



Consell Jurídic Consultiu de la
Comunitat Valenciana

MEMORIA DE 2024



Consell Jurídic Consultiu de la
Comunitat Valenciana

MEMORIA DE 2024

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, 2025

Edita: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana
Maquetación: 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 2024

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 2024 a 31 de diciembre de 2024)	18
B) Estadística de asuntos sometidos a consulta	34
IV. Funcionamiento del Consell Jurídic Consultiu	37
A) Toma de posesión de los nuevos miembros del cuerpo de letradas y letrados	37
B) Acuerdos del Consell Jurídic Consultiu	38
C) Revista Española de la Función Consultiva.....	39
D) Publicidad de la actividad del Consell Jurídic Consultiu.....	42
E) Unidad de Igualdad.....	44
F) Convenios de cooperación para la realización de prácticas formativas en el Consell Jurídic Consultiu por estudiantes universitarios	46
G) Relaciones institucionales y protocolo.....	47
V. Personal e infraestructura	57
A) Biblioteca	57
B) Tecnologías de la información y la comunicación	59
C) Gestión presupuestaria	61
D) Personal.....	61
E) Contratación	62
F) Registro	65

Segunda parte

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

Introducción	69
I. El ejercicio del derecho de opción y la declaración de excedencia voluntaria automática en los supuestos de acceso por un empleado público a otro puesto público incompatible con el que ya desempeña.....	71
II. La condición de agentes de la autoridad atribuida por la ley de movilidad al personal que ejerce funciones de policía de transportes de viajeros e infraestructuras de transportes.....	77
III. La aplicación del principio de territorialidad a los planes estratégicos de subvenciones municipales	81
IV. La legitimación activa de la Administración de la Generalitat para recurrir ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo las resoluciones dictadas por el Consell Valencià de Transparència sobre reclamaciones en materia de acceso a la información pública.....	87
V. La inviabilidad del cauce del Decreto del Consell para crear un Consejo Valenciano Consular con el fin de articular las relaciones de colaboración, cooperación y diálogo entre la Generalitat y los Cuerpos Consulares radicados en la Comunitat Valenciana.....	91
VI. La aplicabilidad del régimen jurídico de las indemnizaciones por razón del servicio a los agentes de policía local en prácticas.....	97
VII. Daño moral en reclamaciones de responsabilidad patrimonial sanitaria: legitimación activa y daño efectivo	107
VIII. Improcedencia de la revisión de oficio de la resolución de reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita en los supuestos en que la declaración de insostenibilidad de la pretensión se realiza en un momento posterior	113
IX. Competencia de las autoridades municipales en materia de vigilancia policial en áreas de vertidos de residuos	119

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La presente Memoria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, correspondiente al año 2024, fue aprobada por su Pleno en la sesión pública y extraordinaria celebrada el día 11 de junio de 2025.

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 2024**

I

COMPOSICIÓN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

a 31 de diciembre de 2024

Presidenta

Hble. Sra. D.^a Margarita Soler Sánchez

Vicepresidente

Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso

Consejeras y consejeros

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 M.^a 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 Bágüena

Sra. D.^a Teresa Vidal Martín

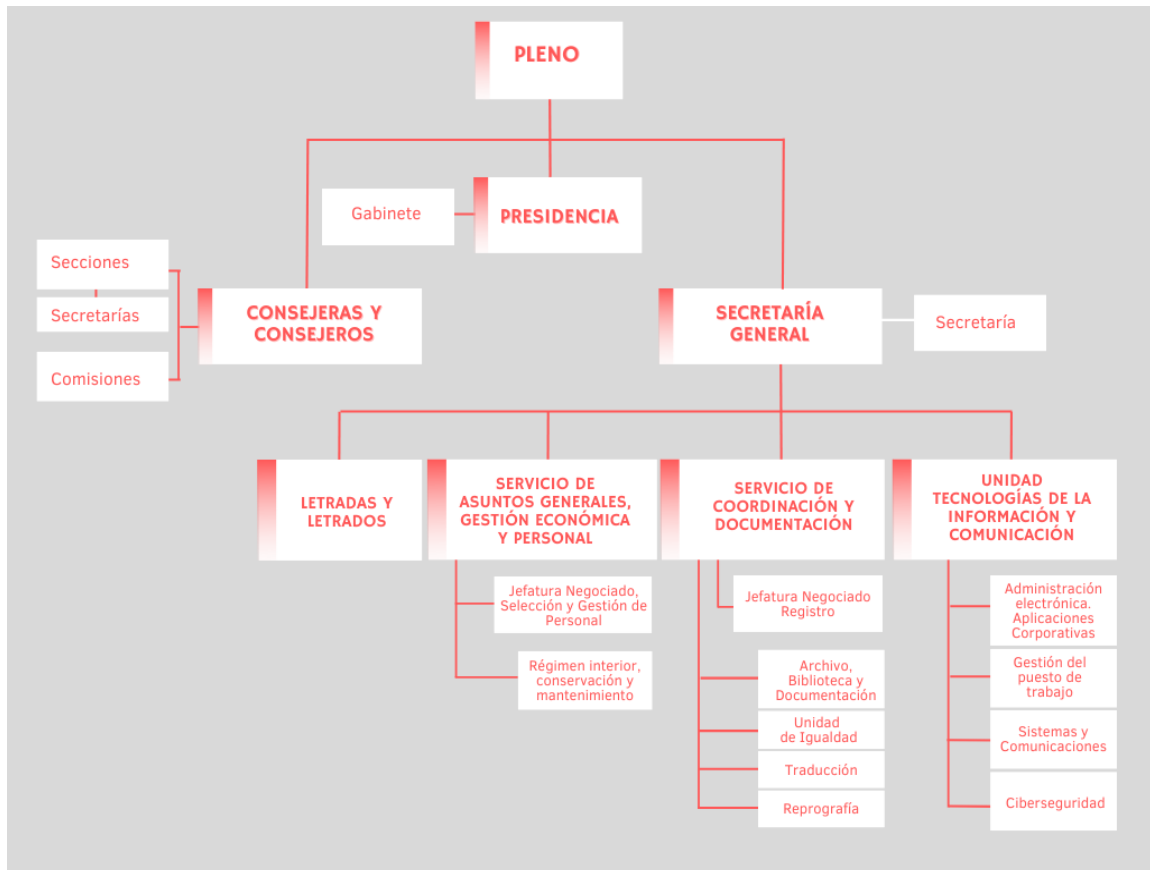
Sr. D. Juan Alberó Valdés

Sra. D.^a Claudia Omarrementeria Gimeno

Sr. D. José Hoyo Rodrigo

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
2024	844	710
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	21.487	20.910

A

ESTADÍSTICA DE ASUNTOS DICTAMINADOS (1 DE ENERO DE 2024 A 31 DE DICIEMBRE DE 2024)

I.- Dictámenes aprobados en Pleno 710¹

II.- Plenos celebrados 49

III.- Clasificación de los asuntos por Autoridad Consultante

AUTORIDAD CONSULTANTE	NÚMERO
Presidencia de la Generalitat	4
Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda	21
Conselleria de Medio Ambiente, Infraestructuras y Territorio	4
Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio	16
Conselleria de Hacienda, Economía y Administración Pública	18
Conselleria de Justicia e Interior	22
Conselleria de Educación, Cultura, Universidades y Empleo	5
Conselleria de Cultura y Deporte	3
Conselleria de Sanidad	264
Conselleria de Agricultura, Agua, Ganadería y Pesca	5
Conselleria de Agricultura, Ganadería y Pesca	9
Conselleria de Emergencia e Interior	1
Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo	3
Conselleria de Educación, Universidades y Empleo	18
Ayuntamiento de Agullent	1
Ayuntamiento de Alaquàs	2
Ayuntamiento de Albalat dels Sorells	1
Ayuntamiento de Albalat dels Tarongers	1
Ayuntamiento de Albaterra	1
Ayuntamiento de Alborache	1

¹ De los 710 dictámenes emitidos, 123 corresponden a expedientes del ejercicio 2023 y 1 al ejercicio de 2021.

Ayuntamiento de Alboraiá	1
Ayuntamiento de Alcoi	3
Ayuntamiento de Alfafar	2
Ayuntamiento de Algímia d'Alfara	1
Ayuntamiento de Alicante	13
Ayuntamiento d'Almassora	1
Ayuntamiento de Almenara	1
Ayuntamiento de Almoines	1
Ayuntamiento de Almussafes	4
Ayuntamiento de Alqueria de la Comtessa	1
Ayuntamiento de Altea	1
Ayuntamiento de L'Atzúbia	1
Ayuntamiento de Alzira	6
Ayuntamiento de Artana	1
Ayuntamiento de Aspe	1
Ayuntamiento de Barxeta	1
Ayuntamiento de Benicarló	1
Ayuntamiento de Benicàssim	1
Ayuntamiento de Benidorm	2
Ayuntamiento de Benissa	2
Ayuntamiento de Bétera	1
Ayuntamiento de Bigastro	1
Ayuntamiento de Bonrepòs i Mirambell	1
Ayuntamiento de Burjassot	3
Ayuntamiento de Calp	2
Ayuntamiento de Callosa de Segura	1
Ayuntamiento de Canals	1
Ayuntamiento de Canet d'En Berenguer	1
Ayuntamiento de Carcaixent	1
Ayuntamiento de Castalla	2
Ayuntamiento de Catarroja	1
Ayuntamiento de Castelló de la Plana	7
Ayuntamiento de Catral	1
Ayuntamiento de Chiva	3
Ayuntamiento de Cocentaina	1
Ayuntamiento de Corbera	2
Ayuntamiento de Crevillent	4
Ayuntamiento de Cullera	1
Ayuntamiento de Emperador	1
Ayuntamiento de Dénia	7
Ayuntamiento de Dolores	1
Ayuntamiento de El Campello	6
Ayuntamiento de Elx	5

FUNCIÓN CONSULTIVA

Ayuntamiento de Elda	2
Ayuntamiento de Enguera	1
Ayuntamiento de Finestrat	1
Ayuntamiento de Gandia	4
Ayuntamiento de Godella	3
Ayuntamiento de l'Elia	2
Ayuntamiento de l'Énova	1
Ayuntamiento de Formentera del Segura	1
Ayuntamiento de Ibi	1
Ayuntamiento de Jalance	2
Ayuntamiento de la Pobla de Vallbona	1
Ayuntamiento de Llíria	1
Ayuntamiento de Manises	1
Ayuntamiento de Massalavés	2
Ayuntamiento de Massamagrell	1
Ayuntamiento de Montcada	1
Ayuntamiento de Monòver	1
Ayuntamiento de Montaverner	1
Ayuntamiento de Los Montesinos	1
Ayuntamiento de Montserrat	1
Ayuntamiento de Mutxamel	1
Ayuntamiento de Nàquera	1
Ayuntamiento de Nules	2
Ayuntamiento de Oliva	7
Ayuntamiento de Ontinyent	1
Ayuntamiento de Orihuela	14
Ayuntamiento de Paiporta	3
Ayuntamiento de Parcent	1
Ayuntamiento de Paterna	1
Ayuntamiento de Petrer	2
Ayuntamiento de Picanya	1
Ayuntamiento de Piles	2
Ayuntamiento de Real	1
Ayuntamiento de Requena	1
Ayuntamiento de Riba-Roja de Túria	1
Ayuntamiento de Rocafort	2
Ayuntamiento de Sagunt	5
Ayuntamiento de San Fulgencio	3
Ayuntamiento de Sant Vicent del Raspeig	1
Ayuntamiento de Santa Pola	2
Ayuntamiento de Silla	1
Ayuntamiento de Soneja	1
Ayuntamiento de Tavernes Blanques	1

Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna	1
Ayuntamiento de Torrebaja	1
Ayuntamiento de Torreblanca	2
Ayuntamiento de Torrevieja	2
Ayuntamiento de Tuéjar	1
Ayuntamiento de Utiel	1
Ayuntamiento de València	43
Ayuntamiento de Vallada	1
Ayuntamiento de Vila-Real	1
Ayuntamiento de La Vila Joiosa	1
Ayuntamiento de La Vilavella	1
Ayuntamiento de Vilallonga	1
Ayuntamiento de Villena	2
Ayuntamiento de Vinaròs	3
Ayuntamiento de Xàtiva	1
Ayuntamiento de Xirivella	22
Agencia Valenciana Antifraude	1
Consell Valencià de Transparència	1
Consorcio de Aguas de la Marina Baja	1
Consorcio Hospital General Universitari de València	10
Consorcio Gestión de Residuos V5	1
Consorcio Provincial Bomberos de Alicante	1
Diputació Provincial d'Alacant	6
Entidad Local Menor Mareny de Barraquetes	1
Suma Gestión Tributaria-Diputación de Alicante	1
Diputació Provincial de Castelló	3
Diputació Provincial de València	1
Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo	1
IVAJ	1
Mancomunidad Hoya de Buñol-Chiva	1
Universitat d'Alacant	7
Universitat de València	6
TOTAL	710

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)	2
Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de carácter general (artículo 10.4)	56
Indemnizaciones de daños y perjuicios y responsabilidad patrimonial (artículo 10.8.a)	411
Revisión de oficio de actos administrativos (artículo 10.8.b)	134
Contratos administrativos (artículo 10.8.c)	54
Modificación de los planes de urbanismo, las normas complementarias y subsidiarias y los programas de actuación que tengan por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos (artículo 10.8.e)	18
Recursos extraordinarios de revisión (artículo 10.8.g)	5
Cualquier otra materia, competencia de la GV o de las Administraciones Locales radicadas en la Comunitat Valenciana.	1
Recurso de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional.	1
Consultas facultativas <i>(artículo 9 Ley 10/1994, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana)</i>	28
Expte. 654/2023 del Ayuntamiento de Gandía sobre cual tiene que ser la presencia de concejales y concejalas no adscritos y no adscritas en las comisiones del Pleno del Ayuntamiento.	
Expte. 847/2023 del Ayuntamiento de Oliva sobre la procedencia del reconocimiento de la compensación económica prevista en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, al personal interino que, no habiendo superado el proceso de selectivo de estabilización, ha pasado a ocupar otras plazas vacantes en la plantilla de este Ayuntamiento.	
Expte. 868/2023 del Ayuntamiento de Chirivella relativo a diversas cuestiones relacionadas con las materias de provisión de lugares de trabajo y de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas.	
Expte. 129/2024 del Ayuntamiento de València sobre la adquisición de condición de agente de autoridad del personal de EMT que realiza funciones inspectoras o	

revisoras, y sobre la naturaleza de tal condición, así como sobre los derechos y deberes inherentes a la misma y el procedimiento para adquirir expresamente tal condición.

Expte. 187/2024 del Ayuntamiento de Rocafort previa al expediente de revisión de oficio del acuerdo de desestimación de la modificación puntual número 13 del PGOU de Rocafort.

Expte. 193/2024 del Ayuntamiento de El Campello relativo a la reclamación sobre solicitud de dictamen facultativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial por caída en bicicleta como consecuencia de bache en la calzada.

Expte. 194/2024 del Ayuntamiento de Aspe sobre propuesta de adjudicación del contrato administrativo de servicios de gestión de los estacionamientos con limitación horaria.

Expte. 198/2024 del Ayuntamiento de Almussafes en relación con la aprobación del Plan Estratégico de Subvenciones 2024/2027 y si la aplicación del principio de territorialidad es correcta.

Expte. 199/2024 del Ayuntamiento de Torreblanca sobre la toma de posesión de una persona que ha superado un proceso selectivo de estabilización en este Ayuntamiento, como funcionaria de carrera en el lugar de arquitecta superior A1, y el otorgamiento de la excedencia voluntaria automática que le corresponda.

Expte. 203/2024 del Ayuntamiento de Oliva sobre si tiene que aplicar la indemnización a personal por dietas de alojamiento y manutención por la asistencia en el curso selectivo realizado en el IVASPE, a los oficiales de policía local, nuevo grupo B del TREBEP.

Expte. 221/2024 de la Conselleria de Innovación, Industria, Comercio y Turismo sobre si procede continuar la tramitación de las ayudas (dos líneas de subvención gestionadas desde la dirección General de Innovación a través de concesión directa art. 168.31.a) Ley 1/2015, de 6 de febrero, de Hacienda Pública, del Sector Público Instrumental y de Subvenciones cuya beneficiaria es la Fundación de la CV Unidad Ellis Alacant), mediante la fórmula del convenio.

Expte. 257/2024 del Consell Valencià de Transparència sobre diversas cuestiones relacionadas con las resoluciones que emite el CVT.

Expte. 272/2024 del Ayuntamiento de Alzira sobre si resulta ajustado a derecho el otorgamiento de una autorización de uso especial o preferente de un bien demanial (instalación deportiva municipal El Trinquet, al Club de Pilota Valenciana Alzira).

Expte. 281/2024 de la Agencia Valenciana Antifraude relativo a la consulta sobre límites retributivos de cargos electos.

Expte. 294/2024 del Ayuntamiento de Oliva sobre si resulta procedente la exclusión o no de una persona aspirante que no cuenta con la titulación de Grado Universitario con Máster Oficial Universitario en Género y Políticas de Igualdad, exigida en las bases de la convocatoria de ese ayuntamiento para la cobertura en propiedad de una plaza de técnico/a de Igualdad, personal funcionario, grupo A, subgrupo A2, encuadrada en la Escala de Administración Especial, Subescala Técnica Media, turno libre por el sistema de concurso oposición, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 20/2021, de 28

de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Expte. 311/2024 del Ayuntamiento de l'Atzúbia sobre duda relacionada con el expediente de requerimiento de declaración responsable de la actividad de un bar por cambio de titularidad.

Expte. 322/2024 del Ayuntamiento de Almoines sobre la procedencia del nombramiento de una persona funcionaria interina para cubrir la situación del agente de Policía Local que se encuentra en comisión de servicios.

Expte. 328/2024 de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo sobre la indemnización en relación con el incremento excepcional de los costes en la ejecución de los contratos públicos del expediente CMAYOR/2021/06Y02/267 "Servicio de limpieza de los centros públicos de la Generalitat Valenciana dependientes de la Conselleria de Educación, Universidades y Empleo" y la posibilidad, en el caso concreto que se plantea, de aplicar la figura jurídica doctrinal del riesgo imprevisible para el restablecimiento del equilibrio financiero del contratista.

Expte. 402/2024 del Ayuntamiento de Carcaixent sobre la posibilidad de encargar a AVSA la ejecución de trabajos que afectan al suministro de agua potable.

Expte. 408/2024 sobre la legalidad del procedimiento seguido para la aprobación por el Pleno del ayuntamiento, en sesión de 28/09/2023, del acuerdo sobre las normas reguladoras de las condiciones de trabajo de los empleados públicos al servicio del Ayuntamiento de La Vilavella/Convenio sobre las normas reguladoras de las condiciones de trabajo de los empleados públicos al servicio del ayuntamiento, así como la legalidad del contenido íntegro de este acuerdo/convenio.

Expte. 478/2024 del Ayuntamiento de Albaterra relacionada con la oferta de empleo público de plazas de policía local.

Expte. 482/2024 del Ayuntamiento de Almussafes sobre la aplicación correcta del periodo subvencionable de las contrataciones de las ayudas municipales a la contratación y calificación (convocatoria 2024/2025); y la posibilidad, o no, de aplicar el principio de retroactividad.

Expte. 488/2024 del Ayuntamiento de Oliva sobre sentencia contencioso-administrativa que reclasifica puestos de trabajo incluidos en proceso selectivo de estabilización.

Expte. 489/2024 del Ayuntamiento de Oliva sobre posibilidad de reconocer el grado consolidado al personal laboral.

Expte. 500/2024 del Ayuntamiento de Vinaròs en relación con si a los agentes de policía local, en prácticas, se les puede aplicar el régimen jurídico de las indemnizaciones por razón de servicios.

Expte. 537/2024 de Ayuntamiento de València en relación con la controversia competencial suscitada en el marco de la delegación instrumentada a través del Convenio de 4 de abril de 2019, actualmente prorrogado (DOGV de 17 de abril de 2024), y en relación con la acción realizada por un miembro de Colectivo Animalista, el día 15 de marzo de 2024, en la plaza de toros de Valencia.

Expte. 568/2024 del Ayuntamiento de Parcent sobre dudas del sistema videovigilancia utilizado en procedimiento sancionador de conductas de vertido de residuos.

Expte. 697/2024 del Ayuntamiento de San Fulgencio sobre consulta en relación con la responsabilidad patrimonial relativa a una promotora.

V.- Porcentaje de los dictámenes por materias

Anteproyectos de Leyes	0,28 %
Proyectos de Reglamentos	7,89 %
Indemnización de daños y perjuicios	57,89 %
Revisión de oficio de actos administrativos	18,87 %
Contratos administrativos	7,61 %
Modificación del planeamiento urbanístico	2,54 %
Recursos extraordinarios de revisión	0,70 %
Consultas facultativas	3,94 %
Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional	0,14 %
Cualquier otra materia, competencia de la GV o de las administraciones locales radicada en la Comunidad Valenciana, respecto a la que las leyes establecen la obligación de pedir el dictamen	0,14 %

VI.- Dictámenes solicitados con carácter de urgencia	42
VII.- Asuntos dejados sobre la Mesa (art. 60 Reglamento)	1
VIII.- Asuntos desechados por el Pleno (art. 58 Reglamento)	0
IX.- Asuntos retirados del Orden del día de la sesión	45

X.- Votos particulares emitidos

8

- Dictamen 119/2024, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 168/2024, aprobado por mayoría con voto particular de la consejera Ilma. Sra. D.^a Carmen Pérez Cascales.
- Dictamen 245/2024, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. Joan Carbonell Mateu, del consejero Ilmo. Javier de Lucas Martín y de la consejera Ilma. Sra. Fernanda Lapresta Gascón.
- Dictamen 370/2024, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 411/2024, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 586/2024, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 608/2024, aprobado por mayoría con voto particular del consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso.
- Dictamen 628/2024, 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 de este órgano consultivo (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 **310**, de las cuales 1 corresponde a asuntos sometidos en el año 2021, 3 a asuntos sometidos en el año 2022, 120 a asuntos sometidos en el año 2023 y 186 a asuntos del ejercicio contemplado.

De estas 310 resoluciones o disposiciones comunicadas, 292 han sido dictadas 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 94,19%.

² Hasta el 31-12-2024 se habían comunicado un total de 14.753 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	2024
Conforme con el Consell	358	464	288	258	262	314	441	176
Oído el Consell	33	40	56	45	15	15	20	10

Los datos referidos a 2024 solo incluyen las comunicaciones recibidas hasta el 31 de diciembre de 2024, faltando recibir a esa fecha 400 resoluciones de asuntos dictaminados en 2024.

