública estableix que la transacció judicial o extrajudicial sobre els drets de la Hisenda Pública de la Generalitat requereix decret del Consell, a proposta de la conselleria competent en matèria d'hisenda i dictamen previ, en tot cas, del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana i informe de la conselleria o ens creditor.

En matèria de patrimoni, l'article 12.3 de la Llei 14/2003, de patrimoni de la Generalitat, disposa que les transaccions respecte a béns o drets de la Generalitat s'aproven per acord del Govern Valencià a proposta del titular de la conselleria competent en matèria de patrimoni i a iniciativa del departament, organisme o entitat interessada.

La via transaccional com a via resolutòria dels recursos contenciosos administratius es recull en l'article 77 de la Llei 29/1998, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa que disposa, en el seu apartat 1, conforme al qual només es pot utilitzar la transacció com a sistema de resolució de controvèrsies quan l'objecte de la controvèrsia siga disponible i susceptible de transacció, com succeeix amb les pretensions de caràcter econòmic.

Afig l'apartat 3 d'aquest article que «*Si les parts arribaren a un acord que implique la desaparició de la controvèrsia, el Jutge o Tribunal dictarà acte declarant acabat el procediment, sempre que l'acordat no fora manifestament contrari a l'ordenament jurídic ni lesiu de l'interés públic o de tercers*».

2.- Requisits formals de la transacció sobre els drets de la Hisenda Pública de la Generalitat.

Des del punt de vista formal, dues són les qüestions que planteja la transacció sobre drets de la hisenda Pública de la Generalitat: la competència per a transigir i els tràmits que han d'acomplir-se, entre els quals, la necessitat de sol·licitar dictamen d'aquest Òrgan Consultiu.

A) Competència per a transigir.

La competència per a transigir sobre els béns o drets de la hisenda pública, segons l'article 9.3 de la Llei d'hisenda pública de la Generalitat, correspon al Consell de la Generalitat. Això suposa una reserva d'aquesta competència a l'òrgan de màxim nivell administratiu. La competència del Consell per a aprovar la transacció judicial o extrajudicial no és un mer requisit d'eficàcia, sinó de validesa.

El que ha de sotmetre's al Consell de la Generalitat per a la seua aprovació, previ Dictamen d'aquesta Institució i a proposta del conseller competent en matèria d'hisenda, és un projecte d'Acord, respectuós amb les regles competencials legalment establides en la Llei 1/2015 d'hisenda pública.

L'Acord transaccional haurà de ser aprovat adoptant la forma de Decret, per expressa disposició de l'article 9.3 de la Llei 1/2015.

B) Tràmits i informes exigits.

L'aprovació d'un acord transaccional per part del Consell exigeix, amb caràcter previ, l'informe de l'Advocacia de la Generalitat (article 5.2, lletra j) de la Llei 10/2005, d'assistència jurídica a la Generalitat), així com la fiscalització per part de la Intervenció i informe de la Conselleria o ens creditor.

I, d'altra banda, també resulta necessari, en virtut de l'article 9.3 de la Llei 1/2015, l'informe de la Conselleria o ens creditor.

3.- Requisits substantius de la transacció sobre béns o drets de la Hisenda Pública de la Generalitat.

Conformement a la doctrina del Tribunal Suprem, tres són els elements essencials dels acords de transacció:

- a) Una relació jurídica litigiosa que produeix incertesa en relació a la seua pròpia existència o al seu contingut.
- b) La intenció de les parts d'eliminar tal incertesa, substituint la relació jurídica controvertida per una altra totalment certa.
- c) L'atorgament per les parts de recíproques concessions (aliquid datum, aliquid retentum).

El Consell d'Estat recorda, en el seu Dictamen 47.170, de 28 de febrer de 1985, que la seua intervenció, traslladable a aquest Òrgan consultiu, es dirigeix a comprovar la concurrència dels requisits jurídics propis del contracte de transacció i a la valoració de les prestacions i contraprestacions transaccionals des de la perspectiva de la defensa dels interessos públics, de la recta aplicació de l'ordenament jurídic i dels criteris bàsics de justícia.

