



Consell Jurídic Consultiu de la
Comunitat Valenciana

MEMORIA DE 2023



Consell Jurídic Consultiu de la
Comunitat Valenciana

MEMORIA DE 2023

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

VALÈNCIA, 2024



Edita: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana
Maquetació: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana



ÍNDICE

Introducción	9
--------------------	---

Primera parte

EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA DURANTE EL AÑO 2023

I. Composición del Consell Jurídic Consultiu	13
II. Organigrama del Consell Jurídic Consultiu	15
III. Función consultiva	17
A) Estadística de asuntos dictaminados (1 de enero de 2023 a 31 de diciembre de 2023)	18
B) Estadística de asuntos sometidos a consulta	39
IV. Funcionamiento del Consell Jurídic Consultiu	43
A) Renovación parcial de la composición del Pleno	43
B) Acuerdos del Consell Jurídic Consultiu	44
C) Revista Española de la Función Consultiva.....	46
D) Seminario de Derecho Público	49
E) Publicidad de la actividad del Consell Jurídic Consultiu	50
F) Unidad de Igualdad	52
G) Convenios de cooperación para la realización de prácticas formativas en el Consell Jurídic Consultiu por estudiantes universitarios	54
H) Relaciones institucionales y protocolo.....	55
V. Personal e infraestructura	71
A) Biblioteca	71
B) Tecnologías de la información y la comunicación	73
C) Gestión presupuestaria	75
D) Personal	75
E) Contratación	76
F) Registro	80

Segunda parte

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

Introducción	83
I. Diversas cuestiones relacionadas con el personal público nombrado con ocasión de la suscripción de contratos programas en materia de servicios sociales entre entidades locales y la conselleria competente en la materia	85
II. Revisión de resoluciones de delegaciones a concejales que posteriormente son expulsados de su partido.....	91
III. La revisión de oficio en el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos. La prueba	101
IV. Administración Pública y órgano competente para autorizar el uso social de las instalaciones de colegios públicos.....	113
V. El restablecimiento del equilibrio económico y el alcance del riesgo y ventura asumido por el concesionario de servicios públicos	117
VI. Omisión de trámites de consulta previa, información y audiencia en la tramitación de Decretos legislativos y, específicamente, en textos refundidos.....	123
VII. La potestad reglamentaria de las administraciones locales para implantar y regular la carrera profesional de sus empleados	135
VIII. Cuestiones que plantea la celebración de un contrato de prestación de servicios entre Fundación pública y persona vinculada a ella por un contrato de alta dirección	141
IX. Las retribuciones de los funcionarios en prácticas en la administración autonómica procedentes de una administración local en el ámbito de la Comunitat Valenciana.....	147
X. Inaplicación de la caducidad a los procedimientos de interpretación contractual. Modificación de la doctrina del Consell Jurídic Consultiu	155

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La presente Memoria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, correspondiente al año 2023, fue aprobada por su Pleno en la sesión pública y extraordinaria celebrada el día 12 de junio de 2024.

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

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

Primera parte

**EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL
CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE
LA COMUNITAT VALENCIANA
DURANTE EL AÑO 2023**

I

COMPOSICIÓN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

a 31 de diciembre de 2023

Presidenta

Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez

Consejeras y consejeros electivos

Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso

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

Ilmo. Sr. D. Joan Carles Carbonell Mateu

Ilmo. Sr. D. Francisco-Javier de Lucas Martín

Ilma. Sra. D.^a Fernanda M.^a Lapresta Gascón

Secretario general

Ilmo. Sr. D. Joan Tamarit i Palacios

SECCIONES DEL CONSELL JURIDIC CONSULTIU

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

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

Sección 2^a - Ilma. Sra. D.^a M.^a Carmen Pérez Cascales

Sección 3^a - Ilmo. Sr. D. Joan Carles Carbonell Mateu

Sección 4^a - Ilmo. Sr. D. Francisco-Javier de Lucas Martín

Sección 5^a - Ilma. Sra. D.^a Fernanda M.^a Lapresta Gascón

LETRADAS Y LETRADOS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

Letrada Mayor

Sra. D.^a Patricia Boix Mañó

Letradas y letrados

Sra. D.^a Pau Monzó Báguena

Sra. D.^a Teresa Vidal Martín

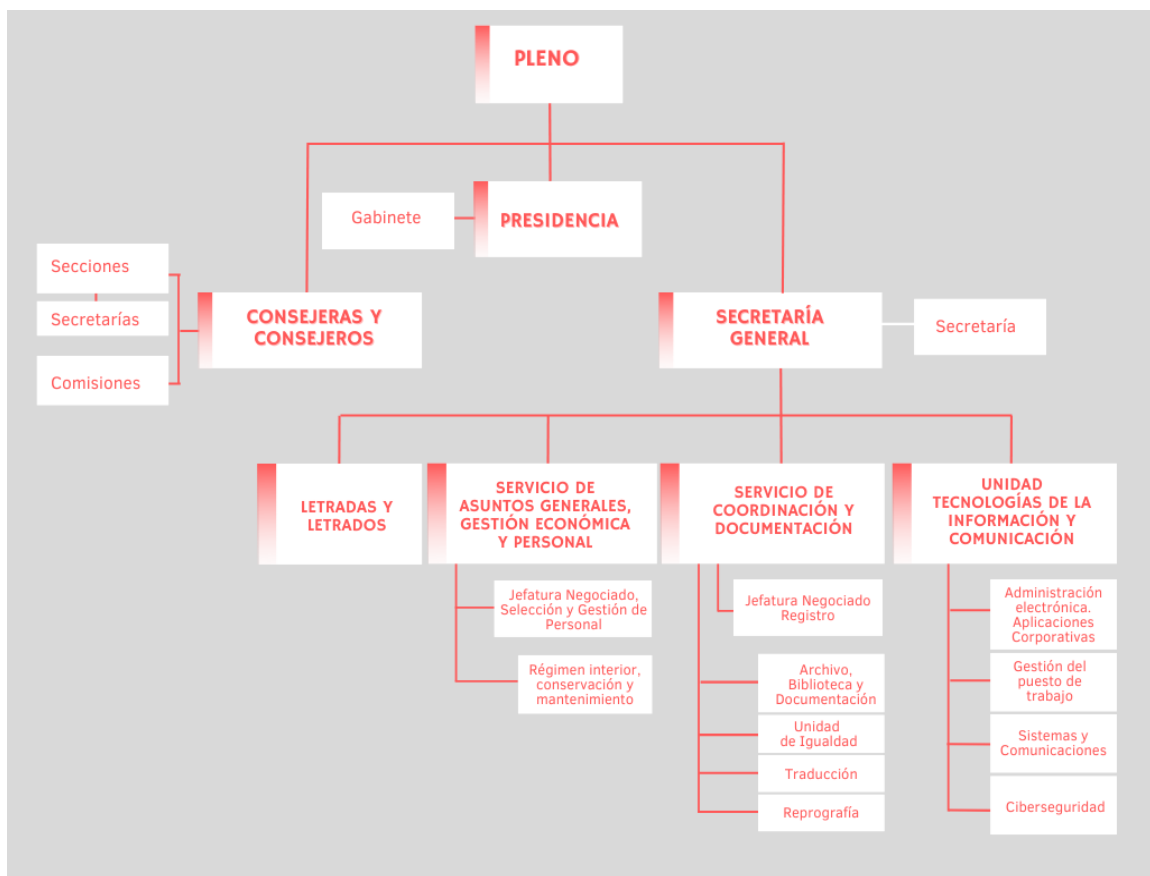
Sr. D. Artur Fontana i Puig

Sr. D. José Hoyo Rodrigo

Sr. D. Juan M^a Paredes Arquiola

II

ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU



III

FUNCIÓN CONSULTIVA

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

AÑO	CONSULTAS RECIBIDAS	DICTÁMENES APROBADOS
2023	898	923
2022	914	841
2021	810	800
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
TOTAL	20.643	20.200

A

ESTADÍSTICA DE ASUNTOS DICTAMINADOS (1 DE ENERO DE 2023 A 31 DE DICIEMBRE DE 2023)

I.- Dictámenes aprobados en Pleno 923¹

II.- Plenos celebrados 48

III.- Clasificación de los asuntos por Autoridad Consultante

AUTORIDAD CONSULTANTE	NÚMERO
Presidencia de la Generalitat	3
Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas	20
Consellería de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda	12
Consellería de Vivienda y Arquitectura Bioclimática	5
Consellería de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio	3
Consellería de Hacienda y Modelo Económico	11
Consellería de Hacienda, Economía y Administración Pública	12
Consellería de Justicia, Interior y Administración Pública	61
Consellería de Justicia e Interior	15
Consellería de Educación, Cultura y Deporte	43
Consellería de Cultura y Deporte	2
Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública	276
Consellería de Sanidad	78
Consellería de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo	9

¹ De los 923 dictámenes emitidos, 156 corresponden a expedientes del ejercicio 2022.

Consellería de Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica	11
Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad	14
Consellería de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital	4
Consellería de Innovación, Industria, Comercio y Turismo	3
Consellería de Educación, Universidades y Empleo	7
Consellería de Participación, Transparencia, Cooperación y Calidad Democrática	1
Ayuntamiento de Ademuz	1
Ayuntamiento de Agullent	1
Ayuntamiento de Aielo de Malferit	1
Ayuntamiento de Alaquàs	1
Ayuntamiento de Albal	2
Ayuntamiento de Albaterra	2
Ayuntamiento d'Alboraia	1
Ayuntamiento de Alcalà de Xivert	1
Ayuntamiento d'Alcoi	5
Ayuntamiento d'Aldaia	1
Ayuntamiento de Alfafar	2
Ayuntamiento de Algueña	3
Ayuntamiento de Algorfa	2
Ayuntamiento de Alicante	11
Ayuntamiento d'Almassora	1
Ayuntamiento de Almenara	1
Ayuntamiento de Altea	3
Ayuntamiento de Alzira	1
Ayuntamiento de Aspe	3
Ayuntamiento de Barxeta	1
Ayuntamiento de Bejís	1
Ayuntamiento de Benasau	1
Ayuntamiento de Benetússer	1
Ayuntamiento de Benicarló	1
Ayuntamiento de Benicàssim	4
Ayuntamiento de Benidorm	2
Ayuntamiento de Benifairó de la Valldigna	1
Ayuntamiento de Benijófar	1

Ayuntamiento de Benirredrá	1
Ayuntamiento de Benissa	2
Ayuntamiento de Bétera	1
Ayuntamiento de Betxí	1
Ayuntamiento de Bigastro	3
Ayuntamiento de Borriol	1
Ayuntamiento de Buñol	2
Ayuntamiento de Burjassot	3
Ayuntamiento de Burriana	2
Ayuntamiento de Cabanes	1
Ayuntamiento de Calpe	4
Ayuntamiento de Callosa de Segura	1
Ayuntamiento de Canals	3
Ayuntamiento de Carlet	1
Ayuntamiento de Castalla	1
Ayuntamiento de Castelló de la Plana	8
Ayuntamiento de Castelló de Rugat	1
Ayuntamiento de Chiva	1
Ayuntamiento de Cortes de Pallás	1
Ayuntamiento de Crevillent	2
Ayuntamiento de Cullera	4
Ayuntamiento de Dénia	6
Ayuntamiento de El Campello	8
Ayuntamiento d'Elx	7
Ayuntamiento de Elda	2
Ayuntamiento de Finestrat	1
Ayuntamiento de Gandía	4
Ayuntamiento de Gata de Gorgos	1
Ayuntamiento de Godella	3
Ayuntamiento de Guardamar del Segura	2
Ayuntamiento de Xàvia	3
Ayuntamiento de l'Elia	5
Ayuntamiento de la Font d'en Carròs	1
Ayuntamiento de la Nucia	1
Ayuntamiento de l'Olleria	1
Ayuntamiento de la Pobla de Farnals	1
Ayuntamiento de la Pobla de Vallbona	2
	1

Ayuntamiento de la Vall d'Uixó	
Ayuntamiento de Llanera de Ranes	1
Ayuntamiento de Manises	1
Ayuntamiento de Massamagrell	2
Ayuntamiento de Mislata	1
Ayuntamiento de Moixent	1
Ayuntamiento de Moncofa	1
Ayuntamiento de Monòver	1
Ayuntamiento de Montserrat	1
Ayuntamiento de Muro d'Alcoi	1
Ayuntamiento de Mutxamel	3
Ayuntamiento de Novelda	2
Ayuntamiento de Oliva	5
Ayuntamiento de Orihuela	7
Ayuntamiento de Orpesa del Mar	4
Ayuntamiento de Pedralba	1
Ayuntamiento de Petrés	1
Ayuntamiento de Picassent	2
Ayuntamiento de El Pinós	1
Ayuntamiento de Requena	1
Ayuntamiento de Rocafort	1
Ayuntamiento de Sagunt	1
Ayuntamiento de San Fulgencio	1
Ayuntamiento de Sant Vicent del Raspeig	3
Ayuntamiento de Sant Joan d'Alacant	2
Ayuntamiento de Santa Pola	1
Ayuntamiento de Sax	1
Ayuntamiento de Silla	1
Ayuntamiento de Soneja	2
Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna	1
Ayuntamiento de Teulada	6
Ayuntamiento de Torrevieja	15
Ayuntamiento de València	34
Ayuntamiento de Vallada	4
Ayuntamiento de Vilamarxart	1
Ayuntamiento de Vila-Real	1
Ayuntamiento de Vilallonga	1
	1

Ayuntamiento de Villar del Arzobispo	
Ayuntamiento de La Vila Joiosa	3
Ayuntamiento de Villena	3
Ayuntamiento de Vinaròs	2
Ayuntamiento de Vistabella del Maestrat	2
Ayuntamiento de Xàtiva	1
Colegio Oficial de Procuradores de Alicante	1
Corporació Valenciana de Mitjans de Comunicació	1
Consortio Provincial Bomberos de València	1
Consortio Hospitalario Provincial de Castelló	2
Consortio Hospital General Universitari de València	23
Consortio Plan Zonal Residuos 5	1
Consortio Plan Zonal Residuos 6 Área Gestión 1	1
Consortio Provincial Bomberos de Alicante	1
Diputació Provincial d'Alacant	4
Suma Gestión Tributaria-Diputación de Alicante	1
Diputació Provincial de Castelló	3
Diputació Provincial de València	2
Emtre	1
Entidad Saneamiento de Aguas (Epsar)	3
IVAJ	2
IVAM	1
Tribunal de Les Aigües de la Vega de València	1
Universitat d'Alacant	5
Universitat Miguel Hernández de Elx	1
Universitat de València	4

TOTAL	923
--------------	------------

IV.- Clasificación de los dictámenes por materias

MATERIA	Nº
Consultas preceptivas <i>(artículo 10 Ley 10/1994, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana)</i>	
Anteproyectos de Leyes (artículo 10.2)	5
Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de carácter general (artículo 10.4)	81
Indemnizaciones de daños y perjuicios y responsabilidad patrimonial (artículo 10.8.a)	555
Revisión de oficio de actos administrativos (artículo 10.8.b)	150
Contratos administrativos (artículo 10.8.c)	86
Modificación de los planes de urbanismo, las normas complementarias y subsidiarias y los programas de actuación que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos (artículo 10.8.e)	21
Recursos extraordinarios de revisión (artículo 10.8.g)	8
Consultas facultativas <i>(artículo 9 Ley 10/1994, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana)</i>	17
Expte. 554/2022 del Ayuntamiento de Godella relativo a la consulta sobre modificación del Plan Parcial Parcela B4.	
Expte. 637/2022 de la Conselleria de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad sobre reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios ocasionados tras la anulación judicial, por STS 25/5/2015, del Plan Especial modificativo del Plan General de València, con expediente de homologación, para el desarrollo de la Zona de Actividades Logísticas (ZAL) del Puerto de València.	
Expte. 655/2022 del Ayuntamiento de Gandía sobre si resulta procedente o no, modificar el nivel retributivo del personal nombrado como motivo del Contrato Programa, teniendo en cuenta las limitaciones a las aportaciones económicas al mismo en que se encuentra sometido el Ayuntamiento de Gandía, en virtud del Plan	

de Ajuste y el informe preceptivo y vinculante del Ministerio para la aprobación de los presupuestos municipales.

Expte. 124/2023 del Ayuntamiento de Calp relativo a la consulta facultativa sobre la obligación legal del Ayuntamiento de practicar liquidación del Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras a Aguas de Calpe, S.A., en relación a las obras de Remodelación Instalaciones desaladora Barranc Salat.

Expte. 125/2023 del Ayuntamiento de Oliva sobre diversas cuestiones relacionadas con el recurso de reposición interpuesto en relación a la convocatoria de una bolsa de trabajo para mejora de empleo y existencia de una bolsa preexistente, en los términos expuestos en su escrito.

Expte. 275/2023 del Ayuntamiento de l'Eliana sobre las competencias respecto al uso de colegios públicos fuera de horario escolar y las autorizaciones del uso social y de las actividades que se puedan desarrollar en ellos por las AMPAS o por terceros ajenos al centro.

Expte. 335/2023 del Ayuntamiento de l'Eliana sobre la solicitud de restablecimiento del equilibrio económico de la Concesión de Servicios de Agua y alcantarillado, presentada por la concesionaria, Hidraqua, Gestión integral de Aguas de Levante, S.A.

Expte. 359/2023 del Ayuntamiento de Albaterra relativo a la consulta sobre si el Ayuntamiento puede proceder a implantar la carrera administrativa horizontal mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria derivada del artículo 133.2 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana.

Expte. 491/2023 de la Diputación Provincial de Alicante sobre la contratación del Director de Orquesta por la Fundación de la C.V., Auditorio de la Diputación de Alicante (ADDA).

Expte. 537/2023 del Ayuntamiento de Picassent sobre qué retribuciones ha de percibir una persona funcionaria de la administración local que es nombrada en prácticas para la Administración autonómica, y a cuál de estas administraciones públicas le corresponderá el abono de estas retribuciones.

Expte. 593/2023 del Ayuntamiento de Oliva sobre si se debe excluir o no al representante del Sindicato FESEP de la mesa general de negociación del personal del Ayuntamiento de Oliva, a la vista de las últimas elecciones parciales realizadas por el Ayuntamiento referente a personal laboral.

Expte. 595/2023 del Ayuntamiento de Benifairó de la Valldigna sobre la aplicación del artículo 13.2 d) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, general de subvenciones, a la solicitud de una subvención nominativa municipal efectuada por el presidente de una asociación sin ánimo de lucro, que es regidor de la corporación local, respecto a esta situación de incompatibilidad, y sobre si la mencionada persona, habría de renunciar a la presidencia de la asociación.

Expte. 597/2023 del Ayuntamiento de Vilallonga en relación con la procedencia de aplicar el Decreto 179/2021, de 5 de noviembre, de establecimiento de las bases y criterios generales para la selección, promoción y movilidad en los cuerpos de policía local de la C.V., a los supuestos de exención regulados en el art. 6.1 del Decreto 172/2022, de 14 de octubre, y las propias bases, cuando este último se trata de una norma especial y específica que desplaza la eficacia de la general.

Expte. 625/2023 del Ayuntamiento de Xàtiva sobre permiso de paternidad de policía local. (Jornada especial 7*7).

Expte. 639/2023 del Ayuntamiento de Oliva sobre la procedencia del reconocimiento de consolidación de grado personal a personal funcionario interino de este Ayuntamiento.

Expte. 697/2023 del Tribunal de les Aigües de la Vega de València como institución, del cumplimiento de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

Expte. 733/2023 del Ayuntamiento de Ademuz en relación a si el art. 113 del Decreto 91/2023, de 22 de junio, Reglamento de la Ley 3/1993, Forestal de la Comunitat Valenciana regula sólo la circulación de vehículos por terrenos forestales como un uso común, mientras que la regulación de las pruebas deportivas quedan circunscritas a los artículos 104 y 105, y en concreto las pruebas deportivas con vehículos a motor al art. 105, como uso especial de los terrenos forestales de la Comunitat Valenciana.

V.- Porcentaje de los dictámenes por materias

Anteproyectos de Leyes	0,54 %
Proyectos de Reglamentos	8,78 %
Indemnización de daños y perjuicios	60,13 %
Revisión de oficio de actos administrativos	16,25 %
Contratos administrativos	9,32 %
Modificación del planeamiento urbanístico	2,28 %
Recursos extraordinarios de revisión	0,87 %
Consultas facultativas	1,84 %

VI.- Dictámenes solicitados con carácter de urgencia	47
VII.- Asuntos dejados sobre la Mesa (art. 60 Reglamento)	8
VIII.- Asuntos desechados por el Pleno (art. 58 Reglamento)	0
IX.- Asuntos retirados del Orden del día de la sesión	48
X.- Votos particulares emitidos	31

- Dictamen 014/2023, aprobado por mayoría con voto particular de la consejera Ilma. Sra. D.^a Asunción Ventura Franch.

- Dictamen 021/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.

- Dictamen 068/2023, aprobado por mayoría con voto particular de la consejera Ilma. Sra. D.^a Asunción Ventura Franch.

- Dictamen 069/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.

- Dictamen 087/2023, aprobado por mayoría con voto particular de la consejera Ilma. Sra. D.^a Asunción Ventura Franch.

- Dictamen 112/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.

- Dictamen 113/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.

- Dictamen 137/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.

- Dictamen 158/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.

-
- Dictamen 211/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
 - Dictamen 259/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. Joan Carles Carbonell Mateu y de la consejera Ilma. Sra. D.^a Asunción Ventura Franch.
 - Dictamen 260/2023, aprobado por mayoría con el voto particular del consejero Ilmo. Sr. Joan Carles Carbonell Mateu.
 - Dictamen 265/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
 - Dictamen 294/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
 - Dictamen 339/2023, aprobado por mayoría con voto particular concurrente de la presidenta, Hble. Sr. D.^a Margarita Soler Sánchez y del consejero Ilmo. Sr. Joan Carles Carbonell Mateu y con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
 - Dictamen 340/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
 - Dictamen 372/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
 - Dictamen 381/2023, aprobado por mayoría con voto particular de la consejera Ilma. Sra. D.^a Fernanda M.^a Lapresta Gascón y del consejero Ilmo. Sr. D. Francisco Javier de Lucas Martín.
 - Dictamen 425/2023, aprobado por mayoría con voto particular concurrente de la consejera Ilma. Sra. D.^a Fernanda M.^a Lapresta Gascón.
 - Dictamen 445/2023, aprobado por mayoría con voto particular de la consejera Ilma. Sra. D.^a Carmen Pérez Cascales al que se adhiere el consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso y con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
 - Dictamen 459/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
 - Dictamen 465/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.

-
- Dictamen 493/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
 - Dictamen 549/2023, aprobado por mayoría con voto particular de la consejera Ilma. Sra. D.^a Carmen Pérez Cascales.
 - Dictamen 579/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
 - Dictamen 599/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
 - Dictamen 745/2023, aprobado por mayoría con el voto de calidad de la presidenta, Hble. Sr. D.^a Margarita Soler Sánchez, y con el voto particular de los consejeros Ilmo. Sr. Joan Carles Carbonell Mateu, Ilmo. Sr. D. Francisco Javier de Lucas Martín e Ilma. Sra. D.^a Fernanda M^a Lapresta Gascón.
 - Dictamen 834/2023, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.

XI.- Sentido de las resoluciones recaídas en asuntos dictaminados²

En cumplimiento del artículo 6 del Reglamento del Consell (que dispone que la autoridad consultante comunicará al Consell Jurídic Consultiu, en el plazo de 15 días, la resolución recaída o la disposición aprobada), han tenido entrada en el Registro de resoluciones y disposiciones un total de **470**, de las cuales 1 corresponde a asuntos sometidos en el año 2021, 128 a asuntos sometidos en el año 2022 y 341 del ejercicio contemplado.

De estas 470 resoluciones o disposiciones comunicadas, 452 han sido de conformidad con el dictamen emitido, y 18 bajo la fórmula de “*oído el Consell Jurídic Consultiu*”. Porcentualmente, la proporción de conformidad, por tanto, ha sido del 96,17 %.

² Hasta el 31-12-2023 se habían comunicado un total de 14.443 resoluciones.

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Conforme con el Consell	782	543	605	734	932	624	470	390	431	307
Oído el Consell	139	67	72	73	123	60	50	29	35	32

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Conforme con el Consell	358	464	288	258	262	311	328
Oído el Consell	33	40	56	45	14	15	13

Los datos referidos a 2023 solo incluyen las comunicaciones recibidas hasta el 31 de diciembre de 2023, faltando recibir a esa fecha 426 resoluciones de asuntos dictaminados en 2023.