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:

FUNCIÓN CONSULTIVA

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por P.L.G., mala praxis con resultado de muerte cerebral (Conselleria de Sanidad).	160/2024
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por M.T.A.F., por error diagnóstico y mala praxis (Conselleria de Sanidad).	211/2024
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por M.C., F., M.P. y G.R.M. y A.P.G., por falta de medidas de vigilancia y control tras intento suicidio (Conselleria de Sanidad).	235/2024
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por J.M.G.G. en nombre de L.M.G., por caída	166/2024
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Expedientes acumulados de responsabilidad patrimonial incoado a instancia de distintas empresas del sector del ocio y la hostelería (Conselleria de Justicia e Interior).	395/2024
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por E.P.R., por falta de medidas vigilancia tras intentos de suicidio por precipitación (Conselleria de Sanidad).	136/2024
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por J.M.Z.C., consecuencia del deficiente servicio sanitario prestado (Conselleria de Sanidad).	506/2024
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por M.C.U.G., con motivo de caída en la vía pública (Ayuntamiento de Sagunt).	599/2024
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada M.D.P.C., por retirada de medicamento sin pautar nueva dosis a paciente con patologías previas (Conselleria de Sanidad).	639/2024
Responsabilidad patrimonial extracontractual	Formulada por M.A.B.S., por defunción del paciente (Conselleria de Sanidad).	620/2024

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 2024:

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

- *Anteproyecto de Ley del voluntariado de la Comunitat Valenciana.*
- *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 declara bien de interés cultural, con categoría de monumento, el Alto Horno nº 2 de la siderúrgica de Puerto de Sagunt (Sagunt, Valencia).*
- *Proyecto de Decreto del Consell, de regulación en materia de personal de los efectos de la extinción del contrato de gestión de servicio público por concesión del Departamento de Salud de Dénia.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la aplicación de la condicionalidad y se establecen los requisitos legales de gestión y las buenas condiciones agrarias y medioambientales, que deben cumplir las personas beneficiarias que reciban pagos directos y determinadas primas anuales de desarrollo rural, en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto del Consell, de regulación de las condiciones y requisitos para la autorización de puesta en servicio de vehículos ferroviarios y tranviarios.*
- *Proyecto de Decreto del Consell, por el que se deroga el Decreto 13/2023, de 13 de febrero, del Consell, por el que se crea la Unidad Valenciana de Emergencias.*
- *Proyecto de Orden que modifica la Orden 5/2023, de 8 de marzo, de 2023 de la Conselleria Agricultura, Desarrollo Rural, Emergencia Climática y Transición Ecológica, por la que se establecen las bases reguladoras aplicables al conjunto de intervenciones incluidas en la solicitud única en el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común (PEPAC).*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para los Consejos Reguladores u órganos de gestión de las figuras de calidad diferenciada agroalimentaria de la CV y entidades asociativas gestoras de la autorización de uso de la marca CV.*
- *Proyecto de Decreto del Consell, por el que se regula la intervención de la comprobación material de la inversión de fondos públicos.*
- *Proyecto de Decreto del Consell, de regulación de los programas de vacunaciones e inmunizaciones y de sus sistemas de información.*

- *Proyecto de Decreto del Consell, por el que se modifica el Decreto 27/2023, de 10 de marzo, del Consell, por el que se regulan la tipología y el 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 Decreto por el que se modifica la disposición transitoria primera del Decreto 58/2023, de 14/04, del Consell, de ordenación del sector ganadero.*
- *Proyecto de Decreto del Consell, de regulación en materia de personal de los efectos de la extinción del contrato de gestión de servicio público por concesión del Departamento de Salud de Manises.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el proceso de admisión en los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de Educación Infantil, Educación Primaria, Educación Secundaria Obligatoria y Bachillerato y en los centros de Educación Especial en 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 Excavaciones y Sondeos.*
- *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 Piedra Natural.*
- *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 y Control de Obras de Construcción.*
- *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 Comercialización de Productos Alimentarios.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el currículum del ciclo formativo de Formación Profesional Básica correspondiente al título profesional básico en Acceso y Conservación en Instalaciones Deportivas en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas a la pesca sostenible, transformación y comercialización de los productos de la pesca y acuicultura.*
- *Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 122/2017, de 15 de septiembre, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Agencia Valenciana de Seguridad y Respuesta a las Emergencias.*
- *Proyecto de Decreto de desarrollo de la Ley 22/2018, de 6 de noviembre, de Inspección General de Servicios y del sistema de alertas para la prevención de malas prácticas en la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental.*

- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases de ayudas a inversiones en transformación, comercialización y/o desarrollo de productos agroalimentarios, en el marco del Plan Estratégico de la PAC en la Comunitat Valenciana para el periodo 2023-2027.*
- *Proyecto de Decreto del Consell, por el que se modifica el Decreto 107/2022, de 5 de agosto, por el que se establecen la ordenación y el currículum de Educación Secundaria Obligatoria y la Orden 19/2023, de 29 de junio, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, por la que se regulan los procedimientos derivados del Decreto 107/2022, de 5 de agosto, y el Decreto 108/2022, de 5 de agosto, por el que se establecen la ordenación y el currículum de Bachillerato, así como la organización y el funcionamiento del Bachillerato nocturno y a distancia en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan las indemnizaciones a percibir por las vocalías de las Juntas Arbitrales de Transporte de la Comunitat Valenciana ajenas al personal de la Administración de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto de regulación de los programas de vacunaciones e inmunizaciones y de su sistema de información.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las subvenciones destinadas al fomento de las razas autóctonas amenazadas.*
- *Proyecto de Decreto de regulación del procedimiento de selección de personal temporal estatutario sanitario de los subgrupos de clasificación A1 y A2, dependiente de la Conselleria, con competencias en materia de Sanidad.*
- *Proyecto de Orden por la que se amplía el área de prestación conjunta de La Safor para los servicios de transporte público de viajeros en automóviles de turismo.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 35/2018, de 23 de marzo, del Consell, por el que se regula la Junta Superior de Contratación Administrativa, el Registro Oficial de Contratos de la Generalitat, el Registro de Contratistas y Empresas Clasificadas de la Comunitat Valenciana y la Central de Compras de la Generalitat, y se adoptan las medidas respecto de la contratación centralizada.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la evaluación genética de las hembras de la especie bovina, ovina y caprina mediante el control oficial del rendimiento lechero y otras actividades de control lechero para determinar la calidad genética o el rendimiento de ganado.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas indemnizatorias directas para la erradicación y el control de la bacteria de cuarentena Xylella fastidiosa, en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*

- *Proyecto de Orden por la que se derogan determinadas Órdenes que van a establecer las bases reguladoras de subvenciones en el ámbito competencial de la Conselleria de Cultura y Deporte.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueba el reglamento de orden interno de la Comisión de Garantía y Evaluación de la Comunitat Valenciana establecida en la Ley Orgánica 3/2021, de 24 de marzo, de regulación de la eutanasia.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los precios públicos de los servicios académicos y administrativos universitarios.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la atención a la ciudadanía y las oficinas de asistencia en materia de registro en la Administración y el Sector Público Instrumental de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto del Consell, por el que se regula la línea específica del Fondo de Cooperación municipal para la lucha contra el despoblamiento de los municipios de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la estructura, funcionamiento y régimen de coordinación entre los distintos centros y servicios integrados en las agrupaciones sanitarias interdepartamentales (ASI) y su integración en las estrategias de salud de la Conselleria de Sanidad.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea el Consejo Valenciano Consular.*
- *Proyecto de Decreto del Consell, por el que se modifica el Decreto 30/2020, de 28 de febrero, del Consell, de regulación del Consejo Valenciano de Responsabilidad Social.*
- *Proyecto de Orden por la que se establece el programa de formación para la habilitación como buceador/a de rescate con fines de servicio público de personal bombero profesional de los Servicios de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento de las administraciones públicas de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueban los Estatutos de la Universitat Politècnica de València.*
- *Proyecto de Decreto del Consell, por el que se regula la composición y régimen de funcionamiento del gabinete técnico de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara de interés público y compatible la actividad de profesor sustituto al servicio de las universidades públicas valencianas.*
- *Proyecto de Orden por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones para la realización de actividades y proyectos destinados a la protección y defensa de los animales y a la conservación de la biodiversidad animal, protección del medio ambiente y mejoras en el hábitat, en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.*

- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para llevar a cabo los distintos proyectos y operaciones a través de los cuales se implementan las estrategias de desarrollo local seleccionadas en su ámbito territorial.*
- *Proyecto Decreto del Consell, por el que se modifica el Decreto 200/2022, de 25 de noviembre, por el que se regula la responsabilidad social de las entidades valencianas.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas de compensaciones complementarias y ayudas para la reposición de los animales en explotaciones de ganado bovino, ovino y caprino, como consecuencia del sacrificio obligatorio de ganado en ejecución de programas oficiales de erradicación de enfermedades.*
- *Proyecto de Orden de modificación de la Orden 5/2023, de 8 de marzo, sobre bases reguladoras aplicables al conjunto de intervenciones incluidas en la solicitud única en el Plan Estratégico de la Política Agrícola Común (PEPAC).*
- *Proyecto de Decreto del Consell, por el que se crean y regulan los premios "Premis Turisme Comunitat Valenciana".*
- *Proyecto de Orden BBRR de la concesión de subvenciones para la integración cooperativa agroalimentaria en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de ayudas para la cooperación en el marco de las intervenciones para el desarrollo rural del plan estratégico de la PAC 2023-2027.*
- *Proyecto de Decreto de modificación del Decreto 61/2006, de 12 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento de la Junta de Expurgo de Documentos Judiciales y se crea el Fondo Histórico Judicial de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Régimen Jurídico de las Viviendas de Protección Pública de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden de la Conselleria de Sanidad por la que se derogan varias Órdenes de bases reguladoras de subvenciones de este departamento.*
- *Proyecto de Decreto del Consell, por el que se regula el Registro Sanitario de Establecimientos Alimentarios Menores de la Comunitat Valenciana y se establecen las condiciones de suministro de alimentos entre establecimientos menores y su elaboración en viviendas privadas.*
- *Proyecto de Orden de la Conselleria de Emergencias e Interior, por la que se regulan los horarios de espectáculos públicos, actividades recreativas, actividades socioculturales y establecimientos públicos, para el año 2025.*

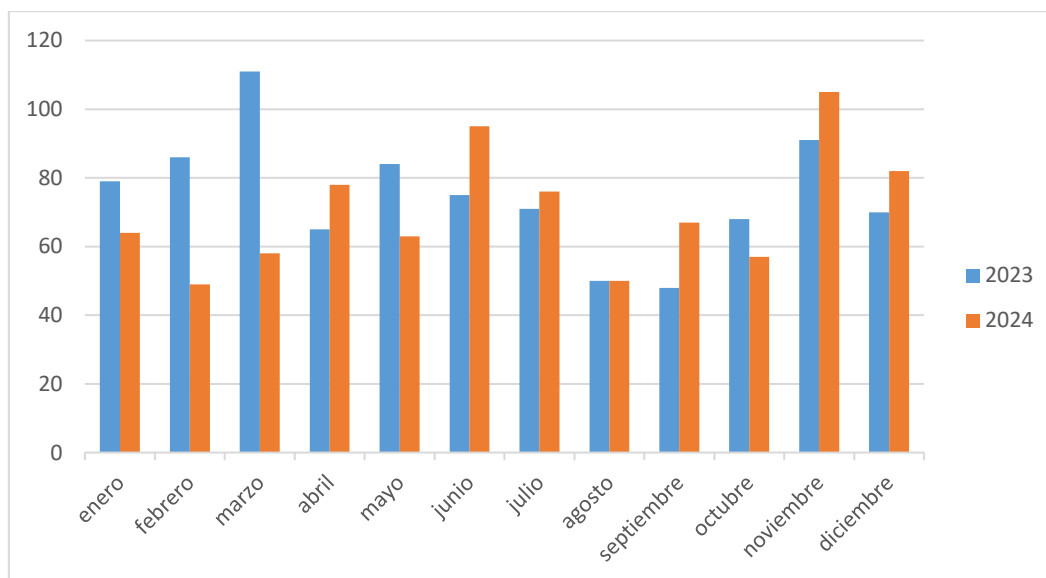
B

ESTADÍSTICA DE ASUNTOS SOMETIDOS A CONSULTA

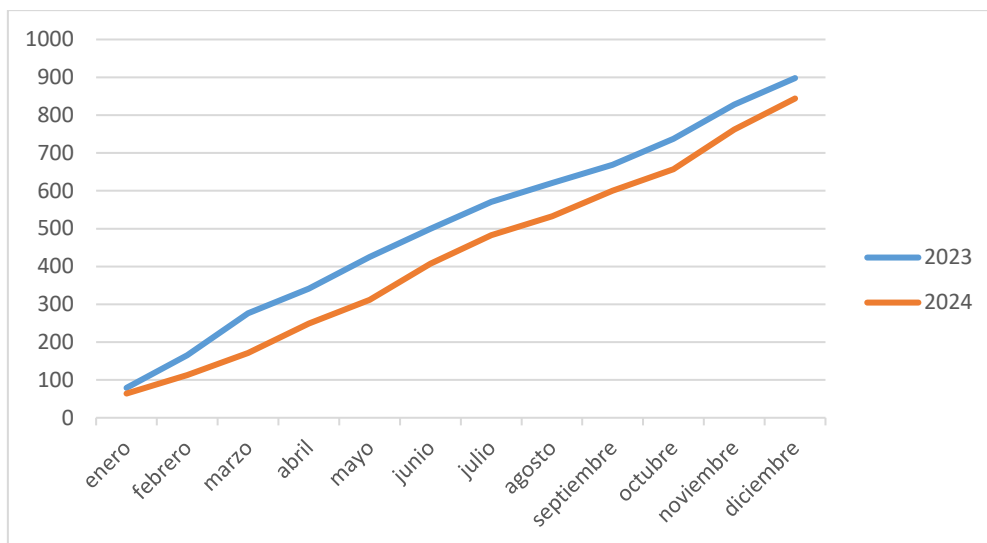
I.- Peticiones de dictamen (844).

Durante el año 2024 han tenido entrada en este Consell Jurídic Consultiu un total de **844** peticiones de dictamen, frente a las **898** solicitudes demandadas en el año 2023.

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 42

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 28

De este número, en 24 casos se cumplimentó la petición de antecedentes durante el ejercicio quedando, por tanto, 7 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 2024.

La cantidad mínima reclamada ha sido de 9.255,56 € (nueve mil doscientos cincuenta y cinco euros con cincuenta y seis céntimos) en el asunto que fue objeto del Dictamen 283/2024 Expediente 234/2024, a pesar de que la cuantía mínima a partir de la cual la consulta a este Consell Jurídic Consultiu se considera preceptiva es la de treinta mil euros (30.000). No obstante ello, esta Institución considera que, si la Administración recaba su parecer en un

FUNCIÓN CONSULTIVA

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 5.732.018,22 € (cinco millones setecientos treinta y dos mil dieciocho euros con veintidós céntimos), en el asunto que fue objeto del Dictamen 395/2024, Expediente 347/2024.

IV

FUNCIONAMIENTO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

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

A

TOMA DE POSESIÓN DE LOS NUEVOS MIEMBROS DEL CUERPO DE LETRADAS Y LETRADOS

El 6 de febrero, en el Salón de Actos de la sede de este Consell, tuvo lugar el acto público de toma de posesión de los nuevos miembros del Cuerpo de letradas y letrados de la Institución, D. Juan Alberó Valdés y D.^a Claudia Elena Omarrementería Gimeno.

El acto fue presidido por la presidenta junto con los consejeros y consejeras y el secretario general y contó con la asistencia de la letrada mayor y del resto de los miembros que integran el Cuerpo de letradas y letrados.





B

ACUERDOS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

De los diversos acuerdos que fueron adoptados durante el año 2024 por los distintos órganos del Consell Jurídic Consultiu, cabe destacar, por su relevancia, los siguientes:

- 1) En la sesión de 15 de mayo, el Pleno aprobó las bases y el programa que habían de regir el segundo proceso selectivo, a desarrollar durante el año 2025, de tres plazas de letrados y letradas incluidas en la Oferta de Empleo Público que había sido aprobada por el Pleno en el año 2023. El contenido de las bases y el programa fue acordado con las organizaciones sindicales más representativas en el ámbito de la Generalitat en la reunión de la Mesa negociadora celebrada el día 13 de mayo.
- 2) En la sesión celebrada el 19 de junio, el Pleno acordó modificar su acuerdo, de 26 de julio de 2023, por el que se crea el Sistema Interno de Información del Consell Jurídic Consultiu para la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción, se aprueban sus Normas reguladoras y se designan las personas integrantes de la Comisión Responsable del Sistema Interno del Consell Jurídic Consultiu, designando como nuevo vocal suplente de dicha comisión, en

sustitución de D. Juan M^a Paredes Arquiola, al letrado D. Juan Albero Valdés.

- 3) Previa deliberación por el Pleno, en sesión de 3 de julio, la presidenta, el 5 del mismo mes, aprobó la Resolución por la que se crea la Sede Electrónica y el Registro Electrónico del Consell Jurídic Consultiu y se aprueba su Reglamento de funcionamiento.
- 4) Previa deliberación por el Pleno, en sesión de 18 de diciembre, la presidenta, por Resolución del día 27 de dicho mes, aprobó el Plan de Prevención de Riesgos Laborales y el Plan de Emergencias del Consell Jurídic Consultiu.
- 5) Previa deliberación por el Pleno, en sesión de 30 de diciembre, la presidenta, por Resolución del día 27 de dicho mes, designó los miembros integrantes del Grupo de Trabajo para la Evaluación de Riesgos Psicosociales del Consell Jurídic Consultiu.

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 y presidentas 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 formato papel en 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 36 de la Revista Española de la Función Consultiva se publicó el día 26 de marzo de 2024.

En el apartado de Estudios se recogen algunas de las ponencias que se presentaron en las XXI Jornadas Nacionales de la Función Consultiva, organizadas por el Consejo Consultivo de Canarias y celebradas en la ciudad de La Palma los días 22 y 23 de septiembre de 2022.

Se incluye, además, un trabajo titulado “*Quien puede lo más, puede lo menos*”, que analiza la resolución de algunos conflictos jurídicos.

En la sección Dictámenes, se incluyen tres dictámenes de interés de los Consejos Consultivos de La Rioja, Murcia y el Principado de Asturias, que versan, respectivamente, sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria por daños morales y extrapatrimoniales, sobre la competencia para la creación de la sede y el registro electrónicos y, por último, sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por daños sufridos en la vía pública.

En la sección Jurisprudencia, se analiza una sentencia del Tribunal Constitucional relativa a la tutela judicial efectiva como consecuencia de no poder impugnar una actuación de la Agencia Tributaria por falta de conocimiento de la misma; y otra, del Tribunal Supremo, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por un establecimiento público como consecuencia de las medidas de contención impuestas en el marco de la declaración del primer estado de alarma en el contexto de la crisis sanitaria producida por Covid-19.

Finalmente, se da cuenta de la Normativa de interés y de la Actualización de la información institucional relativa a los cambios acaecidos en la composición de los diversos Consejos Consultivos.

El número es accesible desde el siguiente enlace:

<https://www.cjccv.es/REFC36>

Estudios publicados en la Revista Española de la Función Consultiva durante 2024

Número 36

(Monográfico sobre XXI Jornadas Nacionales de la Función Consultiva. Consejo Consultivo de Canarias)

ANTONIO DOMÍNGUEZ VILA. *La Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias.*

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ. *La responsabilidad del Estado-legislador tras la Sentencia TJUE de 28 de junio de 2022.*

RAFAEL FERNÁNDEZ VALVERDE. *Límites a las facultades de revisión de los actos administrativos nulos del artículo 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo común. Examen de los criterios jurisprudenciales y doctrinales para su aplicación.*

FRANCISCO JOSÉ VILLAR ROJAS. *La prohibición de ejercicio de la potestad de revisión de actos administrativos nulos.*

Otros estudios

IGNACIO GRANADO HIJELMO. *Quien puede lo más, puede lo menos.*

D

PUBLICIDAD DE LA ACTIVIDAD DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

1) Memoria 2023

La Memoria del año 2023 fue aprobada por el Pleno del Consell Jurídic Consultiu el día 12 de junio y se presentó a la presidenta de les Corts Valencianes el día 25 de junio y al president de la Generalitat el día 24 de septiembre, en cumplimiento de 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 con la actividad de esta Institución.

E

UNIDAD DE IGUALDAD

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

La Unidad de Igualdad del Consell Jurídic Consultiu, durante el año 2024, con el propósito de impulsar y promover el conocimiento y sensibilización en materia de igualdad de género, ha mantenido activo el servicio de difusión selectiva de información, consistente en el envío de Disposiciones Generales relevantes publicadas en los Diarios Oficiales, y en la remisión de documentación de interés, como artículos, dossiers, informes y estudios. Asimismo, ha divulgado a través del correo electrónico información sobre cursos especializados, jornadas, debates y encuentros virtuales (*webinars*). También se han incentivado las campañas de sensibilización e información dirigidas a todo el personal del Consell Jurídic Consultiu. De este modo, como actividad institucional, se realizó un acto, al que acudió el personal del Consell Jurídic Consultiu, para conmemorar el Día Internacional de la Mujer 2024 (8M), consistente en la elaboración y presentación de un panel informativo bajo el lema “*Pioneras del Derecho*”, donde se reivindicaba a aquellas mujeres que en algún momento de la historia fueron conquistando espacios en el mundo del Derecho.



Otra actividad institucional efectuada en esa línea, con motivo del Día Internacional para la eliminación de la violencia contra las Mujeres 2024 (25N), consistió en la lectura pública de un manifiesto contra la violencia machista, guardándose a continuación un minuto de silencio por todas las víctimas.



Respecto a los trabajos relacionados con la elaboración del I Plan de Igualdad entre mujeres y hombres del Consell Jurídic Consultiu, se realizó el informe con los resultados del cuestionario anónimo, enviado a todo el personal para sondear cuál es la situación actual en materia de igualdad entre mujeres y hombres en el Consell Jurídic Consultiu. En este sentido, se recopilaron y analizaron los datos cualitativos y cuantitativos, así como toda la información necesaria para la elaboración del informe de diagnóstico que ha sido aprobado por la Comisión Negociadora del Plan, y que formará parte del contenido del I Plan de Igualdad del Consell Jurídic Consultiu.

Por otra parte, con el fin de identificar, prevenir y evitar las desigualdades de género se han elaborado informes de impacto de género, como el realizado para el Proyecto de Reglamento por el que se regula el funcionamiento de la sede electrónica y del registro electrónico del Consell Jurídic Consultiu.

En último lugar, cabe añadir la permanente actualización de la directora de la Unidad Igualdad, mediante la asistencia a cursos virtuales, encuentros, jornadas y *webinars* sobre Igualdad de género organizados por la Escuela Virtual de Igualdad del instituto de la Mujer del Ministerio de Igualdad, Aranzadi La Ley o el sindicato CSIF, entre otros.