VI

LA DELEGACIÓ DE COMPÈTENCIES I LA SUBSTITUCIÓ EN ELS ÒRGANS ADMINISTRATIUS COL·LEGIATS

En els dictàmens 587 i 589, emesos en relació amb sengles projectes d'Ordre de Conselleria, que establien bases reguladores de subvencions, el Consell Jurídic Consultiu es va pronunciar sobre la qüestió de la substitució en els òrgans col·legiats, figura que és diferent de la delegació de competències, amb la qual sovint es confon, com ocorria en els referits projectes normatius, en els quals a més s'emprava una fórmula, així mateix bastant habitual però no per això adequada des del punt de vista de la tècnica normativa, com és l'expressió «*persona en qui delegue*».

Així, en el projecte que va ser objecte del dictamen 587 l'article que regulava la composició i el funcionament de la Comissió de Valoració de les sol·licituds de subvencions preveia la possibilitat de delegació per part la persona titular de la Subdirecció General i de les persones titulars de les direccions territorials en una «persona», sense indicar qui podia ser aquesta persona, ni quines condicions havia de reunir, ja que tan sols s'utilitzava l'expressió «persona en qui delegue», la qual cosa podria entendre's en el sentit que s'autoritzava per a delegar en qualsevol persona.

En el dictamen es va suggerir que en l'Ordre projectada s'indicara quines persones són les substitutes o suplents de cadascun dels membres titulars de la comissió avaluadora.

Per part seua, en el projecte de l'Ordre que va ser objecte del Dictamen 589, l'article que regulava la composició de la Comissió d'Avaluació de les sol·licituds de subvencions disposava que estaria integrada pels següents membres:

- a) Presidència: la persona titular de la Direcció General o persona en qui delegue.
- b) Vocalies:
La persona titular de la Subdirecció General o persona en qui delegue.

La persona titular de la Unitat amb competències en la gestió de Model Econòmic o persona en qui delegue.

El dictamen va recomanar que el text que s'aprovara recollira quines són les persones substituïdes o suplents de cadascun dels membres titulars de la comissió avaluadora.

Les recomanacions efectuades es van justificar en les consideracions següents:

Quan es tracta d'òrgans col·legiats la substitució reemplaça a la regla de la delegació de competències de l'article 9 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, com a criteri de flexibilització de l'exercici de competències. La delegació de competències implica el desplaçament de competències d'un òrgan -en el cas que ens ocupa de la comissió d'avaluació- a un altre, circumstància que no es dona quan se substitueix algun dels membres titulars d'un òrgan col·legiat. La titularitat de la competència recau, en el Projecte d'Ordre, en la comissió d'avaluació i no en cadascun dels seus membres. La Comissió és un òrgan col·legiat, no la suma de diferents òrgans unipersonals.

Al seu torn, en els òrgans col·legiats, la suplència de l'article 13 Llei 40/2015 també es diferencia de la substitució (també denominada suplència d'òrgans col·legiats en algunes ocasions). La suplència implica un canvi transitori del titular d'un òrgan administratiu amb transferència interorgànica de l'exercici de la competència. La substitució no produeix una transferència entre òrgans per a exercir una competència.

Per això, ni la delegació de competències ni la suplència dels articles 9 i 13 de la Llei 40/2015 han de ser utilitzades per a substituir als membres d'un òrgan col·legiat. Així, resulta recomanable que s'especifique no sols qui són els membres titulars de l'òrgan col·legiat, sinó també qui són els seus substituïts (o suplents).

Finalment, s'assenyala que, en principi, perquè poguera assistir la persona en qui deleguen cadascun dels titulars seria necessari observar el que disposa l'article 9 de la Llei 40/2015 i, en particular, que la delegació es publicara en el DOGV.