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

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de carácter general	Proyecto de Decreto de regulación de las características de las papeletas, sobres y resto de material electoral a utilizar en las elecciones a las entidades locales menores.	210/2023
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por J.D.M.N., por daños y perjuicios por la muerte de su padre (Consellería de Igualdad y Políticas Inclusivas).	259/2023
Revisión de oficio	Declaración de nulidad de pleno derecho, a instancia de parte, del acto tributario para liquidación de IIVTNU (BANKIA HABITAT, SLU) (Ayuntamiento de Montserrat).	294/2023
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por M.M.M.E., por error en diagnóstico tras una caída (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).	307/2023
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por E.C.B., y otros por fallecimiento (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).	394/2023
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por D.M.U.E., y otros por error en diagnóstico de gestante (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).	517/2023
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por R.A.R.G., por deficiente asistencia sanitaria (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).	670/2023
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por M.C.B.P., por asistencia médica sin diagnóstico (Consellería de Sanidad Universal y Salud Pública).	682/2023
Revisión de oficio	Resolución de Alcaldía de fecha 1 de octubre de 2020 en virtud de la cual se procedió al abono del justiprecio. (Ayuntamiento de Vila-Real).	741/2023
Anteproyecto de Ley	Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.	745/2023

Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por J.D., negligencia en parto (Consellería de Sanidad).	820/2023
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por A.W., no se practicó protocolo (Conselleria de Sanidad).	839/2023
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por F.J.R., mala praxis (Conselleria de Sanidad).	871/2023

XII.- Proyectos normativos dictaminados

En este apartado se relacionan los anteproyectos de Ley y los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que han sido dictaminados durante el año 2023:

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

- *Anteproyecto de Ley de Barrios de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de fomento de la cultura de la Paz y los Derechos Humanos.*
- *Anteproyecto de Ley de Accesibilidad Universal Inclusiva de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 13/1997, por la cual se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y restantes tributos cedidos, en cuanto al Impuesto de Sucesiones y Donaciones.*
- *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.*

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

- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escola Valenciana d'Administració Pública.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifican determinados artículos de la normativa del Plan de acción territorial sectorial del Comercio de la Comunitat Valenciana (PATSECOVA), aprobado por el Decreto 215/2020 de 29 de diciembre del Consell.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de técnico o técnica superior en Mediación Comunicativa.*
- *Proyecto de Modificación del Reglamento Orgánico y de Funcionamiento del Consell de Informativos de la CVMC (Segunda Modificación).*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 24/1997, de 11 de febrero, de indemnizaciones por razón del servicio y gratificaciones por servicios extraordinarios.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Bien de Interés Cultural, con la categoría de lugar histórico, a favor de Elca, la casa del Poeta Francisco Brines en Oliva.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 220/2017, de 29 de diciembre, por el que se regula la bolsa de empleo temporal de personal experto docente y se aprueban las bases del procedimiento de selección y nombramiento para la realización de acciones formativas en las que participe el LABORA-Servicio Valenciano de Empleo y Formación.*
- *Proyecto de Decreto del Consell, por el que se fijan las retribuciones que deberán percibir las personas que son nombradas funcionarias en prácticas de los cuerpos docentes dependientes de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte.*
- *Proyecto de Decreto del Consell, por el cual se modifica el Decreto 74/2019, de 24 de mayo, del Consell, el Decreto 193/2021, de 3 de diciembre, del Consell y la Orden 2/2021, de 25 de noviembre, conjunta, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte y de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo, que regulan la oferta integrada de formación profesional en Institutos de Educación Secundaria autorizados.*

-
- *Proyecto de Orden por la que se aprueba el Reglamento de la Caja de Depósitos y Fianzas de la Generalitat.*
 - *Proyecto de Orden por la que se modifica parcialmente la Orden 1/2021, de 27 de enero, de la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones en materia de apoyo a la participación en proyectos europeos.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de técnico o técnica en Mantenimiento y Control de la Maquinaria de Buques y Embarcaciones.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se regulan los establecimientos de restauración en la Comunitat Valenciana, la Red Gastroturística y L'Exquisit Mediterrani.*
 - *Proyecto de Decreto sobre plazas de difícil cobertura y regulación de los acuerdos de alianzas estratégicas y uso compartido de recursos para la atención y mejora de situaciones de necesidad asistencial en el ámbito del Sistema Valenciano de Salud.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se crea la Unidad Valenciana de Emergencias.*
 - *Proyecto de Orden por la que se establecen los mecanismos para confirmar la utilización de las ayudas a los fines previstos, concedidas al amparo del Decreto Ley 8/2021.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se declaran como zonas especiales de conservación (ZEC) los lugares de importancia comunitaria (LIC) Serra de la Safor, Valls de la Marina, Aitana, Serrella y Puigcampana, Serres de Bèrnia i el Ferrer y Riu Gorgos, y se aprueba la norma de gestión de tales ZEC y de la zona de especial protección para las aves (ZEPA) montañas de la Marina.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se regula la Calidad en el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se regula la tipología y funcionamiento de los centros, servicios y programas de servicios sociales y su ordenación dentro de la estructura funcional, territorial y competencial del Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.*
 - *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 2/2021, de 5 de febrero, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para el fomento de la formación, la investigación y la transferencia de conocimiento entre el Sistema*

-
- Universitario Valenciano y la Administración Pública Valenciana en el ámbito de la economía pública.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de técnico o técnica superior en Organización del Mantenimiento de Maquinaria de Buques y Embarcaciones.*
 - *Proyecto de Orden de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, por la que se regula la obligatoriedad y tipología de carteles informativos para locales de ocio.*
 - *Proyecto de Orden por la que se regulan y concretan determinados aspectos de la organización y el funcionamiento de la orientación educativa y profesional en el sistema educativo valenciano.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se regulan los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales de la Generalitat.*
 - *Proyecto de Decreto por el cual se establece para la Comunidad Valenciana el currículum del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de técnico o técnica superior en Acondicionamiento Físico.*
 - *Proyecto de Decreto de modificación del anexo del Decreto 272/2019, de 27 de diciembre, de aprobación del Estatuto de la Agencia Valenciana de Seguridad Ferroviaria.*
 - *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras aplicables en el conjunto de intervenciones previstas en el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común a partir de 2023.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se establecen elementos identificativos de uniformidad de las diferentes categorías y escalas de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto del Consell, por el que se modifica el Decreto 142/2020, de 25 de septiembre, del Consell, de regulación de la línea específica del Fondo de Cooperación Municipal para municipios turísticos de la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Vivienda de protección pública y régimen jurídico de patrimonio público de la Generalitat.*
 - *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de ayudas a las comunidades de regantes y otras entidades de riego, en relación con la utilización racional del agua y la mejora de la eficiencia energética en regadíos.*

-
- *Proyecto de Decreto de ordenación del sector ganadero, por el cual se regulan los procedimientos de registro, identificación y movimiento de los animales de las explotaciones ganaderas de la Comunitat Valenciana.*
 - *Decreto del Consell, por el que se atribuyen a las oficinas liquidadoras de distrito hipotecario funciones para la gestión y liquidación de los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.*
 - *Proyecto de Decreto del Consell, de regulación de los Consejos de Salud básicos y otros espacios de participación en la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto del president de la Generalitat de modificación del Decreto 4/2017, de 31 de marzo, del President de la Generalitat, por el que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas destinadas al sector turístico de la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto de regulación de las características de las papeletas, sobres y resto de material electoral a utilizar en las elecciones a las entidades locales menores.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se declaran como bienes de interés cultural determinados yacimientos radicados en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se regula el registro de empresas y establecimientos públicos de la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Orden por la que se modifica la Orden 26/2016, de 13 de junio por la que se regula el programa de reutilización, reposición y renovación de libros de texto y material curricular, a través de la creación y puesta en funcionamiento de bancos de libros de texto y material curricular en los centros públicos y privados concertados de la CV, y se determinan las bases reguladoras de las Subvenciones destinadas a centros docentes privados concertados y centros docentes de titularidad de corporaciones Locales.*
 - *Proyecto de Decreto de creación del Observatorio de la Inteligencia Artificial de la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se aprueban las normas de diseño y Calidad de los edificios de Vivienda.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se complementa la declaración de bien interés cultural de la Torre dels Moros, situada en Vinaròs.*
 - *Proyecto de Decreto de regulación del régimen de dietas, gratificaciones e indemnizaciones, en relación con el desarrollo de los procesos electorales autonómicos.*

-
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 29/2019, de 1 de marzo, de aprobación de las bases reguladoras para la concesión de ayudas económicas para contribuir en los gastos ocasionados para la preparación de procesos selectivos para el acceso a los diferentes cuerpos o escalas del grupo de clasificación profesional A de la Administración de la Generalitat.*
 - *Proyecto de Decreto de regulación de los conciertos educativos en la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se regula el reconocimiento de la competencia lingüística de valenciano para homologación de los estudios en el sistema educativo valenciano.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, Forestal de la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 35/2021, de 26 de febrero, de regulación del acogimiento familiar y del Decreto 60/2021, de 14 de mayo, de regulación y coordinación de los órganos de la Administración de la Generalitat, de participación infantil y adolescente, y de protección de la infancia y la adolescencia.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se desarrolla reglamentariamente la Ley 15/2017, de 10 de noviembre de la Generalitat, de políticas integrales de juventud.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se establece los criterios para garantizar menús saludables en servicios de restauración colectiva de la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Orden por la que se aprueban las tarifas y condiciones de utilización de los títulos de transporte de la Generalitat del Sistema Tam en Alicante y del Transporte metropolitano de la Plana en Castellón, así como de los títulos de transporte propios de la red del Tram de Alicante.*
 - *Proyecto de Decreto del Consell, por el que se aprueban los requisitos y condiciones de las apuestas de las partidas de Pilota Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se regula la acreditación de la competencia lingüística en los conocimientos del valenciano, como requisito para el acceso al empleo público de la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se regulan las unidades terapéuticas/hospitales de día infantil y adolescente en el sistema educativo valenciano.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 174/2002, de 15 de octubre, del Gobierno Valenciano, sobre Régimen y Retribuciones del Personal Docente e Investigador Contratado Laboral de las*

-
- Universidades Públicas Valencianas y sobre Retribuciones Adicionales del Profesorado Universitario.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la gestión de los excedentes de la tesorería de los entes que forman parte del Sector Público instrumental de la Generalitat.*
 - *Proyecto de Decreto del Consell, sobre régimen sancionador y actuaciones inspectoras en materia de juego.*
 - *Proyecto de Orden por la que se regula la implantación y el funcionamiento de los institutos escuela que integran enseñanzas de educación infantil, educación primaria y educación secundaria de la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de grado medio correspondiente al título de técnico o técnica en Mantenimiento de Embarcaciones de Recreo.*
 - *Proyecto de Decreto por el cual se establece el currículum del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de técnico o técnica superior en Gestión del Agua.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se establece para la Comunitat Valenciana el currículum del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de técnico o técnica superior en Química y Salud Ambiental.*
 - *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones públicas destinadas a la creación o mantenimiento de las unidades de apoyo a la actividad profesional en centros especiales de empleo, como medida de fomento del empleo para la inserción de personas con diversidad funcional/discapacidad.*
 - *Proyecto de Decreto por el cual se establece el currículum del ciclo formativo de grado superior correspondiente al título de técnico o técnica superior en Formación para la Movilidad Segura y Sostenible.*
 - *Proyecto de Decreto por el cual se establece el currículum del ciclo formativo de grado mediano correspondiente al título de técnico o técnica en Guía en el Medio natural y de Tiempo Libre.*
 - *Proyecto de Decreto de regulación de la declaración responsable de ocupación de viviendas y edificios de vivienda.*
 - *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas a entidades locales para obras de acondicionamiento de caminos rurales.*
 - *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de la concesión de subvenciones de la Comunitat Valenciana a la suscripción*

-
- de seguros agrarios incluidos en los planes anuales de seguros agrarios combinados.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula el procedimiento de elaboración y selección de las estrategias de desarrollo local participativo (EDLP), así como la regulación y convocatoria de la ayuda preparatoria en el marco del período de programación del Fondo Europeo Marítimo, de Pesca y Acuicultura (FEMPA) 2021-2027.*
 - *Proyecto de Decreto por el cual se establece la ordenación y el currículum de las Enseñanzas Elementales de Música en la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se declaran bien de interés cultural, con la categoría de monumento, los azudes de Mutxamel y de Sant Joan del término municipal de Mutxamel (Alicante).*
 - *Proyecto de Orden por la que se regulan determinados aspectos de los procedimientos relativos a las formaciones deportivas de período transitorio que pretendan impartir las federaciones deportivas en la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto por el que se establece la ordenación y el currículum de las enseñanzas elementales de Danza en la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto del Consell, regulador del Turismo Activo y el Ecoturismo en la Comunitat Valenciana.*
 - *Proyecto de Decreto del Consell de modificación de la disposición final segunda del Decreto 80/2023, de 26 de mayo, por el que se aprueban las normas de diseño y calidad en edificios de vivienda.*
 - *Proyecto de Decreto del Consell por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Agencia Valenciana d'Avaluació i Prospectiva (AVAP).*
 - *Proyecto de Orden por la que se establece la obligatoriedad para ciertos sujetos de la presentación por vía telemática de determinados modelos de autoliquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones y de los tributos sobre el Juego.*
 - *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de becas para la realización de prácticas profesionales en la Agencia Valenciana de la Innovación.*
 - *Proyecto de Decreto del Consell por el que se declaran como zonas especiales de conservación (ZEC) los lugares de importancia comunitaria (LIC) Litoral d'Orpesa, Cap de Cullera, Cap de les Hortes y Litoral de Cabo Roig.*

- *Proyecto de Orden por la que se regula la facturación electrónica y el registro contable de facturas de la Generalitat en el ámbito del sistema NEFIS.*
- *Proyecto de Orden por la que se regulan los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas, actividades socioculturales y establecimientos públicos, para el año 2024.*

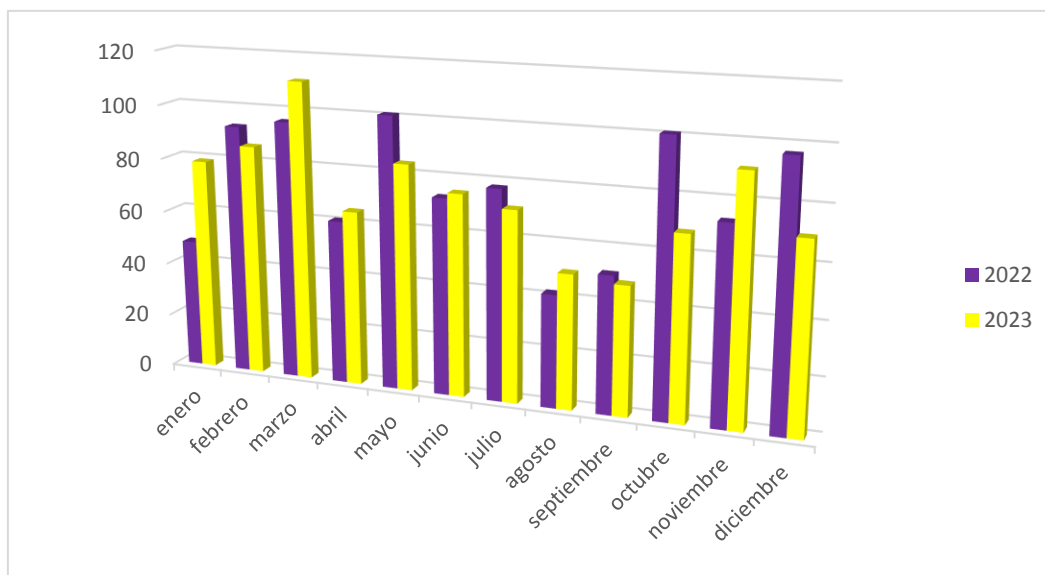
B

ESTADÍSTICA DE ASUNTOS SOMETIDOS A CONSULTA

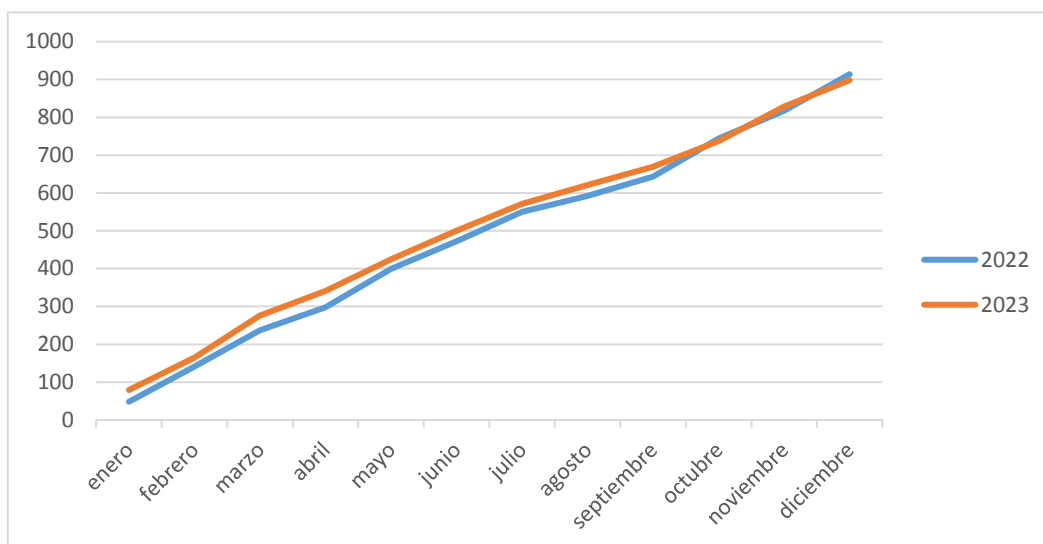
I.- Peticiones de dictamen (898).

Durante el año 2023 han tenido entrada en este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana un total de **898** peticiones de dictamen, frente a las **914** solicitudes demandadas en el año 2022.

Número de solicitudes registradas en el Consell Jurídic Consultiu por meses



Número global de solicitudes registradas en el Consell Jurídic Consultiu



II.- Dictámenes solicitados urgentes 47

III.- Asuntos devueltos 0

IV.- Asuntos en los que se han pedido antecedentes con devolución del expediente y con suspensión de plazo para emitir dictamen 19

De este número, en 14 casos se cumplimentó la petición de antecedentes durante el ejercicio, quedando por tanto 5 peticiones sin que por la Administración se haya contestado.

V.- Advertencias a la Generalitat por omisión de petición de dictamen preceptivo (artículo 8 Reglamento) 0

VI.- Cuantía reclamada en los expedientes de responsabilidad patrimonial que han sido dictaminados durante el ejercicio 2023.

La cantidad mínima reclamada ha sido de 10.000 € (diez mil euros) en el asunto que fue objeto del Dictamen 476/2023, Expediente 129/2023, a pesar de que la cuantía mínima a partir de la cual la consulta a este Consell Jurídic Consultiu es preceptiva es la de treinta mil euros (30.000). No obstante ello, esta Institución considera que si la Administración recaba su parecer en un expediente, aunque no se alcance esta cuantía mínima, ha de atender la consulta formulada.

La cantidad máxima que se ha reclamado ha sido la de 54.987.600,35 €, (cincuenta y cuatro millones novecientos ochenta y siete mil seiscientos con treinta y cinco céntimos), en el asunto que fue objeto del Dictamen 197/2023, Expediente 907/2022.

IV

FUNCIONAMIENTO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

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

A

RENOVACIÓN PARCIAL DE LA COMPOSICIÓN DEL PLENO

Por Decreto 26/2023, de 10 de marzo, del Consell, por el que se designan dos consejeros del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, fueron nombrados consejero y consejera del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, respectivamente, D. Francisco-Javier de Lucas Martín y D.^a Fernanda María Lapresta Gascón.

El día 11 de abril, el consejero D. Francisco-Javier de Lucas Martín y la consejera D.^a Fernanda María Lapresta Gascón prometieron los cargos para los que habían sido nombrados ante el president de la Generalitat en un solemne acto celebrado en el Palau de la Generalitat.



A continuación, en un Pleno extraordinario celebrado en la sede del Consell Jurídic Consultiu, los dos nuevos miembros tomaron posesión de sus respectivos cargos.

Como consecuencia de los nuevos nombramientos realizados se produjo el cese del consejero D. Faustino de Urquía Gómez y de la consejera D.^a Asunción Ventura Franch, quienes habían estado ostentando sus cargos desde el día 25 de octubre de 2016.

B

ACUERDOS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

De los diversos acuerdos adoptados durante el año 2023 por el Consell Jurídic Consultiu, cabe destacar, por su relevancia, los siguientes:

- 1) En la sesión de 15 de febrero, el Pleno acordó ratificar el Acuerdo de 6 de febrero de 2023 celebrado entre el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana y las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la Generalitat, de aprobación de la “Oferta de Empleo Público de 2023 para el Consell Jurídic Consultiu”.
- 2) En la sesión del 22 de febrero, el Pleno aprobó las bases y el programa que debían regir la convocatoria de los procesos selectivos de las plazas de letrados y letradas incluidas en la “Oferta de Empleo Público para 2023 del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana”, con el contenido que fue acordado con las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la Generalitat en la reunión de la Mesa negociadora celebrada el día 20 de febrero de 2023.
- 3) En la sesión celebrada el 12 de julio, el Pleno acordó autorizar a la presidenta la firma del Protocolo de colaboración funcional con la Agència Valenciana Antifrau con el fin de dar cumplimiento a las exigencias de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas

que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción que transpone la Directiva 2019/1937(UE).

- 4) En la sesión celebrada el 19 de julio, el Pleno, con la ausencia de la presidenta, acordó solicitar al Ministerio de Justicia el ingreso de aquella en la Orden de San Raimundo de Peñafort en la clase que corresponda.
- 5) En la sesión celebrada el 26 de julio, el Pleno acordó crear el Sistema Interno de Información del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana para la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, aprobar las Normas reguladoras de dicho sistema y designar los miembros integrantes de la Comisión Responsable para su gestión.
- 6) En la sesión celebrada el 7 de septiembre, el Pleno acordó tomar conocimiento de la solicitud de suspensión del plazo de ejercicio del cargo de consejero nato de esta institución, formulada, en fecha 28 de julio de 2023, por D. Joaquín-Francisco (Ximo) Puig Ferrer, por hallarse incurso en causa de incompatibilidad, encontrándose en el supuesto previsto en el artículo 4, apartado 2º, de la Ley 6/2002, de 2 de agosto, de Estatuto de los ex Presidentes de la Generalitat Valenciana, con los efectos del apartado 3º del mismo precepto, desde la fecha de la comunicación remitida.
- 7) En la reunión del Pleno del día 22 de noviembre fue aprobada una Moción relativa a la regulación aplicable en materia de retribuciones a los funcionarios en prácticas de la Generalitat, en la que se recomendaba al Consell que o bien dictara el reglamento de desarrollo del sistema retributivo de los funcionarios en prácticas permitiendo así la aplicación del artículo 91 de la Ley 4/2021, o bien propusiera a Les Corts la modificación de la Disposición Final cuarta de dicha Ley, con la finalidad de evitar que la ausencia de desarrollo reglamentario, tras haber transcurrido en exceso el plazo de los seis meses previsto en dicha disposición, obstaculice la aplicación y entrada en vigor del referido precepto.

C

REVISTA ESPAÑOLA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA

La Revista Española de la Función Consultiva es una publicación de carácter semestral nacida en 2004 con el objeto de ser un punto de encuentro de los distintos órganos que en nuestro país tienen atribuida la Función Consultiva. La Revista constituye un espacio de investigación y estudio de la Administración Consultiva y, por ende, del Derecho que constituye la base de su actividad.

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

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

Desde su creación y hasta la fecha, la edición de la Revista Española de la Función Consultiva se ha venido realizando en soporte papel, pero a partir de septiembre de 2021, el Consejo Asesor de la Revista, entendió oportuno optar por la conversión del actual formato papel a formato digital, por considerar que este nuevo formato digital suponía una mejora, tanto en el acceso como en su difusión, dado que cuenta con enlaces directos, que permiten de una forma intuitiva e inmediata la entrada a los artículos deseados, siendo las publicaciones de acceso gratuito y libre en esta nueva versión electrónica. Entre las principales razones para impulsar este cambio se encuentran la mayor accesibilidad, la necesaria adaptación a la era tecnológica, el apoyo a la investigación, la mejor difusión del conocimiento y el compromiso con el medio ambiente.

Como viene siendo habitual, todos sus números pueden consultarse en la página web de este Consell, a través del siguiente enlace:

https://www.cjccv.es/Revista_Espanola?locale=es (castellano)

https://www.cjccv.es/Revista_Espanola?locale=va (valenciano)

El número 34 de la Revista Española de la Función Consultiva se publicó el día 19 de mayo y el número 35 el día 22 del mismo mes.

El número 34 se ha dedicado de manera casi monográfica a la Responsabilidad Patrimonial en el ámbito sanitario, recogándose, en la sección de Estudios, las conferencias que se impartieron en el marco de las Jornadas sobre “*La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria*” organizadas por el Consejo Consultivo de Andalucía en noviembre de 2021.

Por su parte, en el número 35 se abordan cuestiones relativas a la responsabilidad patrimonial de las administraciones Públicas derivada de la Covid-19, recogándose en la Sección Estudios las ponencias de las Jornadas organizadas por el Consejo Consultivo de Castilla y León, con el título “La función consultiva y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas derivada de la Covid-19”, en junio de 2022. En los distintos artículos se aborda la problemática jurídica que ha comportado la exigencia de responsabilidad patrimonial a las diferentes administraciones para compensar los daños derivados de la pandemia, así como por las medidas que fueron adoptadas para hacer frente a la misma.

Los dos números se completan con las habituales Secciones dedicadas a Dictámenes, Jurisprudencia, Referencias bibliográficas, Normativa de interés e Información institucional y serán accesibles desde los siguientes enlaces:

<https://www.cjccv.es/REFC34>

<https://www.cjccv.es/REFC35>

**Estudios publicados en la Revista Española de la Función Consultiva
durante 2023**

Número 34

(Monográfico sobre responsabilidad patrimonial sanitaria)

LORENZO DEL RÍO FERNÁNDEZ. *Responsabilidad patrimonial con especial referencia a la Administración sanitaria.*

MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO. *Responsabilidad objetiva y daños indemnizables.*

MARÍA DOLORES PÉREZ PINO. *Acción de responsabilidad y valoración del daño.*

MARÍA DOLORES CALVO SÁNCHEZ. *La responsabilidad patrimonial, con especial referencia a la Administración sanitaria, la figura del consentimiento informado: autonomía del usuario-paciente y fiel aliado del profesional sanitario.*

JUAN ANTONIO CARRILLO DONAIRE. *El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial sanitaria.*

Número 35

**(Monográfico sobre responsabilidad patrimonial sanitaria
y Covid-19)**

Jornadas Consejo Consultivo de Castilla y León sobre *La función consultiva y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas derivada de la Covid-19.*

AGUSTÍN S. DE VEGA. *Función Consultiva y Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas derivada de la Covid. Presentación de las jornadas y semblanza del Profesor Jorge Rodríguez Zapata.*

JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA. *Retos de la Función Consultiva ante la Covid-19.*

AGUSTÍN S. DE VEGA. *Responsabilidad patrimonial por Covid y función consultiva: apuntes doctrinales.*

AGUSTÍN IRIONDO COLUBI. *Responsabilidad patrimonial: cierres por pandemia y riesgos propios del sector de actividad.*

JAVIER PÍRIZ URUEÑA. *La responsabilidad patrimonial y Covid-19: asuntos dictaminados por el Consejo Consultivo de Castilla y León en el año 2022.*

RAQUEL HURTADO SOTO. *La responsabilidad patrimonial de la Administración por la pandemia de Covid-19: algunas reflexiones a la luz de los dictámenes del Consejo de Estado.*

D

SEMINARIO DE DERECHO PÚBLICO

En el año 2023 se celebró una nueva sesión del Seminario de Derecho Público organizado por este Consell Jurídic Consultiu que se inició el año 2019.

En concreto, el 26 de mayo se celebró la sexta sesión con la intervención como ponente del profesor titular de derecho administrativo D. Andrés Boix Palop, cuya ponencia versó sobre "*Garantías y cautelas jurídicas frente a la utilización de Inteligencia Artificial por parte de las Administraciones Públicas: régimen jurídico europeo y español vigente, insuficiencias y posibles desarrollos de futuro*".

E

PUBLICIDAD DE LA ACTIVIDAD DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

1) Memoria 2022

La Memoria del año 2022 fue aprobada por el Pleno del Consell Jurídic Consultiu el día 5 julio y presentada al president de la Generalitat y a la presidenta de les Corts Valencianes los días 11 y 18 de julio, respectivamente, con lo que se dio cumplimiento a lo preceptuado por el artículo 1.3º de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.





La Memoria se publicó en el portal web del Consell Jurídic Consultiu. La presidenta comunicó al resto de consejos consultivos, universidades, bibliotecas, organismos, instituciones y a un gran número de operadores jurídicos que esta se encuentra publicada y a disposición de cualquier persona interesada en la página web de esta institución.

2) Página Web del Consell Jurídic Consultiu

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

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

También existe una sección denominada “Noticias”, desde la cual se hace pública la información relativa a los actos desarrollados en el seno de la Institución o vinculados a esta.

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

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

F **UNIDAD DE IGUALDAD**

El artículo 57 del Reglamento del CJCCV, aprobado por Decreto 37/2019, de 15 de marzo, del Consell, creó la Unidad de Igualdad del CJCCV, incluyéndola en el Servicio de Coordinación y Documentación, bajo la coordinación de la Secretaría General.

Durante el año 2023 la Unidad de Igualdad del CJCCV, con el propósito de impulsar y promover la formación y sensibilización en materia de igualdad, ha difundido internamente a su personal, a través del correo electrónico, diversos artículos de interés, informes y estudios, así como información sobre cursos especializados, jornadas, debates y encuentros virtuales (*webinars*). Merece especial mención el servicio de difusión selectiva de información en materia de igualdad que se realiza, consistente en el envío de disposiciones generales de interés publicadas en los Diarios Oficiales, y de información doctrinal.