F

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 2024 han cursado el módulo de Prácticas Externas del Grado en Derecho, en el Consell Jurídic Consultiu, los siguientes alumnos:

a) Universitat de València/Fundación Universidad Empresa:

- Màrius López Pastor
- Ana Ventura López

b) Universidad Europea:

- Sofia Belén Haracenchuk

El programa desarrollado por los estudiantes tuvo el siguiente contenido:

- Colaboración en tareas relacionadas con la Biblioteca del Consell Jurídic Consultiu.
- Clasificación de dictámenes y colaboración en la elaboración de voces jurídicas.
- Labores de documentación a los letrados y letradas.
- 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 de las bases de datos propias del Consell Jurídic Consultiu.
- Redacción de borradores de proyectos de dictámenes.

G

RELACIONES INSTITUCIONALES Y PROTOCOLO

1) Reunión de las presidentas y presidentes de los Consejos Consultivos Autonómicos

El 28 de junio tuvo lugar, en la sede de este Consell, una reunión del Consejo Asesor de la Revista Española de la Función Consultiva en la que participaron las presidentas y presidentes de los diferentes Consejos Consultivos Autonómicos. En la reunión se acordó el contenido de los próximos números de la Revista, que incluirían las ponencias de las Jornadas celebradas en La Rioja y las que se iban a celebrar en Toledo, así como monográficos en relación con la Doctrina de los órganos consultivos.



2) Visitas al Palacio de Santa Bárbara.

El día 15 de marzo visitaron la sede del Consell Jurídic Consultiu la fallera mayor infantil y la fallera mayor de la Falla Plaça del Negret, junto con otros miembros de la comisión fallera. La comitiva fue recibida por la presidenta y el personal de la Institución.



3) Otras colaboraciones

El Consell Jurídic Consultiu 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 2024 el Salón de Actos fue cedido para la celebración, el día 5 de mayo, de la Jornada organizada por la Agencia Valenciana Antifraude, con la colaboración de este Consell, sobre *“Irregularidades en la ejecución de los contratos del sector público”*.

La Jornada fue presentada por la presidenta del Consell Jurídic Consultiu y por el director de la Agencia Valenciana Antifraude y se desarrolló con arreglo a las siguientes ponencias:

Gustavo Segura, director de Análisis e investigación de la AVAF, sobre *“Las irregularidades en la contratación pública y las investigaciones de la AVAF”*.

Patricia Boix, letrada mayor del Consell Jurídic Consultiu de la Comunidad Valenciana, sobre *“La modificación y la extinción de los contratos: casuística”*.

Irene Bravo, directora de Prevención, Formación y Documentación de la AVAF, sobre *“Riesgos contrarios a la integridad en fase de ejecución de la contratación”*.

María Luisa Araújo Chamorro, presidenta de l'Oficina Independent de Regulació i Supervisió de la Contractació (OIREscon), sobre *“La supervisió de l'execució dels contractes per OIREscon: principals problemes i conclusions”*.

4) 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. El Consell Jurídic Consultiu es representado en la Comisión de dicho Protectorado por el consejero D. Javier de Lucas Martín, en virtud del acuerdo adoptado por el Pleno, en su reunión de 24 de abril de 2023.

Durante el año 2024, el Sr. De Lucas asistió a las dos reuniones celebradas por la Comisión del Protectorado de Fundaciones de la Comunitat Valenciana, el 10 de junio y el 23 de diciembre, en las cuales se resolvieron un total de 33 expedientes.

5) Asistencia a actos institucionales

Durante el año 2024, el Consell Jurídic Consultiu, representado por su presidenta y por los miembros del Pleno, asistió a los siguientes actos:

11 de enero

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la ceremonia oficial de inauguración de València Capital Verde Europea 2024, celebrada en el Palau de la Música.

16 de enero

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu se reúne con los presidentes de las Instituciones Estatutarias, en la sede de la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

30 de enero

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la presentación del libro de D.^a Paloma Durán y Lalaguna: “*Convenio sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres, Protocolo facultativo y recomendaciones del Comité*”, celebrado en el Ilustre Colegio de Abogados de València.

12 de febrero

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la Conferencia-Encuentro con el Molt Honorable President de la Generalitat Valenciana organizada por el Club de Encuentro Manuel Broseta.

15 de febrero

La consellera Carmen Pérez asiste al acto de entrega de los Premios Importantes 2023, organizados por el Diario Información, celebrados en el Auditorio de la Diputación de Alicante.

23 de febrero

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, junto con el conseller Joan Carles Carbonell, asiste al acto académico que se celebra con motivo del 33º aniversario de la creación de la Universitat Jaume I, en el Paraninfo de la Universitat.

1 de marzo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto Encuentro Ser Radio Valencia, con D.^a Diana Morant, ministra de Ciencia, Innovación y Universidades.

5 de marzo

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

8 de marzo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la entrega de los *XXVI Premios Isabel Ferrer, organizados por la Generalitat Valenciana*, en el Palacio de las Comunicaciones.

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la Mascletà en el balcón del Periódico Levante.

18 de marzo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la Nit del Foc, invitada por el Ayuntamiento de València.

19 de marzo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu, asiste a la *cremà* de la Falla del Ayuntamiento de València.

22 de marzo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de Toma de Posesión como secretario de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana del Ilmo. Sr. D. Rafael Lara Hernández, celebrado en la Ciudad de la Justicia de València.

11 de abril

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la inauguración del IV Congreso de la Abogacía Valenciana, celebrado en el Salón de Actos del Ilustre Colegio de Abogados de València.

El vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de la imposición de la Medalla de la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación al Excmo. Sr. Manuel Marchena Gómez, celebrado en el Salón de actos del ICAV.

16 de abril

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de Entrega de condecoraciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort, celebrado en el salón de actos de la Ciudad de la Justicia de Valencia.

17 de abril

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de entrega de la II Edición del Premio Anual de la Igualdad, de la Agrupación de Mujeres Abogadas (AMA) y del Ilustre Colegio de la Abogacía de Alicante, a la Asociación de Mujeres Juristas Themis, celebrado en el Salón de Actos del ICALI.

25 de abril

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de entrega de la Alta Distinción Francisc de Vinatea, con motivo del *Día de les Corts Valencianes*, celebrado en el Palau dels Borja.

La consellera Fernanda Lapresta asiste al acto de entrega de la Medalla de Honor a Aurora Valero, organizado por el Consell Valencià de Cultura, que tuvo lugar en el Palau de Forcalló.

26 de abril

La consellera M^a Carmen Pérez asiste al Desayuno-Coloquio "*Parlamentarismo en defensa de España*", organizado por el Club Información.

29 de abril

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la conferencia impartida por la Excma. Sra. delegada del Gobierno, Dña. Pilar Bernabé, "*El Gobierno de España, clave en la transformación valenciana*", organizada por el Club de Encuentro Manuel Broseta.

30 de abril

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a los Actos Conmemorativos del 525 Aniversario de la Facultat de Dret de la Universitat de València.

14 de mayo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu y el vicepresidente asisten al Concierto del 25 aniversario del Coro *Lex Et Gaudium*, organizado por el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, en la Sala Iturbi del Palau de la Música.

16 de mayo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la VII edición de los reconocimientos *Dona i Dona*, organizados por EVAP, en el Jardín Botánico de Valencia.

28 de mayo

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al solemne acto del XXVII Premio de Estudios Jurídicos Universitarios de la Fundación Profesor Manuel Broseta, en el ICAV.

11 de junio

El vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu asiste a la inauguración del Nuevo Campus Turia, organizado por la Universidad Europea de Valencia.

13 de junio

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al 14º aniversario del diario Valencia Plaza, celebrado en el Palacio de Congresos.

14 de junio

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a los Actos Institucionales y Corporativos de la fiesta colegial del Ilustre Colegio de Procuradores de València en la Ciudad de la Justicia.

28 de junio

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de juramento/promesa de nuevos letrados, del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, celebrado en el Palacio de Congresos de València

4 de julio

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al Acto de Toma de Posesión del jefe Superior de Policía de la Comunitat Valenciana, celebrado en el aula Magna de la Facultad de Medicina de la Universitat de València.

11 de julio

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de presentación de la “Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral” del Comité Económico y Social, celebrado en el Centre Cultural La Nau.

16 de julio

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al acto de toma de posesión de los nuevos miembros del Consell de la Generalitat Valenciana, celebrado en el Palau de la Generalitat.

10 de septiembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al Acto Conmemorativo del 40 Aniversario del Club de Encuentro Manuel Broseta, celebrado en el Palau de la Generalitat.

11 de septiembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al Acto de Toma de Posesión del Fiscal Superior de la Comunitat Valenciana, celebrado en la Ciutat de la Justicia de València.

13 de septiembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu junto con el conseller, Joan Carles Carbonell, asisten al Solemne Acto de Apertura de Curso Académico 2024/2025 de la Universitat de València, celebrado en el Paraninfo de la Universitat.

19 de septiembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la gala de entrega de premios “*Valencianos para el Siglo XXI*”, del periódico Las Provincias, celebrado en el Museu de les Ciències.

30 de septiembre

La consellera del Consell Jurídic Consultiu M^a Carmen Pérez asiste al acto de inauguración de la exposición “*Projectando Elche*”, organizada por el diario Información.

3 de octubre

La consellera del Consell Jurídic Consultiu M^a Carmen Pérez asiste al Solemne Acto de Apertura de Curso Académico 2024/2025 de la Universitat Miguel Hernández de Elx.

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.

La consellera del Consell Jurídic Consultiu Fernanda Lapresta asiste a la Procesi3n Cívica del 9 d’Octubre.

11 de octubre

La consellera del Consell Jurídic Consultiu M^a Carmen Pérez asiste al “Foro Cívica sobre el Plan Vive y VPO”, organizado por el Diario Información, en Alicante.

15 de octubre

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

16 de octubre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la conferencia impartida por D. Pedro González-Trevijano, presidente emérito del Tribunal Constitucional, celebrada en el Colegio Notarial de Valencia.

17 de octubre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la Apertura del Curso Académico 2024-2025 y entrega de la Medalla de la Acadèmia Valenciana de la Llengua al filólogo Vicent Pitarch y al grupo de música Zoo, celebrado en el Monasterio de Sant Miquel dels Reis.

21 de octubre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al Acto Institucional de conmemoración del Día de las Escritoras, celebrado en la Delegación del Gobierno de la Comunitat Valenciana.

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la mesa-debate “*La importancia del dialogo social para la España del futuro*”, organizada por el Club de Encuentro Manuel Broseta.

22 de octubre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a los premios “*Mujeres tenían que ser*”, organizados por Radio Valencia Ser, en la Rambleta.

23 de octubre

El vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu asiste al Acto Institucional del “*Día de la Defensa en la Comunitat Valenciana*”, celebrado en la Sede de la Delegación de Gobierno.

26 de noviembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a la Toma de Posesión de los nuevos miembros del Consell, en el Palau de la Generalitat.

5 de diciembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste al Acto Homenaje a las Parlamentarias de las Cortes Constituyentes de 1977, celebrado en el Congreso de los Diputados.

10 de diciembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu participa en la jornada “Pasado, Presente y Futuro de la Declaración de Responsabilidades y Deberes Humanos”, organizada por la Asociación Valencia/Mediterráneo para la UNESCO, celebrada en el Museo Valenciano de la Ilustración y de la Modernidad.

19 de diciembre

La presidenta del Consell Jurídic Consultiu asiste a los Actos de entrega de los Premios Extraordinarios de Grado, Máster y Doctorado y de los Premios de Investigación Tomás y Valiente, en 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 2024 ha adquirido 20 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 6.353 títulos como consecuencia de compras, donaciones e intercambios con otras instituciones públicas. Además, como soporte para facilitar la gestión contable del gasto de la Biblioteca y comprobar la disponibilidad presupuestaria, se creó un documento en el que se reflejó el importe de las adquisiciones que se realizaron durante el año.

A nivel general se adquirieron obras relacionadas con la Administración digital y el procedimiento administrativo, urbanismo, contratación administrativa o función pública, así como sobre responsabilidad patrimonial, específicamente en el ámbito sanitario, y sobre el Derecho de la Unión Europea, especialmente en lo referente a la Inteligencia Artificial (IA).

En cuanto a la sección de hemeroteca, únicamente se estimó necesaria la renovación de las suscripciones a las publicaciones periódicas *Revista Española de Derecho Administrativo* y *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, dado que el resto de revistas relacionadas con las necesidades del Consell Jurídic Consultiu se encuentran en acceso abierto y gratuito. Esto supuso una mayor disponibilidad del espacio destinado a los fondos hemerográficos, permitiendo realizar una nueva distribución en esta sección de la biblioteca.

Con respecto a la Biblioteca Virtual, un año más se ha continuado con el importante incremento de los fondos de las dos secciones (“Documentos electrónicos” y “Hemeroteca”), mediante el tratamiento documental, catalogación e indización de libros y revistas editados digitalmente.

Para satisfacer las necesidades informativas de los usuarios de una manera ágil y eficiente se procedió, como en años anteriores, al vaciado de los artículos doctrinales contenidos en las revistas y las monografías especializadas de los fondos físicos y virtuales de la Biblioteca del Consell Jurídic Consultiu.

Por otro lado, la resolución de las consultas internas bibliográficas para la acertada emisión de dictámenes o ilustrar o actualizar conocimientos sobre temas jurídicos de interés, se efectuaron diversas búsquedas en fuentes

internas y externas (como catálogos colectivos, repositorios digitales, redes de información o recursos web), y también se seleccionó documentación de interés (libros, dictámenes, revistas...), y se gestionaron desideratas y peticiones de libros a examen.

Asimismo, se procedió a suscribir la base de datos jurídica de *Iberley* de la editorial Colex, base de datos que recopila los dictámenes emitidos por los Órganos Consultivos autonómicos, que son de gran utilidad para que el Consell Jurídic Consultiu ejerza su función consultiva. Igualmente se renovaron las suscripciones a las bases de datos *NEO* y los *Mementos Administrativos*, *La Ley Digital*, *Aranzadi Professional* y *Tirant Prime*. En este ámbito se ha producido la actualización de los usuarios y las contraseñas de todas las bases de datos jurídicas contratadas.

Otra actividad que se llevó a cabo fue la elaboración de proyectos de informes justificativos de necesidad de los contratos menores de adquisiciones de libros y suscripciones a revistas, así como la emisión de informes de recepción de conformidad de los fondos suministrados y de su proceso técnico (sellado y registro, asignación de la signatura topográfica y tejuelado, catalogación, clasificación e indización ...), y la petición de presupuestos para la adquisición de suministros menores.

Por otra parte, para mantener permanentemente informado y actualizado al personal del Consell Jurídic Consultiu, a través del correo electrónico se continuó: a) Con el envío diario de los sumarios de los diarios oficiales DOGV y 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; b) Con la remisión de alertas informativas relacionadas con Disposiciones Generales publicadas en los Diarios Oficiales, información jurisprudencial y doctrinal, y newsletter de interés para el Consell Jurídic Consultiu; c) Con la gestión de las alertas documentales en las bases de datos jurídicas contratadas, con nuevas altas para normas y jurisprudencia de interés; y, d) Con la difusión de información sobre jornadas, debates, encuentros virtuales (*webinars*) y cursos especializados.

Por lo que se refiere a las tareas relacionadas con el mantenimiento de la colección del Consell Jurídic Consultiu, además de la recolocación de los fondos hemerográficos, ya comentada, se prosiguió con el recuento cuatrimestral y la actualización de los fondos de la Biblioteca auxiliar, incluyendo nuevas obras y nuevas ediciones, y recolocando en la Biblioteca principal aquellos documentos que ya habían sido actualizados.

En cuanto al proceso técnico de los fondos, y en relación con la catalogación descriptiva, se ha efectuado la revisión del listado de materias utilizadas para describir el contenido de los documentos siguiendo el sistema de clasificación Decimal Universal y el tesoro especializado EUROVOC. Paralelamente, se

introdujeron nuevos conceptos para facilitar la recuperación de los recursos bibliográficos y crear un sistema más homogéneo de ordenación bibliográfica. De igual modo, se revisaron los enlaces a determinadas revistas electrónicas debido a los cambios producidos en origen en la publicación de la versión electrónica.

Por último, y como viene siendo habitual, en el ámbito de la colaboración con las universidades tanto públicas como privadas de la Comunitat Valenciana, se ha continuado con la coordinación de las prácticas formativas realizadas por estudiantes de la carrera de Derecho, mediante su gestión, seguimiento y evaluación. A tal efecto, se tramitó la prórroga y modificación del convenio de cooperación educativa para la realización de prácticas externas suscrito con la Universidad de Alicante, y todos los Convenios Marco de colaboración suscritos por el Consell Jurídic Consultiu se adaptaron a la nueva normativa de la Seguridad Social aplicable a los estudiantes en prácticas.

B

TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN

La Unidad de Tecnologías de la Información y la Comunicación ha continuado su misión de modernizar y optimizar los servicios tecnológicos, facilitando la comunicación y mejorando la eficiencia operativa de la institución. A lo largo del año 2024, se han llevado a cabo importantes proyectos y mejoras en la infraestructura tecnológica.

Como proyectos destacados, en primer lugar, cabe resaltar la creación de la Sede Electrónica y el Registro Electrónico del Consell Jurídic Consultiu, así como la aprobación del Reglamento de Funcionamiento. Este proyecto se ha desarrollado bajo la plataforma TACTICA, que proporciona un entorno orientado a la administración electrónica, permitiendo unificar la gestión de todos los trámites y conectar con la mayoría de los servicios proporcionados por la Plataforma Autonómica de Interoperabilidad y otros servicios de la Dirección General de las Tecnologías de la Información y Comunicación de la Generalitat Valenciana (DGTIC), así como con ORVE (Oficina de Registro Virtual de la Red Sara del Gobierno de España). Entre las funcionalidades integradas se incluyen la publicación en Carpeta Ciudadana, la interconexión con el portafirmas digital y la integración con el servicio de Código Seguro de Verificación de documentos. Debido a la criticidad de esta nueva sede electrónica, se ha formalizado un contrato de mantenimiento con la empresa Informance, con una duración de cinco años, destinado a resolver incidencias, actualizar vulnerabilidades de seguridad y ampliar con nuevas funcionalidades.

En segundo lugar, se ha llevado a cabo la contratación del suministro de licencias de Microsoft 365 y los servicios asociados de migración, formación y consultoría. En concreto, se han adquirido 32 licencias de Microsoft 365 Empresa Estándar con Teams, 2 licencias de Microsoft 365 Empresa Estándar sin Teams y 3 licencias de Exchange Online Plan 1. Además, se han solicitado servicios de migración de correos electrónicos, contactos y calendarios desde Outlook 2013 a Microsoft 365 para un total de 33 cuentas de correo electrónico del personal, así como la creación de 10 buzones de correos genéricos pertenecientes a distintos departamentos. La migración ha incluido la instalación y configuración del producto Microsoft 365 en los equipos, y la formación del personal en el manejo del nuevo entorno.

En tercer lugar, se ha llevado a cabo un proyecto integral de gestión de servicios TI, cuyo objetivo ha sido la administración y gobernanza de los puestos de trabajo, la definición e implantación del Puesto de Trabajo Normalizado (PTN), la optimización y soporte del Directorio Activo, la gestión de la seguridad en los puestos de trabajo y el soporte en la configuración de la herramienta de gestión de servicios TI corporativa. La administración y gobernanza de los puestos de trabajo ha implicado la gestión eficiente y segura de los dispositivos del personal, incluyendo la configuración, mantenimiento y seguridad de ordenadores de escritorio y los portátiles. La definición e implantación del PTN ha asegurado que todos los empleados dispongan de los mismos recursos y configuraciones. La gestión de la seguridad en los puestos de trabajo ha requerido la implementación de políticas de seguridad específicas, el mantenimiento proactivo del software, la gestión centralizada de parches y actualizaciones para así reforzar la protección de los activos digitales.

Además de estos proyectos, a lo largo de 2024, se ha garantizado la operativa diaria, renovándose el 60% de los equipos personales y manteniendo actualizados los sistemas y aplicaciones corporativas con las últimas versiones y parches de seguridad, asegurando de este modo la protección frente a ciberamenazas y el correcto funcionamiento de las herramientas tecnológicas utilizadas en el desarrollo de la actividad institucional.

En lo que respecta al portal web del Consell Jurídic Consultiu, se han llevado a cabo actuaciones de mantenimiento técnico, tales como la renovación de dominios y certificados digitales, así como la publicación de aproximadamente 150 contenidos en sus distintos apartados, entre los que se incluyen Dictámenes, Pleno, Transparencia, Institución, Portada y la Revista Española de la Función Consultiva. Durante el presente ejercicio, el portal ha registrado un total aproximado de 13.000 usuarios.

En mayo de 2024, se organizó en las instalaciones de este Consell, junto con la Agència Valenciana Antifrau, el seminario web titulado "*Jornada AVAF*

sobre Irregularidades en la Ejecución de los Contratos del Sector Público". Este evento fue presencial y retransmitido online.

Finalmente, a lo largo del año, se han atendido cerca de 500 peticiones de servicios TIC realizadas por el personal del Consell Jurídic Consultiu, relacionadas con puestos de trabajo, impresoras, ofimática, correo electrónico, certificados digitales, publicaciones en el DOGV, consultas e incidencias en materia de ciberseguridad, actualizaciones y dudas con las aplicaciones informáticas, entre otras.

C

GESTIÓN PRESUPUESTARIA

El día 31 de julio de 2024, tras la oportuna deliberación por el Pleno, se aprobó el Anteproyecto del Presupuesto para el ejercicio de 2025 por importe de 3.591.500,00 euros, que se remitió a la Conselleria de Hacienda y Modelo Económico.

Dicho anteproyecto de presupuesto no llegó a ser aprobado por Les Corts, quedando prorrogado el del ejercicio de 2024 por el Decreto 193/2024, de 23 de diciembre, del Consell, por el que se establecen los criterios de aplicación de la prórroga automática de los presupuestos de la Generalitat para 2024, hasta la entrada en vigor de los presupuestos para 2025. El presupuesto del ejercicio 2024, aprobado por la Ley 8/2023, de 30 de diciembre, de presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2024, había quedado cifrado 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 2024 cesaron en sus puestos, por motivos diversos, los miembros del Cuerpo de Letradas y Letrados D. Artur Fontana i Puig y D. Juan M^a Paredes Arquiola.

