



Consell Jurídic Consultiu  
de la Comunitat Valenciana

**MEMORIA DE 2013**





Consell Jurídic Consultiu  
de la Comunitat Valenciana

**MEMORIA DE 2013**

Que el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana eleva al Gobierno Valenciano, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 77 de su Reglamento, aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio.

VALENCIA, 2014

Edita: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

Producció gràfica: Mare Nostrum Servícios Gràfics S.L.

Maquetació: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana

---

---

# ÍNDICE

Presentación

Introducción

## Primera parte

### EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DURANTE EL AÑO 2013

I – Composición del Consell Jurídic Consultiu.....	21
II – Organigrama del Consell Jurídic Consultiu .....	23
III – Función consultiva .....	25
A) Estadística de asuntos dictaminados (1 de enero a 31 de diciembre de 2013).....	26
B) Estadística de asuntos sometidos a consulta (1 de enero a 31 de diciembre de 2013) .....	46
IV – Funcionamiento del Consell Jurídic Consultiu .....	49
A) Cambio de sede .....	49
B) Actividad no consultiva .....	52
a) Publicaciones y actividades protocolarias .....	52
b) Visitas a la sede del Consell Jurídic Consultiu .....	57
c) Actividades formativas .....	58
d) <i>Revista Española de la Función Consultiva</i> .....	59
C) Ingreso en la Orden de San Raimundo de Peñafort del Ilustrísimo Sr. D. José Díez Cuquerella, Consejero del Consell Jurídic Consultiu .....	61
D) Relaciones institucionales y protocolo .....	62
E) Convenio marco de cooperación para la realización de prácticas formativas en el Consell Jurídic Consultiu por estudiantes universitarios .....	68
V – Personal e infraestructura .....	69
A) Consejeros y Secretario General.....	69

Renuncia del Ilustrísimo Señor Don Joan Ignasi Pla i Durà como Consejero Electivo del Consell Jurídic Consultiu .....	69
Nombramiento del Ilustrísimo Señor Don Ferran García i Mengual como Secretario General del Consell Jurídic Consultiu.....	69
Fallecimiento del Ilustrísimo Señor Don Miguel Mira Ribera, Consejero-Vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu .....	70
B) Letrados .....	71
C) Biblioteca .....	71
D) Informática y Bases de datos .....	73
E) Gestión económico-financiera .....	74
F) Personal .....	74
G) Contratación .....	74
H) Registro .....	75

## Segunda parte

### OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

I -	Introducción .....	79
II -	La preceptividad de la reiteración de la solicitud de dictamen al Consell Jurídic Consultiu: Supuestos .....	81
	- Que el Consell Jurídic Consultiu advierta la existencia de vicios o defectos relevantes en la tramitación del procedimiento administrativo .....	85
	- Cuando, aún habiéndose pronunciado el dictamen del Consell Jurídic Consultiu sobre el fondo del asunto planteado, se producen variaciones o modificaciones sustanciales posteriores respecto del proyecto de norma o de resolución que fue sometida inicialmente a consulta, salvo que el cambio sea consecuencia de las observaciones del dictamen emitido .....	90
	- Cuando, después de haber sido dictaminado un asunto por el Consell Jurídic Consultiu, recayera una sentencia judicial .....	94
III -	Las resoluciones administrativas que discrepan del dictamen previo del Consell Jurídic Consultiu.....	103
IV -	Sobre el régimen jurídico de los concejales no adscritos ....	125
V -	Revisión de oficio: Estudio de la incidencia de la previa desestimación de los motivos de nulidad de pleno derecho por la Administración y de la litispendencia de un recurso contencioso-administrativo en el cual se examinan las mismas causas de nulidad que son objeto de una revisión de oficio simultánea en sede administrativa.....	133





---

---

## PRESENTACIÓN



---

---

## PRESENTACIÓN

---

La Memoria que eleva el Consell Jurídic Consultiu al Gobierno Valenciano y a Les Corts es el documento que refleja toda la actividad que este Supremo Órgano Consultivo desarrolla a lo largo del año natural previo. La que hoy presento rinde cuentas de lo actuado durante 2013.

Durante el ejercicio del que se da cuenta el Consell ha seguido desarrollando la alta función consultiva que tiene encomendada por el Estatuto de Autonomía y por el resto del Ordenamiento Jurídico. Los 736 dictámenes emitidos son el mejor testigo de ello. Sin embargo, 2013 ha sido un año especialmente destacable en acontecimientos para esta Institución. Y ello también es objeto de esta Memoria.