Dentro de las actividades institucionales organizadas, con el fin de sensibilizar en torno a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, destacaron las campañas de información que consistieron: por una parte, en la conmemoración del Día Internacional de la Mujer 2023 (8M), en el que se elaboró un panel informativo bajo el lema “Imagina todo el mundo viviendo en igualdad”, en el que se extractaron biografías de mujeres que han sido referentes en la lucha por la igualdad; y, por otra parte, con la lectura del manifiesto contra la violencia machista y posterior minuto de silencio por todas las víctimas, con motivo del Día Internacional para la eliminación de la violencia contra las Mujeres 2023 (25N).

Respecto a los trabajos relacionados con la elaboración del I Plan de Igualdad entre mujeres y hombres del CJCCV, se constituyó formalmente la Comisión Negociadora integrada por dos representantes de los sindicatos mayoritarios en el ámbito de la función pública (UGT Serveis Públics y CCOO Sector Administració Generalitat) y por dos representantes de este CJCCV (el jefe del Servicio de Coordinación y Documentación, y la directora de la Unidad de Igualdad), que aprobó su Reglamento de funcionamiento. Asimismo, se inició el proceso de recopilación y análisis de la información necesaria para la elaboración del informe de diagnóstico que formará parte del contenido del I Plan de Igualdad del CJCCV.

Por otro lado, se han elaborado informes de impacto de género, con el fin de identificar, prevenir y evitar las desigualdades de género relacionadas con diferentes procesos selectivos iniciados a lo largo del año 2023.

Para finalizar cabe destacar la asistencia por la directora de la Unidad de Igualdad a cursos virtuales, encuentros, jornadas y webinars sobre Igualdad y violencia de género organizados por la Universidad Miguel Hernández, la Universitat Jaume I, el Instituto Nacional de Administración Pública, Naciones Unidas y UGT Serveis Públics.

G

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

Al amparo de los Convenios Marco celebrados por el Consell Jurídic Consultiu con las Universidades que a continuación se relacionan, durante 2023 ha realizado su *practicum* en esta Institución el siguiente alumnado:

a) Universitat de València/Fundación Universidad Empresa:

- D. Albert Roselló Alcantara.
- D.^a Raquel Pérez Rioja.
- D.^a Mar Fabregat Esteve.

b) Universitat Jaume I:

- D.^a Rosa Abril Serra Sánchez.

c) Universitat Europea:

- D. Vicent Rubio López.

Además, ha realizado las prácticas del Master Universitario de la Abogacía y Procura de la Universidad Católica de Valencia "San Vicente Mártir" la estudiante Patricia Martínez Oltra.

El programa desarrollado por dicho alumnado tuvo el siguiente contenido:

- Colaboración con las letradas y letrados del Consell Jurídic Consultiu, facilitándoles la búsqueda de jurisprudencia y legislación aplicable a los asuntos sometidos a consulta del Consell, cuya preparación tengan encomendada.
- Participación, junto con el Servicio de Coordinación y Documentación, en tareas relacionadas con la biblioteca del Consell.

- Manejo de Bases de Datos informáticas de jurisprudencia y legislación de *Aranzadi*, BOE, DOCV, así como las bases de datos del propio Consell Jurídic Consultiu.

- Seguimiento y actualización de la Base de Datos sobre las cuantías de las indemnizaciones propuestas por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Generalitat.

- Estudio de expedientes dictaminados por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana y resolución de casos prácticos a partir de ellos.

H

RELACIONES INSTITUCIONALES Y PROTOCOLO

1) Concesión al Consell Jurídic Consultiu del Premi Tribunal de les Aigües en la categoría “*Colaboración en la Gestión Jurídica*”.

El Tribunal de les Aigües de la Vega de València, en la primera edición de sus premios, decidió conceder al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana el premio correspondiente a la categoría “*Colaboración en la Gestión Jurídica*”.

El objetivo de los premios es reconocer a todas aquellas entidades y personas que contribuyen a la difusión, promoción y apoyo a las acciones llevadas a cabo por el Tribunal de les Aigües de la Vega de València.

El acto de entrega de los premios se celebró el día 23 de febrero en el Palau de la Generalitat, en el curso del cual se hizo entrega del galardón a la presidenta de este Consell por la presidenta del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, D.^a Pilar de la Oliva.

En esta primera edición de los Premios del Tribunal de les Aigües, los premiados fueron la Diputació de València como Institución Colaboradora, el Ciclo integral del agua del Ayuntamiento de València en la modalidad de Avances en la Gestión del Agua, el Consejo de Hombres Buenos de la Huerta de Murcia en la categoría de Justicia del Agua, el doctor Jorge Hermosilla con el Estudio del Riego, Paisaje y Patrimonio Hidráulico, el Misteri d'Elx en la categoría de Patrimonio Inmaterial de la Humanidad, el diario Levante-EMV como Medio de Comunicación y la entidad Agua Pura en el premio como mejor Organización No Gubernamental.



2) Encuentro entre presidentes y presidentas de las Instituciones Estatutarias de la Comunitat Valenciana.

El día 20 de abril tuvo lugar en la sede del Consell Jurídic Consultiu un encuentro entre los presidentes y las presidentas de las Instituciones Estatutarias de la Comunitat Valenciana, en el que trataron diversos asuntos de interés común a todas ellas.

3) Firma del protocolo de colaboración funcional entre el Consell Jurídic Consultiu y la Agència Valenciana Antrifrau para dar cumplimiento a la exigencias de la Ley 2/2023.

El 17 de julio, en cumplimiento de lo acordado por el Pleno el día 12 del mismo mes, en la sede de la Agència Valenciana Antifrau de la Comunitat Valenciana, el director de ésta y la presidenta del Consell Jurídic Consultiu firmaron el protocolo de colaboración funcional para dar cumplimiento a la exigencias de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción que transpone la Directiva 2019/1937 (UE).

4) Visitas al Palacio de Santa Bárbara.

- a) El día 16 de marzo visitó la sede del Consell Jurídic Consultiu la fallera mayor infantil de la Falla Plaza del Negrito, Anna Crespo, junto con otros miembros de la comisión fallera. La comitiva fue recibida por la presidenta y el personal de la Institución.



b) El día 28 de septiembre, la presidenta y el Pleno del Consell Jurídic Consultiu recibieron la visita de los Síndics del Tribunal de les Aigües de la Vega de València, encabezados por su president, D. Francisco Almenar, quien firmó en el libro de honor de la Institución. En el curso de la reunión la presidenta agradeció a los visitantes por haber distinguido a este Consell con uno de los premios otorgados en la primera edición de los “Premis Tribunal de les Aigües”.



c) El 6 de octubre, el Pleno del Consell Jurídic Consultiu recibió la visita de la Junta Directiva del Consejo Valenciano de Colegios de Procuradores, cuya presidenta, D.^a Carmen Rubio Antonio, firmó en el Libro de Honor de esta Institución.



5) Otras colaboraciones

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana cede sus espacios del Palau de Santa Bàrbara a otras instituciones o entidades que lo soliciten para la realización de actividades jurídicas, culturales o sociales.

Durante el año 2023 el Salón de Actos fue cedido para la celebración del siguiente acto:

“Encuentro sobre práctica local en empleo público y contratación”, organizado por la Asociación de Letrados de las Entidades Locales (ALEL), en el marco del cual fue presentado el *“Manual de práctica local contencioso-administrativa”*, coordinado por Ana María Barrachina Andrés y Francisco Javier Durán García.

El acto, inaugurado por la letrada mayor del Consell Jurídic Consultiu, D.^a Patricia Boix Mañó, y por el presidente de ALEL y presidente del Tribunal

Económico-Administrativo de Zaragoza, D. Jesús M^a Royo Crespo, se desarrolló en cuatro sesiones y mesas redondas en las que se analizaron algunas de las problemáticas más candentes en las administraciones públicas locales, como son los procesos selectivos, la contratación pública y el contrato menor.

6) Protectorado de Fundaciones de la Comunitat Valenciana.

El Consell Jurídic Consultiu forma parte del Protectorado de Fundaciones de la Comunitat Valenciana, tal y como establece el artículo 41.3 del Decreto 68/2011, de 27 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones de la Comunitat Valenciana.

La representación del Consell Jurídic Consultiu en dicho Protectorado correspondió, hasta el 10 de abril, fecha en que cesó en su cargo, a la consejera D.^a Asunción Ventura Franch, en virtud del acuerdo que fue adoptado por el Pleno en su reunión de 31 de octubre de 2017.

A partir del 24 de abril y en virtud de la decisión de la presidenta adoptada en la sesión del Pleno celebrada ese día, la representación del Consell Jurídic Consultiu en el citado Protectorado fue asumida por el consejero D. Javier de Lucas Martín.

La Sra. Ventura asistió a la reunión de la Comisión del referido Protectorado celebrada el día 24 de enero, en la que se resolvieron 21 asuntos. Y a la reunión del 4 de abril, en la que se trataron 12 asuntos, asistió la presidenta Sra. Soler.

Y el Sr. De Lucas asistió a la reunión celebrada el día 9 de mayo de 2023, en la que se resolvieron 7 asuntos.

7) Asistencia a actos institucionales

Durante el año 2023, el Consell Jurídic Consultiu, representado por su presidenta y por los miembros del Pleno, asistió a los siguientes actos:

13 de enero

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, junto a la consellera Carmen Pérez y el conseller Joan Carles Carbonell, asiste al acto de entrega de los XXXI Premios Convivencia de la Fundación Profesor Manuel Broseta a la Comisión Redactora del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al solemne acto de toma de posesión del nuevo decano, José Soriano Poves, y los miembros de la nueva Junta de Gobierno, del Ilustre Colegio de Abogados de València.

16 de enero

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la reunión virtual de las presidencias de los consejos consultivos autonómicos y del Consejo de Estado, para tratar temas relacionados con la función consultiva.

19 de enero

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a los actos inaugurales de curso de la Real Academia de Medicina de la Comunitat Valenciana, celebrados en el Aula Magna de la Facultat de Medicina i Odontologia de la Universitat de València.

8 de febrero

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a los “IV premios de El Periódico de Aquí València”, celebrados en el Complejo Deportivo y Cultural Petxina.

14 de febrero

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la presentación de la nueva imagen corporativa de la Diputació de València, celebrado en CaixaForum.

17 de febrero

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de Toma de Posesión Solemne de dos nuevas notarias, celebrado en el Colegio Notarial de València.

24 de febrero

La consellera Asunción Ventura asiste al acto académico que se celebra con motivo del 32 aniversario de la creación de la Universitat Jaume I.

1 de marzo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu y la consellera Asunción Ventura asisten a la entrega de los *XXV Premios Isabel Ferrer*.

6 de marzo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la inauguración de la exposición “Sorolla en Roma. El artista y la pensión de la Diputación de Valencia (1884-1889)”, en el Palacio de Batlia.

7 de marzo

La consellera Asunción Ventura asiste a la presentación del *Plan para integrar la transversalidad de género en las políticas activas de empleo de la Comunitat Valenciana*, elaborado por la Fundación Isonomia.

10 de marzo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de presentación de la colección “Acta Curiarum Regni Valentiae”, en las Corts Valencianes.

22 de marzo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al desayuno informativo con la consellera de Justicia, Gabriela Bravo, organizado por Fórum Europa Tribuna Mediterránea.

28 de marzo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al desayuno informativo con la vicealcadesa del Ayuntamiento de València, Sandra Gómez, organizado por Fórum Europa Tribuna Mediterránea.

29 de marzo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu y la consellera Asunción Ventura asisten a la 30 edición de los *Premios Dones Progressistes 2023*, celebrada en el Ateneo Mercantil de València.

4 de abril

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al *XIII Aniversario Valencia Plaza*, que tuvo lugar en el Palacio de Congresos de Valencia.

25 de abril

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto institucional con motivo del *Día de les Corts Valencianes*, celebrado en el Palau dels Borja.

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de cesión del edificio del Palau de la Generalitat por parte de la Diputació de València a la Generalitat Valenciana.

9 de mayo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la *III Gala Solidarios Mediterráneo*, organizada por 8 Mediterráneo Televisión, celebrada en la Fundación Bancaja.

11 de mayo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la *XVI Edición del Premio Avanzando en Igualdad*, otorgado a la Asociación de Mujeres Juristas Themis por UGT Serveis Públics.

25 de mayo

La consellera Fernanda Lapresta asiste a la Conferencia “Memòries d’oblit: coratge i esperança en l’art de les exiliades valencianes”, celebrada en el Centre Cultural La Nau.

26 de mayo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al Solemne Acto Institucional de juramento o promesa de los nuevos procuradores y procuradoras, organizado por el Ilustre Colegio de Procuradores de Valencia que se celebró en el Salón de Actos de la Ciudad de la Justicia.

2 de junio

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu interviene invitada por el Colegio de la Abogacía de Alicante con la Conferencia Magistral “Mujer y Derecho: 25 años de Democracia a examen”, en el acto de homenaje y entrega del *Premio Igualdad* de la Agrupación de Mujeres Abogadas de Alicante (AMA), en el marco del 25 aniversario de la Agrupación.

6 de junio

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de entrega del *XXVI Premio de Estudios Jurídicos Universitarios Manuel Broseta Pont*, celebrado en el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia (ICAV).

19 de junio

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al *Encuentro de los Consejos Consultivos de España* y al acto de presentación del libro “Doctrina de los Consejos Consultivos 2021”, celebrado en la Sede del Consejo de Estado en Madrid.

26 de junio

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al Pleno de Constitución de la XI legislatura en las Corts Valencianes.

13 de julio

La presidenta y el vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu asisten al Pleno de Investidura del president de la Generalitat en las Corts Valencianes.

14 de julio

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de constitución de la nueva corporación y elección de la Presidencia de la Diputació de València.

17 de julio

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, el vicepresidente Enrique Fliquete, el conseller Javier de Lucas y la consellera Fernanda Lapresta asisten al Pleno de toma de posesión del president de la Generalitat en las Corts Valencianes y a la posterior recepción celebrada en el Palau de la Generalitat.

8 de septiembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, junto con los consellers Joan Carles Carbonell y Javier de Lucas, asiste al Solemne Acto de Apertura de Curso Académico 2023/2024 de la Universitat de València, celebrado en el Paraninfo de la Universitat.

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al Acto de juramento o promesa de los nuevos letrados y letradas del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia.

14 de septiembre

La consellera Fernanda Lapresta asiste al Solemne Acto de Apertura de Curso Académico 2023/2024 de la Universidad Europea de Valencia.

15 de septiembre

El consejero Joan Carles Carbonell asiste al Solemne Acto de Apertura del Curso Académico 2023/2024 de la Universitat Politècnica de Valencia.

18 de septiembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu y el conseller Javier de Lucas asisten a la conferencia impartida por el Sr. Manuel Pizarro, presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, organizada por el Colegio Notarial de Valencia.

22 de septiembre

El vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu Enrique Fliquete asiste al Solemne Acto de Apertura de Curso Académico 2023/2024 de la Universidad Católica de Valencia.

26 de septiembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al Solemne Acto de Apertura del Año Judicial 2023/2024, celebrado en la Ciudad de la Justicia.

28 de septiembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la gala de entrega de los premios “Valencianos para el Siglo XXI” organizada por el diario Las Provincias, en el Museo de las Ciencias Príncipe Felipe.

El vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu Enrique Fliquete asiste al Acto de celebración del Día de la Delegación de la Defensa en el acuartelamiento San Juan de Ribera.

29 de septiembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a los Actos de Graduación del curso 2022/2023 de Grado y Dobles Grados, de la Facultad de Derecho de la Universitat de València, celebrado en el Palau de les Arts.

3 de octubre

La consellera Fernanda Lapresta asiste al Solemne Acto de Apertura de Curso Académico 2023/2024 de la Universidad CEU Cardenal Herrera, en el Paraninfo del Campus Alfara del Patriarca.

4 de octubre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste y clausura el acto de presentación de la asociación “Women in a Legal World” en Valencia, celebrado en el Centre del Carme Cultura Contemporànea.

9 de octubre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto Institucional 9 d’Octubre, Dia de la Comunitat Valenciana, celebrado en el Palau de la Generalitat.

El vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu Enrique Fliquete asiste a la Procesión Cívica y al posterior “Te Deum” celebrado en la Catedral de València.

19 de octubre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de la Apertura del Curso Académico 2023/2024 de la Acadèmia Valenciana de la Llengua, celebrado en Sant Miquel dels Reis.

20 de octubre

El conseller Javier de Lucas y la consellera Fernanda Lapresta asisten a la gala de entrega de los Premios València y València Nova 2023, de la Institució Alfons el Magnànim-Centre Valencià d’Estudis i d’Investigació, celebrados en el Centre Cultural La Beneficiència.

23 de octubre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la Gala de los Premios Levante-EMV, que tuvo lugar en el Palacio de Congresos de València.

2 de noviembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al Fòrum Europa, Tribuna Mediterrànea con D. Carlos Mazón, president de la Generalitat Valenciana, celebrado en el Hotel Las Arenas.

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la Sesión Plenaria de l'Alt Consell Consultiu en I+D+I, en el Palau de la Generalitat.

7 de noviembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la mesa-debate “Cinco visiones sobre el grave conflicto en Oriente Medio”, organizada por el Club de Encuentro Manuel Broseta.

14 de noviembre

La consellera Fernanda Lapresta asiste al acto homenaje a la musicóloga Amparo Ranch, organizado por el Consell Valencià de Cultura.

20 de noviembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de entrega de las distinciones “Meninas 2023”, organizado por la Delegación del Gobierno en la Comunitat Valenciana, que se celebró en el Teatre Talia.

El conseller Joan Carles Carbonell y la consellera Fernanda Lapresta asisten a la inauguración de la exposición “Escriptors valencians de l'exili”, organizada por l'Acadèmia Valenciana de la Llengua, en el Centre Cultural La Nau.

21 de noviembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la VIII edición de los premios Celia Amorós, organizados por la Diputació de València, celebrados en el Centre Cultural La Beneficiència.

24 de noviembre

El vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu asiste a los actos Institucionales del Colegio Oficial de Graduados Sociales celebrado en la Ciudad de la Justicia de València.

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la Comida de Hermandad, organizada por el Colegio Oficial de Graduados Sociales, celebrada en el edificio Veles e Vents.

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto institucional de conmemoración del 25N, Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, en el Palau de la Generalitat Valenciana.

27 de noviembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu participa como ponente en la Mesa-Diálogo, “Retos actuales de la Constitución”, invitada por el Consejo Consultivo de Castilla y León y la Universidad de Salamanca, en el marco del 45º Aniversario de la Constitución Española y 40º Aniversario del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

28 de noviembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al solemne acto de entrega de los Premios Rei Jaume I, presidido por el Rey, celebrado en la Llotja de Mercaders de València.

29 de noviembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de entrega de los “XXIII Premios Onda Cero Valencia”, celebrados en Espai Rambleta.

4 de diciembre

El vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu Enrique Fliquete asiste a la jornada “Comunitat Valenciana, hacia el futuro”, organizada por Europa Press Comunitat Valenciana, celebrada en la sede de la Confederación Empresarial (CEV).

6 de diciembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto conmemorativo del Día de la Constitución, organizado por la Generalitat Valenciana, en la Diputació de Castelló.

11 de diciembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu participa en la clausura de la Mesa redonda organizada por el Consell Valencià de Cultura, con motivo de

la conmemoración del 75 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

21 de diciembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al Acto de la Festividad de la Facultat de Dret de la Universitat de València.

V

PERSONAL E INFRAESTRUCTURA

A

BIBLIOTECA

El Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, con el fin de ejercer su función consultiva, durante el año 2023 ha adquirido 23 nuevas obras. Por todo ello a fecha de 31 de diciembre de ese año los fondos de la Biblioteca han aumentado hasta un total de 6.336 títulos como consecuencia de compras, donaciones e intercambios con otras instituciones públicas. Destacable es la ampliación producida en la serie de Derecho Administrativo al adquirirse obras relacionadas con la Administración digital, urbanismo o la contratación administrativa; también se han comprado obras relativas al Derecho Constitucional y se han renovado parte de los manuales generales pertenecientes a estas series documentales.

En cuanto a los fondos bibliográficos, se ha realizado el seguimiento, el control y la gestión de las suscripciones de revistas especializadas relacionadas con las tareas que desempeña el CJCCV, como la *Revista Española de Derecho Administrativo*, *Teoría y realidad constitucional*, la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, o la *Revista de Derecho Político*.

Respecto a la Biblioteca Virtual, se ha producido un importante incremento de sus fondos, derivado del continuo mantenimiento y tratamiento documental de las dos secciones que la conforman (Documentos electrónicos y Hemeroteca), mediante la catalogación e indización de obras editadas digitalmente y revistas electrónicas de acceso libre como las revistas publicadas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (*Revista de Estudios Políticos*, *Revista Española de Derecho Constitucional*, *Revista de Administración Pública*, *Revista de Derecho Privado y Constitución*).

Con el fin de disponer de la información de forma rápida y eficiente, se ha proseguido con la importante tarea del vaciado de los artículos doctrinales, contenidos en revistas y monografías especializadas de los fondos, tanto físicos como virtuales de la Biblioteca.

Asimismo, han sido resueltas las consultas bibliográficas y las necesidades informativas planteadas por el personal del CJCCV, mediante la búsqueda de información en fuentes internas y externas, a través de catálogos colectivos, repositorios digitales, redes de información o recursos web.

Para adecuar el servicio de la Biblioteca a las funciones propias de la Institución se han elaborado informes y evaluaciones de la relación coste-eficacia de las bases de datos jurídicas, así como de la preselección de documentación de interés (libros, dictámenes, revistas...), la gestión de desideratas, o la petición de libros a examen. En concreto, ha sido considerada necesaria la renovación de la suscripción a las bases de datos jurídicas *NEO Integral* y los *Mementos Administrativos*, *La Ley Digital*, *Tirant on line* y *Aranzadi Professional*, de las que ya se disponía el año anterior.

Igualmente, se ha mantenido a través del correo electrónico el envío diario del DOGV y del BOE, y el envío mensual de las “Novedades Bibliográficas” con la inclusión de las nuevas adquisiciones y el vaciado de las revistas y monografías especializadas. Se ha continuado con el servicio de alertas informativas con el envío de Disposiciones Generales de importancia publicadas en los Diarios Oficiales, información jurisprudencial y doctrinal, o newsletter de interés para el CJCCV. En ese sentido se ha procedido a la difusión de información sobre jornadas, debates, encuentros virtuales (*webinars*) y cursos especializados.

Por lo que se refiere al mantenimiento, conservación y preservación de los fondos documentales, se ha realizado el inventario de las series más consultadas de la Biblioteca principal: Derecho Administrativo, Autonómico, Civil, Constitucional y Comunitario. También se ha llevado a cabo el recuento cuatrimestral y la actualización de los fondos de la Biblioteca auxiliar, mediante la inclusión de nuevas obras y nuevas ediciones y la recolocación de las obras consideradas obsoletas que han pasado a formar parte de la Biblioteca principal.

Por otro lado se han elaborado bibliografías especializadas para su publicación en la Revista Española de la Función Consultiva.

Finalmente, en el ámbito de la colaboración con las universidades, tanto públicas como privadas de la Comunitat Valenciana, y conforme a los Convenios Marco de Colaboración suscritos por el CJCCV, se ha procedido a la coordinación de las prácticas formativas curriculares y extracurriculares

realizadas por los estudiantes de los últimos cursos de la carrera de Derecho, mediante su gestión, seguimiento y evaluación.

B

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

La Unidad de Tecnologías de la Información y Comunicación tiene como misión conseguir que el CJCCV sea una administración moderna, eficiente y ágil. Trabaja en la modernización de los servicios prestados, facilitando y mejorando la comunicación con el Consell, la administración autonómica y las administraciones locales de la Comunitat Valenciana, así como en la dotación de herramientas tecnológicas óptimas que ayuden en la ejecución de su trabajo al personal público del CJCCV.

Desde la unidad TIC se implantan proyectos tecnológicos dentro del área de Administración electrónica y aplicaciones corporativas, ofreciendo unos sistemas seguros y de confianza.

Durante el año se han cumplido las recomendaciones de seguridad en prevención de ciberataques proporcionadas por el Centro de Seguridad TIC de la Comunidad Valenciana, conocido como CSIRT-CV. Asimismo, se han atendido todas las directrices y acciones emitidas por la Dirección General de Tecnologías de la Información y Comunicación (DGTIC).

En este sentido, se han actualizado periódicamente los sistemas y aplicaciones corporativas con las nuevas versiones y parches de seguridad que se han ido publicando, entre otras, se han realizado despliegues de nuevas versiones de las aplicaciones sigep, sicalwin, gac, siltra, knosys y táctica. Así como las tareas propias de mantenimiento y las de soporte técnico solicitadas por el personal del CJCCV.

En cuanto al portal web, se han realizado las tareas técnicas propias del mantenimiento como son la renovación de los dominios y el certificado digital. A su vez, se han realizado cerca de 150 publicaciones entre los

distintos apartados (Dictámenes, Pleno, Transparencia, Institución, Portada y Revista Española de la Función Consultiva). Además, tras el ACUERDO de 26 de julio de 2023, por el que se crea el Sistema Interno de Información del CJCCV, se preparó el portal para dar acceso a los canales de denuncia.

Según resulta del análisis de tráfico, en el portal web de la institución se registraron aproximadamente 15.000 usuarios.

Por otra parte, este año se ha puesto en marcha un nuevo aplicativo para el control horario del personal, la aplicación corporativa “gvCronos”, que ha reemplazado al sistema que se tenía implantado, "Control de tiempos".

En cuanto a la infraestructura hardware, se han mantenido actualizados, con los parches de seguridad, los servidores donde se encuentra todo el sistema de información del CJCCV como son los dictámenes, la información del personal, los contratos y toda la información necesaria para el buen funcionamiento de la institución.

En lo concerniente a los contratos de mantenimiento se han renovado los siguientes: VMware, software que permite disponer de una infraestructura virtual, FortiNet que protege los sistemas de información ante ciberataques, bloqueando accesos no autorizados, Veeam Backup con el que se realizan las copias de seguridad de los datos, el antivirus Panda Adaptive Defense 360 y Patch Management que permite realizar actualizaciones de parches de seguridad de los equipos de la Institución; así como los mantenimientos del gestor documental Knosys y de la Plataforma de administración electrónica Táctica.

A lo largo del año se han atendido cerca de 480 peticiones de servicios TIC realizadas por parte del personal del CJC.

Finalmente, cabe destacar la preparación y la emisión en línea del WEBINAR "*Práctica local contencioso-administrativa*" el 24 de febrero.

C

GESTIÓN PRESUPUESTARIA

El día 4 de octubre de 2023, tras la oportuna deliberación por el Pleno, se aprobó el Anteproyecto del Presupuesto para el ejercicio de 2024 por importe de 3.338.239,65 euros, que se remitió a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico.

En la Ley 8/2023, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024, que incluye el Presupuesto de esta Institución, quedó cifrado el presupuesto de dicho período en la cantidad de 3.338.239,65 euros.

La ejecución presupuestaria del ejercicio se halla publicada en el portal web de la institución, en el siguiente enlace:

https://www.cjccv.es/Transparencia._Execucio#decoration-bar

D

PERSONAL

Durante el año 2023 cesaron en sus puestos, por motivos diversos, D.^a Violant Gosp i Server, técnica de promoción lingüística, D.^a M.^a Dolores Lloret Quilis, jefa del gabinete de la Presidencia y D.^a Rosa Serra Ferrando, jefa de negociado de Tesorería, Nóminas, Contabilidad e Información y Transparencia.