El día 6 de febrero, D. Juan Alberó Valdés y D.^a Claudia Elena Omarrementeria Gimeno tomaron posesión de los puestos de letrado y letrada, respectivamente, como funcionarios de carrera, por el sistema de oposición

El proceso para la estabilización de la plantilla del Consell Jurídic Consultiu, que se había iniciado en el año 2022 y continuó desarrollándose durante el año 2023, finalizó en el año 2024, tras la realización de los procesos de estabilización previstos en la Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

De esa manera, los puestos que habían estado siendo ocupados por personal funcionario interino pasaron a estarlo por personal funcionario de carrera, en concreto, por D.^a Josefina Cabo Fideli (secretaria de dirección), D.^a Valentina Ayala López (secretaria de dirección), D.^a Mónica Durán Alamá (auxiliar de gestión) y D.^a Mercedes Altarriba Comes (ayudante de archivo y biblioteca); y los puestos que habían venido siendo ocupados por personal laboral temporal pasaron a estarlo por personal laboral indefinido, en concreto, por D. Luis Lozano García (operador de sistemas informáticos), D.^a Juliana Alarcón García (subalterna conductora) y D. Eduardo Moreno Samper (subalterno conductor).

E

CONTRATACIÓN

Durante el año 2024, se suscribió con la Presidencia de la Central de Compras de la Generalitat la Adhesión Específica al Sistema Dinámico de Adquisición (SDA) del suministro e instalación de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad (SDA 1/24CC), así como la Adhesión Específica al nuevo Acuerdo Marco para el suministro de energía eléctrica.

El 30 de julio se formalizó, para el período comprendido entre el 15/9/2024 y el 14/9/2029 y por un importe de 45.980 € (IVA incluido), con la empresa Informance S.L., el contrato para la prestación de los servicios de mantenimiento de la sede electrónica del Consell Jurídic Consultiu y de la Plataforma de Administración Electrónica, implementada con la herramienta TACTICA, herramienta de la que la citada empresa es la titular de los derechos de propiedad intelectual, tras la tramitación del correspondiente procedimiento negociado sin publicidad, por exclusividad.

Ante la necesidad de material de papelería, el 22 de marzo y el 2 de diciembre, se adjudicaron a ARTÍCULOS PAPELERÍA SENA S.L., y a OFFICE24 SOLUTIONS S.L., respectivamente, los contratos administrativos para el suministro de paquetes de papel, por importe de 1.349,15 € (IVA incluido) y de 1.321,32 € (IVA incluido), ambos derivados del SDA 1-22CC.

Dado el retraso de la Central de Compras en la formalización de los lotes 1 (Conectividad Sedes. Conexiones Privadas) y 3 (Servicios de Voz Fija y Comunicaciones Móviles) 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, lotes que afectaban al Consell Jurídic Consultiu, y, no siendo posible suscribir los contratos del Consell Jurídic Consultiu basados en ese AM, el Consell Jurídic Consultiu suscribió el 15/4/2024 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 de mayo y el 30 de abril de 2025, 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, y el suministro de toda la infraestructura y equipamiento que precisaba el Consell Jurídic Consultiu, por un importe de 4.200 euros, IVA excluido, para igual período de tiempo.

Mediante Resolución de 25 de abril, se acordó la prórroga, por el período comprendido entre el 4/8/2024 y el 3/8/2026, del contrato administrativo celebrado con UNIMAT PREVENCIÓN S.L., de prestación del Servicio de Prevención Ajeno, en las especialidades de seguridad en el trabajo, higiene industrial, ergonomía y psicología, así como la vigilancia de la salud, por un precio máximo de 4.431,36 € (IVA incluido).

El 26/3/2024, se adjudicó a ENDESA ENERGÍA S.A., por el período comprendido entre el 1/5/2024 y el 30/4/2025, y por un importe de 38.952,88 € (Impuestos incluidos), el contrato para el suministro de energía eléctrica al Consell Jurídic Consultiu, basado en el AM de la Generalitat y en su prórroga (Expte 3/22CC).

El contrato de seguro del automóvil del Consell Jurídic Consultiu, fue adjudicado el 3/6/2024 a OCCIDENT GCO, S.A., DE SEGUROS Y REASEGUROS, SOCIEDAD UNIPERSONAL, para el período comprendido entre el 15/7/2024 y el 14/7/2025, por una prima total de 389 € (Impuestos incluidos), basado en el AM de la GV (Expte 5/23 CC).

El 4/6/2024, se adjudicó a OHL SERVICIOS INGESAN S.A., por un importe de 148.805,45 € (IVA incluido), por el período comprendido entre el 22/6/2024

y el 21/6/2026, con posibilidad de prórroga por un año más, el contrato de limpieza de la sede del Consell Jurídic Consultiu, basado en el AM de la GV (Expte AM 2/22CC).

En cuanto a los servicios de vigilancia y seguridad de las instalaciones del Consell Jurídic Consultiu, el 19/8/2024, se adjudicó a CLECE SEGURIDAD S.A.U., el contrato para la prestación de los referidos servicios al Consell Jurídic Consultiu por el período comprendido entre el 9/9/2024 y el 8/9/2028, por un presupuesto máximo total de 328.721,93 € (IVA incluido), basado en el AM de la Generalitat, correspondiente al Lote 9 (Valencia – SPI y entidades adheridas).

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 adjudicó, a las empresas que presentaron las mejoras ofertas económicas, los siguientes contratos menores relativos al edificio sede del Consell Jurídic Consultiu: a SECURITYSYSTEM MARI S.L., el contrato para la realización de las revisiones obligatorias de detección y extinción de incendios, por un importe de 701,80 €, IVA incluido; a VERIEL MANTENIMIENTOS S.L., los contratos para la realización de las revisiones periódicas mínimas obligatorias del centro de transformación de energía eléctrica (alta tensión), de la baja tensión eléctrica

El 17/9/2024, 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 Consell Jurídic Consultiu, por el período comprendido entre el 1/10/2024 y el 30/9/2025 y por un importe de 216 €, IVA excluido.

La prórroga del contrato de servicios postales para el período comprendido entre el 31/10/2024 y el 30/10/2025, por un presupuesto máximo de 2.468,40 €, fue adjudicada, el 23/9/2024, a la SOCIEDAD ESTATAL DE CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E., adjudicación basada en la prórroga del AM de la Generalitat 1/22CC.

Igualmente, durante el año 2024, también, se han adjudicado 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 los servicios de prevención y control de la Legionella,

que fue adjudicado a BIBLION IBÉRICA S.L., por un importe de 660 € (IVA excluido); o de encuadernación de los Tomos de las Actas de las sesiones del Pleno del Consell Jurídic Consultiu correspondientes al año 2023, con la empresa AGUILAR ENCUADERNACIONES S.L.; o a ORONA, S. COOP., para los servicios de mantenimiento del ascensor del edificio del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana y del mantenimiento de la línea de teléfono para llamadas de rescate en caso de atrapamiento de algún usuario en el ascensor, por el período comprendido entre el 15/11/2024 y el 14/11/2025, por un importe de 689,76 € (IVA incluido), o a ORIVAL SERVICIOS TÉCNICOS S.L., para la inspección del ascensor, por cambio de la empresa conservadora encargada del mantenimiento del ascensor; o a SCI Servicios de Control e Inspección S.A., para la realización de los servicios de inspección quinquenal de las instalaciones eléctricas de baja tensión y de la inspección trienal de la instalación eléctrica de alta tensión del edificio del Consell Jurídic Consultiu, por un importe, respectivamente, de 289 € y 300 € (IVA no incluido); o a QUIBAC S.L., de las revisiones periódicas mínimas obligatorias del pararrayos, por un importe de 95 € (IVA excluido); o a BIBLION IBÉRICA S.L., de los servicios de desinsectación y desratización, por un importe de 239,36 € (IVA no incluido).

Por último, también, se adjudicaron diversos contratos derivados del SDA-TIC 2/21CC, como la adjudicación del suministro de 5 ordenadores portátiles; o del suministro de 32 licencias M365, así como de los servicios de migración de correos y configuración del producto M365, de capacitación y formación del personal y de soporte técnico; o del suministro de 50 licencias de Panda Adaptive Defense 360 y de 50 licencias de Panda Patch Management.

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 2024 se registraron 844 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 las consecuencias derivadas del acceso por parte de una persona que ya goza del estatus de empleado público a otro puesto público incompatible, lo que implica que la persona interesada habrá de optar, antes o en el mismo momento de la toma de posesión, por desempeñar uno de los dos puestos, con la consiguiente declaración de excedencia voluntaria automática respecto del puesto por el que no haya optado.

La segunda trata sobre el alcance y contenido de la condición de agentes de la autoridad que la Ley de movilidad reconoce al personal que ejerce las funciones de policía de transportes de viajeros e infraestructuras de transportes en una entidad municipal, que se considera es de carácter administrativo con el fin de ejercer funciones de policía administrativa sobre los usuarios del servicio de transporte municipal.

En la tercera se analiza la aplicación del principio de territorialidad a los Planes estratégicos de subvenciones municipales, concluyéndose que dicho principio no resulta afectado por la inclusión en tales planes de ayudas a la contratación destinadas a entidades que no radican en el municipio que las convoca.

La cuarta trata sobre la existencia de legitimación activa por parte de la Administración de la Generalitat para recurrir las resoluciones en materia de acceso a la información pública del Consell Valencià de Transparència ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, concluyéndose que la Generalitat sí puede impugnar las resoluciones dictadas por el referido órgano.

En la quinta se trata sobre la vía jurídica que resulta adecuada para la articulación de las relaciones de colaboración, cooperación y diálogo entre la Generalitat y los Cuerpos Consulares radicados en la Comunitat Valenciana,

rechazándose que dicha vía pueda constituir la creación, por Decreto del Consell, de un nuevo órgano, el Consejo Valenciano Consular.

En la sexta se aborda la cuestión de si resulta aplicable el régimen jurídico de las indemnizaciones por razón del servicio previstas en el artículo 7 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo a los agentes de policía local en prácticas, lo que se rechaza.

En la séptima se analiza la legitimación activa en procedimientos de responsabilidad patrimonial sanitaria para reclamar por los daños morales causados por el fallecimiento del paciente, cuando se formula la reclamación por los familiares menos directos del fallecido, concluyéndose que no deben operar como causas de exclusión de la legitimación activa ni el criterio de “concentración” de la protección resarcitoria, ni la falta de acreditación de la existencia de una especial relación de afectividad con el finado.

La octava estudia la procedencia del procedimiento de la revisión de oficio respecto de una resolución estimatoria del derecho de asistencia jurídica gratuita, que fue adoptada de conformidad con las normas que le son de aplicación, cuando en un momento posterior se declara la insostenibilidad de la pretensión.

Y la novena trata sobre la competencia municipal para la instalación de sistemas de videovigilancia sin necesidad de la preceptiva autorización gubernativa en las instalaciones de depósito de residuos del ayuntamiento, lo que exige que tales instalaciones consten perfectamente delimitadas, acotadas y restringidas a cualquier tipo de tráfico, paso o acceso que no sea para el propio del depósito de residuos.

I

EL EJERCICIO DEL DERECHO DE OPCIÓN Y LA DECLARACIÓN DE EXCEDENCIA VOLUNTARIA AUTOMÁTICA EN LOS SUPUESTOS DE ACCESO POR UN EMPLEADO PÚBLICO A OTRO PUESTO PÚBLICO INCOMPATIBLE CON EL QUE YA DESEMPEÑA.

1.- Planteamiento de la cuestión

La cuestión a que se refiere el título de esta observación fue tratada por este Consell en el Dictamen 300, en el que matizó y completó las consideraciones que ya había expuesto en un anterior dictamen del mismo año, el número 196., ambos emitidos en respuesta a las consultas facultativas formuladas por sendos ayuntamientos.

El Consell Jurídic Consultiu se tuvo que pronunciar sobre cómo debe actuar la administración local en aquellos supuestos en los que, a través de un proceso selectivo, ha procedido al nombramiento, como funcionario o funcionaria de carrera de dicha administración, de una persona que ya está desempeñando en otra administración pública un puesto que resulta incompatible con aquel.

En la consulta que dio origen al Dictamen 300, la administración consultante invocó el artículo 151.1 de la Ley 4/2021, de la Función Pública Valenciana (LFPV), mientras que en la consulta que motivó la emisión del Dictamen 196 el precepto legal invocado fue el artículo 10 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

2.- Análisis de la normativa aplicable

El Consell Jurídic Consultiu delimita la normativa aplicable al supuesto de hecho que constituye la cuestión sometida a consulta y que, como se ha dicho, afecta al personal funcionario público del ámbito de la administración local.

Se hace referencia, en primer lugar, al artículo 140 del Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que, en su apartado 2, dispone que las situaciones administrativas de este personal “*se regularán por la normativa básica estatal, y por la legislación de función pública de la respectiva Comunidad Autónoma y, supletoriamente, por la legislación de los funcionarios de la Administración del Estado, teniéndose en cuenta las peculiaridades del régimen local*”.

En segundo lugar, se hace referencia, en relación con la materia de situaciones administrativas de los funcionarios de Administración Local, a lo dispuesto por los artículos 85 a 91 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre -TREBEP-, y a las respectivas Leyes de función pública de las Comunidades Autónomas, que en el ámbito territorial es la Ley 4/2021, de Función Pública Valenciana; y en último término, con carácter supletorio, a lo establecido en el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo.

El artículo 89 TREBEP, al referirse a la excedencia, señala como normativa básica, cinco supuestos de excedencia con las siguientes modalidades:

- a) Excedencia voluntaria por interés particular.
- b) Excedencia voluntaria por agrupación familiar.
- c) Excedencia por cuidado de familiares.
- d) Excedencia por razón de violencia de género.
- e) Excedencia por razón de violencia terrorista.

No obstante, el artículo 85 TREBEP permite que las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del citado Estatuto puedan regular otras situaciones administrativas de los funcionarios de carrera, en los supuestos, en las condiciones y con los efectos que en las mismas se determinen. Entre las circunstancias que lo permiten, el artículo 85.2.b) señala la de que *“cuando los funcionarios que accedan, bien por promoción interna o por otros sistemas de acceso, a otros cuerpos o escalas y no les corresponda quedar en alguna de las situaciones previstas en este Estatuto y cuando pasen a prestar servicios en organismos o entidades del sector público en régimen distinto al de funcionario de carrera”*.

De este modo, se llega, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, al artículo 151.1 de la Ley 4/2021, LFPV, que es el que, como ya se ha dicho antes, establece *“la declaración de excedencia voluntaria automática cuando el personal funcionario de carrera acceda a otro puesto de cualquier administración pública, organismo público, consorcio o universidad pública distinto al que ocupa en el cuerpo, escala o agrupación profesional funcional de pertenencia y no le corresponda otra situación administrativa”*.

El referido precepto regula, por tanto, la excedencia voluntaria “automática” por prestar servicios en el sector público, siendo declarados en esta situación los funcionarios de carrera que pasen a prestar servicios en activo como funcionarios de carrera en otro cuerpo, escala, especialidad o agrupación profesional de cualquier Administración Pública o pasen a prestar servicios,

con carácter fijo, en cualquier Organismo o Entidad del sector público, salvo que hubieran obtenido la oportuna autorización de compatibilidad.

Llegados a este punto, el Consell Jurídic Consultiu aprecia que el artículo 151.1 de la LFPV no puede ser aplicado de manera independiente sino conjuntamente y puesto en relación con lo que dispone el artículo 10. 1 de la Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, que es el que dispone que “*quienes accedan a un nuevo puesto del sector público que con arreglo a esta Ley resulte incompatible con el que vinieran desempeñando habrán de optar por uno de ellos dentro del plazo de toma de posesión*”. Tal opción se configura como una obligación-derecho: el personal “*habrá*” de optar por uno de los dos puestos en conflicto, pero la opción, es decir, la elección de uno o de otro puesto, le corresponde efectuarla a él.

El Consell Jurídic Consultiu considera que esta Ley 53/1984 constituye normativa básica con alcance general y que, cuando fija la obligación de opción entre plazas o puestos incompatibles, lo hace como técnica para resolver una situación de incompatibilidad para el desempeño simultáneo de los mismos.

Y, en cuanto norma prohibitiva que afecta al derecho al desempeño de trabajo o empleo, ha de ser objeto de interpretación restrictiva, especialmente cuando la incompatibilidad material se salva con el deber del interesado de optar entre ambas plazas o puestos sin necesidad de imponer la medida más desproporcionada de la renuncia irreversible a la plaza obtenida.

De este modo, si se opta por el puesto de la administración de origen el derecho de opción ha de manifestarse ante la administración correspondiente al nuevo puesto (administración de destino), ya que es esta quien ha de declararlo en excedencia por servicios en el sector público (artículo 151.1 LFPV). Por ello, el interesado permanecerá en servicio activo en el puesto originario y será en el nuevo puesto donde se le declarará en la situación de excedencia voluntaria por prestar servicios en el sector público.

La anterior conclusión se desprende igualmente de una interpretación lógica del segundo párrafo del artículo 10 de la Ley 53/1984, en el que se establece que, si no se ejercita el derecho de opción en el plazo señalado, se entiende que opta por el nuevo puesto, pasando a la situación de excedencia voluntaria en el que viniera desempeñando. Correlativamente, si ejercita el derecho de opción en favor del nuevo puesto de destino, es la Administración de origen, correspondiente al anterior puesto, quien ha de declarar, de forma automática, al funcionario en excedencia voluntaria por servicios en el sector público. En estos casos, la diligencia de toma de posesión se reduce a la constancia formal de la opción por la plaza o puesto de origen.

El Consell Jurídic Consultiu destaca, por último, que el artículo 151.1 de la LFPV califica la declaración de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público de “automática”, es decir, se trata de una manifestación del derecho de opción del artículo 10 de la Ley de incompatibilidades, por lo que la situación de excedencia debe ser declarada de forma “automática” en el acto de la toma de posesión, si el interesado ha optado por seguir desempeñando sus servicios en la administración de origen.

3.- Conclusiones

1.- El acceso de una persona funcionaria a otro puesto distinto e incompatible con el que ya desempeña es objeto de regulación por dos preceptos legales, el artículo 151.1 de la LFPV y el artículo 10 de la Ley de incompatibilidades, que no son excluyentes entre sí, sino que están interrelacionados y se aplican de manera coordinada.

2.- En los supuestos de acceso a un nuevo puesto por parte de personal que ya está desempeñando otro, deberá realizarse la declaración de excedencia voluntaria automática respecto de uno de ellos, aplicándose así el artículo 151.1 de la LFPV.

Y la decisión del puesto respecto del cual se llevará a cabo la declaración de excedencia voluntaria automática corresponde a la persona que haya sido seleccionada para el nuevo puesto incompatible con el que ya desempeña, en virtud del derecho de opción que le reconoce el artículo 10 de la Ley de incompatibilidades y que tiene la obligación de ejercer.

3.- El ejercicio del derecho de opción, que determinará la declaración de excedencia voluntaria automática respecto del puesto por el que no se opte, debe llevarse a cabo en el mismo acto de la toma de posesión o, en su caso, dentro del plazo que la administración haya establecido a tal efecto con anterioridad al acto de toma de posesión.

4.- En caso de que la opción sea por el puesto que ya se está desempeñando, la administración de destino deberá declarar la excedencia voluntaria de forma automática respecto del puesto para el que la había seleccionado, de manera que la persona funcionaria continuará en situación de servicio activo en el puesto que ya venía desempeñando en la administración de origen, sin solución de continuidad y sin tener que cesar en esta.

En el supuesto contrario, la persona funcionaria manifestará su opción por el puesto que le ha sido adjudicado por la administración de destino y tomará posesión de dicho puesto, de manera que será la administración de la que procede la que declare la excedencia voluntaria automática respecto del puesto que en ella venía desempeñando.

5.- La forma de proceder descrita impide que se incurra en situación de incompatibilidad al encontrarse la persona funcionaria en situación de excedencia voluntaria por prestar servicios en el sector público en otra administración o sector público.

II

LA CONDICIÓN DE AGENTES DE LA AUTORIDAD ATRIBUIDA POR LA LEY DE MOVILIDAD AL PERSONAL QUE EJERCE FUNCIONES DE POLICÍA DE TRANSPORTES DE VIAJEROS E INFRAESTRUCTURAS DE TRANSPORTES.

1.- Planteamiento de la cuestión

En el Dictamen 301 el Consell Jurídic Consultiu emitió su parecer sobre la consulta, de carácter facultativo, planteada por la Conselleria de Medio Ambiente, Agua, Infraestructuras y Territorio, en relación con el artículo 94.4 de la Ley 6/2011, de 1 de abril, de movilidad de la Comunitat Valenciana. Dicho precepto dispone que *“El personal de los servicios de inspección, los funcionarios y el personal expresamente facultado por la administración para realizar la función de policía de transportes de viajeros e infraestructuras de transportes, tendrán en sus actos de servicio, o con motivo de los mismos, la consideración de agentes de la autoridad, a los efectos de la exigencia, en su caso, de la responsabilidad correspondiente a quienes ofrezcan resistencia o cometan atentado o desacato contra ellos, de obra o de palabra”*.

En concreto, la consulta estaba relacionada con una Entidad Municipal de Transporte (EMT) que presta el servicio de transporte colectivo urbano, que tiene en su plantilla inspectores y conductores con funciones de inspección.

La autoridad consultante solicitaba el parecer de esta Institución consultiva sobre las siguientes cuestiones:

- La condición de agente de autoridad del personal de la entidad que realice funciones de inspección y revisión.
- La naturaleza de tal condición.
- Los derechos y deberes propios de los agentes de la autoridad.
- Y el procedimiento para facultar expresamente la adquisición de tal condición.

2.- Examen de las cuestiones planteadas a la luz de la normativa aplicable y de la doctrina constitucional

2.1. La condición de agente de la autoridad del personal de la EMT que realice funciones de inspección y revisión y la naturaleza de tal condición.

Para el examen de dichas cuestiones, el Consell Jurídic Consultiu recuerda lo declarado por el Tribunal Constitucional en dos Sentencias, las números 50/2018 y 90/2018.

La primera, la Sentencia 50/2018, de 10 de mayo, que tenía por objeto el artículo 38.4 de la Ley del Parlament de Catalunya 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria, declaró la nulidad del referido precepto legal autonómico, que anuda la exigencia de responsabilidad penal a quienes ofrezcan resistencia o cometan delito de atentado o desacato, porque amplía la tutela penal sobre determinados sujetos pasivos y con ello extiende el ámbito de aplicación de una norma penal, el artículo 550 del Código penal, en una materia en la que Comunidad Autónoma carece de competencias.

En la segunda de dichas sentencias, la Sentencia 90/2018, de 6 de septiembre, el Tribunal declaró la conformidad a la constitución de la Disposición adicional tercera de la Ley del Parlament de Catalunya 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte por carretera mediante vehículos de motor, que atribuye la condición de agente de autoridad a los empleados de las empresas de transportes de viajeros por carretera en el ejercicio de sus funciones. La sentencia consideró que el contenido de esta disposición no invadía las competencias del Estado en materia penal (artículo 149.1.6 CE) y en materia de seguridad pública (artículo 149.1. 29.^a CE), porque dicha disposición no atribuye a los empleados de la empresa de transporte la protección del artículo 550 del Código penal, sino que se limita a atribuirle la condición de agente de la autoridad a los efectos de amparar las facultades de policía administrativa, es decir, de vigilancia de la normativa en materia de transportes, debiendo dar cuenta de las infracciones que detecten a los órganos administrativos competentes que son los que imponen las sanciones que procedan.