Tres hechos merecen, por su relevancia y trascendencia, recibir una mención en el frontispicio de esta Memoria. El primero de ellos es el fallecimiento de Miguel Mira Ribera, el único miembro del Consell que ostentaba esta condición desde la constitución del Órgano, en 1997. Vicepresidente desde 2000, murió la noche del día 10 de diciembre y en su haber de la Institución quedan cerca de 3.000 ponencias de dictámenes y un recuerdo imborrable.

El segundo hecho que hay que reseñar es la publicación del libro «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana». Una obra de más de 2.400 páginas, en la que han participado más de 100 juristas vinculados a la Comunitat Valenciana y que constituye el único estudio sistemático y completo del Estatuto de autonomía después de su modificación en 2006.

Por último, en este ejercicio, se ha logrado materializar una aspiración del Consell tan antigua como el propio Consell Jurídic Consultiu: la ubicación en una sede propia y definitiva. El 11 de julio de 2013 se celebró el primer pleno en el Palacio de Santa Bárbara, sede permanente de la Institución. La nueva ubicación del Consell responde a las necesidades de espacio y representatividad de un órgano estatutario de la relevancia del Consell Jurídic Consultiu.

Estos tres acontecimientos son parte de la vida de esta Institución en 2013. En las páginas siguientes se relacionan otros muchos.

Pero con todo, lo más importante es el trabajo de alto asesoramiento en Derecho que realiza el Consell para la Generalitat, los Ayuntamientos, las Universidades públicas y para el resto de las Administraciones públicas valencianas. Nuestro parecer, basado exclusivamente en el criterios de legalidad y de respeto a la Constitución, al Estatuto y al resto del Ordenamiento Jurídico, constituye una pieza imprescindible para garantizar los derechos de los ciudadanos. Derechos que requieren de órganos independientes que controlen la actividad de la Administración.

Algunas voces reclaman con insistencia inusitada la reducción, o incluso, la desaparición de los órganos de control de la Administración incardinados en las Comunidades Autónomas. En las páginas de esta Memoria existen argumentos de sobra para desacreditar a estas voces, cuya única alternativa es la centralización de las facultades de control en Órganos vinculados en mayor o menor medida a la Administración Central. Es, sin duda, un atajo para laminar la autonomía política y desdibujar el Estado autonómico creado por la Constitución de 1978. No es una cuestión de eficacia o eficiencia en la aplicación de recursos públicos, como se observa en esta Memoria. Tampoco tiene nada que ver con el Derecho. Es, simple y llanamente, una cuestión de política pura. Una manera de concebir las relaciones políticas entre las distintas partes que formamos nuestro país, entre pluralismo y uniformidad. Es, en definitiva, un debate tan antiguo como la misma concepción del Estado moderno; una de las constantes polémicas de nuestro constitucionalismo desde 1812.

Precisamente, en aras de coadyuvar a la Administración activa para la prestación de un mejor servicio público, el Consell tiene encomendada la facultad de formular sugerencias, observaciones y comentarios en su Memoria anual.

En este ejercicio, se han realizado cuatro reflexiones que este Supremo Órgano Consultivo considera convenientes a partir de asuntos dictaminados en 2013.

En primer lugar se formula una referencia a la preceptividad de reiterar la solicitud de un dictamen del Consell en aquellos expedientes en los que este Órgano ya ha dictaminado sobre el fondo de la cuestión pero en los que por distintas causas (caducidad, sentencia judicial...) se tramita de nuevo el procedimiento administrativo.

También se realiza un comentario sobre los efectos vinculantes del dictamen del Consell Jurídic Consultiu en aquellos supuestos en los que el dictamen tiene carácter obstativo y, por tanto, limita la acción decisora de la Administración consultante.

Asimismo, el Consell aborda las consecuencias jurídicas que en los expedientes que son sometidos a su conocimiento tiene la litispendencia en sede contenciosa-administrativa, y los efectos que pueda tener para el pronunciamiento de este Órgano Consultivo la existencia de un recurso administrativo previo en los expedientes de revisión de oficio cuando en ambos casos se alegan causas idénticas.

Por último, el Consell Jurídic Consultiu sugiere al Consell de la Generalitat que promueva una modificación de la legislación valenciana de Régimen Local a los efectos de completar ciertas lagunas legales observadas en relación con el estatuto jurídico de los concejales no adscritos.

En conclusión, presentamos la Memoria de un ejercicio de trabajo intenso y, creemos que valioso, desde la observancia del Derecho y la lealtad a las Instituciones, cuyo fin último es lograr el bienestar del conjunto de los ciudadanos de la Comunitat Valenciana.