El día 3 de enero, D.^a María Mercedes Estellés Chapa accedió por libre designación, previa convocatoria publicitada a través del *Diari Oficial de la Generalitat* al puesto de jefa del servicio de Asuntos Generales, Gestión Económica y Personal.

El día 3 de abril, D.^a Rosario Bañón Medina accedió en comisión de servicios, previa convocatoria publicitada a través del *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, al puesto de secretaria de la Presidencia. Posteriormente,

finalizada la comisión de servicios, el día 29 de noviembre la Sra. Bañón Medina accedió al mismo puesto de trabajo por libre designación, previa convocatoria publicitada también a través del *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*.

El día 6 de septiembre, D.^a María Fernanda Escribano Botet tomó posesión del cargo de jefa de gabinete de la Presidencia, para el que fue nombrada por la presidenta de la institución.

El día 11 de diciembre, D.^a Margarita Díez Fontestad accedió en comisión de servicios, previa convocatoria publicitada a través del *Diari Oficial de la Generalitat Valenciana*, al puesto de jefa de negociado de Tesorería, Nóminas, Contabilidad e Información y Transparencia.

E

CONTRATACIÓN

Durante el año 2023, se suscribió con la Presidencia de la Central de Compras de la Generalitat la Adhesión Específica al Acuerdo Marco para los servicios de vigilancia y seguridad (AM 6/22 CC), al Acuerdo Marco para el suministro de material de oficina e informático no inventariable (AM 3/23 CC), al Sistema Dinámico de Adquisición del suministro de equipos y material informático (SDA 3/23 CC), a la contratación centralizada de la Generalitat para los servicios de mediación de seguros (Expte 4/23 CC) y a la contratación centralizada para los seguros de automóviles (AM 5/23 CC).

Ante la necesidad de material de papelería, el 7/3/2023 se adjudicó a CANON ESPAÑA S.A.U., un contrato administrativo para el suministro de paquetes de papel, por importe de 1.896,07 €, IVA incluido, derivado del Sistema Dinámico de Adquisición (SDA) 1-22CC.

El 13/3/2023, se prorrogó, por el período comprendido entre el 15/7/2023 hasta el 14/7/2024, el contrato privado de seguro del automóvil del CJCCV, adjudicado a ZURICH INSURANCE PLC Sucursal España, basado en el AM de la Generalitat y en las prórrogas de ese AM, siendo el importe de la prórroga de 264,85 euros.

Para continuar garantizando el suministro eléctrico al CJCCV, el 18/4/2023, se adjudicó a la empresa ENDESA ENERGÍA S.A., el contrato para el suministro de energía eléctrica a la sede del CJCCV, por el período comprendido entre el 1/5/2023 y el 30/4/2024, basado en el Acuerdo Marco (AM) de la Generalitat para el suministro de energía eléctrica en los puntos de consumo de la Administración de la Generalitat, su Sector Público Instrumental y Entidades Adheridas (AM 3/22CC).

Ante el retraso en la Central de Compras en la adjudicación centralizada de los contratos de servicios de limpieza, el CJCCV tramitó su propio expediente de contratación mediante procedimiento abierto simplificado, formalizándose el 15/6/2023 el correspondiente contrato de limpieza por el periodo comprendido entre el 22/6/2023 y el 21/6/2024, entre la Presidencia del CJCCV y la empresa SERVEIS INTEGRALS LAFUENTE S.L., y por importe de 51.538,06 €, IVA excluido.

Del mismo modo, ante el retraso en la formalización de los lotes del AM 2/21CC para la provisión de servicios de comunicaciones corporativas para la Administración de la Generalitat, su sector público instrumental y entidades adheridas, que afectaban al CJCCV, y, no siendo posible suscribir los contratos del CJCCV basados en ese AM, el CJCCV suscribió el 28/4/2023 con TELEFÓNICA DE ESPAÑA, SAU (SOCIEDAD UNIPERSONAL) un contrato administrativo menor para la prestación de los servicios de red IP multiservicio y suministros asociados, relativos a tecnologías de la información y las comunicaciones, por un importe de 7.500 euros, IVA excluido, para el período comprendido entre el 1/5/2023 y el 30/4/2024, y otro contrato administrativo menor con UTE TELEFÓNICA DE ESPAÑA SAU – TELEFÓNICA MÓVILES DE ESPAÑA SAU para los servicios asociados a los servicios de voz y comunicaciones móviles, por un importe de 4.200 euros, IVA excluido, para igual período de tiempo.

En cuanto a los servicios de vigilancia y seguridad de las instalaciones, el CJCCV tramitó su propio expediente de contratación por procedimiento abierto simplificado, al no ser posible prorrogar en el año 2023 el contrato de vigilancia y seguridad que vencía el 8/9/2023, basado en el anterior AM, ni tampoco formalizar un nuevo contrato basado porque el nuevo AM se encontraba todavía en tramitación. A tal efecto se formalizó el 28/8/2023 el correspondiente contrato de vigilancia y seguridad por el periodo comprendido entre el 9/9/2023 y el 8/9/2024, entre la Presidencia del CJCCV y la empresa

GRUPO CONTROL EMPRESA DE SEGURIDAD S.A., y por importe de 63.930 €, IVA excluido.

Al no haberse formalizado por la Central de Compras de la Generalitat ningún AM para el mantenimiento de instalaciones de climatización al que pudiera acogerse el CJCCV, tras la tramitación del expediente de contratación mediante procedimiento abierto simplificado de tramitación abreviada para la contratación de los servicios de mantenimiento preventivo de las instalaciones de climatización del CJCCV, el CJCCV dictó Resolución el 12/12/2023 de adjudicación a FONGASCAL S.L. por un importe de 10.800 €, IVA excluido, del referido contrato.

Por otra parte, tras la tramitación de los correspondientes expedientes con publicidad del anuncio de licitación en la Plataforma de Contratación del Sector Público para que cualquier empresa interesada pudiera presentar su correspondiente oferta dentro del plazo concedido, se adjudicaron los siguientes contratos menores a las empresas que presentaron las mejoras ofertas económicas: el contrato para la realización de las revisiones obligatorias de detección y extinción de incendios del edificio sede del CJCCV, a EXTINTORES TORRIJOS S.L., por un importe de 727,00 €, IVA no incluido; el contrato para el mantenimiento del ascensor del edificio del CJCCV, así como la instalación y mantenimiento de la línea de teléfono para llamadas de rescate en caso de atrapamiento, a TK ELEVADORES ESPAÑA S.L., por un importe de 597,60 €, IVA no incluido; el contrato de los servicios de desinsectación y desratización del edificio del CJCCV, por un importe de 210 euros, IVA no incluido, a BIBLION IBÉRICA S.L.; los contratos de los servicios de mantenimiento de las instalaciones eléctricas del Centro de Transformación Eléctrica (Alta Tensión) y de baja tensión, a VERIEL MANTENIMIENTOS S.L. por los siguientes precios, 289 y 200 €, IVA no incluido; el contrato de mantenimiento de los dispositivos de protección contra el rayo (pararrayos), a QUIBAC S.L., por importe de 90 €, IVA no incluido; y el contrato de los servicios de elaboración del Plan de Prevención y Control de la Legionella (PPCL), por un importe de 549,00 €, IVA no incluido, a BIBLION IBÉRICA, S.L.

Igualmente, para el cumplimiento del Real Decreto 487/2022, de 21/6, sobre Requisitos Sanitarios para la Prevención y Control de la Legionelosis, el 7/11/2023, se adjudicó a HANNA INSTRUMENTS S.L. por un importe de 1.880 €, IVA no incluido, el contrato menor de suministro de un maletín con instrumentos para controlar determinados parámetros físico-químicos de la

legionella en las instalaciones del edificio del CJCCV, así como los servicios de impartición de formación on line al personal del CJCCV para la realización con el instrumental del referido maletín de las operaciones menores en la prevención y control de la legionella.

Mediante Resolución de 28/7/2023, se adjudicó a SOLRED S.A., por el período comprendido entre el 28/7/2023 hasta el 27/7/2025, el contrato de suministro de combustible de automoción para el vehículo del CJCCV, basado en el AM para la contratación del suministro de combustible de automoción y el servicio de pago de peajes para vehículos de la Administración de la Generalitat, su Sector Público Instrumental y Entidades Adheridas, mediante sistema de pago a través de tarjetas de banda magnética o similar y dispositivos electrónicos Vía T (AM 5/22CC), por un importe de 3.288 €, IVA no incluido.

El 20/9/2023, se adjudicó al Centro Español de Derechos Reprográficos (CEDRO), asociación con ánimo de lucro que tiene capacidad para otorgar autorizaciones de los derechos de propiedad intelectual de los artículos periodísticos, el contrato menor, de carácter privado, consistente en la autorización no exclusiva para los usos de artículos periodísticos incorporados a revistas de prensa procedentes de publicaciones periódicas del Repertorio de CEDRO, con la finalidad de elaborar dossiers de prensa a repartir a los miembros electivos del Pleno del CJCCV, por el período comprendido entre el 1/10/2023 y el 30/9/2024 y por un importe de 216 €, IVA excluido.

Así mismo, durante el año 2023 también se celebraron diversos contratos menores para garantizar el normal y correcto funcionamiento de la Institución, como serían, entre otros, los relativos a la contratación de Bases de Datos Jurídicas; o de encuadernación de los Tomos de las Actas de las sesiones del Pleno del CJCCV correspondientes al año 2.022; o del servicio de sustitución del recubrimiento de la cabina del ascensor, o de las actuaciones para remediar una fuga en el colector de climatización del edificio del CJCCV.

Por último, también se suscribieron diversos contratos, que aparecen indicados en el apartado de esta Memoria correspondiente a INFORMÁTICA Y BASES DE DATOS.

F

REGISTRO

Registro de Entrada y Salida

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

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

Registro de expedientes sometidos a consulta

En el ejercicio 2023 se registraron 898 solicitudes de emisión de dictamen.

Segunda parte

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

INTRODUCCIÓN

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

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

Con la finalidad de dar cumplimiento a ese mandato, se realizan las observaciones, sugerencias y recomendaciones siguientes:

En la primera se analizan algunas cuestiones que plantea la celebración de los contratos programa en materia de servicios sociales entre ayuntamientos y la conselleria competente, en concreto, la posibilidad de modificar el nivel retributivo y la posibilidad de computar a efectos de consolidación del grado personal el período en que se han desempeñado funciones con ocasión del contrato programa.

En la segunda se trata sobre la posibilidad de declarar la nulidad de las resoluciones de alcaldía por las que se confieren delegaciones a concejales que posteriormente son expulsados de su partido.

En la tercera se analiza la posibilidad de proceder a la revisión de oficio de una resolución municipal que aprueba una liquidación del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, en el supuesto de que exista una pérdida de valor del inmueble en el periodo de tenencia del mismo.

En la cuarta se analiza cuáles son la administración pública y el órgano que resultan competentes para autorizar el uso social de las instalaciones de los colegios públicos.

En la quinta se trata sobre el reequilibrio económico y la invariabilidad de los contratos públicos de servicios y la determinación de las medidas que pueden exonerar del riesgo y ventura que asume el concesionario.

La sexta aborda la cuestión del régimen y las excepciones a los trámites de consulta previa, información y audiencia como garantías de la participación ciudadana en la elaboración de normas, cuando se trata de normas que, por su carácter técnico (textos refundidos), pueden pretender esa excepción o remitir tales trámites a la ley de delegación, siempre en el marco normativo propio de la Comunitat Valenciana.

En la séptima se plantea la cuestión de si las entidades locales ostentan potestad reglamentaria para regular la carrera profesional de su personal funcionario, concluyéndose en sentido afirmativo.

En la octava se analizan las cuestiones que plantea la adjudicación directa por parte del Patronato de una Fundación pública de un contrato de prestación de servicios a favor de una persona que ya se halla vinculada a aquella por un contrato de alta dirección.

En la novena se trata sobre la situación de los funcionarios interinos de los ayuntamientos que prestan servicios como personal en prácticas en la administración autonómica valenciana, con el fin de determinar cuál de las dos administraciones viene obligada a abonar sus retribuciones, lo que permite constatar que el artículo 91 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de Función Pública, no ha podido entrar en vigor debido a la falta del desarrollo reglamentario que exige, para ello, la Disposición Adicional cuarta de dicha ley.

Finalmente, en la décima observación se vuelve a analizar la posibilidad de aplicación del instituto de la caducidad en los procedimientos de interpretación de contratos y, modificando la doctrina sustentada hasta ese momento, se concluye que dichos procedimientos, dada la especial naturaleza de su objeto, que no supone ejercicio de potestades sancionadoras, ni de intervención o de gravamen susceptibles de producir un efecto desfavorable, no pueden finalizar por el transcurso del plazo legal de caducidad.

I

DIVERSAS CUESTIONES RELACIONADAS CON EL PERSONAL PÚBLICO NOMBRADO CON OCASIÓN DE LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS PROGRAMAS EN MATERIA DE SERVICIOS SOCIALES ENTRE ENTIDADES LOCALES Y LA CONSELLERIA COMPETENTE EN LA MATERIA

En los **Dictámenes 54 y 702** el Consell Jurídic Consultiu emitió su parecer sobre distintos supuestos relacionados con el personal nombrado en el marco de contratos programas en materia de servicios sociales suscritos por sendos ayuntamientos con la conselleria competente en dicha materia.

En el primero de ellos, el ayuntamiento planteaba si resulta procedente modificar el nivel retributivo del personal nombrado con motivo del contrato programa a pesar de las limitaciones derivadas del Plan de ajuste y el informe preceptivo y vinculante del Ministerio para la aprobación de los presupuestos municipales.

En el segundo, se planteaba si era procedente reconocer la consolidación del grado personal a funcionarios interinos que en una parte del periodo necesario para consolidarlo habían sido nombrados a través de ‘programa de ejecución temporal’ y en la otra parte del periodo habían estado ocupando interinamente una plaza vacante de plantilla.

1) El contrato programa de servicios sociales

En los dos dictámenes, con carácter previo a examinar las concretas cuestiones que eran objeto de consulta relacionadas con el contrato programa, se procedió a analizar la referida figura y, en concreto, el Marco normativo de dichos contratos, constituido, por un lado, por la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de la Generalitat, de servicios sociales inclusivos de la Comunitat Valenciana, y por otro, por el Decreto 38/2020, de 20 de marzo, del Consell, de coordinación y financiación de la atención primaria de servicios sociales (en adelante Decreto 38/2020).

Conforme a la Ley 3/2019, las administraciones públicas que intervienen en el Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales son la Generalitat y las entidades locales; entre ellas se distribuyen las diferentes competencias y atribuciones a ejercer en los distintos niveles funcionales de atención en materia de servicios sociales; y asimismo se establece un sistema de responsabilidad financiera compartida entre las distintas administraciones públicas, a fin de garantizar la provisión de unos servicios sociales de calidad a la ciudadanía en todo el territorio de la Comunitat Valenciana, a través de una colaboración financiera entre la Generalitat, las diputaciones provinciales y los ayuntamientos, con la finalidad de dotar al Sistema Público Valenciano de Servicios Sociales.

El Decreto 38/2020 desarrolla la Ley 3/2019 y regula la colaboración financiera entre la Generalitat y las entidades locales a través del instrumento del contrato programa.

El artículo 11, apartado 1 del Decreto entiende por contratos programa aquellos convenios interadministrativos plurianuales suscritos para la gestión de la ejecución de las prestaciones en materia de servicios sociales, con la finalidad de regular las relaciones jurídicas y financieras, así como las relaciones de colaboración interadministrativas, en materia de servicios sociales. En su apartado 2 se dispone que *“será preceptiva la utilización de los contratos programa por parte de la administración de la Generalitat y las diputaciones provinciales como instrumento para regular la financiación a los municipios y mancomunidades para la prestación de servicios sociales”*.

El artículo 10.1, letra c) del Texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), aprobado por Real Decreto-legislativo 5/2015, dispone que son funcionarios interinos los que son nombrados, entre otras circunstancias, para la ejecución de programas de carácter temporal, que no podrán tener una duración superior a tres años.

Y el artículo 18.2,c) de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana establece que una circunstancia que puede dar lugar al nombramiento de funcionarios interinos es *“La ejecución de programas de carácter temporal y de duración determinada, que no podrán tener una duración superior a tres años salvo lo previsto en el siguiente párrafo”*. Se trata, por consiguiente y generalmente, de funcionarios interinos de programas que, aun cuando no ocupan plazas de la relación de puestos de trabajo, son funcionarios públicos con todas las cualidades derivadas de la

función pública, pero con una vinculación por un período de tiempo preestablecido y para la realización, en principio, de tareas no permanentes.

2) Dictamen 54. Posibilidad de modificación del nivel retributivo del personal nombrado para la ejecución de un contrato programa de servicios sociales

Expuesto lo anterior, se procede al examen de la concreta cuestión, que, en el caso del dictamen 54, planteaba si resulta procedente modificar el nivel retributivo del personal nombrado con motivo del contrato programa teniendo en cuenta las limitaciones a las aportaciones económicas al mismo a que se encuentra sometido el ayuntamiento en virtud del Plan de Ajuste y el informe preceptivo y vinculante del Ministerio para la aprobación de los presupuestos municipales.

La respuesta que da el Consell a dicha cuestión es tajante: la realización de funciones o de un trabajo de igual o de semejante valor al del personal municipal del ayuntamiento consultante que ocupa plazas similares incorporadas en la Relación de Puestos de Trabajo, exige la equiparación retributiva entre ambos.

Y ello con fundamento en el principio de igualdad retributiva "a igual valor (a trabajo de igual valor), igual retribución", incorporado tanto en la legislación internacional como en la europea (artículo 100 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo y el artículo 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Este último precepto, artículo 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, señala que "*Cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio 8 de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor*".

En virtud de dicho principio y a pesar de que los contratos programa, en cuanto convenios de carácter plurianual, están sujetos, con arreglo a lo establecido en el artículo 48 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), a "la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera" (artículo 48.2), siendo un requisito para su validez y eficacia (artículo 48.5), "ser financieramente sostenibles", las Administraciones Públicas, en cuanto empleadoras, deben garantizar el derecho a percibir un salario (retribución) igual a todos los empleados públicos que realizan un trabajo clasificado como equivalente, y el personal de los contratos de programas es personal interino (o en su caso, laboral temporal).

Desde el momento en que los distintos interinos o contratos temporales por programas puedan encontrarse en una situación comparable o equivalente de prestación de funciones a los empleados incluidos en la Relación de Puestos de Trabajo deberá aplicarse el citado principio de igualdad de trato retributivo.

En el caso concreto del ayuntamiento que formuló la consulta, había otra razón que se sumaba a la anterior: la exigencia de equiparación salarial había sido asumida en los Acuerdos adoptados por las Mesas Generales de Negociación del Personal del ayuntamiento, lo que también exigía que se procediera a la equiparación del nivel retributivo de dicho personal -empleado público- por programas.

3) Dictamen 702. Consolidación de grado en funcionarios que en parte han prestado sus servicios como personal nombrado para la ejecución de un contrato programa de servicios

Por su parte, en el dictamen 702, el ayuntamiento consultante planteaba si se debe reconocer y, por tanto, valorar, la consolidación de grado al personal funcionario interino que en parte del periodo necesario para consolidar grado había sido nombrado a través de ‘programa de ejecución temporal’ y en la otra parte del periodo había ocupado interinamente una plaza vacante de plantilla al crearse la plaza y el puesto en la RPT por tratarse de un puesto estructural y en cumplimiento del artículo 19.6 del Decreto 38/2020 del 20 de marzo del Consell de coordinación y financiación de la atención primaria de los servicios sociales que desarrolla el contrato programa establecido en la Ley 3/2019.

Tras recordar, con cita de la legislación y de la doctrina jurisprudencial europea y estatal, que el grado personal y sus efectos jurídicos han de ser incluidos en el ámbito o en el concepto de “condiciones de trabajo” y que, por ello, se extiende al personal funcionario interino el mismo régimen de consolidación del grado personal (o nivel competencial en la legislación autonómica valenciana) establecido para los funcionarios de carrera, se analiza la cuestión concreta planteada: si el periodo desempeñado como interino en ejecución de contratos programa en materia de servicios sociales debe incluirse también en el cómputo del período necesario para la consolidación del grado.

Y la respuesta del Consell Jurídic Consultiu a dicha cuestión es la de que debe reconocerse (y por tanto valorar) la consolidación de grado al personal

funcionario interino, a pesar de que para una parte del periodo necesario para consolidar grado el nombramiento se había hecho a través de “programa de ejecución temporal”.

Dicha conclusión tiene el mismo fundamento que la que se fijó en el dictamen 54, el principio de igualdad retributiva, que determina la necesidad de equiparación de dicho personal interino al resto del personal de la entidad local consultante.

En el dictamen se pone de relieve que las funciones que realizaron los funcionarios interinos nombrados para los contratos programas son las mismas que las realizadas una vez han sido creadas las plazas y los puestos en la Relación de Puestos de Trabajo y, por ello, no cabe duda de que se trata de situaciones comparables. Se trata de personal interino por un programa de ejecución temporal que posteriormente es incorporado a plantilla en aplicación del artículo 19.6 del Decreto 38/2020, de 20 de marzo, del Consell, por desempeñar puestos realmente estructurales.

Así pues, considera el Consell Jurídic Consultiu que el principio de igualdad y no discriminación, ante una situación comparable o equivalente de prestación de funciones, exige que al personal interino procedente de los contratos se le haya de valorar en el reconocimiento de la consolidación de grado no sólo el periodo en el que ocuparon interinamente una plaza vacante de plantilla al crearse la plaza y el puesto en la RPT, sino también el periodo en el que habían sido nombrados a través de “programa de ejecución temporal”, ya que los servicios prestados como funcionario interino de contratos programa no pueden quedar exentos de valoración o ser valorados de forma diferente, cuando se trata de la realización de las mismas o asimiladas funciones.

II

REVISIÓN DE RESOLUCIONES DE DELEGACIONES A CONCEJALES QUE POSTERIORMENTE SON EXPULSADOS DE SU PARTIDO

En el **Dictamen 247** el Consell Jurídic Consultiu examinó, a petición de un ayuntamiento, un expediente de revisión de oficio que tenía por objeto la declaración de nulidad de pleno derecho de varias Resoluciones de la Alcaldía por las que se otorgaron delegaciones a concejales que posteriormente fueron expulsados de su partido.

1) Resoluciones objeto de la revisión de oficio

En el Pleno de constitución de la Corporación Municipal y, concretamente, en relación con la elección del titular de la Alcaldía, dos concejales dieron su voto a la que sería elegida finalmente alcaldesa de la corporación, que resultó elegida por mayoría absoluta con 9 votos (4 de los Concejales de su propio Grupo Municipal, 3 de otro de los Grupos Municipales y los dos de otro de los Grupos).

Una vez constituida la Corporación, por resolución de la Alcaldía se realizaron, en favor de los dos únicos concejales de uno de los Grupos Municipales, las delegaciones y asignaciones económicas siguientes:

- Al primero de ellos:

a) Por Resolución de la Alcaldía: Miembro de la Junta de Gobierno Local, Segundo teniente de alcalde.

b) Por Resolución de la Alcaldía: Delegaciones genéricas de Concejal de Comercio y Ocupación, Turismo, Deportes y Bienestar Animal: que comprende las funciones relativas a la promoción del deporte, gestión de las instalaciones deportivas municipales, información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local, proyectos de desarrollo de la actividad comercial del municipio, firma de autorizaciones para el ejercicio de actividades comerciales, así como el fomento de la actividad para la ocupación y funciones relativas a preservar el bienestar animal.

c) Por Resolución de la Alcaldía, Delegación de la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros, en relación a Medio Ambiente y Agenda Local 21, Educación, Relaciones y Coordinación Asociativa.

- Al otro concejal:

a) Por Resolución de la Alcaldía: Miembro de la Junta de Gobierno Local, Cuarto teniente de alcalde.

b) Por Resolución de la Alcaldía: Delegaciones genéricas de Concejala de Servicios Generales, Recursos Hídricos, Matrimonios Civiles y Seguridad Ciudadana: que comprende las funciones relativas a los servicios públicos municipales, la gestión de Recursos Hídricos, la celebración de Matrimonios Civiles y así como todas las funciones relativas a la Seguridad Ciudadana, Protección Civil, Policía Local y Tráfico.

c) Por Resolución de la Alcaldía. Delegación de la facultad de resolver mediante actos administrativos que afecten a terceros, en relación a Fiestas y Tradiciones, Juventud e Infancia, ONTM y comunicación y Movilidad Urbana.

Con fecha 14 de agosto de 2019, el partido político al que representaban presentó en el registro general del ayuntamiento un escrito mediante el cual solicitó el pase a la condición de concejales no adscritos de sus dos concejales, por haber causado baja definitiva en dicho partido el día 10 de agosto de 2019 por la actuación realizada en la votación de la Alcaldía el 15 de junio de 2019 y, en consecuencia, haber perdido la condición de miembros del mismo.

2) Límites del artículo 73.3 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local

De esta forma, se plantea la posible nulidad de la designación de Tenientes de Alcalde y miembros de la Junta de Gobierno Local, así como de la atribución de cargos por delegación de la Alcaldía, en favor de concejales que han sido declarados –posteriormente- concejales no adscritos por expulsión de su partido, lo que imponía analizar los límites establecidos en el citado artículo 73.3 de la Ley 7/1985, en cuya virtud, *“Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les*

hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación”.

En relación con la aplicación del artículo 73.3 de la Ley 7/1985, se trajo a colación en el dictamen la doctrina del Tribunal Supremo, recogida en la Sentencia 1401/2020, de 26 de octubre, recurso de casación núm. 1178/2019, dictada en relación con la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 31 de octubre de 2018.

En el fundamento jurídico cuarto de la Sentencia 1401/2020 el Tribunal Supremo señala lo siguiente:

“1. El artículo 73.3.3º de la LRBRL establece limitaciones en el ejercicio de derechos políticos y económicos por los concejales no adscritos. Tal regulación trae su causa del Acuerdo 7 de julio 1998 firmado por diversos partidos políticos, del documento de 26 de septiembre de 2000 por el que se renueva ese Acuerdo y por la II adenda al mismo de 26 de mayo de 2006, de los que se deduce sin matiz una idea de censura a lo que se denomina transfuguismo.

2. Estos acuerdos se basan en la idea de que el transfuguismo implica una alteración o falseamiento de la representación política, en cuanto actuación desleal hacia la voluntad que los ciudadanos manifestaron con sus votos. Con tal inspiración, del artículo 73.3.3º de la LRBRL se deduce una intención disuasoria del transfuguismo, idea que recoge la doctrina del Tribunal Constitucional y la jurisprudencia de esta Sala.

3. La cuestión identificada en el auto de 4 de octubre de 2019 que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia se concreta en interpretar el artículo 73.3.3º de la LRBRL, en particular qué alcance tiene que los derechos económicos y políticos del concejal no adscrito no puedan ser superiores a los que le hubiesen correspondido de haber permanecido en su grupo de procedencia.

4. Al respecto no está de más recordar que en la II adenda 26 de mayo de 2006 al Acuerdo de 1998, se acordó lo siguiente: « Igualmente, los Partidos Políticos se comprometen a no aceptar en sus equipos de Gobierno municipal a miembros de la Corporación que se hayan convertido en tráfugas con respecto a sus grupos de procedencia, y rechazan la posibilidad de que por parte del Alcalde se efectúe cualquier nombramiento político que implique

atribuciones de gobierno o delegación genérica o especial de las mismas, con los consiguientes derechos políticos y económicos, en favor de los transfugas».