Para el Tribunal Constitucional, *“Cuando esta legislación administrativa sectorial procede a atribuir la condición de agente de la autoridad a los empleados de las empresas operadoras de servicios de transporte público regular, en los actos de servicio y en el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la normativa de transportes (en particular que los usuarios disponen de un título de viaje válido) (...) restringe su ámbito de aplicación al puramente administrativo, permitiendo que el personal de las empresas de transportes al que se reconoce la condición de agente de la autoridad pueda ejercer funciones de policía administrativa sobre los usuarios del servicio de transporte por carretera”*.

A partir de la doctrina constitucional referida, considera el Consell Jurídic Consultiu que el alcance y contenido de la condición de “agente de autoridad” que se reconoce al personal laboral de la EMT que tiene atribuidas funciones de inspección y revisión, en virtud de lo que dispone el artículo 94.4 de la Ley 6/2011, de movilidad de la Comunitat Valenciana, es el siguiente:

- La atribución de la condición de “agentes de la autoridad” no comporta la asunción por parte del personal que realiza funciones de inspección y revisión de funciones que impliquen su participación directa o indirecta en el ejercicio de potestades públicas o de salvaguarda del interés general, puesto que ello les corresponde en exclusiva a los funcionarios públicos (artículo 9.2 del TREBEP, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015).
- El inciso del artículo 94.4 de la Ley 6/2011, “*a los efectos de la exigencia, en su caso, de la responsabilidad correspondiente a quienes ofrezcan o cometan atentado o desacato contra ello, de obra o de palabra*”, no comporta la atribución de la condición de agentes de autoridad “*a los expresos efectos de poder exigir responsabilidad por conductas punibles conforme al Código penal*”, de manera que la condición de “agente de la autoridad” que ostenta el personal de la EMT queda circunscrita al ámbito administrativo, es decir, para ejercer funciones de policía administrativa sobre los usuarios del servicio de transporte, en este caso, municipal.

2.2. Derechos y deberes de los agentes de la autoridad.

Sobre esta cuestión, el Consell Jurídic Consultiu destaca que, conforme a la doctrina sentada por la citada Sentencia del Tribunal Constitucional 50/2018, al margen de los derechos y obligaciones que tenga el personal como trabajadores, previstos en el convenio colectivo y en el Reglamento de prestación del servicio de transportes, les corresponde el control de la posesión por los viajeros de un título válido de transporte y ello comporta el ejercicio de las funciones inspectoras correspondientes y la comunicación de las infracciones detectadas a los órganos administrativos competentes.

Además, el artículo 94.6 de la Ley 6/2011 señala que, en el ejercicio de su función, el personal de los servicios de inspección está autorizado para:

a) Realizar materialmente las actuaciones inspectoras precisas en cualquier lugar en que se desarrollen actividades afectadas por la presente ley. No obstante, cuando se requiera el acceso al domicilio de personas físicas y jurídicas, será necesaria la previa obtención del oportuno mandamiento judicial.

b) Llevar a cabo las pruebas, investigaciones o exámenes que resulten necesarios para cerciorarse de la observancia de las disposiciones legales vigentes en materia de transporte”.

El ejercicio de tales funciones no puede implicar que el personal de la EMT realice funciones propias de la condición de funcionario público, ni de autoridad gubernativa, sino meramente de comprobación para la posterior comunicación a las autoridades competentes, sin perjuicio de la posibilidad de

recabar en el ejercicio de sus funciones el auxilio de las autoridades cuando proceda.

2.3. Procedimiento para facultar expresamente la adquisición de tal condición.

El Consell Jurídic Consultiu considera que la condición de “agente de la autoridad” es atribuida, con carácter general, al personal de los servicios de inspección y al personal expresamente facultado por la administración para realizar la función de policía de transportes, por disposición legal. Por tanto, no es necesaria ninguna declaración adicional por parte de la administración municipal, ya que es competencia exclusiva del legislador la atribución de dicha condición.

Ello no es óbice para que la Administración municipal deba delimitar cuál es el personal que tiene asignadas las funciones de inspección o las funciones de policía, en los Estatutos de la EMT o en el Reglamento de prestación del servicio de transporte aprobado por el Pleno municipal.

La aplicación conjunta del artículo 94.4 de la Ley 6/2011 y la delimitación del personal que ostenta las funciones de policía de transportes por parte de la administración municipal resulta suficiente a fin de que dicho personal tenga la condición de “agentes de la autoridad”.

3.- Conclusiones

1.- La condición de “agente de la autoridad” que ostenta el personal de la Entidad Municipal de Transporte es de carácter administrativo con el fin de ejercer funciones de policía administrativa sobre los usuarios del servicio de transporte municipal.

2.- Las funciones que corresponden a dicho personal en tanto que “agentes de la autoridad” son el control de la posesión por los viajeros de un título válido de transporte y las establecidas por el artículo 94.6 de la Ley 6/2011, sin que en ningún caso la atribución de dichas funciones implique el ejercicio de funciones públicas, ni de policía gubernativa.

3.- El reconocimiento de la condición de “agentes de la autoridad” al referido personal resulta de la aplicación del artículo 94.4 de la Ley 6/2011, debiendo tal personal ser delimitado por la administración, pero sin que deba realizarse ninguna declaración adicional de reconocimiento de tal condición por parte de la administración, ya que tal reconocimiento lo lleva a cabo directamente la referida disposición legal.

III

LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE TERRITORIALIDAD A LOS PLANES ESTRATÉGICOS DE SUBVENCIONES MUNICIPALES

1.- Planteamiento de la cuestión

El Dictamen número 302 se emitió en respuesta a la petición formulada con carácter facultativo por un ayuntamiento sobre determinadas cuestiones relacionadas con la aprobación del Plan Estratégico de Subvenciones y la aplicación del principio de territorialidad.

2.- La potestad subvencional de las entidades locales

En este primer apartado, el Dictamen abordó la potestad subvencional de las entidades locales. Tras citar y examinar la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia, el Consell concluyó que las entidades locales, en tanto que Administración pública que son, pueden ejercer la potestad subvencional siempre y cuando su ejercicio se corresponda con las materias que sean de su competencia, bien como competencias obligatorias ex artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), bien como competencias propias ex artículo 25.2 de la LRBRL, bien como competencias atribuidas por la legislación de la propia Comunidad Autónoma ex artículo 25.2, párrafo 1º de la LRBRL.

En el artículo 7.4 de la LRBRL se indica: *“Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”*.

En el concreto ámbito autonómico de la Generalitat, debemos tener en cuenta el Decreto 67/2018, de 25 de mayo, del Consell, por el cual se regula el procedimiento de los informes para el ejercicio por las entidades locales de

competencias diferentes de las propias o delegadas, a los que se refiere el citado artículo 7.4 LRBRL. Las políticas de fomento de empleo no constituyen ninguna de las competencias propias o atribuidas por delegación que la LRBRL atribuye a las entidades locales. Tampoco la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, recoge en su artículo 33 una materia relacionada con el empleo que esté reconocida como competencia propia de las entidades locales. Sin embargo, a pesar de que las entidades locales no disponen expresamente de un título competencial propio, no puede soslayarse el significativo papel que pueden llegar desempeñar, lo que se ha puesto de manifiesto en diversas normas jurídicas. Prueba de ello es el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, o la disposición adicional duodécima del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

En consecuencia, este Consell afirmó que los ayuntamientos pueden asumir competencias en materia de empleo, más concretamente, para desplegar actuaciones destinadas a favorecer la creación de empleo en dicho municipio, siempre que se cumpla con lo dispuesto en el Decreto 67/2018, de 25 de mayo, del Consell.

3.- Las competencias de empleo en el ámbito local. Especial referencia a las políticas de fomento de empleo

Según consta en la documentación remitida por el ayuntamiento consultante, se aprobó por Resolución de la Alcaldía la convocatoria de la subvención cuyo objeto era el siguiente:

“La presente convocatoria, (...), tiene como objeto fomentar la contratación y el empleo, favorecer la inserción del colectivo de personas desocupadas residentes en el municipio, tanto a jornada completa como a tiempo parcial por medio del establecimiento de ayudas económicas destinadas a la contratación, fomentar la estabilidad del empleo a través de las ayudas a la contratación indefinida y fomentar la cualificación profesional a través de la Formación Profesional Dual subvencionando la Modalidad de Contrato para la formación o beca, que serán aquellas realizadas entre el día siguiente a la publicación de esta convocatoria en el BOP y el 31 de octubre de 2023”.

En el artículo 7.4 de la LRBRL, se indica: *“Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y*

vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias. En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas”.

En el concreto ámbito autonómico de la Generalitat, debemos tener en cuenta el Decreto 67/2018, de 25 de mayo, del Consell, por el cual se regula el procedimiento de los informes para el ejercicio por las entidades locales de competencias diferentes de las propias o delegadas, a los que se refiere el citado artículo 7.4 LRBRL. Las políticas de fomento de empleo no constituyen ninguna de las competencias propias o atribuidas por delegación que la LRBRL atribuye a las entidades locales. Tampoco la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana, recoge en su artículo 33 una materia relacionada con el empleo que esté reconocida como competencia propia de las entidades locales. Sin embargo, a pesar de que las entidades locales no disponen expresamente de un título competencial propio, no puede soslayarse el significativo papel que pueden llegar desempeñar, lo que se ha puesto de manifiesto en diversas normas jurídicas. Prueba de ello es el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, o la disposición adicional duodécima del Real Decreto 818/2021, de 28 de septiembre, por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo.

En consecuencia, el Consell Jurídic Consultiu afirmó que el ayuntamiento puede asumir competencias en materia de empleo, más concretamente, para desplegar actuaciones destinadas a favorecer la creación de empleo en dicho municipio, siempre que se cumpla con lo dispuesto en el Decreto 67/2018, de 25 de mayo, del Consell.

4.- La competencia local en materia de ayudas destinadas a entidades cívico-sociales. Especial referencia al fomento del asociacionismo

La exposición de motivos de las bases para la concesión de subvenciones ordinarias para actividades a realizar por las asociaciones cívico-sociales de afirmaba lo siguiente:

“ ... se subvencionarán todas aquellas actividades que tengan por objetivo la promoción de los aspectos sociales de nuestra localidad, promocionar proyectos sociales innovadores, fomentar la participación en actividades del programa cultural, festivos, sociales y de promoción del comercio local dentro del municipio, facilitar la colaboración entre diferentes entidades de ámbito social y promocionar la participación ciudadana y el asociacionismo en general.”.

A la vista de lo anterior, el objeto que se persigue con estas subvenciones, si bien presenta un considerable carácter cívico-social no podemos, subsumirlo de forma clara en una materia concreta pues, indudablemente, afecta o incide en múltiples aspectos del municipio que están relacionados con las entidades cívico-sociales.

Tras una lectura de la exposición de motivos y de algunas de las bases, como son objeto, entidades beneficiarias y actividades subvencionables, el Consell Jurídic Consultiu coligió que estas ayudas presentaban una clara vinculación con el fomento del asociacionismo, respecto del cual, las entidades locales, dentro del marco competencial configurado por la LRBRL y la Ley 8/2010, de 23 de junio, pueden desplegar su acción administrativa.

Visto que la administración local es competente tanto para desplegar actuaciones destinadas a favorecer la creación de empleo en su municipio como para conceder ayudas destinadas a entidades cívico-sociales en aras de fomentar el asociacionismo, este Consell concluyó que podían ejercer la potestad subvencional en las materias citadas

5.- El principio de territorialidad y su aplicación concreta a las cuestiones planteadas por la autoridad consultante

El principio de territorialidad ha estado tradicionalmente ligado a la idea de soberanía de los Estados. Implica, por consiguiente, un criterio de conexión entre la Ley y el territorio de tal modo que, en aplicación de este principio, la norma aprobada en un territorio despliega sus efectos única y exclusivamente en el mismo.

Este principio de territorialidad se encuentra implícito en el sistema de distribución de competencias constitucional, tal y como ha venido señalando el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones (entre otras, STC 79/2017, de 22 de junio, FJ13^o). Si bien la doctrina constitucional se centra en particular en el principio de territorialidad aplicado a las comunidades autónomas, no hay, sin embargo, razones por las que tal razonamiento no pueda extenderse a las entidades locales, toda vez que también forman parte del sistema de distribución de competencias constitucional.

El principio de territorialidad de las competencias en el ámbito local aparece recogido de forma expresa en el apartado primero del artículo 12 de la LRBRL, según el cual: *“El término municipal es el territorio en que el ayuntamiento ejerce sus competencias”*. En análogos términos se pronuncia el artículo 8.1 de la Ley 8/2010, de 23 de junio, el cual viene a reproducir la normativa básica. Así pues, las normas y actos administrativos que emanan de las entidades locales circunscriben su validez al término municipal, esto es, el espacio físico en el que tienen lugar aquellos fenómenos, situaciones o relaciones que son objeto de sus competencias.

Como hemos advertido anteriormente, la normativa reguladora de subvenciones ya sea estatal o la autonómica valenciana, no recoge en su articulado referencia alguna al principio de territorialidad.

No obstante, atendiendo a lo expuesto, este Consell afirmó que la aplicación del principio de territorialidad en el ámbito concreto de las subvenciones debe interpretarse en el sentido de que las entidades locales podrán ejercer su potestad subvencional siempre y cuando ésta tenga por objeto una materia que sea competencia del propio ayuntamiento y siempre que se ejerza dentro de los límites de su término municipal.

La concesión de estas ayudas no invade en modo alguno el ámbito competencial de las otras entidades locales limítrofes. Las relaciones sociales, laborales y económicas entre municipios limítrofes se están intensificando, dando lugar a que las propias Administraciones municipales tengan que abordar situaciones en las que entidades que no radican en el propio término municipal, vengán a desempeñar un papel relevante en materia de empleo quedando, por consiguiente, dentro del ámbito de acción administrativa del ayuntamiento.

El principio de territorialidad se ve plenamente respetado en el supuesto que el ayuntamiento está ejerciendo una competencia como es el fomento del empleo, dentro de su término municipal, y las ayudas estén condicionadas a la contratación de personas de su vecindad. Es decir, la entidad local está ejerciendo una competencia dentro de su término municipal, pues las ayudas propuestas están destinadas a favorecer la contratación de personas con vecindad en el municipio convocante y, por tanto, se da una vinculación directa entre la acción administrativa y el territorio.

6.- Conclusiones

- 1.- La administración local es competente para desplegar actuaciones destinadas a favorecer la creación de empleo en su municipio y, por tanto, puede ejercer la potestad subvencional respecto a esta materia concreta.
- 2.- El hecho de incluir en el Plan Estratégico de Subvenciones ayudas a la contratación cuyos destinatarios puedan ser entidades que no radiquen en el municipio convocante no afecta en modo alguno al principio de territorialidad.
- 3.- Si bien con carácter general las bases reguladoras de subvenciones en materia de fomento de empleo en el ámbito local suelen incluir una limitación en el sentido de que dichas ayudas sean destinadas a entidades cuyo domicilio social se encuentre en el propio municipio, ello no es óbice para que la entidad local, dentro de su discrecionalidad y conveniencia, decida conceder ayudas a entidades radicadas fuera de su municipio siempre y cuando la concesión de éstas sea por razón de haber contratado a personas con vecindad en el

municipio que concede las subvenciones, circunstancia que deberá acreditarse debidamente y de acuerdo con lo dispuesto en las bases reguladoras y en la correspondiente convocatoria.

4.- La concesión de ayudas a entidades de carácter cívico o social que no tengan su domicilio social en el término municipal requiere que se acredite que dichas ayudas están destinadas a proyectos sociales para colectivos especiales que estén formados por vecinos del municipio cuanto menos en un porcentaje que lo justifique, o acciones cívicas o sociales que por sus características directamente redunden en los mismos de forma mayoritaria

.

IV

LA LEGITIMACIÓN ACTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT PARA RECURRIR ANTE EL ORDEN JURISDICCIONAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO LAS RESOLUCIONES DICTADAS POR EL CONSELL VALENCIÀ DE TRANSPARÈNCIA SOBRE RECLAMACIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

1.- Planteamiento de la cuestión

Se analiza en el Dictamen 299/2024 la consulta facultativa formulada por el Consell Valencià de Transparència (CVT) acerca de la legitimación activa de la Administración de la Generalitat para recurrir sus resoluciones ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

La consulta facultativa formulada a este Órgano Consultivo se refiere a las cuestiones que a continuación se exponen.

2.- Legitimación activa y pasiva en la impugnación de las resoluciones del Consell Valencià de Transparència

En relación con esta primera cuestión, se señala que el artículo 19 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA) establece la enumeración de sujetos legitimados ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Tras la citada previsión, la Ley concreta situaciones de legitimación específica de las distintas personas y organizaciones.

El artículo 20 de la LJCA prohíbe la impugnación de la “actividad administrativa” por los titulares de órganos colegiados y por los órganos de la propia Administración, en los términos siguientes:

“No pueden interponer recurso contencioso-administrativo contra la actividad de una administración pública:

b) Los órganos de la misma y los miembros de sus órganos colegiados, salvo que una Ley lo autorice expresamente (...).”

Se contempla, por tanto, dos supuestos en los que se excluye la legitimación ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo: a) la prohibición impuesta a los órganos de la misma Administración, y b) la de los miembros de sus órganos colegiados; y ello “*salvo que una Ley lo autorice*

expresamente”.

En relación con la prohibición impuesta a los órganos de una misma Administración, el precepto recoge una limitación que deriva de su propia naturaleza jurídica, dado que la voluntad y la personalidad jurídica de la Administración es única, por lo que, manifestada la “actividad administrativa” por el órgano competente, la impugnación planteada por un órgano frente a la actividad administrativa de otro órgano vendría a suponer una “autoimpugnación”, al tratarse de representantes de una misma Administración Pública.

De igual modo, el citado artículo 20, a) de la LJCA niega la legitimación para impugnar la “actividad administrativa” a los “miembros de sus órganos colegiados”. En este caso, la prohibición se justifica en la doctrina de los actos propios. Si la voluntad del órgano colegiado es única y, por tanto, manifiesta la voluntad de la Administración, las voluntades de los miembros de dicho órgano se integran en aquélla, conforman conjuntamente su voluntad, por lo que les resulta inimpugnable individualmente la actividad administrativa del órgano, ante la imposibilidad de recurrir su propia decisión. Ello sin olvidar que la prohibición impuesta a los miembros de los órganos colegiados lo es únicamente en cuando miembros de dichos órganos, y *“no significa que las personas físicas que formen parte de dichos órganos no puedan impugnar los actos y disposiciones que afecten a sus derechos o intereses legítimos”* (STC 220/2001).

Por consiguiente, no se aprecia que el Consell Valencià de Transparència actúe como ente dependiente y subordinado, bajo el principio de jerarquía, respecto de la Administración de la Generalitat, lo que, unido a la previsión del artículo 38.7 de la Ley 1/2022, permite reconocer a la Administración de la Generalitat legitimación activa para recurrir las resoluciones del Consell Valencià de Transparència y a este Consell la legitimación pasiva.

Pues bien, delimitados los dos supuestos a que se refiere el artículo 20 de la LJCA, dicho precepto legal añade seguidamente, el inciso *“salvo que una Ley lo autorice expresamente”*. De este modo, el artículo 20 a) LJCA anuda a las prohibiciones establecidas en relación con los órganos de una misma administración y respecto de los miembros de un órgano colegiado la salvedad de que *“una ley lo autorice expresamente”*. Por lo tanto, por ley –y únicamente por ley– se puede permitir la impugnación de actos administrativos por los órganos y por los miembros de los órganos colegiados. A juicio de este Consell, el inciso *“salvo que una Ley lo autorice expresamente”* está referido, sin perjuicio de lo que puedan resolver en este aspecto los tribunales, a ambos supuestos y, por consiguiente, tanto en relación con órganos de una misma Administración como respecto de los miembros de los órganos colegiados.

En el caso objeto de dictamen, el artículo 38.7 de la Ley 1/2022, de 13 de abril,

de Transparencia y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana dispone que *“(...) Contra las resoluciones del Consejo Valenciano de Transparencia solo se podrá interponer recurso contencioso-administrativo. En caso de que la resolución afecte a la administración de la Generalitat o a su sector público instrumental, estos pueden interponer recurso contencioso-administrativo en virtud de esta ley y de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa”*.

El artículo 20.a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, habilita la legitimación activa de los órganos de la administración para recurrir acuerdos cuando una ley lo autorice expresamente, por lo que, en caso de que esto suceda tendría legitimación pasiva el Consell Valencià de Transparència.

Pues bien, en el ejercicio de dicha habilitación, que tendría por objeto, previa habilitación por una ley procesal estatal, art. 20.a) de la LJCA, la competencia exclusiva de la Generalitat sería delimitar, en una materia de su exclusiva competencia, autoorganización, las relaciones entre su administración, sector público, y autoridad dotada de independencia, a los efectos de habilitar o no la posterior impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

A dicha conclusión se llega, además, si se tiene en cuenta que lo determinante sería observar si se da una posición de subordinación o no entre la Administración de la Generalitat y el Consell Valencià de Transparència, similar a los vínculos jerárquicos que se dan entre los órganos que integran los entes de naturaleza territorial, y que justifica que no quepa a la Administración recurrir sus propios actos.

En consecuencia, se responde afirmativamente a la primera cuestión planteada.

3.- Posibilidad de que los órganos de la Administración de la Generalitat recurran las resoluciones del Consell Valencià de Transparència

Puede decirse que no es el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva el que otorga tal posibilidad pues la legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa es en principio cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales ex art. 117.3 CE », [entre otras (SsTC 47/1988, de 21 de marzo, FJ 4; 93/1990, de 23 de mayo, FJ 3; 143/1994, de 9 de mayo, FJ 3; 252/2000, de 30 de octubre, FJ 2; 45/2004 y 112/2004, de 12 de julio, FJ 3; y 173/2004, de 18 de octubre, FJ 3)]. Por lo tanto, el derecho a la tutela judicial efectiva pivota en torno al concepto de legitimación activa como presupuesto del acceso a los órganos jurisdiccionales; de manera que, bajo este instituto, se concreta el que una determinada situación jurídica sea susceptible de ser tutelada por los jueces, a través de la correspondiente acción instada en el proceso, siendo las leyes las que delimitan los sujetos que

ostentan en un determinado ámbito la legitimación activa, siendo así que esta hace referencia a la específica relación que existe entre el ente o el sujeto afectado y el objeto del proceso.