*Vicente Garrido Mayol*  
*Presidente*

---



---

---

## INTRODUCCIÓN





---

---

## INTRODUCCIÓN

---

La presente Memoria del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, correspondiente al año 2013, fue aprobada por el Pleno del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana en sesión pública y extraordinaria celebrada el día 15 de mayo de 2014.

Se ha elaborado para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 77 de su Reglamento (aprobado por Decreto 138/1996, de 16 de julio), que preceptúa lo siguiente:

*“Anualmente, el Consell Jurídic Consultiu elevará al Gobierno Valenciano una memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consell Jurídic Consultiu en el periodo anterior, 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  
2013**



---

---

# I

## COMPOSICIÓN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU a 31 de diciembre de 2013

---

### Presidente

Hble. Sr. D. Vicente Garrido Mayol

### Consejero-Vicepresidente

Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella<sup>(1)</sup>

### Consejeros

Ilma. Sra. D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz

Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso

### Consejero nato

Molt Hble. Sr. D. Francisco Camps Ortiz

### Secretario General

Ilmo. Sr. D. Ferran García i Mengual<sup>(2)</sup>

## SECCIONES DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU a 31 de diciembre de 2013

---

El artículo 63 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu prevé la existencia de cinco Secciones permanentes, presidida cada una de ellas por un consejero electivo e integradas por uno o más letrados. Su come-

---

1 El Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella asumió la Vicepresidencia tras el fallecimiento del Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera, acaecido el 10 de diciembre de 2013.

2 El Ilmo. Sr. D. Ferran García i Mengual tomó posesión de su cargo el día 5 de diciembre de 2013, en sustitución del Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán, quien fue cesado en virtud del Decreto 178/2013, de 22 de noviembre, del Consell de la Generalitat.

## COMPOSICIÓN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

---

---

tido es la elaboración de los proyectos de dictamen, sin perjuicio de las ponencias asumidas por el Presidente.

**Sección 1<sup>a</sup>** - Ilmo. Sr. D. José Díez Cuquerella

**Sección 2<sup>a</sup>** - Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz

**Sección 3<sup>a</sup>** - Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Liso

**Sección 4<sup>a</sup>** -

**Sección 5<sup>a</sup>** -

## LETRADOS DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU a 31 de diciembre de 2013

---

Sra. D<sup>a</sup> Patricia Boix Mañó

Sra. D<sup>a</sup> Bárbara Aranda Carles (excedente)

Sra. D<sup>a</sup> Pau Monzó Báguena

Sra. D<sup>a</sup> Constanza Sánchez Henares (excedente)