5. Pues bien, a los efectos del artículo 73.3.3º de la LRBRL en relación con las sentencias del Tribunal Constitucional 9, y 243 (sic)/2012, cabe señalar que hay derechos políticos o económicos ligados a la condición de concejal y derivados del mandato representativo otorgado por electores. Este abanico de derechos constituye el núcleo de la función representativa y, a los efectos del artículo 73.3.3º de la LRBRL, son indisponibles conforme al contenido esencial del artículo 23.2 de la Constitución, luego no pueden ser negados ni limitados al concejal no adscrito.

6. De la LRBRL y del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, (en adelante, ROF), se deduce que tal núcleo indisponible se concreta en la participación en Plenos con voz y voto, ejercer funciones de control político, presentar preguntas, mociones, enmiendas y votos particulares; efectuar ruegos, preguntas; ejercer el derecho información más ostentar los honores y tratamientos propios de todo concejal (cf. en este sentido la sentencia 72/2020, de 24 de enero, de esta Sección Cuarta, recurso de casación 5035/2018).

7. Por el contrario, el artículo 73.3.3º de la LRBRL disuade de que el pase a la condición de concejal no adscrito, por incurrir en transfuguismo, suponga un incremento o mejora del estatus, y se toma como referencia aquellos beneficios políticos o económicos distintos de los indisponibles por ser consustanciales a la condición de concejal. Así el citado precepto toma como término de contraste los que ostentaba el concejal cuando estaba integrado en un grupo político y que abandona, de forma que tras ese abandono y consiguiente pase a la condición de concejal no adscrito no puede aumentarlos como contraprestación.

8. De esta manera la prohibición deducible del citado artículo afecta a los cargos concedidos por decisión discrecional del alcalde como ser designado teniente alcalde e integrarse en la Junta de Gobierno (artículos 46.1 y 52.1 del ROF); también los cargos por delegación del alcalde (artículos 43 y 120.1 del ROF) así como la asunción de cualquier otro cargo político de carácter discrecional, todo lo cual es corroborado por las sentencias del Tribunal Constitucional 9 y 246/2012 (...)."

Atendiendo a los anteriores antecedentes, el Tribunal concluye, en su fundamento jurídico sexto, lo siguiente:

“1. A los efectos del artículo 93.1 de la LJCA y respecto de la cuestión en la que se apreció interés casacional para la formación de jurisprudencia, se declara que el alcance del límite previsto en el artículo 73.3.3º de la LRBRL se interpreta en el sentido de que las limitaciones que impone al concejal no adscrito no puede afectar a los derechos políticos y económicos ligados al ejercicio del mandato representativo otorgado por los electores como concejal electo.

2. Por el contrario el pase a la condición de concejal no adscrito, como consecuencia o por razón de un supuesto de transfuguismo, sí impide que se asuman cargos o que perciban retribuciones que antes no ejercía o percibía e impliquen mejoras personales, políticas o económicas. Queda excluida de esta limitación la incorporación a las comisiones informativas”.

Por consiguiente, y con arreglo a la doctrina del Tribunal Supremo, dentro de los cargos a los que alcanza la prohibición del artículo 73.3, 3º de la LRBRL, se encuentran, como indica el propio Tribunal, los de teniente alcalde y miembros de la Junta de Gobierno Local, así como los cargos por delegación de la alcaldía, al no formar parte del “núcleo esencial” de la función representativa. En esta línea, la doctrina del Tribunal Constitucional recogida, entre otras, en las Sentencias 169/2009, de 9 de julio; 246/2012, de 20 de diciembre; 151/2017, de 21 de diciembre; 159/2019, de 12 de diciembre; y Auto 126/2020, de 21 de octubre.

Dichos cargos o atribuciones, considerados ajenos al ejercicio de la citada función representativa, determina que su eliminación o limitación, en aplicación de lo establecido en el artículo 73.3.3 de la LRBRL, no supone, con arreglo a la citada doctrina del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, vulneración del artículo 23 de la Constitución.

3) Análisis del momento de la expulsión y su alcance

Ahora bien, se suscitaba también la cuestión relativa al hecho de que, en el momento en que se efectuó la atribución de tales cargos o delegaciones por las Resoluciones correspondientes, los dos concejales todavía no habían sido expulsados del partido y declarados concejales no adscritos.

En relación con esta cuestión, se trae a colación la Sentencia de Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sentencia de 22 de marzo de 2019, en la que se mantuvo, en relación con un supuesto análogo, lo siguiente:

“(...) Del examen del expediente administrativo se desprende que si bien al tiempo del dictado por ese Ayuntamiento del decreto de Alcaldía de 15 de junio de 2015 los concejales D. (...) y D. (...) no habían pasado aún a tener la condición de miembros no adscritos a ningún grupo municipal, en tal fecha ya se había producido el hecho determinante de su expulsión del partido por el que concurrieron a las elecciones municipales: la ruptura de la disciplina de voto en la constitución de la Corporación municipal.

Asimismo, ha de tomarse en consideración que solo unos días después del dictado de aquel decreto municipal, D. Juan, en nombre del partido político Ciudadanos-Partido de la Ciudadanía, presentó escrito en el Ayuntamiento manifestando que dicho partido político había privado definitivamente a los citados concejales de la condición de afiliados precisamente por romper la disciplina de voto, habiéndoseles pedido que renunciaran al acta de concejales electos, y al no haberlo efectuado, habían perdido su condición de miembros del grupo municipal de Ciudadanos. Por todo ello, el Sr. Juan solicitaba al Ayuntamiento en tal escrito que cursara la baja de esos concejales en el mencionado grupo municipal, pasando a la categoría de concejales no adscritos, con la consiguiente pérdida de derechos políticos y económicos”.

Señala el Tribunal que *“Ha de tenerse en cuenta asimismo que, a resultas de todo lo anterior, en fecha 1 de julio de 2015 el concejal delegado de gobernación dispuso que los aludidos concejales debían ser considerados a todos los efectos como concejales no adscritos.*

De lo expuesto se concluye, según así hizo el Juzgador de instancia, que considerar, como pretende el Ayuntamiento con base en un criterio formalista riguroso, que no resulta de aplicación al caso el art. 73.3 de la LRBRLL en atención a que al tiempo de dictar el decreto de delegación de competencias a favor de los indicados concejales éstos no tenían aún la condición de concejales no adscritos, supondría obviar las consecuencias previstas en el art. 6.4 del Código Civil para los actos ejecutados en fraude de ley”.

Añade el Tribunal Superior de Justicia que *“Sentado ya que a la delegación de competencias por la alcaldesa a favor de los citados concejales D. (...) y D.*

(...) no adscritos sí le resulta aplicable el art. 73.3 de la LRBRL, ha de ponerse de relieve seguidamente que esos concejales, antes de pasar a ser no adscritos, no habían llegado a ostentar, según se desprende del expediente administrativo, ningún cargo por razón de su pertenencia al grupo político de procedencia. Por otra parte, en cuanto a la acreditación del dato acerca de que los derechos políticos y/o económicos de aquellos concejales no adscritos no resultaron incrementados como consecuencia de la delegación de competencias a su favor, ha de acudirse a la fundamentación que contiene la sentencia de la Sección Quinta de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo de 30 de mayo de 2017, dictada en el recurso de apelación número 76/2016, que afirma que “es indudable que la recta lectura que ofrece el artículo 73.3 de la Ley de Bases de Régimen Local es el de que, controvertido en sede judicial los derechos económicos y políticos de un miembro no adscrito, sobre la Administración local de la que procede la actuación administrativa recae una taxativa carga jurídica de exhibir, con precisión, de modo visual y tangible en qué específica medida el cambio producido en el acervo personal del concejal no adscrito hubiese sido equivalente (“no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido”) si este concejal hubiese continuado formando parte de su Grupo Político inicial”.

A la vista de la doctrina mantenida por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, nada obsta a la declaración de nulidad de las citadas Resoluciones, en las que se asignaron cargos y delegaciones no integradas en el “núcleo esencial” de la función representativa, en favor de dos concejales, posteriormente expulsados de su partido y declarados concejales no adscritos.

4) La causa de nulidad

Siguiendo la anterior doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, la autoridad consultante citaba como causa de nulidad, la recogida en el artículo 47.1 g) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, LPCA, en relación con lo establecido en el artículo 6.4 del código civil.

El apartado g) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015 prevé, como causa de nulidad de los actos administrativos, “Cualquier otro (supuesto) que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley”. Por su parte, el artículo 6.4 del código civil establece que “Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude

de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir”.

El Consejo de Estado en diversos dictámenes ha establecido el fraude de ley como causa de nulidad por remisión de lo establecido en el apartado g) del artículo 47.1 de la Ley 39/2015. Así, en el Dictamen de 27 de enero de 2000 (expte. 3507/1999), expuso lo siguiente:

“(...) entiende este Consejo que se está en presencia de una resolución administrativa obtenida en fraude de ley, cuya consecuencia no puede ser otra que la prevista en el propio artículo 6.4 del Código Civil que impone en estos casos ‘la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir’.
Ahora bien, para dar efectividad a la previsión del Código Civil es preciso destruir la validez y eficacia jurídica del acto administrativo obtenido en fraude de ley. Sin la anulación de este acto no cabe aplicar -al menos, en este supuesto- la norma que se ha pretendido eludir. El Código Civil regula el fraude de ley inmediatamente a continuación de los actos nulos de pleno derecho (artículo 6.3), lo cual permite considerar que para la aplicación de los efectos del fraude de ley se requiere, por su propia configuración, la anulación del acto en que se manifiesta dicho fraude. Y así lo explica con claridad meridiana la Exposición de Motivos del Decreto Legislativo núm. 1836/1974, de 31 de mayo, por el que se aprobó el nuevo Título Preliminar del Código Civil. En el párrafo vigésimo de dicha Exposición se alude a la consecuencia del fraude de ley y se expresa que ésta ‘no queda circunscrita a la nulidad del acto a través del cual pretendiera lograrse un resultado fraudulento, sino que ha de comprender también la efectiva aplicación de la norma pertinente’. Así pues, la anulación del acto en que se manifiesta el fraude de ley constituye la premisa necesaria, al menos en los casos como el presente, para la aplicación de la norma que se ha pretendido eludir”.

Añade el Consejo de Estado que *“En el ámbito de la Administración Pública, la anulación del acto en fraude de ley ha de hacerse a través de los procedimientos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esto es, a través de los recursos administrativos pertinentes o de la revisión de oficio de los actos administrativos....”.*

De esta forma, este Órgano consultivo estimó, en la misma línea que la doctrina del Consejo de Estado, que, cuando se trate de revisar de oficio un acto administrativo en el que se aprecie la existencia de fraude de ley, la causa

de revisión puede encuadrarse en los supuestos de nulidad de pleno derecho previstos en el artículo 47.1.g) de la Ley 39/2015, en el cual se prevé la posibilidad de declarar la nulidad de pleno derecho en cualquier otro supuesto que se establezca expresamente en una disposición de rango de ley, como es en este caso, el supuesto del fraude de ley regulado en el artículo 6.4 del Código Civil. La revisión de oficio constituye, pues, un medio adecuado para eliminar los efectos jurídicos de un acto administrativo en el que se manifiesta el fraude de ley, como sucede en el presente caso.

III

LA REVISIÓN DE OFICIO EN EL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DEL VALOR DE LOS TERRENOS. LA PRUEBA

1) Supuesto

En el año 2023 se ha emitido por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana el **Dictamen número 294** en el procedimiento tramitado por un ayuntamiento para la revisión de oficio de la resolución municipal que aprobó una liquidación del Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana.

El interesado solicitó la revisión de oficio de la Resolución núm. 1.528, de fecha 23 de noviembre de 2017, del ayuntamiento por la que se aprobó la liquidación del impuesto del incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana (en adelante IIVTNU), por una transmisión efectuada el 21 de noviembre de 2017, con base en los artículos 217, 1 a) y e) de la Ley General Tributaria (en adelante LGT), por existir una pérdida de valor del inmueble en el periodo de tenencia del mismo.

2) Argumentación del contribuyente

En su escrito, cita la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 59/2017 que declaró inconstitucionales y nulos los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales (Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de Marzo, en adelante LHL), y que considera fueron aplicados con posterioridad a la publicación de la citada Sentencia.

Plantea la causa de nulidad del artículo 217 1 a) de la LGT y se basa en la citada sentencia, interpretada en otras posteriores por el Tribunal Supremo, (entre ellas la Sentencia 1163/2018, de 9 de Julio), que establecía la nulidad del artículo 110.4 de la LHL sin condición alguna, en la medida que impedía comprobar la pérdida de valor por el contribuyente. Considera que se le había vedado la posibilidad de demostrar la inexistencia de incremento de valor de los bienes transmitidos, con vulneración del artículo 24 de la Constitución.

Considera también que concurre la causa de nulidad de la letra e) del 217.1 LGT, argumentando que la declaración de inconstitucionalidad del artículo 110.4 LHL es total e incondicional y el efecto de su nulidad es *ex tunc*, y por lo tanto se debe considerar que no ha formado parte del ordenamiento jurídico en ningún momento. Considera que ello tiene como consecuencia que en el procedimiento de imposición del tributo, resulta necesario habilitar un plazo de audiencia o de aportación documental, en el que se permita al sujeto pasivo probar la falta de incremento de valor, mediante el principio de prueba al que se refiere el Tribunal Supremo, trámite que no ha sido concedido.

3) Argumentación del ayuntamiento

Por parte de la administración, se opone y citan diversas sentencias, que en alegaciones fueron rebatidas por el recurrente al considerar que no resulta aplicable la doctrina jurisprudencial fijada por las Sentencias del Tribunal Supremo 435/2020, 454/2020 y 436/2020, de 18 de mayo de 2020 citadas, en la medida en que sus conclusiones son aplicables a liquidaciones firmes notificadas con anterioridad a la publicación de la STC 59/2017 en el BOE.

El titular de la tesorería municipal, considera en su informe que no procede declarar la nulidad de pleno derecho de la resolución municipal de la Alcaldía y así expone:

“De la sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017, de 11 de mayo, no se desprende que los ayuntamientos tengan que establecer en todo caso un trámite de audiencia para que los obligados tributarios del Impuesto sobre Incremento del Valor de los terrenos de Naturaleza Urbana pudieran acreditar la improcedencia de practicar la liquidación por inexistencia de incremento de valor. (...) Efectuada la transmisión de un terreno urbano los obligados tributarios podían alegar la inexistencia de incremento de valor y aportar las escrituras públicas en el momento de presentar la declaración o en cualquier momento posterior”.

Y concluye:

1. Ni el trámite de audiencia ni la notificación de la propuesta de resolución con plazo para formular alegaciones son preceptivos u obligatorios en este caso. La liquidación tributaria se practicó exclusivamente con los datos contenidos en la escritura de transmisión de fecha 21/11/2017 remitida por la

notaría y, en consecuencia, el ayuntamiento prescindió del trámite de audiencia y de la notificación de la propuesta de resolución.

2. Correspondía al interesado probar la inexistencia de incremento de valor del terreno urbano por transmisión. Según el informe del Negociado de Gestión Tributaria no consta presentado ningún recurso ni reclamación, por lo que la liquidación devino firme.

3. Para practicar la liquidación tributaria se ha observado el procedimiento iniciado mediante declaración previsto en los artículos 128, 129 y 130 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. En contraposición a la afirmación del interesado de que el ayuntamiento no había establecido en su ordenanza sistema alguno para adaptar el cálculo del IIVTNU a la doctrina del Tribunal Constitucional a raíz de la STC 59/2017 considera la Secretaria que el artículo 8.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre dispone que *“Se regularán en todo caso por ley (...) La delimitación del hecho imponible, del devengo, de la base imponible y liquidable la fijación del tipo de gravamen y de los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, así como el establecimiento de presunciones que no admitan prueba en contrario”*.

La propuesta de resolución fue desestimatoria, considerándose que, sin perjuicio de la STC 59/2017, debía considerarse el artículo 8.a) de la Ley 58/2003, no disponiendo el ayuntamiento de otra técnica de determinación de la cuota tributaria liquidada más que la establecida en el ordenamiento jurídico vigente cuando se produjo la liquidación, y que, según el artículo 105 de la Ley 58/2003, corresponde al obligado tributario la carga de la prueba.

4) Dictamen del Consell Jurídic Consultiu

a) Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Las causas de nulidad de pleno derecho en materia tributaria se detallan en la actualidad en el apartado 1º del artículo 217 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

En el supuesto de estudio se refiere a los establecidos en los subapartados a) y e) que expresan: *“1. Podrá declararse la nulidad de pleno derecho de los actos dictados en materia tributaria así como de las resoluciones de los órganos económico-administrativos, que hayan puesto fin a la vía*

administrativa o que no hayan sido recurridos en plazo, en los siguientes supuestos: a) Que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional. (...) e) Que hayan sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad en los órganos colegiados”.

El texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales fue aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en adelante TRLHL) que reguló el Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, como recurso de los municipios, en sus artículos 104 a 110.

El Tribunal Constitucional en la STC 59/2017, de 11 de mayo, (publicada en el BOE del día 15 de junio de 2017) declaró la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1, 107.2 a) y 110.4, que regulan la base imponible del impuesto y el sistema de autoliquidaciones que pueden establecer los ayuntamientos, en la medida que sometan a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor de los terrenos, con las precisiones que indica en su Fundamento quinto indicando: *“a) El impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos no es, con carácter general, contrario al Texto Constitucional, en su configuración actual. Lo es únicamente en aquellos supuestos en los que somete a tributación situaciones inexpressivas de capacidad económica, esto es, aquellas que no presentan aumento de valor del terreno al momento de la transmisión. Deben declararse inconstitucionales y nulos, en consecuencia, los arts. 107.1 y 107.2 a) LHL, «únicamente en la medida en que someten a tributación situaciones inexpressivas de capacidad económica» b) Como apunta el Fiscal General del Estado, aunque el órgano judicial se ha limitado a poner en duda la constitucionalidad del artículo 107 LHL, debemos extender nuestra declaración de inconstitucionalidad y nulidad, por conexión (art. 39.1 LOTC) con los arts. 107.1 y 107.2 a) LHL, al artículo 110.4 LHL, teniendo en cuenta la íntima relación existente entre este último citado precepto y las reglas de valoración previstas en aquellos, cuya existencia no se explica de forma autónoma sino solo por su vinculación con aquel, el cual «no permite acreditar un resultado diferente al resultante de la aplicación de las reglas de valoración que contiene» [SSTC 26/2017, FJ 6, y 37/2017, FJ 4 e)]. Por consiguiente, debe declararse inconstitucional y nulo el artículo 110.4 LHL, al impedir a los sujetos pasivos que puedan acreditar la existencia de una*

situación inexpresiva de capacidad económica (SSTC 26/2017, FJ 7, y 37/2017, FJ 5)”.

La STC 126/2019, de 31 de octubre, declaró la inconstitucional del artículo 107.4 del expresado TRLHL, que regulaba la forma de cálculo del incremento del valor de los terrenos, al vulnerar el principio de capacidad económica y la prohibición de confiscatoriedad del artículo 31.1 CE, estableciendo en su Fundamento Jurídico 5 letra a : (i) *“en aquellos supuestos en los que de la aplicación de la regla de cálculo prevista en el art. 107.4 TRLHL (porcentaje anual aplicable al valor catastral del terreno al momento del devengo) se derive un incremento de valor superior al efectivamente obtenido por el sujeto pasivo, la cuota tributaria resultante, en la parte que excede del beneficio realmente obtenido, se corresponde con el gravamen ilícito de una renta inexistente en contra del principio de capacidad económica y de la prohibición de confiscatoriedad que deben operar, en todo caso, respectivamente, como instrumento legitimador del gravamen y como límite del mismo (art. 31.1 CE)”* (FJ 4), y que (ii) *«[e]n coherencia con la declaración parcial de inconstitucionalidad que hizo la STC 59/2017, el art. 107.4 TRLHL debe serlo únicamente en aquellos casos en los que la cuota a satisfacer es superior al incremento patrimonial realmente obtenido por el contribuyente”*.

La STC de 26 de octubre de 2021, declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1, segundo párrafo, 107.2.a) y 107.4 en su redacción original en cuanto contravienen injustificadamente el principio de capacidad económica, como criterio de imposición de este impuesto municipal y, con ello, el artículo 31.1 CE, pero con la matización de que no podrán revisarse las obligaciones tributarias devengadas de este impuesto que en la fecha de dictarse esta sentencia hayan sido decididas definitivamente mediante sentencia con valor de fuerza juzgada o mediante resolución administrativa firme.

Dicha Sentencia considera que los citados artículos contravienen el principio de no confiscatoriedad, y no solo si existe vulneración del principio de capacidad económica (como en la STC 59/2017 en los casos de inexistencia de plusvalía) ni a si se violan ambos principios (como en la STC 126/2019 en los casos de cuota tributaria superior al incremento patrimonial realmente obtenido), sino porque puede suponer una «carga fiscal excesiva» o «exagerada» que infrinja el principio constitucional de no confiscatoriedad en los supuestos en los que el importe de la cuota tributaria resultante, aun

cuando no supera la plusvalía efectivamente obtenida con la transmisión del terreno urbano, sí representa una parte muy significativa de la misma

La sentencia del Tribunal Constitucional, nº 108/2022, de 26 de septiembre de 2022, dictada en recurso de amparo contra sentencia desestimatoria de solicitud de devolución del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana, en el que se alegaba la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, da lugar al recurso considerando que la resolución recurrida no puede considerarse fundada en Derecho, al ser manifiestamente errónea y carente de justificación, ya que para rechazar la procedencia de la rectificación de la liquidación presentada, en primer lugar no se aplica la STC 59/2017 por ser posterior a la fecha en que se dictó la liquidación del IIVTNU en el 2014 y también se argumentaba que se trataba de acto firme y consentido por el recurrente, que ingresó el impuesto y no presentó recurso y por ello no entra a valorar la existencia o no de incremento del valor.

La citada sentencia 108/2022 incide en que la resolución recurrida *“soslayando que la STC 59/2017 (única aplicable al supuesto de autos) no había introducido limitación alguna en cuanto a la nulidad declarada”*, fundamentándose en que la cuestión fundamental, reside en las consecuencias sobre los actos aplicativos basados en una norma declarada inconstitucional, y que no son otros, a raíz de la sentencia del 2017, que la nulidad de los actos en los que se aplique la norma declarada inconstitucional, de acuerdo con el artículo 40.1 LOTC ya que de la declaración tiene efectos *ex tunc* sobre los actos aplicativos que supone una nueva extensión para el ejercicio de los derechos y garantías de los contribuyentes sin limitaciones; y por tanto al supuesto en que se concede el amparo que se trata de una liquidación del impuesto anterior a la Sentencia de TC 59/2017.

b) Premisas del supuesto dictaminado

1ª El que el interesado no recurriera en su día la liquidación que se le notificó, no impide el que se plantee ahora el recurso de revisión de oficio, pues el artículo 221.3 de LGT establece: *“3. Cuando el acto de aplicación de los tributos o de imposición de sanciones en virtud del cual se realizó el ingreso indebido hubiera adquirido firmeza, únicamente se podrá solicitar la devolución del mismo instando o promoviendo la revisión del acto mediante alguno de los procedimientos especiales de revisión establecidos en los*

párrafos a), c) y d) del artículo 216 y mediante el recurso extraordinario de revisión regulado en el artículo 244 de esta ley”.

Es decir que el propio artículo 221 establece la condición de que la liquidación sea firme, y se haya realizado el ingreso, para que se pueda aplicar la normativa específica de los procedimientos especiales recogidos en las citadas letras del artículo 216.

Por tanto, ni la firmeza de la liquidación por no haberse recurrido, ni su pago son motivos para desestimar en inicio el procedimiento especial de revisión.

2ª Nos hallamos ante una liquidación tributaria del impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana que se practicó por Resolución de fecha 23 de noviembre de 2017, y cuya notificación fue cursada por la Secretaría de dicho ayuntamiento el día 1 de diciembre del mismo año, es decir, tras la publicación de la STC 59/2017, de 11 de mayo, en el BOE núm. 142, del día 15 de junio de 2017, siendo, por tanto, a partir de esta fecha cuando la resolución de constitucionalidad, de la citada STC 59/2017, de 11 de mayo, adquirió el valor de cosa juzgada, vinculando a todos los poderes públicos y produciendo “efectos generales” de conformidad al artículo 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

3ª La STC 59/2017 terminó con la ficción legal de la existencia inexorable de un incremento de valor y, por tanto de gravamen, con toda transmisión de suelo urbano, determinando que dicha transmisión es condición necesaria pero no suficiente para el nacimiento de la obligación tributaria en un impuesto cuyo objeto es el incremento de valor (FJ 3).

4ª En ninguno de los informes de la administración local se pone en duda el que no ha habido incremento en el valor del inmueble, dando validez a las escrituras por la que adquirieron el inmueble en el año 2010, por un importe de 107.827,00 euros, y a la de trasmisión posterior mediante escritura de compraventa de 21 de noviembre de 2017, por el precio de 39.620,00 euros.

Es numerosa la Jurisprudencia que ha considerado a los títulos de adquisición y transmisión de un inmueble como elementos válidos para la prueba de la ausencia de incremento de valor en el terreno y así, entre otras, las nº 1248/2018, de 17 de Julio, nº 1300/2018, de 18 de Julio, nº 1648/2018 de 21 de noviembre, y nº1651/2018, de 21 de noviembre , en las que además se ha sentado el criterio que, acreditada aunque sea indiciariamente la inexistencia

de incremento de valor, se invierte la carga de la prueba y corresponde a la administración la prueba del incremento.

c) Examen de las causas de nulidad invocadas por el recurrente

1ª Nulidad del artículo 217.1 a). Se alega por el recurrente la vulneración del artículo 24 de la Constitución Española.

Pese a que el artículo 24 está previsto para el proceso judicial, el TC ha extendido dichas garantías del artículo 24 (tutela judicial efectiva) al procedimiento administrativo sancionador, y últimamente a los restantes procedimientos administrativos no sancionadores, cuando con la indefensión causada ha impedido acceder a la tutela judicial.

Hay que concluir que no es aplicable porque se le notificó la liquidación y pudo acceder al recurso administrativo y luego al judicial aunque no lo hiciera. Por tanto no hay lesión a la tutela judicial efectiva, ya que la indefensión que da lugar al artículo 24 ha de impedir recurrir. Al respecto es de citar la STC 147/2022, de 29 de noviembre.

2ª Causa de Nulidad del artículo 217 e) en cuanto a que hayan sido dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad en los órganos colegiados.

Se indica en el Informe de la Secretaria que la administración no detrajo al interesado la posibilidad de hacer valer su interés en el procedimiento, que podría haber sido manifestado a través de las alegaciones que en ejercicio de su derecho hubiera podido plantear durante la tramitación del mismo, así como ejercitar su derecho a plantear recurso de revisión del acto tributario por vía administrativa o incluso judicial, No obstante estas afirmaciones, en el mismo informe se reconoce que por la administración local no ha habido un trámite de audiencia, ni existía una regulación *ad hoc* por parte del ayuntamiento que permitiera expresamente que el interesado pudiera demostrar la inexistencia de valor y se cita como justificación que el artículo 8.a) de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre dispone que “*Se regularán en todo caso por ley (...) La delimitación del hecho imponible, del devengo, de la base imponible y liquidable, la fijación del tipo de gravamen y de los demás elementos directamente determinantes de la cuantía de la deuda tributaria, así como el establecimiento de presunciones que no admitan prueba en*

contrario”, para indicar que el ayuntamiento ha obrado de conformidad con la legislación vigente.