De este modo, la Ley 1/2022, de Transparencia y Buen Gobierno, en relación con el artículo 20, a) de la LJCA, atribuye legitimación activa a la Administración de la Generalitat y a su sector público, sobre la que, como se ha dicho, pivota el derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24 CE.

4.- Representación procesal de los órganos de la Administración de la Generalitat para impugnar las resoluciones del Consell Valencià de Transparència

El artículo 51 de la Ley valenciana 1/2022, de Transparencia y Buen Gobierno, sobre la asistencia jurídica, dispone, en su apartado 1, que *“La asistencia jurídica del Consejo Valenciano de Transparencia, consistente en el asesoramiento jurídico y en la representación y defensa en juicio, corresponde a la Abogacía General de la Generalitat”*. Matiza dicho precepto, en su apartado 2, que *“Cuando haya conflicto de intereses por haber interpuesto recurso contencioso-administrativo contra una resolución del Consejo Valenciano de Transparencia un órgano de la administración de la Generalitat o de su sector público instrumental, el Consejo Valenciano de Transparencia podrá celebrar convenios o contratos para la asistencia jurídica externa”*.

En los casos en que la parte demandante ante los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo lo sea la Administración de la Generalitat, el Consell Valencià de Transparència, en cuanto demandado (con legitimación pasiva) podrá, a fin de evitar el conflicto de intereses, celebrar los oportunos contratos para la defensa y representación jurídica externa (contratos de servicios), en el marco de la Ley 9/2017, de contratos del sector Público, o norma que la sustituya. Este es el sistema que ha adoptado el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno estatal (CTBG), al proceder a la adjudicación de un contrato de servicios de defensa y representación (adjudicado en octubre de 2023, con una duración de 2 años, por el procedimiento abierto simplificado, según la información publicada en la plataforma de transparencia del CTBG).

5.- Conclusión

Nada obsta a que el Consell Valencià de Transparència aplique el régimen sancionador previsto en la Ley 1/2022, de Transparencia y Buen Gobierno, frente a la Administración de la Generalitat ni, en consecuencia, a la legitimación de la Administración de la Generalitat para impugnar las resoluciones que dicha autoridad adopte en esta materia.

V

LA INVIABILIDAD DEL CAUCE DEL DECRETO DEL CONSELL PARA CREAR UN CONSEJO VALENCIANO CONSULAR CON EL FIN DE ARTICULAR LAS RELACIONES DE COLABORACIÓN, COOPERACIÓN Y DIÁLOGO ENTRE LA GENERALITAT Y LOS CUERPOS CONSULARES RADICADOS EN LA COMUNITAT VALENCIANA

1.- Planteamiento de la cuestión

En el Dictamen 471/2024 el Consell Jurídic Consultiu examinó el procedimiento instruido por la Conselleria de Servicios Sociales, Igualdad y Vivienda, para elaborar un Decreto, del Consell, cuyo objeto era la creación del Consejo Valenciano Consular.

La Conselleria consultante, en los informes incorporados al expediente y en el propio texto proyectado, invocaba, como títulos competenciales que amparaban la creación del Consejo Valenciano Consular, la “igualdad y diversidad” en el marco de los sectores a que se refieren los artículos 10.3 y 49.27 del Estatut d’Autonomia, junto con la necesidad de garantizar el derecho de participación de la ciudadanía, en el ámbito de la política migratoria.

El dictamen emitido no se pronunció sobre el contenido del proyecto sometido a su parecer al considerar que la vía del Decreto del Consell no era la adecuada para que las relaciones de colaboración, cooperación y diálogo entre la Generalitat y los Cuerpos Consulares radicados en la Comunitat Valenciana se articulen a través del organismo público que se pretendía crear por medio de dicho decreto, el Consejo Valenciano Consular.

2.- Examen de los títulos competenciales

Los títulos competenciales que se invocaban en la norma proyectada sometida a dictamen eran la “igualdad y diversidad”, en el marco de los sectores a que se refieren los artículos 10.3 y 49.27 del Estatut d’Autonomia, además de la invocación de la necesidad de garantizar “*el derecho de participación de la ciudadanía y de la sociedad civil en los asuntos públicos*”.

2.1. La necesidad de garantizar el derecho de participación de la ciudadanía y de la sociedad civil en los asuntos públicos.

Señala el Consell que en el ámbito autonómico valenciano está vigente la Ley de 4/2023, de 13 de abril, de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana.

El dictamen considera que la referida Ley articula, de forma eficaz, la participación democrática de todos los ciudadanos, incluidos los extranjeros residentes en la Comunitat Valenciana y el personal consular, todos los cuales pueden canalizar su participación en los distintos ámbitos de la actividad política, económica y social, incluida la política migratoria, mediante los mecanismos ya previstos en la citada Ley.

Cualquier norma reglamentaria que pretenda articular una forma de participación ciudadana debería ajustarse a lo establecido en la citada ley, vinculándose a su desarrollo, al haberse regulado la materia a nivel legal. La norma que se pretendía aprobar, sin embargo, ni citaba la Ley de Participación Ciudadana y Fomento del Asociacionismo de la Comunitat Valenciana, mediante la que el legislador autonómico ha ejercido sus competencias en materia de participación ciudadana, ni justificaba que pretendiera regular un ámbito de actuación no cubierto por la citada ley, dentro de la competencia autonómica.

2.2. La competencia en materia de igualdad y diversidad.

La Conselleria consultante invocaba también, como títulos competenciales, los artículos 10.3 y 49.27 del Estatut, que amparan la aprobación de una norma reglamentaria que persigue la creación de un órgano de carácter deliberativo y consultivo para *“conseguir una mayor eficacia y eficiencia en el desarrollo de las diversas políticas públicas de la Generalitat Valenciana”*.

El Consell señala que, en relación con las materias a que se refieren los artículos 10.3 y 49.27 del Estatut y sobre las que se pretende garantizar la “igualdad y diversidad”, la Generalitat ha promulgado, entre otras, dos leyes fundamentales:

Por un lado, la Ley 3/2019, de 18 de febrero, de Servicios Sociales Inclusivos. Esta ley aparecía citada en el Informe justificativo emitido en el expediente, en el que se señalaba que *“(…) la participación democrática es uno de los principios establecidos en el artículo 6 de la Ley 3/2019, de 18 de febrero...”*.

Dicho artículo 6 regula los principios rectores, entre los que se cita, efectivamente, la participación democrática –apartado 4, letra d)–. El legislador dispone, además, que *“La participación se realizará a través de las vías y mecanismos que establezcan la presente ley y su desarrollo reglamentario”*.

El artículo 95 regula el *“Consejo Valenciano de Inclusión y Derechos Sociales de ámbito autonómico, y los consejos locales de inclusión y derechos sociales, de ámbito local, supralocal o infralocal”*.

Y, por su parte, el artículo 94.4 señala que *“La composición de los órganos de participación se establecerá reglamentariamente y preverá la presencia de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, los colegios y las asociaciones profesionales, las personas usuarias de los servicios sociales y las entidades sociales más representativas de carácter cívico, ciudadano y vecinal, que tendrán una representación que será, como mínimo, del 40 % del total de sus miembros, de acuerdo con la normativa reguladora”*.

De este modo se constata que, en desarrollo del citado artículo 49.27 del Estatut, y en relación con las políticas de servicios sociales, existe una regulación legal de la materia y de los cauces de participación ciudadana, por lo que se considera que la aprobación de cualquier otra forma o cauce de participación en materias sociales debe ajustarse a lo previsto en la citada ley.

Por otro lado, y en desarrollo del artículo 10.3 del Estatut y, en particular, en materia de política migratoria, la Generalitat aprobó la Ley 15/2008, de 5 de diciembre, de integración de las personas inmigrantes de la Comunitat Valenciana.

Dicha ley tiene por objeto, con arreglo a su artículo 1, *“establecer las medidas que faciliten la integración de las personas inmigrantes en la Comunitat Valenciana”*. Se regulan aspectos como la salud y su asistencia sanitaria, el derecho a la educación e integración, el acceso al empleo y la vivienda, la protección de los menores en situación de riesgo o desamparo, las medidas para garantizar la igualdad de oportunidades de las mujeres, el apoyo a las familias de las personas inmigrantes y la cooperación al desarrollo. Además, en el Título II, capítulo III, de la expresada Ley se regula la mediación y los organismos de integración (*la mediación intercultural, las Oficinas Pangea de atención a personas migrantes; los espacios interculturales, el Foro Valenciano de la Inmigración, el Observatorio de la Inmigración*), así como la participación de las personas inmigrantes en el capítulo III.

Así pues, señala el dictamen que la Generalitat cuenta con una amplia legislación de desarrollo de los distintos sectores y materias a las que se refieren los artículos 10.3 y 49.27 del Estatut, cuyo ámbito subjetivo se extiende a todas las personas residentes en la Comunitat, o, incluso, directamente, a las personas inmigrantes (Ley 15/2008), y en las que, además, se regula y se garantiza la igualdad y la diversidad en tales sectores, y se prevén los respectivos cauces de participación democrática.

Y por ello entiende el Consell Jurídic Consultiu que el ejercicio de la potestad reglamentaria, con la finalidad de garantizar la “igualdad y diversidad” en los

mismos ámbitos sectoriales de las referidas leyes, queda subordinado a dicha normativa, sin que pueda ejercerse de manera directa a través de reglamentos independientes, dado que el legislador ya ha hecho uso de su competencia de desarrollo legislativo.

3.- Instrumentos jurídicos para canalizar las relaciones de colaboración con el cuerpo consular. Inviabilidad de la vía del Decreto

Finalmente, el dictamen analiza el contenido del artículo 5 del Convenio de Relaciones Consulares, de fecha 24 de abril de 1963, que regula las funciones de los Cónsules y constata que no enumera las de formar parte de órganos consultivos creados en el Estado receptor, ni emitir en el seno de tales órganos el asesoramiento que pretendía la norma proyectada, o la de emisión de informes o elaborar estudios, o cualquier otra actividad que involucre al Consulado, al margen de las funciones que le permite el citado Convenio.

Por otra parte, se afirma que los Consulados no son agentes sociales ni organizaciones que representan a la sociedad civil, por más que su función institucional, de acuerdo con el Convenio de Relaciones Consulares, incluya la representación de los intereses y derechos de sus nacionales residentes en la Comunitat Valenciana.

Una de las funciones previstas en el artículo 5 del mencionado Convenio permitiría articular las oportunas relaciones de colaboración, basadas en el mutuo acuerdo, con el Estado receptor, para el desarrollo de relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas. Se trata de la prevista en el apartado b): *“fomentar el desarrollo de las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor, y promover además las relaciones amistosas entre los mismos, de conformidad con las disposiciones de la presente Convención”*.

Pero el Consell considera que ello debe valorarse conjuntamente con la competencia que, en materia de acción exterior, le atribuye el Estatut de Autonomía a la Generalitat y también en relación con la colaboración de los consulados en la puesta en práctica y el desarrollo de las políticas de acogida e integración de la población inmigrante.

Es el artículo 62 del Estatut el que regula la competencia de la Generalitat en “acción exterior”. Este artículo dispone, en su apartado 3, que *“Los poderes públicos valencianos velarán por fomentar la paz, la solidaridad, la tolerancia, el respeto a los derechos humanos y la cooperación al desarrollo con el fin último de erradicar la pobreza. Para lograr este objetivo, establecerá programas y acuerdos con los agentes sociales de la cooperación y las instituciones públicas y privadas para garantizar la efectividad y eficacia de estas políticas en la Comunitat Valenciana y en el exterior”*. Y el apartado 5 señala que *“La Generalitat, en materias propias de su competencia, podrá*

establecer acuerdos no normativos de colaboración con otros Estados, siempre que no tengan el carácter de tratados internacionales, dando cuenta a Les Corts”.

Con base en lo que dispone este precepto, el dictamen considera que la creación, por vía reglamentaria y al margen de cualquier desarrollo legal, de un órgano consultivo de “coordinación” y “participación”, para cumplir con la finalidad que persigue la norma que se proyectaba, no es la vía adecuada.

Y sobre cuáles podrían las vías adecuadas para conseguir tal finalidad, el Consell considera que debería acudir a otras técnicas o vías que permite el Estatut de Autonomía, como serían los programas de apoyo no normativos mediante la vía de convenios *ad hoc*, en los que se refuercen, de mutuo acuerdo, las relaciones de confianza, trabajo y colaboración con el personal de los Consulados con sede en la Comunitat Valenciana, en el marco, siempre, del artículo 62 del Estatut.

5) Conclusión

La articulación de las relaciones de colaboración, cooperación y diálogo entre la Generalitat y los Cuerpos Consulares radicados en la Comunitat Valenciana debería llevarse a cabo con arreglo a las vías o medios que permite el Estatut d’Autonomia, no mediante la creación, a través de la vía reglamentaria y al margen de cualquier desarrollo legal, de un órgano consultivo de coordinación y participación.

VI

LA APLICABILIDAD DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS INDEMNIZACIONES POR RAZÓN DEL SERVICIO A LOS AGENTES DE POLICÍA LOCAL EN PRÁCTICAS.

1.- Planteamiento de la cuestión

En el Dictamen número 637 el Consell Jurídic Consultiu emitió su parecer sobre si a los agentes de policía local en prácticas se les puede aplicar el régimen jurídico de las indemnizaciones por razón del servicio.

El ayuntamiento que formuló la consulta planteaba las siguientes cuestiones:

Por una parte, si debía entenderse de la redacción del artículo 12.3 del Decreto 179/2021, de 5 de noviembre, del Consell, de establecimiento de las bases y criterios generales para la selección, promoción y movilidad en los cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana, los agentes en prácticas tenían el derecho al abono de dietas y kilometraje durante el curso básico de acceso.

O, por la otra, teniendo en cuenta que el artículo 12.3 del Decreto 179/2021 solo se refiere a las indemnizaciones por razón del servicio establecidas legalmente, teniendo en cuenta que el artículo 7 del Real Decreto 462/2002 lo limita solo al supuesto de promoción interna, dado que el curso para el que se cuestiona la posible indemnización es el curso básico de acceso, no procede su abono.

Las cuestiones planteadas se enmarcan en el ámbito específico de la función pública y, más concretamente, de las indemnizaciones por razón del servicio a percibir por los funcionarios en prácticas, en este caso, de los agentes de policía local. Por ello, en el dictamen con carácter previo a examinar las cuestiones se analiza el régimen jurídico aplicable para, acto seguido, pasar a examinar los requisitos exigidos para que nazca el derecho a indemnización por la asistencia a cursos convocados por la Administración y, en último lugar, dilucidar si la realización en concreto del curso selectivo del IVASPE por parte de los agentes de policía local en prácticas puede entenderse como un servicio susceptible de originar un derecho a indemnización.

2.- Régimen jurídico aplicable

La normativa básica estatal está constituida por los preceptos correspondientes al Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en lo sucesivo, “TREBEP”).

Así, el artículo 3 señala:

“1. 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.

2. Los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

Por tanto, el personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal, de la que forma parte el TREBEP, y por la legislación autonómica, con respeto a la autonomía local.

En relación con las retribuciones de los funcionarios en prácticas, el artículo 26 del TREBEP prevé que *“Las Administraciones Públicas determinarán las retribuciones de los funcionarios en prácticas que, como mínimo, se corresponderán a las del sueldo del Subgrupo o Grupo, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo, en que aspiren a ingresar.”*

Siguiendo con la normativa estatal y en lo relativo a la materia de las indemnizaciones por razón del servicio, conviene tener en cuenta lo dispuesto en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio, (en adelante, “Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo”) cuyo artículo 2.1 –relativo al ámbito de aplicación–, indica que: *“El presente Real Decreto será de aplicación a (...) e) El personal al servicio de las Corporaciones locales, tal y como prevé su legislación específica”*, añadiendo en su apartado 2 que *“En el ámbito de aplicación del presente Real Decreto se entiende incluido el personal determinado en el apartado anterior con prestación de servicios de carácter permanente, interino, temporal o en prácticas (...)”*.

En cuanto a la normativa autonómica, el artículo 3 de la Ley Valenciana 4/2021, de 16 de abril, de Función Pública (en adelante, “LFPV”), establece lo siguiente:

“1. La presente ley se aplica al personal funcionario, al personal laboral empleado público cuando así lo disponga expresamente, y al personal eventual en los términos y con las limitaciones previstas en el artículo 20 de la misma en lo que sea compatible con la naturaleza de su relación jurídica, que presta sus servicios en: (...)”

d) Las administraciones de las entidades locales de la Comunitat Valenciana, así como los consorcios adscritos a las mismas, los organismos autónomos locales y las entidades públicas empresariales locales, con respeto a lo establecido en sus respectivos estatutos y en la normativa sectorial autonómica, en aquellos aspectos no reservados a la legislación del Estado,

con las especificidades previstas en la disposición adicional décima de esta ley”.

Por su parte, la disposición adicional décima en su apartado 2 prescribe que:

“El personal de los cuerpos de la policía local se rige por lo dispuesto en el texto refundido de la Ley del Estatuto básico del empleado público, por esta ley, y por la legislación de la Generalitat en materia de policías locales, excepto lo previsto para ellos en la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”.

Por otro lado, el artículo 76.1 de la LFPV dice que: *“El personal empleado público tiene los siguientes derechos individuales en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio: (...) e) A percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio”.*

En lo que se refiere a las retribuciones, el artículo 91.1 de la LFPV afirma que *“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.”*

Y en lo relativo a las indemnizaciones por razón del servicio, el artículo 89 de la LFPV señala lo siguiente: *“El personal funcionario percibirá las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio. Reglamentariamente se ajustarán sus cuantías. Sus tipos y cuantías serán únicas para cada concepto para todo el personal”.*

La disposición final tercera de la LFPV establece, en su apartado 4, que *“En el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta ley el Consell aprobará el reglamento que desarrolle el capítulo III del título VI de la misma”,* determinando en la disposición final cuarta, apartado 2, que la entrada en vigor del citado Capítulo III se producirá 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”.*

No consta, en este momento, ninguna disposición reglamentaria de desarrollo del Capítulo III del Título VI de la LFPV, en donde se encuentra encuadrado el citado artículo 89 que afecta al régimen de indemnizaciones por razón de servicio, debiéndonos remitir al Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo.

A lo anterior cabe añadir, empero, lo dispuesto en Decreto 179/2021, de 5 de noviembre, del Consell, de establecimiento de las bases y criterios generales para la selección, promoción y movilidad en los cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana (en lo sucesivo, “Decreto 179/2021, de 5 de noviembre”), el cual viene a desarrollar el Título IV de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana (en adelante, “Ley 17/2017, de 13 de diciembre”).

Así, el artículo 12 señala:

“1. Finalizada la fase de oposición, durante la realización del curso selectivo las personas aspirantes serán nombradas personal funcionario en prácticas de las respectivas corporaciones locales, con los derechos inherentes a tal situación y percibiendo, en todo caso, las retribuciones del puesto al que aspiran.

2. El personal en prácticas que ya esté prestando servicios en la misma administración como funcionaria o funcionario de carrera, o personal laboral fijo, sin perjuicio de la situación administrativa o laboral que le corresponda, podrá optar por percibir una remuneración por igual importe de la que le correspondía hasta el momento de su nombramiento, o bien la que proceda conforme a las normas señaladas en el apartado anterior.

3. Durante el periodo de prácticas, les corresponderán las indemnizaciones por razón del servicio establecidas legalmente, y las funciones a desarrollar en su caso serán las propias del puesto al que aspiran”.

Pues bien, dado que no se ha llevado a cabo por el momento el desarrollo reglamentario que el precitado artículo 89 en relación con la disposición final tercera de la LFPV imponía al Consell, la referencia que el apartado 3 del artículo 12 del Decreto 179/2021, de 5 de noviembre hace a las “*indemnizaciones por razón del servicio establecidas legalmente*” debe entenderse en relación con lo prescrito en la normativa estatal, esto es, el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo.

3.- Requisitos exigidos para que nazca el derecho a indemnización por la asistencia a cursos convocados por la administración.

El artículo 1.1 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo dispone: “*Darán origen a indemnización o compensación los supuestos siguientes, en las circunstancias, condiciones y límites contenidos en el presente Real Decreto:* a) *Comisiones de servicio con derecho a indemnización (...)*”.

Por su parte, el artículo 3.1 dispone: “*Son comisiones de servicio con derecho a indemnización los cometidos especiales que circunstancialmente se ordenen al personal comprendido en el artículo anterior y que deba desempeñar fuera del término municipal donde radique su residencia oficial, entendiéndose*

como tal el término municipal correspondiente a la oficina o dependencia en que se desarrollen las actividades del puesto de trabajo habitual, salvo que, de forma expresa y según la legislación vigente, se haya autorizado la residencia del personal en término municipal distinto al correspondiente a dicho puesto de trabajo y se haga constar en la orden o pasaporte en que se designe la comisión tal circunstancia”.

Y el artículo 7.1, relativo a las “*comisiones derivadas de la asistencia a cursos convocados por la Administración*”, establece: “*La asistencia a los cursos de capacitación, especialización o ampliación de estudios y, en general, los de perfeccionamiento convocados por las Administraciones públicas, así como a la de los módulos o cursos de capacitación o formación para el ascenso de los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o a la de cursos selectivos para ingreso en Cuerpos o Escalas mediante la superación de pruebas de promoción interna, contando con autorización expresa y siempre que se lleven a efecto fuera del término municipal donde radique su residencia oficial y cualquiera que sea la duración de los mismos, podrá ser indemnizada, según su duración y el tipo de alojamiento, o como comisión de servicio o como comisión de servicio con la consideración de residencia eventual de acuerdo con la decisión que se adopte al respecto en la correspondiente Orden de designación”.*

Así pues, para que nazca el derecho a indemnización en los términos expuestos resulta necesario que el curso en cuestión se acomode a las notas definitorias previstas en el artículo 3.1 y a alguno de los supuestos específicos contemplados en el artículo 7.1. Conviene, no obstante, detenerse en los supuestos previstos en este último precepto.

El artículo 7.1 contempla dos supuestos. El primero tiene que ver con “*La asistencia a los cursos de capacitación, especialización o ampliación de estudios y, en general, los de perfeccionamiento convocados por las Administraciones públicas*”, supuesto que ya estaba previsto en la anterior regulación, esto es, el derogado Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio. El segundo, es decir, “*los módulos o cursos de capacitación o formación para el ascenso de los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o a la de cursos selectivos para ingreso en Cuerpos o Escalas mediante la superación de pruebas de promoción interna*” no estaba recogido en el citado Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, sino que fue incorporado posteriormente con el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo.