Precisamente ese veto a la posibilidad de probar la inexistencia de incremento de valor del bien es lo que se ha producido en este caso.

A partir de la STC 59/2017 no cabe duda de que debía haberse permitido al contribuyente la posibilidad de probar la inexistencia de incremento de valor de los bienes transmitidos, no existiendo procedimiento alguno en la Ordenanza Municipal que permitieran acreditar la pérdida de valor en los inmuebles transmitidos, en clara contradicción con el artículo 105.1 de la LGT que establece: “1. *En los procedimientos de aplicación de los tributos quien haga valer su derecho deberá probar los hechos constitutivos del mismo*”.

Tampoco se considera por esta Institución que en el caso estudiado se hubiera respetado el artículo 76.1 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre que dispone: “1. *Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución.*”, cuando ha quedado acreditado que el expediente de liquidación del impuesto se instruye a raíz de recibir la escritura de venta que remitió al ayuntamiento el Notario, de lo cual no tuvo conocimiento el interesado, procediéndose a la liquidación por parte del ayuntamiento al día siguiente, sin trámite de audiencia o posibilidad de intervención, alegar o poder aportar documentación para el contribuyente.

Asimismo no se atendió lo dispuesto en el artículo 34.1 de la Ley 58/2003, General Tributaria, que entre otros derechos reconoce al obligado tributario: “1. *Constituyen derechos de los obligados tributarios, entre otros, los siguientes: e) Derecho a conocer el estado de tramitación de los procedimientos en los que sea parte. l) Derecho a formular alegaciones y a aportar documentos que serán tenidos en cuenta por los órganos competentes al redactar la correspondiente propuesta de resolución. m) Derecho a ser oído en el trámite de audiencia, en los términos previstos en esta ley. n) Derecho a ser informado de los valores de los bienes inmuebles que vayan a ser objeto de adquisición o transmisión. ñ) Derecho a ser informado, al inicio de las actuaciones de comprobación o inspección sobre la naturaleza y alcance de las mismas, así como de sus derechos y obligaciones en el curso de tales actuaciones y a que las mismas se desarrollen en los plazos previstos en esta*

ley. r) Derecho de los obligados a presentar ante la Administración tributaria la documentación que estimen conveniente y que pueda ser relevante para la resolución del procedimiento tributario que se esté desarrollando”.

E igualmente no se tuvo en cuenta el artículo 87 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, con relación a la iniciación del procedimiento, ni tampoco se ha aplicado lo dispuesto en su artículo 96.1 con relación al trámites de audiencia y de alegaciones.

En resumen, en el caso dictaminado, al interesado no se le dio ninguna opción a intervenir dentro del expediente, 3100/2017 iniciado cuando se recibió la copia de la escritura de venta remitida por el notario autorizante el 22 de noviembre del 2017, y en el que al día siguiente se dictó la Resolución de la Alcaldía aprobando la liquidación del impuesto resultado de multiplicar el coeficiente establecido por el ayuntamiento por el número de años de tenencia del inmueble, con total independencia de la ganancia real obtenida con la transmisión del bien.

La administración ha aplicado automáticamente unos artículos que, como ya hemos indicado, ya habían sido declarados nulos por inconstitucionales al tiempo de dictarse la liquidación, debiéndose tener en cuenta que la declaración de inconstitucionalidad del artículo 110.4 LHL es total e incondicional.

El Consell consideró que tal declaración de inconstitucionalidad tiene como consecuencia que en el procedimiento de imposición del tributo resulta necesario habilitar un plazo de audiencia o de aportación documental, en el que se permita al sujeto pasivo probar la falta de incremento de valor, puesto que, sin dicha comprobación, se prescinde total y absolutamente del procedimiento, al emitirse liquidaciones sin acreditarse la existencia del hecho imponible, destruyendo la propia base sustentadora del tributo.

Y ello no contradice el que sea al legislador al que le corresponda habilitar el sistema de determinación de la cuota tributaria, y a raíz de las sentencias del Tribunal Constitucional, adaptado a la nueva doctrina (lo que se efectuó con posterioridad al dictamen de este Consell, mediante el Real Decreto-ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley

Reguladora de las Haciendas Locales). Esto no está en contraposición a que se permita al contribuyente poder acreditar si ha habido o no incremento de valor en el inmueble transmitido, y especialmente porque la STC de mayo del 2017 obligaba a los ayuntamientos a girar solo el impuesto en el supuesto de que hubiera habido incremento de valor, sin perjuicio de que en caso afirmativo se determinara la cuota de conformidad a lo legislado.

En conclusión, el Consell Jurídic Consultiu considera que el veto a la posibilidad de probar la inexistencia de incremento de valor del bien debe considerarse incurso en la causa e) del artículo 217.1 por prescindir “*total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido*”, aunque la liquidación sea firme, atendido que, aun no estando previsto un trámite obligatorio de audiencia al obligado tributario en las ordenanzas municipales, no se ha tenido en cuenta la declaración de nulidad total del artículo 110.4 de la LHL y la necesidad de que se constate que ha habido un incremento de valor, lo que establece la necesidad de hacer partícipe en el expediente que se instruya y notificar su inicio al interesado, siguiéndose el procedimiento previsto en los artículos 76.1 Ley 39/2015, en relación con el artículo 34.1 Ley 58/2003, General Tributaria, y los artículos 87 y 96.1 del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

Recientemente la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo en la Sentencia de 339/2024, de 28 de febrero, de la Sección Segunda, revisando y modificando la doctrina establecida en otras sentencias de la propia Sala y Sección ha considerado que cabe la devolución de lo pagado por el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, en liquidaciones tributarias firmes, cuando en la transmisión por la que se giró la liquidación tributaria no existió incremento del valor de los terrenos y, por tanto, se pagó por una ganancia que realmente no se produjo. Se salva así el obstáculo para la devolución de lo pagado en los casos de liquidaciones firmes que no se recurrieron dentro de plazo, y que de forma dispar distintos tribunales venían resolviendo, al considerar que no existía un cauce claramente establecido en la legislación tributaria para obtener la revisión de oficio de estas liquidaciones, aunque fueran el resultado de haber aplicado una ley inconstitucional. Considera que en estas situaciones existe vulneración del principio de capacidad económica y de prohibición de confiscatoriedad, garantizado por el artículo 31.1 de la Constitución

Española, y que la propia Carta Magna impone que se dejen sin efecto, en todo cuanto sea posible, ya que son efectos de la aplicación de una ley inconstitucional. Se asevera que, como no existe ninguna limitación de efectos en la declaración de inconstitucionalidad de la sentencia de la STC 59/2017, las liquidaciones firmes por este impuesto, aunque sean de fecha anterior a esta sentencia, cuando no hubo incremento de valor de los terrenos son nulas. Se reconoce que, en este supuesto, el artículo 217.1 de la Ley General Tributaria permite la revisión de oficio de estas liquidaciones firmes, pues, aunque la redacción de la Ley General Tributaria no es explícita en acoger estos casos como supuestos de nulidad de pleno derecho, la propia Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional permiten calificar de nulas estas liquidaciones, y el conjunto de estas normas constitucionales habilitan para acudir a la revisión de oficio.

IV

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y ÓRGANO COMPETENTE PARA AUTORIZAR EL USO SOCIAL DE LAS INSTALACIONES DE COLEGIOS PÚBLICOS

En el **Dictamen 413** el Consell Jurídic Consultiu emitió su parecer, a petición de un ayuntamiento, sobre dos cuestiones relacionadas con el uso social de las instalaciones de colegios públicos, sean de titularidad municipal o autonómica.

La primera tenía por objeto determinar cuál es la administración pública y, en concreto, el órgano que dispone de la competencia para la autorización del uso social de dichas instalaciones en los supuestos en que se pretendan desarrollar, fuera del horario escolar, las actividades programadas por el propio centro escolar o por alguna asociación de madres y padres del alumnado (AMPA) del propio centro, o las actividades que se organizan conjuntamente por las AMPAs de algunos o de todos los centros escolares del municipio, por otras asociaciones o personas ajenas al centro escolar o por el propio ayuntamiento.

La segunda de las cuestiones se refiere a la existencia o no de diferenciación entre la autorización del uso social de instalaciones del centro escolar y la autorización para la realización de la actividad concreta que se pretenda llevar a cabo en dichas instalaciones. Es decir, si se trata de dos autorizaciones distintas o si es suficiente con obtener solo una de ellas.

1) Competencia para la autorización del uso social de instalaciones de centros docentes públicos

Sobre la primera de las cuestiones planteadas, el Consell Jurídic Consultiu, tras analizar la normativa, estatal y autonómica que resulta de aplicación, llega a las siguientes conclusiones:

a) Los edificios y las instalaciones de los centros educativos públicos, podrán ser utilizados para fomentar su uso social, autorizando la realización de

actividades educativas, culturales, artísticas o deportivas que no impliquen obligaciones jurídicas contractuales, fuera del horario escolar.

El uso social de los centros públicos no tiene que interferir, dificultar o impedir las actividades ordinarias del centro dentro del horario escolar.

Los Directores de los centros facilitarán a los ayuntamientos el programa general de actuación del centro y los ayuntamientos comunicarán al presidente del Consejo Escolar las actividades y horarios programados.

Tienen preferencia las asociaciones de madres y padres del alumnado para la utilización de los espacios del centro sobre la que pueda realizar cualquier otra asociación u organización ajena a la comunidad escolar.

b) El uso social de los centros educativos necesariamente debe ajustarse a un procedimiento cuya determinación corresponde a la conselleria que ostente las competencias en materia de educación.

c) La determinación del órgano competente para autorizar el uso social de los centros dependerá de quién sea la persona o el órgano que solicite tal autorización:

1.- Supuestos en que la competencia para la autorización corresponde al Director o Directora del centro escolar.

- Actividades organizadas por el propio centro.
- Actividades organizadas por organizaciones de la comunidad escolar.
- Actividades organizadas por asociaciones constituidas a tal fin.
- Actividades organizadas por otro centro docente (en este caso, con previa comunicación al ayuntamiento correspondiente).

2.- Supuestos de mera comunicación al Director o Directora del centro.

No es necesaria la autorización, bastando la mera comunicación previa al Director o Directora del centro, en los siguientes casos:

- Reuniones de profesores y profesoras, de asociaciones de alumnos y alumnas, de asociaciones de padres y madres y de personal administrativo y de servicios.
- Actividades de carácter social que organice el ayuntamiento.

En este segundo caso los ayuntamientos comunicarán a la Presidencia del Consejo Escolar las actividades y horarios programados, una vez que los Directores o Directoras de los centros hayan establecido el calendario general de actuaciones del centro.

3.- Supuestos en que corresponde a los ayuntamientos la competencia para la autorización del uso social.

- Actividades organizadas por entidades, personas físicas o jurídicas sin ánimo de lucro u organismos ajenos a la comunidad escolar.

En estos casos la solicitud se presenta al ayuntamiento el cual programará la actividad previa comunicación al director del centro.

De estas actividades se debe dar conocimiento al Director Territorial en su respectivo ámbito territorial.

2) Autorización para la actividad a realizar en instalaciones de centros docentes públicos

Respecto de la segunda de las cuestiones objeto de la consulta, el dictamen señala que el procedimiento para la utilización fuera del horario escolar de las instalaciones de los centros docentes es independiente y distinto del procedimiento que se deba seguir para obtener la autorización que resulte exigible para poder realizar la concreta actividad de que se trate.

Consecuentemente, el dictamen considera que, para realizar una actividad en un centro escolar fuera del horario escolar, se debe solicitar la autorización para el uso del centro (en su caso, realizar la comunicación), de acuerdo con lo que ya se ha dicho y, además, obtener todos aquellos permisos que exija la normativa aplicable según la materia de que se trate.

El dictamen finaliza destacando lo que dispone el artículo 4.6 del Decreto 143/2015 por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos:

“Sin perjuicio del cumplimiento de las demás normas que les sean de aplicación, en particular las relativas a seguridad ciudadana, se excluyen expresamente del ámbito de este reglamento:”

(...)

Las actividades recreativas y espectáculos públicos que se realicen en el marco de actuaciones formativas, educativas o escolares, sean o no regladas, realizadas en centros de carácter académico o similar”.

Por ello, se considera que las actividades realizadas en el marco de actuaciones formativas, educativas o escolares se hallan exentas del régimen regulado por el referido Decreto.

V

EL RESTABLECIMIENTO DEL EQUILIBRIO ECONÓMICO Y EL ALCANCE DEL RIESGO Y VENTURA ASUMIDO POR EL CONCESIONARIO DE SERVICIOS PÚBLICOS

El **Dictamen 498** se pronunció sobre una consulta facultativa formulada por un ayuntamiento en relación con el reequilibrio económico en un contrato de concesión de servicios cuyo objeto era la gestión y explotación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio.

La cuestión se planteó como consecuencia de la petición de la empresa contratista que pretendía el restablecimiento del equilibrio económico de la concesión con la adopción de diversas medidas, como el incremento tarifario, la compensación económica con cargo a los presupuestos municipales o una compensación con cargo al canon anual. La razón que justificaba la ruptura del equilibrio económico, según la empresa, era el incremento excepcional y desmesurado de los costes eléctricos debido a la situación económica mundial.

1) Reequilibrio económico e invariabilidad de los contratos

Para dar respuesta a la cuestión planteada, el dictamen, tras exponer la legislación que resulta aplicable a dicha clase de contratos públicos, lleva a cabo un análisis, con carácter general, de dos aspectos fundamentales de la contratación administrativa, el reequilibrio económico y la inalterabilidad de los contratos administrativos.

a) Reequilibrio económico

El dictamen destaca que el mantenimiento del equilibrio económico de las concesiones administrativas es un principio básico de toda figura concesional, citando la Sentencia de 21 de febrero de 1998, reiterada en la Sentencia de 19 de septiembre de 2000, en la que se afirma que la expresión equilibrio económico-financiero de la concesión es un concepto jurídico indeterminado cuyo único significado consiste en la búsqueda, en la medida de lo posible, de ‘una igualdad entre las ventajas que se conceden al concesionario y las obligaciones que le son impuestas’, ventajas y obligaciones que ‘deben compensarse para formar parte de la contrapartida entre los beneficios

probables y las pérdidas previsibles', para lo cual se deben seguir criterios de legalidad derivados de datos contrastados y reales, no conjeturas que pueden resultar razonables desde una perspectiva puramente particular.

b) Invariabilidad de los contratos

El Consell señala que es un principio general en la contratación administrativa la asunción por el contratista del riesgo derivado de las contingencias que se definen en las normas de contratación pública, que se basan en la consideración de que la obligación del contratista es una obligación de resultados y no de actividad o de medios.

De manera que, del mismo modo que, cuando por circunstancias sobrevenidas se incrementan los beneficios del contratista, la administración no puede reducir el precio, cuando por circunstancias sobrevenidas disminuye el beneficio calculado, o incluso se producen pérdidas, también son de cuenta del contratista, que no podrá exigir un incremento del precio o una indemnización.

2) Mecanismos que exoneran del principio de riesgo y ventura

Señala el dictamen que únicamente es posible sustraerse al principio de riesgo y ventura a través de los mecanismos legales de revisión de precios, "*ius variandi*", "*factum principis*" y fuerza mayor y del mecanismo, de creación jurisprudencial, del riesgo imprevisible.

a) La revisión de precios

La revisión de precios es la vía ordinaria prevista en la LCSP/2017 para garantizar el equilibrio económico del contrato.

Pero el recurso a la revisión de precios exige que esté prevista y se recoja en los pliegos (artículo 103 LCSP). De lo contrario, el órgano de contratación no puede en ningún caso acudir "a posteriori" al sistema de revisión de precios que regula la LCSP en sus artículos 103 y siguientes.

b) El instituto de la fuerza mayor

El principio "*casum sentit dominus*" sólo puede ceder, en caso de fuerza mayor, cuando la obligación no pueda ser cumplida.

Los requisitos de la fuerza mayor que exige la jurisprudencia son:

- hecho imprevisible o que, previsto, sea inevitable, insuperable e irresistible
- imposibilidad de cumplimiento de una obligación previamente contraída o de nacimiento de la que pueda sobrevenir
- nexo de causalidad eficiente entre el daño producido y el evento que lo produjo.

La fuerza mayor se reserva a los contratos administrativos y, dentro de ellos, a los contratos de obras, de concesión de obras y de concesión de servicios. Su extensión a contratos distintos exige el análisis del caso concreto y, sobre todo, de lo pactado.

La ley enumera los supuestos concretos que constituyen fuerza mayor y que han de interpretarse de forma restrictiva.

Así, el vigente artículo 239 de la LCSP/2017, al que se remite el artículo 197 de la misma Ley, regula los casos de fuerza mayor en la ejecución de los contratos públicos de obras, disponiendo en el apartado 2 que *“Tendrán la consideración de casos de fuerza mayor los siguientes:*

- a) Los incendios causados por la electricidad atmosférica.*
- b) Los fenómenos naturales de efectos catastróficos, como maremotos, terremotos, erupciones volcánicas, movimientos del terreno, temporales marítimos, inundaciones u otros semejantes.*
- c) Los destrozos ocasionados violentamente en tiempo de guerra, robos tumultuosos o alteraciones graves del orden público.”*

Con arreglo a lo expuesto el incremento de los costes de ejecución en los contratos públicos no encaja dentro de los supuestos de fuerza mayor.

c) El denominado “*factum principis*”

Dicha figura exige que se produzca un hecho objetivo consistente en una actuación de la administración Pública contratante que provoque un desequilibrio económico a la contratista, lo que obliga a dicha administración a soportar los perjuicios concretos derivados de la medida administrativa adoptada al margen del contrato al que se refiere (STS 12 de julio de 1995).

Así, el artículo 258.4, de la LCSP/2007, y el actual artículo 290.4 de la LCSP/2017, disponen lo siguiente:

“Se deberá restablecer el equilibrio económico del contrato, en beneficio de la parte que corresponda, en los siguientes supuestos:

a) Cuando la Administración realice una modificación de las señaladas en el apartado 1 del presente artículo concurriendo las circunstancias allí establecidas.

b) Cuando actuaciones de la Administración Pública concedente, por su carácter obligatorio para el concesionario determinaran de forma directa la ruptura sustancial de la economía del contrato”.

De lo anterior se desprende que el “*factum principis*” ha de ser imputable a decisiones o actuaciones de la administración contratante que condicionan el régimen económico del contrato, debiendo darse, en todo caso, una relación de causalidad entre la medida y el perjuicio sufrido por el contratista.

d) La Potestad de modificación o *ius variandi*

Es la prerrogativa de la administración de modificar unilateralmente los contratos administrativos, prevista en los artículos 190, 203 a 205 y 290 de la LCSP/2017. Se trata de un privilegio que necesariamente ha de tener un carácter excepcional.

El órgano de contratación tiene atribuida por el artículo 190 de la LCSP la prerrogativa de modificar el objeto del contrato, cuando éste, en los términos inicialmente pactados, no responde a las necesidades de aquélla y, por ende, al interés público que subyace en toda contratación.

e) Doctrina del riesgo imprevisible

La aplicación de la doctrina del riesgo imprevisible como causa de la ruptura del equilibrio económico de los contratos administrativos ha sido admitida por la jurisprudencia, si bien con criterios restrictivos con la finalidad de no desvirtuar el principio de riesgo y ventura que rige la contratación pública.

Los requisitos que se exigen jurisprudencialmente son:

- un cambio extraordinario e imprevisible de las circunstancias en el momento de ejecutar el contrato respecto de las que se tuvieron en cuenta al celebrarlo

- la quiebra del equilibrio económico del contrato, es decir, una excesiva onerosidad que haga peligrar la continuidad del servicio.

El derecho a una compensación está vinculado, en definitiva, a la necesidad de restablecer el equilibrio económico del contrato cuando ha sido gravemente alterado por circunstancias ajenas al contratista extraordinarias y anómalas, de carácter imprevisible, inevitables de acuerdo con un estándar medio de diligencia.

No basta la mera existencia de una divergencia entre las previsiones económicas iniciales y los costes finales, que entran dentro del riesgo que debe asumir el contratista.

La teoría del riesgo imprevisible tiene un carácter restrictivo y subsidiario: el riesgo y ventura sólo cede ante una alteración sobrevenida de las circunstancias de tal índole que quiebre el equilibrio económico financiero contractual por su excesiva onerosidad, por su imposible compensación mediante la revisión de precios cuando así esté pactada y por suponer una frustración completa de los presupuestos contractuales.

3) Emisión del informe preceptivo por parte de la Oficina Nacional de Evaluación

Finalmente, en el dictamen se hace referencia al artículo 333 de la Ley 9/2017 (LCSP). Dicho precepto regula la Oficina Nacional de Evaluación como órgano colegiado integrado en la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, que fue creado con la finalidad de analizar la sostenibilidad financiera de los contratos de concesiones de obras y contratos de concesión de servicios.

El apartado 3 del citado artículo 333 dispone que *“La Oficina Nacional de Evaluación, con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales, evacuará informe preceptivo en los siguientes casos:*

a) Cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros y se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de

la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.

b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros”.

Añade el apartado que “Asimismo, informará los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, en los casos previstos en los artículos 270.2 y 290.4 respecto de las concesiones de obras y concesiones de servicios que hayan sido informadas previamente de conformidad con las letras a) y b) anteriores o que, sin haber sido informadas, supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos previstos en estas, siempre y cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros”.

La emisión de informe por parte de dicha Oficina resulta preceptivo, entre otros supuestos y como se recoge en los distintos informes emitidos por dicho Organismo (informe 23004, entre otros), en relación con las propuestas de restablecimiento del equilibrio económico de un contrato de concesión de servicios en los que proponga una aportación pública a la explotación.

La exigencia de dicho informe resulta aplicable a las Corporaciones Locales, según dispone el apartado 3 del citado artículo 333 de la Ley de Contratos del Sector Público.

VI

OMISIÓN DE TRÁMITES DE CONSULTA PREVIA, INFORMACIÓN Y AUDIENCIA EN LA TRAMITACIÓN DE DECRETOS LEGISLATIVOS Y, ESPECÍFICAMENTE, EN TEXTOS REFUNDIDOS

En el **Dictamen 534**, a solicitud de la conselleria competente en materia de vivienda, se analizó el procedimiento instruido para la elaboración de un proyecto de Decreto Legislativo del Consell. En concreto, el proyecto de Decreto legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Vivienda de la Comunitat Valenciana.

En el referido dictamen se aborda la cuestión del régimen y las excepciones a los trámites de consulta previa, información y audiencia como garantías de la participación ciudadana en la elaboración de normas, cuando se trata de normas que, por su carácter técnico (textos refundidos), pueden pretender esa excepción o remitir tales trámites a la ley de delegación, siempre en el marco normativo propio de la Comunidad valenciana. Es esta especificidad, la de las exigencias de participación ciudadana en el caso de textos refundidos, la que añade algunos matices a la doctrina asentada en el dictamen 606/2022 de nuestra institución consultiva, en el que se basa en gran medida.

La moderna doctrina del constitucionalismo ha contribuido notablemente a precisar las exigencias de lo que conocemos como democracia participativa, entre las que subraya la necesidad de desarrollar procedimientos e instituciones que fomenten y aseguren esa participación ciudadana. Tal exigencia de participación ciudadana como elemento de legitimidad democrática se incorporó, como es sabido, a la Constitución española de 1978. Como recordó esta institución consultiva en el mencionado dictamen 606/2022, esa exigencia de garantía de participación ciudadana conecta asimismo con el principio de pluralismo político: *“no hay democracia sin pluralismo. En efecto, una de las características principales de la democracia reside en la posibilidad que ofrece debatir mediante el diálogo y sin recurrir a la violencia en aquellas cuestiones que plantean las diferentes corrientes de opinión, incluso cuando estas molestan o inquietan» (según el entendimiento y las palabras del Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, contenidas en la Sentencia de 30 de junio de 2007)... este principio democrático que*

presupone la participación ciudadana no solo se proyecta en el ámbito de la vida política sobre las diversas confrontaciones electorales, sean generales, autonómicas y locales, sino también sobre otros mecanismos de participación, entre los que podemos mencionar los referéndums, las consultas populares no referendarias, que pueden ser de ámbito autonómico o municipal e, incluso, otras fórmulas o mecanismos de participación que pueden habilitarse por el legislador, tanto estatal como autonómico, que podrán alcanzar desde instrumentos de información administrativa y de asesoramiento hasta trámites de participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de planes, de programas o de disposiciones de carácter general, y todo esto sin perjuicio que en este supuesto se pueda incluir su seguimiento y un control-auditoría- por parte de la ciudadanía, de tipo participativo”.

Es pertinente recordar las dos referencias básicas sobre participación ciudadana en nuestro texto constitucional: el principio constitucional recogido en el artículo 9.2, que obliga a los poderes públicos a facilitar la “*participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”, y el derecho de participación consagrado en el artículo 23: “*Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal*”.

De conformidad con estos dos preceptos, la exigencia de participación de los ciudadanos como requisito de legitimidad democrática incluye la participación ciudadana, no sólo indirectamente, mediante la representación política de la soberanía popular en el Parlamento, sino también mediante otros mecanismos que la garanticen en todo el proceso de toma de decisiones y, por tanto, también en los procedimientos de elaboración de las normas.

De modo más específico, hay que recordar los dos preceptos constitucionales relativos a la participación de los ciudadanos en la producción normativa. De un lado, el artículo 87.3 de la Constitución, sobre la iniciativa popular en la presentación de proposiciones de ley, y, de otro, el que resulta más pertinente a los efectos de esta observación, el artículo 105 a), que reenvía a una regulación legal “*la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten*”.

En todo caso y en lo que se refiere a la participación de los ciudadanos en el diseño y aprobación de las normas, conviene tener presente que tal

participación ciudadana debe garantizarse en las diferentes etapas del iter normativo. Por esa razón, la participación ciudadana en la producción normativa, como elemento crucial del proceso democrático, exige en primer lugar información pública y accesible para los ciudadanos. Pero no se detiene en ese imprescindible nivel del conocimiento, sino que requiere asimismo que se garantice su presencia en el momento consultivo previo a la elaboración de la norma y en el deliberativo.

Pues bien, una de las principales novedades introducidas en nuestro ordenamiento jurídico en virtud de lo dispuesto en el artículo 105 a) del texto constitucional lo constituyen las disposiciones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJ), orientadas a incrementar y desarrollar esa participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas.

Más en particular, la Ley 39/2015 trata de garantizar la participación ciudadana mediante los trámites de consulta, información y audiencia relativos a las normas, de forma tal que los ciudadanos dispongan de la información necesaria sobre ellas, los problemas que se pretenden resolver con la iniciativa normativa en cuestión, la necesidad y la oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias y además puedan pronunciar su opinión al respecto. A ese objetivo se encaminaba la redacción del artículo 133 de la LPAC, que establecía con carácter preceptivo el trámite previo de consulta pública y añadía los trámites de audiencia e información pública, así como un régimen de excepciones.