El hecho de que tal previsión normativa solo se recoja respecto del funcionario que realiza un curso en el marco de un sistema de promoción interna y no respecto del funcionario en prácticas que accede por turno libre podría suscitar ciertas dudas en torno a si puede o no resultar discriminatorio para este último. No obstante, sobre esta cuestión tuvo ocasión de pronunciarse el

Tribunal Supremo en su Sentencia (Sala de lo Contencioso) de 7 de abril de 2006 (núm. rec. 114/2004), FJ5º, en la cual se abordaba la posible nulidad del artículo 7 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, y que se recoge en el dictamen. Concluyendo que, la interpretación que da el Tribunal Supremo del artículo 7.1 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo nos lleva a afirmar en el dictamen que el segundo supuesto, esto es, los cursos que se realizan en el marco de la promoción interna, no solo se ajusta a la legalidad, sino que excluye cualquier exégesis en el sentido de extender su aplicación también a los que se realizan en el marco del turno libre.

No obstante, otra cuestión que podría plantear dudas respecto al segundo supuesto contemplado es su coherencia con el requisito del artículo 3.1 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, esto es que las comisiones de servicio con derecho a indemnización son “*cometidos especiales que circunstancialmente se ordenen al personal*”. No ofrece duda alguna que, los cursos de capacitación, especialización o ampliación de estudios y, en general, los de perfeccionamiento, revisten un carácter especial pues su realización depende de que en un determinado momento o circunstancia puedan organizarse los mismos. En cambio, mayor complejidad presenta el supuesto de los cursos que se enmarcan en la promoción interna, los cuales presentan una nota de generalidad pues son exigidos con carácter ordinario para poder superar el propio proceso selectivo. Precisamente, como se verá posteriormente, este es uno de los argumentos que ha esgrimido la jurisprudencia para no admitir los cursos de prácticas de los funcionarios que acceden por el turno libre como indemnizables a la luz del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo.

4.- Carácter del curso selectivo que realizan las personas aspirantes en el IVASPE para obtener una plaza como agente de Policía Local, turno libre, a los efectos del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo

Conforme establece el artículo 41.2 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre: “*Para adquirir la condición de personal funcionario de carrera en los respectivos cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana será necesario el cumplimiento sucesivo de los siguientes requisitos:*

a) Superar el sistema selectivo previsto en esta ley para cada una de las categorías en las que se estructuran los cuerpos de policía local, convocado por el correspondiente ayuntamiento.

b) Superar el preceptivo curso selectivo de formación a realizar en el IVASPE. De acuerdo con lo que se establezca reglamentariamente, podrá eximirse de su realización a la persona aspirante que ya lo hubiera superado con anterioridad al haber accedido a otro cuerpo de policía local de la Comunitat Valenciana.”

Y, a continuación, se añade en el apartado 3 del mismo precepto que *“Las personas aspirantes al ingreso en los cuerpos de policía local durante la realización de este curso selectivo de formación ostentarán la condición de funcionarios en prácticas de las respectivas corporaciones locales, con los derechos inherentes a tal situación”*.

Asimismo, el artículo 9.1 del Decreto 179/2021, de 5 de noviembre, dispone señala que: *“Tras las fases de oposición o concurso oposición, para adquirir la condición de personal funcionario de carrera, las personas aspirantes a miembros de los cuerpos de Policía Local deberán superar un curso de carácter selectivo de contenido teórico-práctico, a celebrar en el IVASPE.”*

Y el artículo 10 del citado decreto afirma:

“1. El curso selectivo de formación para el acceso a la escala básica, categoría de agente, se realizará en el IVASPE, teniendo un contenido teórico-práctico, y un período de prácticas de doce semanas en el municipio correspondiente, ajustándose en todo caso a la Orden EFP/1241/2019, de 19 de diciembre, por la que se establece la equivalencia genérica del empleo de policía de las comunidades autónomas y de los cuerpos de Policía Local al título de Técnico correspondiente a la formación profesional del sistema educativo.

2. Para el acceso a la categoría de Inspector o Inspectora, el curso tendrá una duración de 700 horas lectivas, y un período de prácticas de dos meses en el municipio.

3. Una vez finalizada la fase de oposición el ayuntamiento comunicará al IVASPE, en un plazo de 10 días, las personas aspirantes a incorporar al siguiente curso selectivo que se convoque.”

A la vista de lo expuesto no hay duda alguna de que la realización y superación del referido curso selectivo constituye un requisito necesario para la adquisición de la condición de personal funcionario de carrera en los respectivos cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana. Asimismo, estamos ante un curso de carácter formativo y obligatorio.

Por ello, se procede en el dictamen, a examinar si el mencionado curso se acomoda a lo dispuesto en los artículos 3.1 y a alguno de los supuestos del artículo 7.1 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo.

En cuanto al primer requisito, esto es, el cumplimiento de lo previsto en el artículo 3.1, apuntamos que el curso selectivo organizado por el IVASPE constituye uno de los requisitos exigidos por la Ley 17/2017, de 13 de diciembre –junto con la superación del correspondiente sistema selectivo– para adquirir la condición de funcionario de carrera por lo que nos encontramos ante un elemento estructural y ordinario, en el sentido de que

dicha formación se va a exigir en todos los casos y para todos los aspirantes que hayan superado la fase del sistema selectivo. De ahí que difícilmente tenga encaje este curso con la definición de “*cometidos especiales que circunstancialmente se ordenen*” que incorpora el artículo 3.1. Ciertamente, la realización del curso referido constituye un cometido ordinario y obligatorio, propio de la superación de la fase selectiva, y en ningún caso accidental u ocasional.

Así se ha pronunciado mayoritariamente la jurisprudencia, entre otras, la STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso) de 29 de noviembre de 2007 (núm. rec. 1575/2005), FJ3º. la STSJ de Catalunya (Sala de lo Contencioso) de 19 de noviembre de 2010 (núm. rec. 405/2007), FJ3º y, la STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso) de 27 de diciembre de 2000 (núm. rec. 394/1998), FJ4º.

De este modo, el curso selectivo del IVASPE, al tener un carácter ordinario y obligatorio no se ajustaría a las notas definitivas de la comisión de servicios que recoge el artículo 3.1 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo. Pero, sería igualmente razonable sostener que si este curso no encuentra acomodo en el citado precepto, tampoco lo debería tener el curso de promoción interna pues *de facto* este último no deja de ser también un curso ordinario y obligatorio. En este sentido, podría apreciarse una cierta contradicción entre el contenido del artículo 3.1 y el contenido del artículo 7.1 del Real Decreto 462/2002. Sin embargo, como ya hemos advertido anteriormente, la validez del artículo 7.1 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, en lo que se refiere a los cursos de promoción interna ha sido ratificada por el propio Tribunal Supremo en su Sentencia de 7 de abril de 2006.

Por otro lado, en cuanto al segundo requisito, esto es, que el curso encuentre acomodo en alguno de los supuestos previstos en el artículo 7.1 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, parece difícil que pueda sostenerse tal cosa. Efectivamente, como decimos en el dictamen, el mencionado precepto alude, por un lado, a los supuestos de “*cursos de capacitación, especialización o ampliación de estudios y, en general, los de perfeccionamiento convocados por las Administraciones públicas*”; y, por otro lado, a los “*módulos o cursos de capacitación o formación para el ascenso de los miembros de las Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o a la de cursos selectivos para ingreso en Cuerpos o Escalas mediante la superación de pruebas de promoción interna*”.

En el primer caso, podría plantearnos la duda de si el curso del IVASPE podría ser considerado como un curso de capacitación. Según la RAE, por “capacitación” se entiende la “*acción y efecto de capacitar*”; y, “capacitar” se define como “*Hacer a alguien apto, habilitarlo para algo*”, por lo que desde esta aproximación sí tendría cabida el curso del IVASPE en este concepto. Sin embargo, este Consell Jurídic Consultiu entiende que la interpretación que debe darse de este supuesto ha de ser más restrictiva.

Ciertamente, la redacción de este supuesto está pensada más bien para cursos que tengan un carácter complementario, de perfeccionamiento, que supongan simplemente una adición de conocimientos y aptitudes para el empleado que ya se encuentra en la Administración. A esta conclusión se llega de una lectura del artículo 7.1 del ya derogado Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, el cual recogía como indemnizable *“La asistencia a los cursos de capacitación, especialización o ampliación de estudios y, en general, los de perfeccionamiento convocados por las Administraciones Públicas que realice el personal de las mismas”*.

En suma, este supuesto está pensado para cursos de carácter complementario que pueda realizar el empleado que ya esté plenamente inserto en la Administración pues, de lo contrario, no hubiese sido necesario que el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo hubiese añadido el supuesto particular de la promoción interna. En cambio, el curso del IVASPE no tiene un carácter de especialización o ampliación de estudios, sino que constituye parte de la formación estructural, ordinaria y básica que se exige para la adquisición de la condición de funcionario de carrera.

Finalmente, en cuanto al segundo supuesto, como ya se avanza de la lectura del dictamen, tampoco encaja pues está referido a la promoción interna, esto es, a funcionarios de carrera que deseen promocionar en su carrera profesional y no a los funcionarios de turno libre.

En este sentido, se ha venido pronunciando mayoritariamente la jurisprudencia. Así, entre otras, la STSJ de la Comunitat Valenciana (Sala de lo Contencioso) de 22 de abril de 2013 (núm. rec. 1/2011), FJ2º así como, la ya citada STSJ de Galicia (Sala de lo Contencioso) de 27 de diciembre de 2000 (núm. rec. 394/1998), FJ4º.

Y, de forma análoga, se manifestó este Consell Jurídic Consultiu en su Dictamen 243/2014, en un supuesto similar en el que agentes de policía local habían solicitado el abono de indemnización en concepto de dietas y gastos de desplazamiento, por los cursos de habilitación que realizaron en el centro de formación habilitado por el IVASPE en Cheste, a fin de obtener la condición de funcionarios de carrera al Cuerpo de Policía Local, categoría de Agentes, al afirmar expresamente lo siguiente:

“Aplicando la regulación citada al caso particular objeto de consulta, al tratarse de funcionarios en prácticas de la Administración Local, que asistieron al curso del proceso selectivo, y que han percibido las retribuciones íntegras al puesto de trabajo que les corresponde, no les es aplicable la norma de indemnizaciones por razón del servicio.

Resta señalar que en punto a la jurisprudencia que se alega en el Informe del Secretario del Ayuntamiento de Teulada, para fundamentar la procedencia del pago de una indemnización por tal concepto se parte de premisas distintas, al ser supuestos de hecho no parangonables, por ser aquéllos funcionarios que asisten a cursos de capacitación para poder optar a la promoción profesional, lo que no atañe al caso consultado, que como se ha dicho afecta a un proceso selectivo, en el periodo destinado al curso de formación de Policía Local, estando en la situación de funcionarios en prácticas y habiendo sido así dispuesto en las Bases de la Convocatoria por las que se rige el proceso selectivo en el que han participado en todas sus fases.

Por los motivos que se ha expuesto, a juicio de este Consell Jurídic no procede el abono de indemnización alguna por el concepto mencionado, a los funcionarios en prácticas en el proceso selectivo de Agentes de Policía Local, a quienes no les es aplicable el régimen jurídico de las indemnizaciones por razón del servicio, estando sujeto a su propia normativa de aplicación, representada por el Real Decreto 456/1986, de 10 de febrero, por el que se fijan las retribuciones de los funcionarios en prácticas, incardinándose tal periodo de formación en la fase avanzada del proceso selectivo que les vincula”.

5.- Conclusión

Las indemnizaciones por razón del servicio previstas en el artículo 7 del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo no son aplicables a los funcionarios en prácticas en el proceso selectivo de Agentes de Policía Local organizado por el IVASPE.

VII

DAÑO MORAL EN RECLAMACIONES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL SANITARIA: LEGITIMACIÓN ACTIVA Y DAÑO EFECTIVO

1.- Planteamiento de la cuestión

En los procedimientos de responsabilidad patrimonial sanitaria por causa del fallecimiento del paciente, cuando se formula reclamación por daños morales por parte de los familiares y allegados del difunto, se plantea la posible falta de legitimación activa de los familiares menos directos, con fundamento en dos motivos: por un lado, lo que la doctrina ha venido a denominar como criterio de “concentración” de la protección resarcitoria, el cual opera en el sentido de que sólo tendrán derecho a la indemnización los más allegados; y, por otro lado, la falta de acreditación de la existencia de una especial relación de afectividad entre los hermanos y el finado.

No obstante, considera este Consell que la legitimación activa para poder reclamar por los daños morales causados por el fallecimiento no está condicionada *ab initio* por la acreditación del daño sufrido -cuestión afectante al fondo de la reclamación-, sino por la hipótesis de causación de dicho daño en abstracto. Es en el seno del procedimiento donde deberá acreditarse ese daño efectivo. Así, no puede obstar al reconocimiento de legitimación activa la concurrencia en la misma reclamación de otros familiares más allegados, sino que deberá analizarse en el procedimiento la existencia de una especial relación de afectividad con el difunto, a efectos de determinar la efectiva existencia del daño moral reclamado. Tal cuestión ha sido objeto de análisis en los dictámenes **136/2024**, de 28 de febrero y **235/2024**, de 17 abril de 2024, de este Consell, consolidándose tal doctrina en sucesivos dictámenes.

2.- Legitimación activa en la acción por responsabilidad patrimonial sanitaria

De acuerdo con el artículo 106.2 CE y el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), en el ámbito de la responsabilidad patrimonial, ostentan legitimación activa para interponer la acción resarcitoria, los “*particulares*” por “*toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos*”. Ahora bien, la ley no especifica quienes pueden asumir la condición de particular a efectos de reclamar, por lo que ha sido, especialmente, la jurisprudencia quien ha venido delimitando el contenido y límites de este concepto. A este respecto, la STS 910/1999 (Sala de lo Civil) de 4 de noviembre de 1999, (recurso núm. 428/1995), en su FJ2, entiende por perjudicado “aquella persona ligada a la víctima por vínculos próximos de familia, afecto, relaciones de convivencia real, dependencia económica u otras

situaciones de recíproca asistencia y amparo que determinen real y efectivamente perjuicios derivados directamente de la muerte”.

La legitimación activa se configura como requisito de aptitud para instar la acción resarcitoria, de tal forma que la misma queda determinada por la existencia de una lesión en los bienes y derechos del reclamante, y que puede ser invocada frente a la administración. No obstante, es necesario distinguir entre la legitimación *ad processum*, que queda establecida por la condición de interesado, y la legitimación *ad causam* que corresponde con la efectiva constatación de la titularidad del derecho al resarcimiento mediante prueba suficiente sobre la existencia del daño. La primera, por tanto, no requiere de una valoración sobre los elementos de fondo en los que se fundamenta la pretensión, sino que queda determinada por la mera hipótesis de existencia de un potencial interés en la esfera del reclamante y los elementos indiciarios que permitan advertir tal interés. La segunda, exige de la efectiva constatación de la existencia del daño reclamado. Y, en el caso de reclamación patrimonial por daños morales, la constatación de la existencia de relaciones afectivas de entidad suficiente como para la existencia del *pretium doloris*.

Resulta de ello que la efectiva existencia del daño moral exige la valoración de las circunstancias personales del reclamante en relación con el difunto, donde son elementos esenciales la convivencia, dependencia, la afinidad, la efectiva vinculación y su persistencia, en orden a considerar que el fallecimiento realmente ha ocasionado el daño moral resarcible. La posible concurrencia de otros familiares no excluye de inicio la posibilidad de que el daño moral se haya producido. La cuestión se plantea, así, desde la presunción de existencia del daño moral respecto a los familiares más próximos, y la necesidad de acreditación de relaciones afectivas en el caso de los más remotos.

3.- Criterio de concentración y reconocimiento del daño moral

La posición mantenida por la administración en el asunto que es objeto del dictamen 235/2024 es la de rechazar la legitimación activa de los no convivientes con el difunto, en particular, sus hermanos, admitiéndola tan solo para su pareja de hecho. Pero para ello, la administración despliega un argumento afectante al fondo del asunto: la prueba de “una especial relación de afectividad, derivada de circunstancias especiales, como una convivencia estable y prolongada con el fallecido, o dependencia personal o económica respecto a éste, en ausencia de cónyuge e hijos”. De tal forma que anticipa el juicio de la existencia efectiva del daño moral al momento inicial del procedimiento, considerando que debe operar el previo examen de la legitimación *ad causam*, desnaturalizando con ello la legitimación *ad processum*.

3.1. El criterio de “concentración” de la protección resarcitoria.

En los supuestos de reclamación de daños morales por fallecimiento de otro, en los que concurren varios familiares en la reclamación, existe una posición doctrinal que aboga por la limitación del grupo de legitimados, especialmente cuando coinciden familiares más cercanos con otros más lejanos, dando lugar a una modulación del concepto de “particulares” en el sentido de que sólo tendrán protección los más cercanos al finado. La legitimación activa de algunos particulares se ve desplazada por la de los particulares más próximos al fallecido. Es el criterio de concentración de la protección resarcitoria. Este criterio ha sido asumido por el Consejo de Estado (dictámenes 2445/2007, de 14 de febrero y 643/2019, de 3 de octubre), por el Consejo Consultivo de Canarias (dictamen 393/2023) por el Consejo Consultivo de Andalucía (entre otros, dictamen 167/2024); y por el Consejo Jurídico de la Región de Murcia (dictamen 130/2023).

Frente a dicha doctrina se encuentra la posición del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (dictámenes 169/2023 y 42/2021); la del Consejo Consultivo de Castilla y León (Dictamen 127/2022); la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid (dictámenes 663/2023 y 653/2023) y del Consejo Consultivo del Principado de Asturias (dictamen 1/2024). En ellos admite la legitimación activa de la madre o los hermanos, cuando concurren en la misma reclamación con otros parientes más próximos al fallecido; por ejemplo, con los progenitores e hijos.

En el dictamen 136/2024, este Consell ha efectuado un análisis sobre la cuestión, en particular, sobre la legitimación activa en un procedimiento en el que concurrían como reclamantes el esposo, la hija, los padres y el hermano de la paciente fallecida. Se considera que la legitimación activa *ad processum* por daños morales propios se configura como un derecho al ejercicio de la acción, con independencia del grado de cercanía con el difunto. La *legitimación ad causam*, por su parte, orbitará en torno a la consideración de perjudicados.

3.2. La acreditación de la existencia de una especial relación de afectividad entre el reclamante y el finado.

La acreditación de la existencia de especial relación de afectividad entre el reclamante y el difunto pasa a configurarse como el elemento esencial para el reconocimiento de los daños morales causados por el fallecimiento puesto que, a diferencia de los daños patrimoniales -los cuales se reparan “perfectamente”- los daños morales solo se “compensan”, de ahí que la doctrina haya afirmado que estos últimos son objeto de una reparación “imperfecta”. Dicha imperfección tiene su razón de ser en la especial naturaleza que revisten, la cual hace que no puedan acreditarse, pues implican sufrimiento, desvalimiento por la muerte, así como dolor por la pérdida de un fallecido o allegado; unos conceptos que, ciertamente, no se

someten a reglas previas ni, por tanto, pueden cuantificarse, sino tan solo pueden compensarse mediante prestaciones equivalentes al daño sufrido.

De esta forma, el daño moral se presumirá cuando existan vínculos de convivencia, lazos afectivos, relación familiar. La Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 11 de noviembre de 2004 (recurso núm. 7013/2000), considera que *“debe presumirse que quienes afirman la relación familiar con el fallecido dicen verdad y que los vínculos de afecto y económicos propios de la unidad familiar se mantenían, de tal suerte que hubiera correspondido a la Administración demostrar la inexistencia de dicha relación o la ausencia de efectivo daño moral o perjuicio patrimonial ocasionado por el alejamiento entre los parientes para que su petición, basada en meras conjeturas, fuera atendible, pues no debe ser probado lo que normalmente se infiere de las circunstancias concurrentes sino aquello que se separa de lo ordinario y obedece a situaciones de excepción.”* (idem: Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, de 28 de febrero de 1995, recurso núm. 1902/1991, respecto a los daños morales que se reconocen a los hermanos del difunto, los cuales no convivían con él).

Por su parte, el Texto Refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor (Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, en redacción dada por Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de Reforma del Sistema de Valoración de daños y perjuicios en Accidentes de Circulación), establece que los padres y los hermanos se consideran *ex lege* perjudicados en el caso de muerte, y sólo cuando concurren circunstancias que excluyesen el perjuicio, dejarían de ser considerados como perjudicados. De esta forma, la norma abandona el criterio de “concentración” de la protección resarcitoria estableciendo una presunción *iuris tantum* en la condición de perjudicado.

En la doctrina consultiva, una parte de ella, como es el Consejo de Estado y algunos Consejos Consultivos, entienden que, respecto de quienes no forman parte de la “familia nuclear” no existe presunción alguna de que mantengan un especial vínculo con el fallecido y, en consecuencia, deben de aportar aquellos elementos que justifiquen dicha relación especial, como pueden ser, entre otros, vínculos afectivos, convivencia mantenida o cualquier otro elemento análogo. Es decir, para el resto de parientes que no forman parte de la “familia nuclear” no bastaría con acreditar el grado de parentesco aportando, por ejemplo, el Libro de Familia, sino que debería de acreditarse, además, la existencia de una especial relación de afectividad; así se pronuncian, por ejemplo, el Consejo de Estado en su dictamen 643/2019, el Consejo Consultivo de Andalucía, en su dictamen 167/2024 y el Consejo Consultivo de la Rioja, en su dictamen 50/2013.

Por el contrario, otros Consejos Consultivos entienden que con la mera acreditación del grado de parentesco sería suficiente, no siendo necesaria la

justificación de la “*especial relación de afectividad*”, como la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid que, en dictamen 213/2023 de 27 de abril considera que “*todos los familiares ostentan legitimación activa en cuanto que padres y hermanos del fallecido, al ser familiares directos, por el daño moral provocado por la muerte de una persona con la que existe una relación estrecha de afectividad*”.

Este Consell Jurídic Consultiu, en sus dictámenes 119/2024, 599/2023, 465/2023, 372/2023 y especialmente el 136/2024, se pronuncia sobre esta cuestión, considerando que no bastaría únicamente con la existencia del parentesco, sino que se requieren además otros elementos probatorios que acrediten especial vinculación de los parientes con el fallecido como es, a título de ejemplo, la convivencia entre aquellos y este último. Dicho en otras palabras, los parientes que reclamen por un daño moral propio deberán aportar pruebas que justifiquen dicha especial vinculación con el fallecido.

4.- Conclusión

La necesaria distinción entre legitimación activa para poder reclamar por los daños morales causados por el fallecimiento y el reconocimiento del daño moral exige que la primera no esté condicionada por la acreditación del daño sufrido, en tanto se trata de legitimación *ad processum*, para la cual es suficiente la condición de interesado. No debe operar como causa de exclusión de la legitimación activa ni el criterio de “concentración” de la protección resarcitoria, ni la falta de acreditación de la existencia de una especial relación de afectividad entre los hermanos y el finado.

Respecto a la exigencia de una especial vinculación entre el reclamante y el fallecido, como presupuesto para la génesis del daño moral, deberá ser objeto de acreditación en el procedimiento, pues la misma solo se puede presumir en familiares más cercanos integrantes de la familia nuclear, y es carga del reclamante probar, además del parentesco con el finado, la existencia de una especial relación de afectividad.

VIII

IMPROCEDENCIA DE LA REVISIÓN DE OFICIO DE LA RESOLUCIÓN DE RECONOCIMIENTO DEL DERECHO DE ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA EN LOS SUPUESTOS EN QUE LA DECLARACIÓN DE INSOSTENIBILIDAD DE LA PRETENSIÓN SE REALIZA EN UN MOMENTO POSTERIOR

1.- Planteamiento de la cuestión

En el Dictamen 434/2024 el Consell Jurídic Consultiu se pronunció sobre si resultaba viable el procedimiento de la revisión de oficio instruido en un supuesto en que, después de haber sido reconocido al solicitante el derecho de asistencia jurídica gratuita, se declara la insostenibilidad de la pretensión para la cual se había otorgado tal derecho.

En el supuesto sometido a consulta, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de Alicante (CAJGA) había instruido un procedimiento de revisión de oficio de la resolución del derecho de asistencia jurídica gratuita al haberse declarado la insostenibilidad de la pretensión en un momento posterior a dictarse dicha resolución. En la propuesta de resolución la CAJGA consideró que, por esa razón, la resolución de reconocimiento del derecho incurría en causa de nulidad y debía, por tanto, declararse nula.

El dictamen emitido por este Consell, en cambio, consideró que la insostenibilidad de la pretensión apreciada con posterioridad a la resolución de reconocimiento del derecho no determinaba la nulidad de esta, ya que reunía todos los requisitos legalmente exigidos para la concesión del derecho, produciendo la declaración de insostenibilidad sus efectos a partir del momento en que tenga lugar dicha declaración.

Al interesado se le reconoció el derecho de asistencia jurídica gratuita para todas las actuaciones que en defensa de sus intereses se efectuaran en un procedimiento de la seguridad social en el que se procedía a la revisión de complementos mínimos que en su día se había concedido al mismo.

Al interesado se le había designado un primer letrado y, tras la queja que contra este formuló al Colegio de Abogados de Elche (ICAE), fue sustituido por un segundo letrado.

El segundo letrado, inició el procedimiento de inviabilidad de la pretensión, que fue informada favorablemente por el ICAE y con posterioridad también ratificada por el Ministerio Fiscal.

El motivo de la inviabilidad se basaba en que el acuerdo administrativo cuya impugnación era la pretensión del interesado había devenido firme, por lo que ya no era posible su impugnación.

A la vista de los informes de inviabilidad, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita se plantea la duda en el expediente de justicia gratuita, ya resuelto a favor del peticionario y acuerda el inicio del procedimiento de revisión de oficio, de la resolución por la que se reconoció el derecho a la asistencia jurídica en virtud del artículo 7.e) del Decreto 175/2021 de 29 de octubre del Consell por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita (en adelante Reglamento de asistencia jurídica Gratuita), que establece entre las funciones, *“Realizar la revocación o revisión de oficio prevista en los artículos 41 y 42 de este reglamento”*, en relación con el artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPACAP).

2.- Análisis de la normativa aplicable

El artículo 47.1.f) de la Ley 39/2015 establece como causa de nulidad los *“actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición”*.

El artículo 41 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita, indica que *“La revocación del derecho de asistencia jurídica gratuita se regirá por lo dispuesto en la legislación estatal”*.

Y en el artículo 42 del mismo: *“1. Las comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita ejercerán las potestades revisoras atribuidas por la ley estatal que regula la asistencia jurídica gratuita, a través de los procedimientos administrativos establecidos en el artículo 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. 2. Las resoluciones dictadas en cada uno de los procedimientos del apartado anterior serán comunicadas a las personas interesadas y a los colegios de abogados y procuradores, en su caso, a las partes interesadas y al juzgado o tribunal que esté conociendo del proceso. Una vez percibidos los respectivos honorarios y derechos económicos devengados por las y los profesionales, los colegios de abogados y procuradores estarán obligados a compensar en la siguiente certificación trimestral, a la que se refiere el artículo 50.1 de este reglamento, las cantidades percibidas por las correspondientes intervenciones de quienes hayan sido designadas o designados en el expediente de asistencia jurídica gratuita en el que se ha revocado de oficio el derecho concedido”*.

Y en su artículo 42.1 Procedimientos de revisión de oficio: *“Las comisiones de asistencia jurídica gratuita ejercerán las potestades revisoras atribuidas por*

la ley estatal que regula la asistencia jurídica gratuita, a través de los procedimientos administrativos establecidos en el artículo 106 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre”.

La Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita (LAJG) en su art. 3 establece los requisitos básicos, para la concesión de este derecho indicando:

*“1. Se reconocerá el derecho de asistencia jurídica gratuita a aquellas personas físicas que careciendo de patrimonio suficiente cuenten con unos recursos e ingresos económicos brutos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, que no superen los siguientes umbrales (...)
2. Para la determinación del concepto de unidad familiar en sus diversas modalidades se estará a lo establecido en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, equiparándose a los cónyuges no separados legalmente las parejas de hecho constituidas de conformidad con los requisitos que les fueran exigibles.*

3. Los medios económicos serán valorados individualmente cuando el solicitante acredite la existencia de intereses familiares contrapuestos en el litigio para el que se solicita la asistencia.

4. El derecho a la asistencia jurídica gratuita solo podrá reconocerse a quienes litiguen en defensa de derechos o intereses propios, o ajenos cuando tengan fundamento en una representación legal. En este último caso, los requisitos para la obtención del beneficio vendrán referidos al representado”.

Pero además de estos requisitos de índole económica, se exige que la pretensión sea defendible, y así en el artículo 32 se indica:

“Insostenibilidad de la pretensión. Cuando el Abogado designado para un proceso considere insostenible la pretensión que pretende hacerse valer, deberá comunicarlo a la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, dentro de los 15 días siguientes a su designación, exponiendo los motivos jurídicos en los que fundamenta su decisión. Transcurrido dicho plazo sin que se produzca tal comunicación, o sin que el Abogado pida su interrupción por falta de la documentación necesaria para evaluar la pretensión, éste queda obligado a asumir la defensa. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, la defensa del acusado o imputado será obligatoria.”

Y en el artículo 33. Tramitación:

“1. Solicitada por el abogado la interrupción del plazo previsto en el artículo anterior, por falta de la documentación necesaria, la Comisión requerirá al interesado para que la presente en un plazo máximo de diez días.

Transcurrido este plazo sin que el interesado haya presentado dicha documentación, la Comisión archivará la solicitud.

Presentada la documentación, ésta se aportará al abogado, reanudándose el plazo para analizar la viabilidad de la pretensión.

Si la Comisión estima que la documentación con la que cuenta el abogado, en el momento de la solicitud, es suficiente para analizar la viabilidad de la pretensión principal, inadmitirá la solicitud de interrupción, reanudándose el plazo para formulación de la insostenibilidad desde la notificación de la resolución de inadmisión.

2. Formulada la insostenibilidad de la pretensión, la Comisión recabará del Colegio de Abogados un dictamen sobre su viabilidad que deberá emitirse en el plazo de 15 días.

Se solicitará, asimismo, informe fundado del Ministerio Fiscal cuando el dictamen del Colegio de Abogados coincidiera con el del abogado designado. Dicho informe se emitirá en el plazo de seis días”.

El artículo 34 de la LAJG establece:

“Si el Colegio de Abogados o el Ministerio Fiscal estimaran defendible la pretensión, se procederá al nombramiento de un segundo abogado. Los dictámenes emitidos por el Colegio de Abogados y por el Ministerio Fiscal serán aportados al nuevo abogado, para quien será obligatoria la defensa.

En caso de que el Colegio de Abogados y el Ministerio Fiscal estimaran indefendible la pretensión, la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita desestimaré la solicitud”.

Por tanto, salvo en los procedimientos de orden penal que no cabe formular insostenibilidad de la pretensión (artículo 35 in fine de la LAJG), es requisito para que se conceda el beneficio de justicia gratuita, el que la pretensión sea defendible.

En el presente caso, la normativa aplicable que ha sido expuesta exige, a juicio de este Consell, como requisitos esenciales para la obtención del beneficio de justicia gratuita los siguientes: la situación económica del solicitante y la no declaración de insostenibilidad de la pretensión para la que se solicita el reconocimiento del derecho.

La esencialidad de este último requisito deriva de que se trata de un requisito que objetivamente no depende del interesado, por tratarse de una declaración de insostenibilidad a la que se llega después de un procedimiento que viene

regulada por la LAJG, que elimina cualquier posibilidad de subsanación, y que no precisa para constatar su carencia, más que la determinación de la normativa aplicable.

En el supuesto objeto del dictamen no se trataba de estudiar si el solicitante reunía o no las condiciones para obtener el derecho de asistencia jurídica gratuita que le fue concedido, sino si la inviabilidad de la pretensión declarada a posteriori supone la nulidad del acuerdo por el que se le concedió al interesado el derecho de asistencia jurídica gratuita.

A la vista de las normas de aplicación, la declaración de insostenibilidad de la pretensión debe llevarse a efecto antes de que se le conceda al solicitante el derecho de asistencia jurídica gratuita, por los cauces que establecen los artículos 32 y siguientes de la LAJG, debiendo pues tener el carácter de insostenible en inicio, lo que no consta en este procedimiento.

Y ello viene reforzado por lo dispuesto en el artículo 35, que regula la insostenibilidad, en un segundo momento cuando se trata de recurrir una resolución, y expresa: *“El mismo procedimiento previsto en los artículos anteriores se seguirá cuando se trate de interponer recursos contra resoluciones que hayan puesto fin al proceso en la instancia correspondiente, si el abogado del recurrente considerase inviable la pretensión. El cómputo del plazo para la interposición de los recursos quedará suspendido hasta tanto se resuelve materialmente la viabilidad de la pretensión”*.

Por ello, consideramos que no cabe la revisión de oficio, ni declarar la nulidad de la resolución estimatoria de fecha 28/10/2022 que reconocía a D. R.P.V. el derecho de asistencia jurídica gratuita porque, pese a ser declarada la insostenibilidad de la pretensión con posterioridad, el derecho le fue reconocido con cumplimiento de todos los trámites y los requisitos exigidos por la normativa que lo regula.

3.- Consecuencias de la denegación a la revisión de oficio

En la propuesta de resolución se proponía la adopción de varios pronunciamientos además de acordar la insostenibilidad de la pretensión, y en concreto:

- *“MANTENER la resolución estimatoria de fecha 28/10/2022 que reconocía a D. R.P.V. el beneficio de justicia gratuita en el expediente con referencia de Comisión 39.903/2022, tramitado a instancia suya, únicamente hasta la fecha de presentación del escrito de insostenibilidad del segundo letrado, esto es, hasta el día 26/07/2023”*.

Al respecto, este Consell consideró que los efectos de la concesión del derecho de asistencia jurídica gratuita no pueden entenderse vigentes hasta la

presentación del escrito de insostenibilidad del segundo letrado, pues en todo caso los efectos de la declaración de insostenibilidad no pueden producirse sino a partir de la resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita en que se declaró.

-Y “... a partir de ese momento DENEGAR el derecho de asistencia jurídica gratuita a D. R.P.V. en el expediente 39.903/2022, por insostenibilidad de la pretensión, sin efectuar pronunciamiento alguno en relación con la capacidad económica de la/s persona/s solicitante/s...”.

El Consell Jurídic Consultiu entendió que no debía darse lugar a la nulidad de la resolución de reconocimiento del derecho de asistencia jurídica gratuita teniendo en cuenta que el artículo 7 de la LAJG establece que *“La asistencia jurídica gratuita en el transcurso de una misma instancia extiende a todos sus trámites e incidencias, se incluida la ejecución, pero no podrá aplicarse a un proceso distinto”* y que *“el derecho a la asistencia jurídica gratuita se mantendrá para la interposición y sucesivos trámites de los recursos contra las resoluciones que pongan fin al proceso en la correspondiente instancia, aplicándose en este caso lo dispuesto en el artículo 32 (insostenibilidad del recurso) de la presente Ley”*.

Dado que el acuerdo administrativo, cuya impugnación era el objeto de la pretensión que quería ejercitar el interesado, había devenido firme y ya no era, posible su impugnación, la pretensión había devenido insostenible por haber sobrevenido la desaparición de su objeto, por lo que procedía era dar por finalizada la pretensión para el ejercicio de la acción para la cual se había reconocido el derecho de asistencia jurídica gratuita, y no la declaración de la nulidad de la resolución que lo reconoció.

4.- Conclusión

No resulta procedente la revisión de oficio de una resolución estimatoria del derecho de asistencia jurídica gratuita que ha sido adoptada de conformidad con las normas que le son de aplicación, cuando se realiza la declaración de insostenibilidad de la pretensión en un momento posterior a aquella resolución, produciéndose los efectos de la declaración de insostenibilidad a partir del momento en que se realiza tal declaración.

IX

COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES EN MATERIA DE VIGILANCIA POLICIAL EN ÁREAS DE VERTIDOS DE RESIDUOS

1.- Planteamiento de la cuestión

El Dictamen número 689 fue emitido en respuesta a la petición formulada con carácter facultativo por un ayuntamiento. La cuestión que se planteaba era si la entidad local interesada puede utilizar, sin la autorización de la autoridad estatal competente en materia de vigilancia policial, un sistema de videovigilancia que cumpla los principios y obligaciones de la normativa de protección de datos, para sancionar por conductas incívicas relativas al vertido de residuos en áreas de recogida, fuera de la superficie viaria, que se encuentren delimitadas y acotadas y que no sirven de tránsito o paso hacia otro lugar que no sea la propia área de aportación y depósito.

2.- Cuestiones que suscita la consulta planteada

El Consell Jurídic Consultiu considera que, aunque la administración consultante delimita de modo estricto los términos de la consulta, esto es, su competencia para utilizar un sistema de videovigilancia policial en espacios de recogida de residuos, sin contar con la autorización estatal, no se puede obviar la existencia de, al menos, tres tipos de cuestiones:

2.1. La cuestión competencial.

En principio, los municipios tienen competencia para la recogida de residuos, limpieza de vías públicas y vigilancia de posibles vertidos ilegales en su ámbito territorial, y pueden colaborar con la Generalitat en las tareas de vigilancia, inspección y sanción. Las Ordenanzas municipales pueden establecer normas locales sobre gestión de residuos, incluyendo tareas de vigilancia e inspección y sanciones.

2.2. El alcance de un sistema de videovigilancia policial y su impacto en lo relativo a la garantía de la protección de datos de los particulares que acudan a depositar residuos en esas instalaciones.

Sobre esta cuestión el Consell Jurídic Consultiu no se pronuncia, porque, además de no haber sido suscitado en la consulta realizada queda resuelta en la medida en que la institución consultante afirma atenerse al régimen de protección de datos, conforme a los principios dispuestos en el artículo 5 del

RGDP y a su interpretación jurisprudencial (en particular, la STC 207/1996, de 16 de diciembre y la STSJM -Sala de lo Contencioso- de 10 de diciembre de 2010).

2.3. El régimen jurídico aplicable a la utilización de las cámaras de videovigilancia en tales espacios y, más específicamente, si es posible establecer esos sistemas sin la autorización de la autoridad estatal competente en materia de videovigilancia policial en espacios públicos.

En el dictamen se plantea como cuestión central, de la que depende la respuesta a la consulta, precisamente ésta: si se trata de espacios públicos, ya que, si nos encontramos ante espacios públicos en sentido estricto (cuestión a su vez nada fácil de precisar), resulta preceptivo recabar la autorización gubernativa correspondiente.

Más allá de las cuestiones mencionadas, el interés de la consulta se relaciona con la creciente toma de conciencia de la relevancia de la gestión de los residuos en una política medioambiental que trata de fomentar el desarrollo sostenible y la necesidad de implicar en lo que forma parte sustancial de los objetivos 2030 a todas las administraciones y a los propios ciudadanos. El incremento de iniciativas normativas en la estructura multinivel propia de la Unión Europea es una muestra de ello.

3.- El marco normativo desde el que debe resolverse la cuestión

3.1. Competencias para la gestión de los residuos, las instalaciones de tratamiento y eliminación de estos, su inspección y sanción.

Hay que tener en cuenta el mandato que resulta del artículo 49 del Estatut, la Ley 5/1983 de Gobierno valenciano, el Decreto Legislativo 1/2021 del Consell, de 18 de junio, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje y la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana. En su virtud, los ayuntamientos pueden emitir ordenanzas municipales en esta materia específica.

3.2. La normativa europea y estatal en lo que se refiere a protección de datos en los espacios en cuestión.

Es necesario tener en cuenta esta normativa dado que la instalación y el uso de sistemas de videovigilancia implica un tratamiento de datos pertenecientes a la intimidad y privacidad de las personas que acuden a estos espacios para depositar sus residuos. A ese respecto, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 27 de abril de 2016 -en lo sucesivo RGPD-, por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de sus datos personales y a la libre circulación de estos datos. Además de ello, resulta vinculante la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, “LOPDPD”), en particular lo dispuesto en sus artículos 1 y 22. En efecto, en su artículo 1 establece como objeto de esta norma, por un lado, adaptar el ordenamiento jurídico español al RGPD y completar sus disposiciones y, por otro, garantizar los derechos digitales de la ciudadanía conforme al mandato establecido en el artículo 18.4 de la Constitución. En cuanto al artículo 22, su finalidad es precisamente el “*tratamientos con fines de videovigilancia*”. Finalmente, la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales (en lo sucesivo, “LO 7/2021, de 26 de mayo”), cuya aprobación respondió a la necesidad de transponer la Directiva (UE) 2016/680.

3.3. El régimen jurídico de sistemas de videovigilancia policial.

La cuestión que se suscita en la consulta remite a un marco normativo constituido ante todo por la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las fuerzas y cuerpos de seguridad en lugares públicos, que a su vez fue desarrollada por el Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, por el que se aprobó el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica 4/1997. Además, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en los artículos 5.1.º) y 42 de la Ley 5/2014, de 4 de abril, de Seguridad Privada (LSP). No puede dejar de señalarse que en materia de gestión de residuos ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el RD 646/2020, de 7 de julio, por el que se regula la eliminación de residuos mediante su depósito en vertedero, una norma que trae razón a su vez de la disposición final tercera de la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados.

En todo caso, ha de tenerse en cuenta que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tal y como se desprende de la LO/1997, tienen competencia exclusiva en la videovigilancia en los espacios públicos. Así lo ha ratificado la jurisprudencia: por ejemplo, la Sentencia de la Sala de lo contencioso de la Audiencia Nacional de 18 de febrero de 2010, o la o la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 10 de diciembre de 2010

3.4. Otra normativa.

Por lo demás, junto al marco normativo y el jurisprudencial resultan de gran interés la *Instrucción 1/2006*, de 8 de noviembre, de la Agencia Española de Protección de Datos, sobre el tratamiento de datos personales con fines de vigilancia a través de sistemas de cámaras o videocámaras, la Guía de Videovigilancia (2009) de la misma Agencia Española de protección de datos, su Informe 630/2009, sobre autorización de cámaras de videovigilancia por parte de Ayuntamientos, y su Resolución PS/00345/2023, de 30 enero de 2024. También, los informes y dictámenes de la Autoritat Catalana de Protecció de Dades (por ejemplo, su Dictámenes CNS 27/2015, CNS 42/2021, CNS 4/2022 y CNS 21/2022), y de la Agencia Vasca de Protección de Datos (por ejemplo, su Dictamen núm. D17-002, de 13 de febrero, relativo a la instalación de cámaras de videovigilancia en un recinto deportivo municipal).

5.- Sobre la noción de “espacio público” y sus consecuencias

Como ya hemos indicado, con independencia de los principios de legitimidad y proporcionalidad a los que la jurisprudencia constitucional remite en materia de grabación de datos mediante sistemas de videovigilancia (cfr. por ejemplo las STC 66/1995, de 8 de mayo; STC 55/1996, de 28 de marzo; STC 207/1996, de 16 de diciembre; STC 37/1998, de 17 de febrero; STC 186/2000, de 10 de julio STC 98/2000, de 10 de abril), el núcleo de la consulta formulada no atañe a esa cuestión, sino a la competencia del propio ayuntamiento para establecer sistemas de videovigilancia sin la autorización gubernativa estatal. Y a ese respecto, el criterio decisivo es la noción de “espacio público”. Y es así porque, como hemos recordado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.2 de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, queda claro que es competencia del delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma correspondiente la autorización para la instalación de videovigilancia en espacios públicos. Por tanto, un ayuntamiento no puede establecer esos sistemas en espacios públicos -ya sean abiertos o cerrados-, sin contar con la autorización gubernativa estatal.

Sin embargo, la delimitación normativa de la noción de espacio público -tampoco las que se utilizan de forma equivalente, como “vía pública” o “lugar público”-, en punto a la instalación de sistemas de videovigilancia, no ofrece una respuesta clara. No la encontramos en la LO/1997, de 4 de agosto, ni tampoco en su reglamento de desarrollo. Tampoco la Ley 5/2022, de 29 de noviembre, de residuos y suelos contaminados para el fomento de la economía circular en la Comunitat Valenciana, define el concepto de “vía pública”, cuando se refiere a la ubicación de los contenedores.

En su dictamen este Consell se inclinó por seguir la doctrina construida por las Agencias de Protección de Datos que, en lugar de atenerse al concepto de espacio público definido en términos apriorísticos de bien jurídico, han

construido su delimitación a partir de algunos rasgos constitutivos y que tienen particular aplicación en el caso de las instalaciones para depósito de residuos. Téngase en cuenta, por ejemplo, que cabe la posibilidad de que instalaciones de este tipo se encuentren en terrenos de titularidad privada, pero que tengan cedido su uso al consistorio.

Básicamente, la doctrina recurre a los criterios de accesibilidad y al uso de estos. Por accesibilidad se entiende que se permita el acceso, tránsito y reunión de personas sin, *a priori*, ningún tipo de restricción u obstáculo para ello, si bien ha de tenerse en cuenta que el hecho de que un espacio esté cerrado o acotado no significa automáticamente que deje de ser público y, por tanto, habrá que estar al caso concreto. En cuanto al uso, parece indicativo que tenga un carácter de servicio al público, entendido este en un sentido amplio del término. A esos efectos, resulta relevante la calificación del suelo en el que se encuentra la instalación para depósito de residuos, tal y como haya sido definido por el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico u ordenanza municipal.

6.- Conclusión

El ejercicio de la competencia municipal para la instalación de sistemas de videovigilancia sin necesidad de la preceptiva autorización gubernativa en las diferentes instalaciones de depósito de residuos exige que tales áreas o espacios de depósito consten perfectamente delimitadas, acotadas y restringidas a cualquier tipo de tráfico, paso o acceso que no sea para el propio del depósito de residuos.