La Sala Segunda de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, en su sentencia 108/2023, de 31 de enero y en aplicación del criterio de prevalencia de la ley especial sobre la general, ya estableció la excepción al régimen establecido en el artículo 133 LPAC. En efecto, en ese fallo precisó que no resulta exigible seguir el trámite de consulta pública previsto en el artículo 133.1 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), como trámite previo al procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales establecido en el artículo 17 Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. Parte el Tribunal Supremo de la premisa de que el primer párrafo del artículo 133, en su primer inciso, que establece la obligatoriedad de una consulta pública («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se

sustanciará una consulta pública») es básico, al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución Española, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, y, como tal, aplicable también a las Administraciones Locales. Pero inmediatamente señala que la Ley Reguladora de las Haciendas Locales constituye una legislación especial y que *“no ofrece duda la relación de ley especial por razón de la materia, frente a la regulación general de la potestad reglamentaria local, contenida en la legislación de régimen local”*. Afirma en este sentido que *“esta condición de procedimiento establecido por una ley especial por razón de la materia, al amparo de la Disposición Adicional Primera, 1ª LPAC, determina que sean de aplicación las normas específicas del procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales, contenidas actualmente en el art. 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (TRLHL), tanto respecto a la no exigencia de trámites previstos en la LPAC, como es la consulta pública previa del art. 133.1 LPAC, como respecto a los tramites adicionales o distintos que se prevén en el TRLHL”*.

Pero fue más decisivo el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, en los fundamentos jurídicos 7 b) y 7 c) de su sentencia 55/2018, de 24 de mayo de 2018. En efecto, en el primero de ellos, declaró contrario al orden constitucional de competencias, entre otros, el artículo 133 de la ley 39/2015, en la medida en que tiene aplicación en las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas, por cuanto invade “las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes”. Es importante subrayar, como lo hace la Sentencia del Tribunal Constitucional, que este pronunciamiento no comporta la nulidad de tales artículos, en la medida en que “tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas”.

Establecido ese criterio, en el fundamento jurídico 7c) se declara lo siguiente: “el artículo 133, en sus apartados primero, primer inciso («Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública») y cuarto, primer párrafo, contiene normas con parecido tenor que pueden reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (artículo 149.1.18 CE), aplicables en cuanto tales a

la elaboración de reglamentos autonómicos. Las demás previsiones del artículo 133 descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas. Procede, en consecuencia, declarar que los artículos 132 y 133 —salvo el primer inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado cuarto— de la Ley 39/2015 son contrarios al orden constitucional de competencias, resultando por ello inaplicables a las Comunidades Autónomas. *Tampoco en este caso la declaración de la invasión competencial conlleva la nulidad, habida cuenta de que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia en el presente proceso*” (la cursiva es nuestra).

En lo que se refiere al marco autonómico en materia de participación ciudadana en la producción normativa, hemos de tener en cuenta, además, lo que se dispone en la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana y en concreto lo dispuesto en el artículo 54.1, letra d), que señala: *“En la elaboración de las políticas públicas y de las normas, debe prevalecer el principio de participación, que refuerce la interacción con organismos autonómicos y locales y la sociedad civil”*.

A partir de ese marco normativo, de incuestionable coherencia constitucional, se ha producido un desarrollo que afecta al alcance y a los canales de participación de la ciudadanía en la actividad de la Administración (aunque el análisis se ciñe a la Administración General del Estado), también en la tarea de elaboración normativa, lo que incluye la necesidad de encontrar fórmulas de codecisión y corresponsabilidad.

Un sector de la doctrina ha denunciado cómo, en la práctica administrativa, cabe detectar una tendencia que llevaría consigo cierta desnaturalización del trámite de consulta, cuya razón de ser era disponer de elementos previos a la elaboración del borrador de las disposiciones normativas para poder recibir propuestas sobre su orientación inicial y sobre la necesidad y oportunidad, o no, de la norma. De no ser así, carecería de sentido diferenciar este trámite de los de audiencia e información. Pero, *de facto*, el trámite de consulta se realiza muy frecuentemente con la referencia a un borrador por parte de la Administración a lo que contribuye cierta inercia de la praxis de la Administración, que suele contar con un borrador para prever los contenidos mínimos a regular, así como también la frecuente existencia de acuerdos

previos pactados con las organizaciones y entidades del sector (lo que exige que se parta de un primer texto sobre el que se negocia), unido a la existencia de prioridades de carácter técnico o incluso político, y todo ello sin olvidar que suelen existir obligaciones derivadas de la trasposición de directivas europeas o de compromisos internacionales.

Como se ha destacado desde el comienzo de este apartado, este Consell Jurídic Consultiu ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los mencionados trámites de información, audiencia y consulta en diferentes dictámenes, y en particular en el mencionado Dictamen 606/2022 de 21 de octubre, relativo al Anteproyecto de Ley de la Generalitat, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana. En ese dictamen nos pronunciamos en estos términos: *“respecto de la participación ciudadana en la elaboración de normas y planes prevista en los artículos 14 a 16, entendemos que la regulación del trámite de audiencia ciudadana previsto en el artículo 16 puede confundirse con el trámite de información pública previsto en determinados procedimientos, por ejemplo, en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales. Para evitar este inconveniente solo habría que reseñar que el trámite de audiencia ciudadana tiene que realizarse al mismo tiempo que el trámite de información pública en aquellos procedimientos en los que este sea preceptivo”*.

En todo caso, como también se señaló en este dictamen, la finalidad de los tres trámites en cuestión parece exigir que se lleve a cabo expresamente una valoración o respuesta a las contribuciones y alegaciones que se hayan producido en esos trámites: en concreto, en el caso de la Generalitat, como señala el precitado dictamen 606/2022 de esta institución consultiva, es la Dirección general de participación ciudadana el organismo a quien corresponde emitir el informe sobre los resultados de los trámites de consulta, información y audiencia y esa exigencia se reitera con carácter general en el apartado i) del artículo 16 de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de la Generalitat, de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunidad Valenciana.

Lo cierto es que, como ha señalado la doctrina, cabría interpretar que los trámites de consulta, audiencia e información no se relacionan sólo con la exigencia de participación de los ciudadanos, sino también con el requisito de transparencia o publicidad (aunque existe una indiscutible conexión entre ambos). Así, en realidad, la información pública como tal, concretada en el deber de publicación en la web, no tendría como objetivo directo la participación ciudadana, sino sólo la transparencia de las decisiones;

mientras que la consulta previa y audiencia sí que serían mecanismos a través de los cuales cual se realiza en el primer caso, o se invita o estimula - en el segundo-, la participación de los ciudadanos, no sólo a los directamente afectados (los contemplados en el trámite de consulta previa) sino también a cualquier persona u organización, a fin de recabar y obtener todas las aportaciones posibles (en el trámite de audiencia).

No deja de ser relevante, en cualquier caso, como también ha señalado un sector de la doctrina, el hecho de que el desarrollo de las nuevas tecnologías contribuye a diluir las diferencias entre estos tres trámites de participación ciudadana y permitiría entenderlos como un requisito general de existencia de un procedimiento de información pública, habida cuenta también de que el requisito enunciado en el artículo 105 a) de la Constitución puede entenderse también como de alcance general y no sólo como un régimen exclusivo de los ciudadanos directamente “afectados”. Esa misma interpretación conduce a que una parte de la doctrina entienda que la finalidad del trámite de consulta previa puede asegurarse también, de forma no ya subsidiaria sino alternativa, a través de los dos trámites de información y audiencia, de modo que la omisión del trámite de consulta previa no sería de suyo una “inobservancia trascendente” que invalidaría el procedimiento.

Ahora bien, en lo que se refiere al dictamen que comentamos en estas observaciones a la memoria de 2023, el dictamen 534/2023, de julio, recaído sobre el proyecto de Decreto legislativo del Consell para la aprobación del texto refundido de la Ley de Vivienda de la Comunitat Valenciana, hay que tener en cuenta ante todo la relevancia del carácter de texto refundido que tenía el proyecto de Decreto legislativo en cuestión.

En efecto, como señalamos en el dictamen, la elaboración de un texto refundido es una tarea básicamente de carácter técnico jurídico. Y esa condición, como se advierte expresamente, *“podría convertir en menos relevante la participación pública, al tratarse de una actividad de análisis sobre los contenidos que han de ser refundidos y sobre la mejor manera, en su caso, de aclararlos, armonizarlos al objeto de reinsertarlos en el ordenamiento de una forma más congruente y armónica con el resto de preceptos y normas que integran el ordenamiento y, además, sin alterar el mandato dado por el legislador. El alcance de la delegación legislativa limita, por tanto, las aportaciones o sugerencias que, en su caso, pudieran realizar los ciudadanos o colectivos interesados”*.

Nuestro Tribunal Constitucional, en su Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, indicó que la delegación al legislador para realizar refundición de textos normativos permite “*introducir normas adicionales y complementarias a las que son estrictamente objeto de refundición, siempre que sea necesario para colmar lagunas, precisar su sentido o, en fin, lograr la coherencia y sistemática del texto único refundido*”; ello sin olvidar lo que también precisó el mismo Tribunal en la Sentencia 194/2000, esto es, que el texto refundido no puede suponer innovación normativa, porque su función es meramente la de sustituir las normas objeto de la tarea de refundición. Ahora bien, el mismo Alto Tribunal, en su sentencia 166/2007 de 4 de julio, dejó claro que la función de un texto refundido no consiste en la tarea mecánica de formular un mero sumatorio de textos normativos precedentes. Al contrario, comporta un juicio de fondo sobre su interpretación sistemática y permite la explicitación de normas complementarias a las que son objeto de la refundición, con el fin de colmar lagunas y, en todo caso, le habilita para llevar a cabo una depuración técnica de los textos legales a refundir, aclarando y armonizando preceptos y eliminando discordancias y antinomias.

Se han pronunciado en sentido análogo diferentes dictámenes del Consejo de Estado. Así, el dictamen 2515/2004, sostiene que la delegación legislativa al Ejecutivo habilita para efectuar “*algunas alteraciones en el texto literal de los preceptos objeto de refundición, en la medida en que sea necesario para clarificar una redacción unitaria del texto legal unificado, si bien con el límite de no establecer nuevos preceptos jurídicos que no estén ya expresamente incluidos en los textos legales que se refunden. Se trata, como ha señalado en otras ocasiones este Consejo, de una labor técnica, que puede suponer una cierta tarea de interpretación e integración de posibles lagunas y antinomias, pero que ha de carecer de cualquier alcance innovador y que sólo se justifica en razón de la propia coherencia del texto normativo*”. Más específicamente, el dictamen 1.736/2007 establece el ámbito en el que se debe realizar la tarea de refundición de textos, un argumento desarrollado a su vez en el dictamen 906/2008, en el que el Alto Órgano Consultivo del Estado se pronuncia del siguiente modo: “*los reales decretos legislativos, en su modalidad de textos refundidos, tienen la finalidad de recoger en una sola norma un conjunto de disposiciones dispersas, con dos efectos distintos, a saber: uno derogatorio y otro, mantenedor o, en su caso, actualizador. El efecto derogatorio comporta que aquellas disposiciones cuyo contenido queda incorporado a la nueva norma quedan abrogadas como tales, pues su contenido queda incorporado al nuevo texto. El efecto conservador y, en su caso actualizador, se concreta en que las normas que son refundidas siguen formando parte plena del*

ordenamiento jurídico al quedar insertas en el nuevo texto. La Constitución permite en su artículo 82.5 que, si el legislador así lo dispone, el Gobierno pueda, no ya transcribir sin más las normas que deben refundirse, sino actualizar, aclarar y armonizar las mismas, esto es, depurarlas a fin de asegurar su coherencia, de suerte que el texto refundido final que se ofrezca resulte completo y sistemático”.

Nuestro dictamen 534/2023 hace hincapié en las tesis precedentes, al sostener que la tarea que se encomienda al legislador al llevar a cabo un texto refundido no es la de una mera recopilación mecánica, sino que ha de tener en cuenta el criterio de interpretación sistemática de las normas refundidas que exige un examen de su contenido, un esfuerzo de armonización y esclarecimiento interpretativo. El resultado supone con frecuencia la introducción de modificaciones que pueden ser relevantes no sólo para quienes tienen la función técnica de aplicar esas normas, sino para los propios ciudadanos, directamente afectados o no.

Pues bien, precisamente esa consideración es la que pone de relieve que resulta relevante la participación ciudadana, a través de los trámites de consulta previa, información y audiencia a los ciudadanos, respecto al texto refundido que se propone aprobar, tal y como subraya el dictamen, aunque sea pertinente tener en cuenta el carácter técnico de la norma en cuestión; en el caso objeto del dictamen 534/2023 de nuestra institución consultiva, un texto refundido. Cabe recordar, desde luego, que el Consejo de Estado se ha vuelto a pronunciar recientemente (en sus dictámenes 137/2024 y 249/2024) sobre las excepciones al trámite de consulta previa al señalar que se puede prescindir de ese trámite cuando se trata de “normas presupuestarias u organizativas”, o “cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia”.

En el mismo sentido y con mayor precisión si cabe, se pronuncia nuestro Tribunal Supremo: así, en la reciente Sentencia 481/2024, de 31 de enero, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, recaída en el recurso interpuesto contra el RD 668/2022 de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas, recurso en el que se alega que en la tramitación de tal Real Decreto se omitieron trámites esenciales establecidos en el artículo 133 de la Ley de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), lo que comportaría su nulidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 47.2 de la misma LPACAP, habida cuenta de que no se concedió el trámite de

consulta. En esta Sentencia se reafirma la doctrina asentada en decisiones anteriores (STS 108/2023; STS 1453/2023) sobre la necesidad de una interpretación restrictiva de las excepciones habilitadas en el artículo 133 LPACAP respecto a los trámites que aseguran la participación ciudadana, porque “prescindir del trámite de consulta pública y de audiencia constituye una excepción a la regla general y en cuanto tal, debe encontrar una base sólida en alguna previsión legal, que en ningún caso podrá interpretarse extensivamente”. Como señala esta jurisprudencia, los requisitos enunciados en el artículo 133 son de carácter cumulativo, aunque el primero de ellos es condición *sine qua non* para entrar en la consideración del régimen excepcional: es decir, que para validar la excepción deberá tratarse en primer lugar de una norma presupuestaria u organizativa. El Alto Tribunal precisa que si no se cumple esta condición ya no cabe la excepción. Pero añade que ha de cumplirse otro requisito: el que deriva de que la norma en cuestión no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una norma”. Por esa razón, la STS 481/2024 estima que se ha producido la causa de nulidad por omisión del trámite de consulta pública y estima el recurso.

Lo cierto es que el trámite de audiencia e información se aborda en el dictamen 534/2023 desde una perspectiva algo diferente. En efecto, nuestra institución consultiva se pronuncia expresamente en contra de la convalidación, por Resolución de la persona titular de la Conselleria consultante, de 24 de febrero de 2023, de todas las actuaciones del procedimiento de elaboración del texto refundido realizadas bajo la habilitación anterior, caducada el 31 de diciembre de 2021 (casi un año antes de la nueva delegación legislativa efectuada por la ley 8/2022). La tesis que se sostiene es que esta delegación legislativa efectuada por la Ley 8/2022 no constituye una prórroga, ni una ampliación del mandato concedido por la Ley 3/2020, sino una nueva habilitación de delegación legislativa y, por tanto, no cabe la convalidación o conservación automática, total y absoluta, de los trámites realizados en relación con la elaboración de un texto refundido que se tramitó amparado en la anterior delegación legislativa, caducada el 31 de diciembre de 2021.

Lo que nos interesa subrayar a los efectos de la presente observación a la memoria es que el dictamen 534/2023 se refiere de forma expresa a la necesidad de garantizar específicamente para cada norma los trámites de participación pública, por cuanto sostiene que la tramitación del decreto legislativo objeto del dictamen tiene un cauce procedimental propio e

independiente de las normas objeto de refundición. Y por ello no considera suficiente el hecho de que la Ley 8/2022 por la que se modificaron las leyes objeto del nuevo del texto refundido fuera objeto en su día de los trámites de consulta pública e información pública: así, concluye, es preciso que tales trámites se garanticen en la tramitación del Decreto legislativo objeto del dictamen. Todo ello sin perjuicio de que, una vez establecido que se trata de una delegación legislativa nueva, que requiere procedimiento específico y no simplemente prórroga del anterior, se justificara la omisión específica de estos trámites por las razones acordes con lo reiterado por el Consejo de Estado en los dictámenes que hemos citado y especialmente en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo 481/2024, de 31 de enero.

VII

LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES PARA IMPLANTAR Y REGULAR LA CARRERA PROFESIONAL DE SUS EMPLEADOS

En el **Dictamen 540** el Consell Jurídic Consultiu se pronunció, dando respuesta a una consulta realizada por un ayuntamiento, sobre la competencia de las entidades locales para implantar la carrera administrativa horizontal mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria derivada del artículo 133.2 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana

En otras palabras, el Consell Jurídic Consultiu emitió su parecer sobre la siguiente cuestión: si la regulación de la carrera profesional en el ámbito local exige la previa aprobación por el Consell de la Generalitat de una disposición reglamentaria que desarrolle lo dispuesto en el artículo 133.2 de la Ley 4/2021, de Función Pública Valenciana (LFPV), o si, por el contrario, las entidades locales son competentes para llevar a cabo el desarrollo reglamentario de dicha ley.

La autoridad consultante hizo referencia a la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana nº 242/2022, de 23 de marzo, que declara la obligación de un ayuntamiento de proceder a la aprobación de un reglamento regulador de la carrera horizontal. En dicha sentencia se declara:

"(...) El art. 17 del TREBEP dispone que las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto podrán regular la carrera horizontal de los funcionarios de carrera , y en ese orden de cosas, el art. 117 de la Ley 10/2010 , en su número 2º ordena que al objeto de la regulación de la "carrera profesional" "... reglamentariamente se establecerá un sistema de grados de desarrollo profesional , regulándose los requisitos y la forma de acceso a cada uno de los grados, así como las retribuciones asignadas a los mismos. Con carácter general, la progresión será consecutiva". Es claro que nos hallamos ante una previsión de rango de ley

que obliga a dictar disposición reglamentaria que establezca un sistema de grados de desarrollo profesional. No es potestativo, por tanto, frente a lo que se afirmó de contrario en la instancia, en cuanto a obligación de regulación, sin que la circunstancia de que no se establezca plazo para ello sea obstativa de esa apreciación...”

El dictamen dio respuesta a la cuestión formulada indicando que, en la medida en que no exista un pronunciamiento del Tribunal Supremo o del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana en sentido contrario, y en línea con el mandato que recoge la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana nº 242/2022, cabe interpretar que las entidades locales ostentan potestad reglamentaria para regular la carrera profesional de su personal funcionario con fundamento en el artículo 133.2 de la LFPV (anterior artículo 117 de la Ley 10/2010), siempre que su contenido respete los contornos establecidos en esta materia en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP) y en la normativa autonómica, constituida, actualmente, por la Ley 4/2021 (LFPV).

1) Competencia reconocida a las entidades locales de la Comunitat Valenciana en materia de regulación de la carrera profesional horizontal del personal funcionario

Para llegar a la referida conclusión se analiza en el dictamen, en primer lugar, la normativa reguladora de la competencia de las entidades locales de la Comunitat Valenciana para la regulación de la carrera profesional horizontal, ex artículo 133.2 de la Ley 4/2021 (LFPV).

La carrera profesional como derecho individual de los empleados públicos se integra en la materia “régimen estatutario de los funcionarios públicos” del artículo 149.1.18 CE, sobre la que el Estado dispone de la competencia exclusiva para establecer las bases. Dichas bases se recogen actualmente en el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP).

Por cuanto se refiere a los funcionarios públicos, el TREBEP dispone, en su artículo 6, que *“En desarrollo de este Estatuto, las Cortes Generales y las asambleas legislativas de las comunidades autónomas aprobarán, en el*

ámbito de sus competencias las leyes reguladoras de la Función Pública de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas”.

Por su parte, el artículo 17 del mismo TREBEP dispone que las “*leyes de Función Pública*” que se dicten en desarrollo de este Estatuto regularán la carrera profesional del funcionario público.

A ello debe añadirse que, en el párrafo 2 de la Disposición Final Cuarta del TREBEP, se señala que “*Lo establecido en los Capítulos II y III del Título III, excepto el artículo 25.2, y en el Capítulo III del Título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto*”. El Capítulo II del Título III del TREBEP regula la Carrera Profesional, concepto genérico que aglutina una serie de medidas entre las que se encuentra la carrera profesional horizontal.

De esta forma, en relación con la carrera profesional de los funcionarios públicos se exige por el TREBEP un previo desarrollo mediante “Ley de Función Pública” de las Comunidades Autónomas, de la carrera profesional. Se trata de una “reserva de ley” tal como se desprende también de determinadas resoluciones judiciales, como la Sentencia nº 1055/2009, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

Con arreglo a la previsión contenida en los artículos 6 y 17.1 del TREBEP, Les Corts aprobaron la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de ordenación y gestión de la función pública valenciana y posteriormente la Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Generalitat Valenciana, de la Función Pública Valenciana (LFPV) que mantiene la regulación de la carrera profesional de los empleados públicos en los términos de la anterior Ley 10/2010.

El apartado 2 del artículo 133 de la Ley 4/2021 dispone que “*reglamentariamente se establecerá un sistema de grados de desarrollo profesional, regulándose los requisitos y la forma de acceso a cada uno de los grados, así como las retribuciones asignadas a los mismos. Con carácter general, la progresión será consecutiva*” (precepto idéntico al anterior artículo 117 de la Ley 10/2010).

En relación con el término “reglamentariamente”, la carrera profesional se ha desarrollado por Decreto 211/2018, de 23 de noviembre, del Consell, únicamente en relación con el personal funcionario de la Administración de

la Generalitat (anterior Decreto 186/2014, de 7 de noviembre), excluyéndose expresamente al personal de las entidades locales en su artículo 3.2.e).

2) Reconocimiento de la potestad reglamentaria de las entidades locales para regular la carrera profesional de su personal funcionario

La cuestión que, por tanto, se plantea es determinar si las entidades locales tienen potestad para regular reglamentariamente por sí mismas la carrera profesional de su propio funcionariado.

El parecer del Consell Jurídic Consultiu es favorable al reconocimiento de la potestad reglamentaria de las entidades locales para regular la carrera profesional de su personal funcionario. Y ello con base en las razones que a continuación se exponen:

En primer lugar, se afirma que el Consell de la Generalitat, pese a lo dispuesto en el referido artículo 18.f) de la Ley 5/1983, no monopoliza el ejercicio de la potestad reglamentaria. El orden constitucional de distribución de competencias en materia de función pública se basa en el reconocimiento de tres ámbitos normativos que corresponden a la legislación básica del Estado (artículo 149.1.18ª CE), a la legislación de desarrollo de la Comunidad Autónoma, en nuestro caso, de la Comunitat Valenciana (Ley 4/2021), y, en un tercer nivel, a la normativa local.

En segundo lugar, y con base en el artículo 6, y más concretamente, el artículo 17 del TREBEP, que remiten para el desarrollo de la carrera profesional de los funcionarios públicos a las “leyes de función pública”, el Consell estima que el desarrollo y concreción de la carrera profesional del personal funcionario debe hacerse, en primer lugar, por ley autonómica (reserva de ley), lo que ya ha tenido lugar, en la Comunitat Valenciana, mediante la anterior Ley 10/2010 y la vigente Ley 4/2021, de Función Pública Valenciana.

En tercer lugar, se recuerda que las entidades locales, según prevén los artículos 137 y 140 de la CE, gozan de autonomía "*para la gestión de sus respectivos intereses*". La autoorganización de los entes locales se encuentra situada en la médula de la autonomía local, como resulta según se infiere de lo dispuesto en los artículos 20 y 32 de la LRBRL y en el artículo 6.1 de la Carta Europea de Autonomía local.

En cuarto lugar, se recuerda que la propia exposición de motivos de la anterior Ley 10/2010 ya puso de relieve cuál fue la voluntad del legislador autonómico al señalar –en relación con la carrera profesional- que *“El texto no sólo introduce las modalidades enunciadas en la normativa básica estatal, sino que las dota de contenido, dejando, no obstante, a las diferentes administraciones públicas de la Comunitat Valenciana, la elección de las más idóneas de acuerdo con sus necesidades organizativas”*; voluntad legislativa de la que no parece haberse separado el legislador de la Ley valenciana 4/2021.

Asimismo, se señala que el artículo 3.1 del TREBEP/2015 efectúa un llamamiento expreso a la autonomía local, al señalar que *“El personal funcionario de las entidades locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, con respeto a la autonomía local”*.

Por su parte, el artículo 14 de la vigente Ley valenciana 4/2021 dispone que *“Las competencias que la presente ley atribuye a los órganos de la Administración de la Generalitat, deberán entenderse referidas a los correspondientes órganos de las Instituciones Estatutarias de la Generalitat a las que se refiere el artículo 20.3 del Estatut d’Autonomia de la Comunitat Valenciana, administraciones de las entidades locales y universidades públicas situadas en el territorio de la Comunitat Valenciana, que tengan atribuidas las mencionadas competencias en materia de personal, de conformidad con la normativa vigente”*. Este precepto supone que las competencias del Consell para la implantación de la carrera profesional en relación con su personal deben entenderse atribuidas a los órganos competentes de las entidades locales para su personal.

Por otro lado, la Disposición Final Tercera de la Ley 4/2021 no reserva expresamente al Consell de la Generalitat el desarrollo reglamentario de la carrera profesional horizontal, como sí lo ha hecho en relación con otras materias.

Finalmente, este Órgano consultivo estima que la regulación contenida en la Ley 4/2021, LFPV, en los artículos 132 y 133, constituye una regulación suficiente que, respetando la autonomía de cada entidad local, asegura una cierta homogeneidad en la aplicación de la carrera profesional horizontal.

En definitiva, por todas las razones expuestas, el Consell Jurídic Consultiu considera que, habiendo dado el legislador autonómico cumplimiento a la reserva de ley efectuada por los citados artículos 6 y 17 del TREBEP, garantizando la necesaria homogeneidad mediante los criterios establecidos en los artículos 132 y 133 de la LFPV, los entes locales pueden regular la carrera profesional de su empleados públicos, cumpliendo la advertencia expresa del respeto a la autonomía local que hace el artículo 3.1 del propio TREBEP.

VIII

CUESTIONES QUE PLANTEA LA CELEBRACIÓN DE UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS ENTRE FUNDACIÓN PÚBLICA Y PERSONA VINCULADA A ELLA POR UN CONTRATO DE ALTA DIRECCIÓN

El **Dictamen 640** se emitió en respuesta a la petición formulada con carácter facultativo por la Diputación de Alicante sobre la contratación, realizada por una Fundación, como Director de Orquesta, de la misma persona que ostenta el cargo de Director Artístico de dicha Fundación.

La Fundación, dependiente de la Diputación Provincial de Alicante y, por lo tanto, perteneciente a su sector público instrumental, está sujeta a lo establecido en el Real Decreto 424/2017 de 28 de abril, por el que se regula el régimen jurídico de control interno de las entidades del Sector público local.

En desarrollo de ese control interno se llevó a cabo la Auditoria de Cumplimiento del ejercicio 2020, en el que se constataba que el puesto del Director de Orquesta no se encuentra dotado en la plantilla de personal de la Fundación y se ha adjudicado de forma directa al Director Artístico de la Fundación, según acuerdo del Patronato. Por tanto, los dos puestos de director artístico y director de orquesta recaen en la misma persona: el primero, vinculado a la Entidad por contrato de alta dirección y cuyo coste figura en el capítulo de gastos de personal y, el segundo, por adjudicación directa de contrato de prestación de servicios cuyo coste figura en el capítulo de gastos por bienes y servicios.

En la consulta se planteaba si el contrato de alta dirección (Director Artístico) debía modificarse con el fin de incluir en el mismo el desempeño de los dos puestos, es decir, también el de adjudicación directa por contrato de prestación de servicios (Director de Orquesta).

Asimismo, se planteaba si, en el caso de tener la consideración de personal, el puesto a cubrir debería figurar en la plantilla de personal, con su consignación presupuestaria y proceder a su dotación mediante procedimiento que cumpla

con los requisitos establecidos en la normativa aplicable; o si, en el caso de tener la consideración de prestación de servicio (al tratarse de un servicio recurrente de la Fundación de un importe superior a 15.000 euros), procedería su contratación de acuerdo con lo establecido en la Ley de Contratos del Sector público.

1) Cuestiones planteadas en la consulta

El Consell, tras el análisis de la legislación aplicable, así como de diferentes informes aportados con la consulta, realiza las siguientes consideraciones:

a) No asignación de nuevas funciones

El nombramiento del Director artístico de la Fundación como Director Titular de la Orquesta en conciertos no puede interpretarse como un supuesto de asignación de nuevas funciones al cargo de Director artístico.

Considera el dictamen que ello supondría una modificación sustancial de las características del puesto del Director artístico, que afectaría al proceso de selección que se realizó en su día para su nombramiento como tal, dado que el nombramiento como Director-Titular de Orquesta comportó que el Patronato acordase todos los encargos de dirección de la citada Orquesta, con las oportunas “remuneraciones”, en favor del Director-Titular de dicha Orquesta.

b) Adjudicación directa de un contrato de servicios

Por otra parte, considera el dictamen que el Acuerdo del Patronato de adjudicación del cargo de Director-Titular de la Orquesta de la Fundación a la misma persona que ostentaba el cargo de Director Artístico de la Fundación constituye un supuesto de adjudicación directa de un contrato de servicios de carácter artístico con los consiguientes encargos de dirección de la citada Orquesta, que han sido “remunerados” al interesado, previa emisión y presentación de factura, y cuyo coste figura en el capítulo de gastos por bienes y servicios de la Fundación.

La adjudicación de la condición de “Director-Titular de Orquesta” implicó, en definitiva, la adjudicación de un contrato privado de los regulados en la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público, que debió regirse, en cuanto a su preparación y adjudicación, por la legislación de contratos públicos.

En la medida en que los encargos realizados por el Patronato no estaban circunscritos únicamente a la cesión de derechos de propiedad intelectual, sino que conllevaban la dirección de la Orquesta en cada concierto, existía el encargo de unos servicios respecto de los que el director de la orquesta recibía, en definitiva, “un beneficio económico”, de forma directa o indirecta, quedando dicho contrato sujeto a la LCSP/2017.

Consecuentemente, la adjudicación de la condición de Director-Titular de Orquesta por Acuerdo del Patronato conllevó encargos remunerados por parte de la Fundación, lo que hubiera exigido la celebración de un contrato privado de servicios, con sujeción a lo establecido en la Ley 9/2017, LCSP. O, en su caso, la previa modificación del puesto de director artístico con convocatoria pública, o la creación de un nuevo puesto en la relación de personal de la Fundación.

2) Otras cuestiones objeto de consulta

En el dictamen se da respuesta a otras cuestiones que también plantea el nombramiento del Director Artístico de la Fundación como Director de Orquesta.

a) Aplicación de los principios de publicidad y concurrencia al contrato de Director de Orquesta

El Consell expone, en primer lugar, que la Fundación es un poder adjudicador que no tiene la consideración de administración pública (conforme a lo que dispone el artículo 3 en relación con el artículo 336 de la LCSP/2017). Por ello, considera que su contratación se rige por lo establecido en el Título I del Libro III de la LCSP (artículos 316 a 320), de los que se desprende para los PANAP la sujeción a las normas establecidas en las secciones 1ª y 2ª del Capítulo I del Título I del Libro II, respecto a los contratos sujetos a regulación armonizada (SARA) y los contratos no SARA.

Por otro lado, en relación con la contratación de los servicios de Director de Orquesta, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que todo contrato celebrado por un poder adjudicador que no tiene la consideración de administración pública tiene el carácter de privado.

Además, aun cuando hubiese sido celebrado por una administración pública,

tales contratos tienen la calificación igualmente de contrato privado, al tener por objeto “la creación e interpretación artística y literaria y los de espectáculos”, con arreglo al artículo 25 de la LCSP.

Así pues, la contratación de los servicios de Director de Orquesta por parte de la Fundación constituye un contrato de servicios de carácter privado, atendiendo a la condición subjetiva de la Fundación, y de conformidad con lo establecido en el artículo 25.1, letra a) de la citada Ley 9/2017, sujeto, en la fase de preparación y adjudicación, a la Ley 9/2017, LCSP, en los términos establecidos en el artículo 26.2 de la citada Ley.

La posibilidad de optar, en el marco de la LCSP/2017, por un contrato menor, por un procedimiento negociado sin publicidad, o, por el contrario, tener que acudir a la concurrencia y licitación pública, dependerá del importe y de cómo se configure la prestación del servicio de director de la Orquesta.

En definitiva, fuera de los supuestos del contrato menor y del procedimiento negociado sin publicidad del artículo 168. a) 2º de la LCSP/2017, el contrato privado de director de orquesta debe someterse a los principios de publicidad y concurrencia que rigen la contratación pública, con arreglo a lo establecido en el artículo 1 de la Ley 9/2017, LCSP.

b) Posible nulidad de los encargos realizados sin sujeción a la normativa de contratación pública

Recuerda el Consell que en sus dictámenes ha mantenido la existencia de causa de nulidad en los supuestos en los que concurra cualesquiera de las causas de nulidad establecidas en el artículo 38 de la LCSP/2017, entre las que se encuentra, por remisión, la omisión del procedimiento legalmente establecido, ex artículo 47.1 de la Ley 39/2015, LPAC, y, por tanto, de las formalidades exigidas por la normativa de contratación pública, en garantía de los principios de igualdad, publicidad y concurrencia competitiva.

Asimismo, recuerda que ha mantenido la procedencia de la revisión de oficio como técnica jurídica para afrontar las contrataciones irregulares, con el fin de proceder al pago de los servicios realmente realizados a satisfacción del órgano de contratación.

Y que siempre debe partirse de la premisa de que, producida la prestación de un servicio, debe evitarse que se produzca un enriquecimiento o beneficio en

favor del órgano de contratación injustificado, existiendo la obligación de pagar a la contratista la prestación efectivamente realizada.

Se recuerda, finalmente, que no obsta a la aplicación de la técnica de la revisión de oficio el hecho de que se trate de una Fundación Pública, es decir, de un poder adjudicador que no es administración pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 41, apartado 2, de la Ley 9/2017, LCSP: *“A los exclusivos efectos de la presente Ley, tendrán la consideración de actos administrativos los actos preparatorios y los actos de adjudicación de los contratos de las entidades del sector público que no sean Administraciones Públicas, ... La revisión de oficio de dichos actos se efectuará de conformidad con lo dispuesto en el apartado anterior”*, que remite a lo *“establecido en el Capítulo I del Título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”*.

c) Posible incompatibilidad de percepción de retribuciones por ejercicio de dos puestos de trabajo en el sector público

El dictamen recuerda que el régimen jurídico de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas viene determinado en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que persigue la dedicación del empleado público a un solo puesto así como la neutralidad e independencia en el desempeño de sus funciones.

La citada Ley establece un mismo régimen jurídico en relación con el personal cuya delimitación se halla descrita en el artículo 2, en el que se incluye al personal de las fundaciones del sector público (artículo 2.1, g). Por su parte, el artículo 19, apartado f) de la referida Ley 53/1984 señala que queda exceptuada del régimen de incompatibilidades de la citada Ley, entre otras, *“La producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas, siempre que no se originen como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios”*.

El Consell entiende que, dado que la adjudicación del contrato o encargo de director de Orquesta se realizó en el marco de una relación de servicio o empleo, no resulta de aplicación la excepción del citado artículo 19, apartado f) de la Ley 53/1984.

IX

LAS RETRIBUCIONES DE LOS FUNCIONARIOS EN PRÁCTICAS EN LA ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA PROCEDENTES DE UNA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN EL ÁMBITO DE LA COMUNITAT VALENCIANA

La consulta formulada por un ayuntamiento que fue objeto del **Dictamen 817** se planteó con el fin de resolver las dudas jurídicas que entraña la situación de un funcionario interino de dicho ayuntamiento que preste servicios como personal en prácticas en la Administración Autonómica Valenciana, en concreto, sobre cuál de las dos administraciones viene obligada a abonar las retribuciones del funcionario nombrado en prácticas.

La cuestión planteada requería determinar, con carácter previo a su resolución, la legislación que resulta aplicable en materia de retribuciones de funcionarios en prácticas en el ámbito autonómico valenciano.

Y tras el análisis de la legislación reguladora de dicha materia, el Consell Jurídic Consultiu constata que el precepto de la ley autonómica valenciana que resultaría aplicable para determinar qué administración debe retribuir a un funcionario en prácticas que procede de otra administración no ha podido entrar en vigor. Se trata del artículo 91 de la Ley 4/2021, de 16 de abril, de Función Pública, que, por remisión de la legislación básica constituida por el artículo 26 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TREBEP) de 2015, regula el sistema retributivo de los funcionarios en prácticas de las Administraciones, organismos y entidades incluidos en su ámbito de aplicación.

Este artículo 91 de la Ley 4/2021 se halla ubicado sistemáticamente en el Capítulo III del Título VI por lo que su entrada en vigor se halla supeditada a la aprobación del reglamento de desarrollo que exige la Disposición Final Cuarta de dicha Ley.

Para dicho desarrollo el Consell de la Generalitat disponía de un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley 4/2021 y dicho plazo ha transcurrido en exceso sin que se haya dictado la disposición reglamentaria respecto del personal funcionario no docente de la Generalitat. La ausencia de desarrollo reglamentario implica que no pueda aplicarse el artículo 91 de la Ley 4/2021 al funcionario no docente en prácticas y que, por tanto, debe aplicarse, en relación con el mencionado personal funcionario no docente, y con carácter supletorio, la normativa del Estado constituida por el Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero.

En el citado dictamen, en definitiva, eran tres las cuestiones que se suscitaban:

1) Determinación de la legislación que resulta aplicable en materia de retribuciones de funcionarios en prácticas en la administración autonómica procedentes de una entidad local valenciana

El Consell señala que la norma básica en materia de retribuciones de los funcionarios en prácticas, que incluye a los funcionarios de las entidades locales, lo constituye el artículo 26 TREBEP y dicho precepto remite su regulación a la normativa de las Administraciones Públicas, constituida, en nuestro caso, por la normativa autonómica.

El artículo 3.1, letra d) de la Ley valenciana 4/2021, de 16 de abril, de Función Pública, incluye en su ámbito de aplicación a las entidades locales.

El artículo 91 de dicha Ley de la Función Pública Valenciana, cuya aplicación se extiende en virtud del artículo 3.1.d) al personal de las entidades locales, establece lo siguiente:

“1. El personal funcionario en prácticas percibirá las retribuciones correspondientes al sueldo del grupo, subgrupo o de las agrupaciones profesionales funcionariales en el que aspire a ingresar. En el caso de que las prácticas consistan en desarrollar un puesto de trabajo, debe percibir, además, las retribuciones complementarias correspondientes a este puesto.

2. El personal en prácticas que ya esté prestando servicios en la misma administración pública, organismo público, consorcio o universidad pública como funcionaria o funcionario de carrera, interino, personal laboral fijo o temporal sin perjuicio de la situación administrativa o laboral que le

corresponda, podrá optar por percibir una remuneración por igual importe a la que le corresponde hasta el momento de su nombramiento, o bien la que proceda conforme a las normas señaladas en el apartado anterior. En ambos casos, si procede, debe continuar percibiendo el complemento de carrera administrativa u otros complementos equiparables.

3. Quien esté prestando servicios en la misma administración pública, organismo público, consorcio o universidad pública como funcionario interino o contratado laboral temporal continuará percibiendo los trienios que tuviera reconocidos hasta el momento de su nombramiento como personal en prácticas”.

El anterior precepto autonómico establece una regla especial, en los apartados 2 y 3, para los supuestos en los que el funcionario en prácticas hubiera estado trabajando, hasta ese momento, para la misma administración, organismo público, consorcio, o universidad pública, en la que es nombrado funcionario en prácticas. En este caso –y solo en este–, se le permite optar, al ser la misma administración, organismo público, consorcio o universidad, entre la remuneración que viene percibiendo en su puesto de origen hasta el momento de su nombramiento como funcionario en prácticas, o bien por la remuneración que le corresponde por el desempeño del puesto como funcionario en prácticas.

Sin embargo, el artículo 91 de la Ley 4/2021 se ubica sistemáticamente en el Capítulo III del Título VI de la citada Ley y, con arreglo a la Disposición Final Cuarta de la citada Ley, dicho Capítulo III entrará en vigor *“en el momento que entren en vigor las disposiciones reglamentarias que los desarrollen, siendo aplicables hasta entonces las disposiciones vigentes que no se opongan a lo establecido en el resto de la presente ley y en el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre”.*

Así pues, por cuanto afecta a las retribuciones de los funcionarios en prácticas, mientras no se dicte la disposición reglamentaria que regule y desarrolle el citado régimen retributivo no entrará en vigor el mencionado artículo 91, lo que hasta la fecha no se ha realizado, para lo que el Consell disponía de un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de dicha Ley 4/2021 (el 20 de mayo de 2021) conforme a la Disposición Final Tercera.4 de la Ley 4/2021).

El único desarrollo reglamentario que se ha llevado a cabo de dicho Capítulo III del Título VI de la Ley 4/2021, lo constituye el Decreto 5/2023, de 27 de enero, pero su objeto es exclusivamente fijar las retribuciones del personal docente.

Para el resto de funcionarios no se ha realizado el correspondiente desarrollo reglamentario y ello determina que no pueda aplicarse el artículo 91 de la Ley 4/2021 al asunto objeto de dictamen (funcionario no docente en prácticas en la Administración de la Generalitat), por lo que lo procedente es aplicar, en relación con el mencionado personal funcionario no docente, y con carácter supletorio, la normativa del Estado en esta materia constituida por el Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero, por el que se fijan las retribuciones de los funcionarios en prácticas, cuyo artículo 2.1 reconoce en favor del funcionario en prácticas que hasta su nombramiento estuviese prestando servicios en cualquier administración pública el derecho a optar *al comienzo del período de prácticas o del curso selectivo por percibir, con cargo al Departamento ministerial u organismo público al que estén adscritos los puestos de trabajo de origen: a) Las retribuciones correspondientes al puesto que estén desempeñando hasta el momento de su nombramiento como funcionarios en prácticas, además de los trienios que tuvieran reconocidos. b) Las previstas en el artículo anterior, además de los trienios reconocidos...*”.

El artículo 2.1 del Real Decreto 456/1986 es de plena aplicación para la Administración General del Estado, y solo supletoriamente –a falta de regulación- para el resto de Administraciones Públicas (artículo 149.3 CE), pues la norma básica exige sólo las retribuciones que señala el artículo 26 del TREBEP, y se remite en lo demás a la normativa de cada administración pública. Solo la ausencia de regulación autonómica, o de su plena aplicabilidad, permitiría acudir al derecho supletorio del Estado en aquella Comunidad que no hubiera ejercitado sus competencias en dicha materia, lo que no acontece en la Comunitat Valenciana que dispone, como se ha visto, de su propia normativa -que incluye a las entidades locales radicadas en su ámbito territorial, en virtud del artículo 3.1. d) de la Ley 4/2021-, si bien pendiente, como se ha explicado, de su entrada en vigor. El Estado tiene la potestad y competencia para organizar su administración, y estas mismas normas serán supletorias de las demás Administraciones Públicas, pero si estas, en ejercicio de una competencia propia, regulan la materia, las normas estatales no tienen aplicación, pues ello sería alterar el sistema de fuentes y el reparto constitucional de competencias.

En conclusión, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, con arreglo a lo establecido en el artículo 26 del TREBEP (precepto básico), y en desarrollo de este, la normativa aplicable la constituye el artículo 91 de la Ley 4/2021, pero solo en el momento en que entre en vigor con arreglo a la Disposición Final Cuarta de la citada Ley. Hasta ese momento se aplicará, con carácter supletorio y en relación con el personal funcionario no docente, el Real Decreto 456/1986.

La falta de desarrollo reglamentario del referido artículo 91 de la Ley 4/2021 en relación con el funcionariado público no docente motivó que este Consell Jurídic Consultiu, al amparo de lo que prevé el artículo 78 del Reglamento de esta Institución, aprobado por Decreto 37/2019, de 15 de marzo, acordara elevar una Moción al Consell de la Generalitat en la que consideraba que este debería:

- O bien proceder a dictar, con la mayor brevedad posible, el reglamento de desarrollo del sistema retributivo de los funcionarios en prácticas permitiendo la aplicación del artículo 91 de la Ley 4/2021.
- O bien proponer a Les Corts la modificación de la Disposición Final cuarta de dicha Ley, aprovechando la tramitación parlamentaria de la Ley de Medidas Fiscales y de Gestión Administrativa y Financiera, con la finalidad de evitar que la ausencia de desarrollo reglamentario por parte del Consell, una vez transcurrido en exceso el plazo de los seis meses, obstaculice la aplicación y entrada en vigor del artículo 91 de la Ley 4/2021, máxime cuando este precepto legal prevé un régimen específico en esta materia y contiene los elementos suficientes para su aplicación, incluso, sin necesidad de desarrollo reglamentario.

Así las cosas, en el dictamen restaba por dar respuesta a las peticiones concretas que se planteaban en la consulta facultativa formulada por la entidad local consultante: cuáles son las retribuciones que deben percibir los funcionarios en prácticas y cuál es la administración que viene obligada a abonarlas en el supuesto de que el funcionario en prácticas en la administración autonómica ya esté ocupando un puesto en una administración local.

2) Retribuciones de los funcionarios en prácticas

En relación con los funcionarios en prácticas que ya estén prestando servicios remunerados en la administración como funcionarios se les permite optar en el artículo 2 del Real Decreto 456/1986, al comienzo del período de prácticas o del curso selectivo por percibir, con cargo a la administración u organismo público al que estén adscritos los puestos de trabajo de origen:

- a) Las retribuciones correspondientes al puesto que estén desempeñando hasta el momento de su nombramiento como funcionarios en prácticas, además de los trienios que tuvieran reconocidos.
- b) Las previstas en el artículo anterior, además de los trienios reconocidos. No obstante, si durante este período se desempeñara un puesto de trabajo como funcionario en prácticas, el abono de las retribuciones corresponderá al Departamento u organismo público al que esté adscrito el citado puesto de trabajo.

De esta forma, y en aplicación del referido artículo 26 del TREBEP y de los artículos 1 y 2 del Real Decreto 456/1986, si las prácticas se realizan desempeñando un puesto de trabajo el funcionario en prácticas percibirá:

- O bien las retribuciones que venía percibiendo, incluidos los trienios, en la administración de origen.
- O bien las retribuciones del puesto que desempeña en prácticas (sueldo, pagas extraordinarias, más retribuciones complementarias), más los trienios reconocidos.

3) Administración que debe abonar las retribuciones del funcionario de la administración local que ha sido nombrado funcionario en prácticas en la administración autonómica

La respuesta a dicha cuestión y mientras no resulte de aplicación el artículo 91 de la ley autonómica reguladora de la función pública, depende de si existe o no la posibilidad de ejercer el derecho de opción a que se refiere el artículo 2 del Real Decreto 456/1986, aplicable, como se ha visto, supletoriamente mientras no se produzca el desarrollo reglamentario de dicho precepto legal autonómico.

Así, si el funcionario en prácticas no ejerce la facultad de optar a que se refiere el artículo 2.1 del Real Decreto 456/1986, deberá abonar las retribuciones que le corresponda percibir a la administración a la que esté adscrito el puesto de trabajo en prácticas.

Por el contrario, si el funcionario en prácticas opta por percibir las retribuciones correspondientes al puesto que estuviera desempeñando hasta el momento de su nombramiento como funcionario en prácticas, estas deberán ser abonadas, con arreglo al citado Real Decreto 456/1986, por la administración u organismo público al que estén adscritos los puestos de trabajo de origen.

X

INAPLICACIÓN DE LA CADUCIDAD A LOS PROCEDIMIENTOS DE INTERPRETACIÓN CONTRACTUAL. MODIFICACIÓN DE LA DOCTRINA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

El **Dictamen 908** se emitió a petición de un ayuntamiento en un procedimiento sobre interpretación de un contrato que había sido adjudicado por el ayuntamiento consultante a una empresa.

Con ocasión de la emisión del dictamen sobre la cuestión planteada, el Consell Jurídic Consultiu procedió a modificar la doctrina que, hasta ese momento, había mantenido sobre el plazo de caducidad en la tramitación de los procedimientos de interpretación contractual.

1) Nueva doctrina del Consell Jurídic Consultiu sobre la inaplicación de la caducidad a los procedimientos de interpretación contractual

El Consell Jurídic Consultiu considera que, a partir de dicho dictamen, con carácter general, no resulta aplicable el instituto de la caducidad a los procedimientos de interpretación contractual.

La interpretación contractual no supone el ejercicio de potestades sancionadoras, ni de intervención o de gravamen susceptibles de producir un efecto desfavorable, tampoco estamos ante el ejercicio de una facultad o un derecho preexistente que le corresponda a un particular.

Por ello, no le resultaría aplicable el instituto de la caducidad a la interpretación de un contrato administrativo.

2) Razones que justifican el cambio de doctrina

a) Doctrina seguida por el Consell Jurídic Consultiu hasta el dictamen 908/2023.

El Consell Jurídic Consultiu con anterioridad a la emisión del Dictamen 908/2023, venía manteniendo la aplicación supletoria, a falta de normativa expresa, del plazo de caducidad de 3 meses establecido por el artículo 21.3 de la Ley 39/2015 a los procedimientos de interpretación de contrato iniciados de oficio.

Así, este órgano estimaba aplicable el instituto de la caducidad cuando el procedimiento de interpretación se había iniciado de oficio por el órgano de contratación, al implicar las facultades de interpretación del contrato una “potestad de intervención, susceptible de producir efectos desfavorables”, al ser distintos a los pretendidos por la contratista y tener una repercusión en la ejecución del contrato.

En el dictamen 55/2017 se analizaba la cuestión de la caducidad y se señalaba que *“debe advertirse que el procedimiento de interpretación de los contratos administrativos, como sucede con el procedimiento de resolución de dichos contratos, está sujeto a plazo para su resolución. Dicho plazo, por aplicación supletoria del entonces artículo 42.3 de la Ley 30 / 1992, actual artículo 21.3 de la Ley 39 / 2015, de 1 de octubre, es de tres meses, computados desde el inicio del correspondiente procedimiento.*

El efecto derivado del incumplimiento del plazo para dictar y notificar la resolución definitiva lo constituye, por aplicación del artículo 44.2 de la anterior Ley 30 / 1992 y actual artículo 25.1,b) de la Ley 39 / 2015, la caducidad del procedimiento, al implicar las facultades de interpretación del contrato una potestad de intervención, susceptible de producir efectos desfavorables, al ser distintos a los pretendidos por la contratista”.

Y analizando el caso concreto establecía que *“estimándose iniciado el procedimiento de interpretación del contrato mediante Acuerdo de la Junta de Gobierno de 6 de abril de 2016, tanto en el momento de su notificación a la contratista (13 de julio de 2016, según escrito de dicha contratista) como en el momento en que la petición de dictamen entró en el registro del presente Órgano consultivo (12 de septiembre de 2016), el procedimiento había caducado, al haber transcurrido el referido plazo de los 3 meses sin notificación de la resolución definitiva”.*

Esta cuestión, además, había sido objeto de análisis detallado en la Memoria de 2015 de este órgano Consultivo, que transcribimos parcialmente a continuación:

“A tenor del artículo 97 del Reglamento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, la Administración se halla obligada a la incoación de un expediente contradictorio, ya sea por su propia iniciativa (propuesta de oficio), ya sea a petición del contratista, en el que, previa audiencia de los interesados, deberá dictar la resolución que proceda.

(...)

...Si (en una fase previa) el contratista muestra su disconformidad, es decir, si existe oposición, será, sin duda, por considerar que tal interpretación le produce efectos desfavorables o de gravamen, con lo cual se verá abocada la Administración a iniciar de oficio el correspondiente expediente de interpretación del contrato”.

En la práctica se produce con alguna frecuencia, como ocurre en el presente caso, que, tras haber manifestado las partes contratantes sus discrepancias, no existe un acto formal de inicio del procedimiento, lo cual genera el problema interpretativo para determinar si ha existido un procedimiento propiamente dicho o si, por el contrario, se somete a decisión del órgano consultivo las distintas versiones, sin más trámites, como ocurre en el presente caso.

Por ello, ante la inexistencia de un acto formal de iniciación, decimos que el procedimiento se halla caducado, porque desde la fecha del Acuerdo de la Junta de Gobierno de 6 de abril de 2016, hasta la fecha de su notificación a la contratista (13 de julio de 2016, según escrito de dicha contratista), han transcurrido los tres meses. O sea, porque no existe actuación alguna desde la fecha del Acuerdo hasta la providencia del Presidente de la Mancomunidad, el 12 de julio de 2016”.

De esta manera hasta el dictamen 908/2023 se venía manteniendo la caducidad de los expedientes de interpretación contractual por el transcurso del plazo de tres meses desde su incoación.

b) Doctrina del Tribunal Supremo a partir de la Sentencia de 2020

Tras la Sentencia 1040/2020, de 20 de julio, del Tribunal Supremo, que fue ratificada definitivamente por la Sentencia 345/2022, de 16 de marzo, se ha modificado el criterio interpretativo seguido hasta ese momento en orden a la

no aplicación del instituto de la caducidad a los procedimientos de interpretación de contrato.

Así, en dichas resoluciones judiciales el Tribunal rechazó la aplicación de la caducidad al procedimiento de interpretación de una concesión administrativa, señalando que los contratos pueden ser interpretados *“sin que tal actuación pueda ser calificada de potestad interventora en el sentido de nuestro ordenamiento, por lo que no entra en juego el plazo de la caducidad”*, argumentando que la actividad administrativa de intervención *“es la que somete las actividades de los ciudadanos o empresas a ordenación, planificación, limitación, control u orientación por su eventual lesividad para el interés general”*.

Concretamente, en la Sentencia 345/2022, de 16 de marzo, tras las argumentaciones efectuadas por la contratista afectada en orden a la caducidad del procedimiento de interpretación de contrato, el Tribunal Supremo confirma que *“la Sala no aprecia que concurran motivos para modificar la doctrina sentada en esas sentencias. En consecuencia, con arreglo a ella, procede rechazar este motivo de impugnación esgrimido por la parte actora (y ello sin dejar de reconocer, además, las fundadas razones esgrimidas adicionalmente por la parte demandada para sustentar tal conclusión)”*.

c) Doctrina seguida por el Consell Jurídic Consultiu a partir del Dictamen 908/2023

Ante esta posición mantenida por el Tribunal Supremo en la Sentencia 1040/2020 y ratificada por el mismo tribunal en la Sentencia 345/2022, este Órgano consultivo consideró que debía modificar su doctrina relativa a la no aplicación del instituto de la caducidad a los procedimientos de interpretación de contrato, al no suponer el procedimiento de interpretación contractual el ejercicio de potestades sancionadoras, ni de intervención o de gravamen susceptibles de producir un efecto desfavorable.