Sra. D<sup>a</sup> Teresa Vidal Martín

Sr. D. Artur Fontana Puig

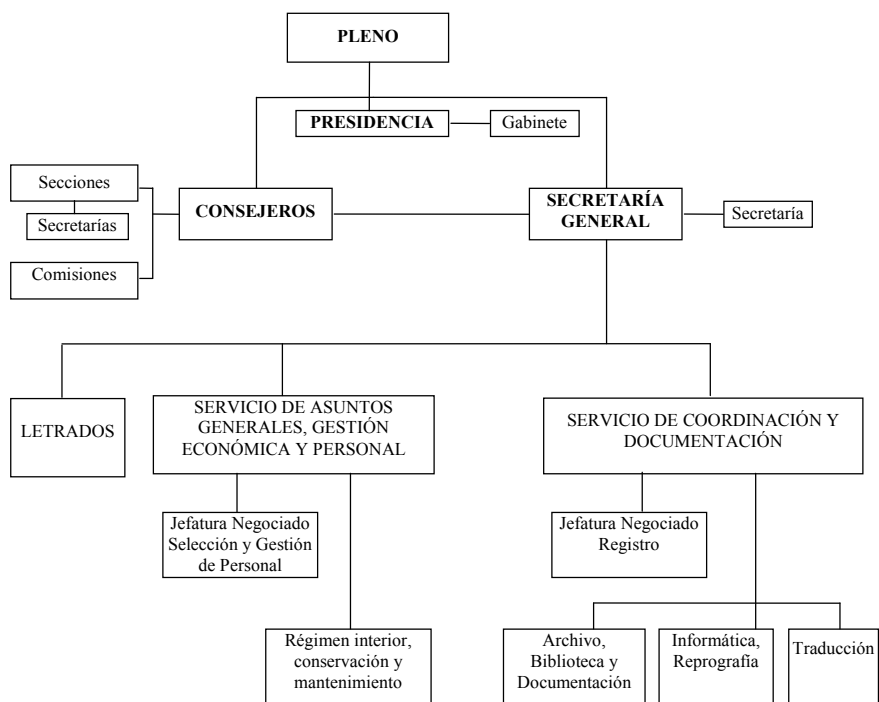
Sr. D. José Hoyo Rodrigo

Sr. D. José Carlos Navarro Ruiz

---

## II

### ORGANIGRAMA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU







---

---

## III

### FUNCIÓN CONSULTIVA

---

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

<b>Año</b>	<b>Consultas recibidas</b>	<b>Dictámenes aprobados</b>
2013	744	736
2012	860	1.003
2011	1.471	1.506
2010	1.358	1.229
2009	1.034	1.009
2008	831	872
2007	911	1.119
2006	1.187	843
2005	620	621
2004	533	545
2003	702	664
2002	583	591
2001	564	563
2000	571	527
1999	457	419
1998	681	711
1997	402	304

## A

### ESTADÍSTICA DE ASUNTOS DICTAMINADOS (1 DE ENERO DE 2013 A 31 DE DICIEMBRE DE 2013)

---

<b>I. Dictámenes aprobados en Pleno</b>	<b>736<sup>1</sup></b>
<b>II. Plenos celebrados</b>	<b>43</b>
<b>III. Clasificación de los asuntos por Autoridad Consultante</b>	
Conselleria de Presidencia	1
Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua	15
Conselleria de Economía, Industria, Turismo y Empleo	14
Conselleria de Hacienda y Administración Pública	15
Conselleria de Educación, Cultura y Deporte	29
Conselleria de Sanidad	238
Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente	46
Conselleria de Bienestar Social	6
Conselleria de Gobernación	1
Conselleria de Gobernación y Justicia	19
Ayuntamiento de Agullent	1
Ayuntamiento de Aielo de Malferit	1
Ayuntamiento de Alaquàs	1
Ayuntamiento de Albal	1
Ayuntamiento de Alberic	1
Ayuntamiento de Alboraya	3
Ayuntamiento de Albuixech	1
Ayuntamiento de Alcalà de Xivert	1
Ayuntamiento de Alcoy	10

---

<sup>1</sup> De los 736 dictámenes emitidos, 52 corresponden a expedientes del 2012.

Ayuntamiento de Alfafar	2
Ayuntamiento de Alfara del Patriarca	1
Ayuntamiento de Algemesí	1
Ayuntamiento de Alginet	1
Ayuntamiento de Algorfa	2
Ayuntamiento de Alicante	22
Ayuntamiento de Almàssera	3
Ayuntamiento de Almedíjar	2
Ayuntamiento de Almoradí	1
Ayuntamiento de Almussafes	2
Ayuntamiento de Altea	1
Ayuntamiento de Alzira	3
Ayuntamiento de Anna	1
Ayuntamiento de Aspe	1
Ayuntamiento de Bellús	1
Ayuntamiento de Benetússer	1
Ayuntamiento de Beniarrés	1
Ayuntamiento de Benicarló	2
Ayuntamiento de Benicasim	4
Ayuntamiento de Benidorm	4
Ayuntamiento de Benijófar	1
Ayuntamiento de Benimodo	1
Ayuntamiento de Beniparrell	1
Ayuntamiento de Benissa	3
Ayuntamiento de Bétera	1
Ayuntamiento de Bigastro	3
Ayuntamiento de Borriol	1
Ayuntamiento de Burjassot	1
Ayuntamiento de Burriana	6
Ayuntamiento de Calp	1
Ayuntamiento de Canals	1
Ayuntamiento de Carcaixent	1
Ayuntamiento de Carlet	2
Ayuntamiento de Castalla	1

## FUNCIÓN CONSULTIVA

---

---

Ayuntamiento de Castellón de la Plana	5
Ayuntamiento de Caudete de las Fuentes	2
Ayuntamiento de Chilches	1
Ayuntamiento de Cocentaina	2
Ayuntamiento de Cofrentes	1
Ayuntamiento de Corbera	3
Ayuntamiento de Cullera	1
Ayuntamiento de Dénia	4
Ayuntamiento de El Campello	9
Ayuntamiento de El Puig de Santa Maria	1
Ayuntamiento de Elche	5
Ayuntamiento de Elda	11
Ayuntamiento de Estivella	1
Ayuntamiento de Finestrat	1
Ayuntamiento de Gandia	5
Ayuntamiento de Gata de Gorgos	1
Ayuntamiento de Guardamar del Segura	2
Ayuntamiento de Higueras	1
Ayuntamiento de Ibi	2
Ayuntamiento de Jávea	5
Ayuntamiento de L'Alfàs del Pi	4
Ayuntamiento de L'Eliana	5
Ayuntamiento de La Font de la Figuera	1
Ayuntamiento de La Llosa de Ranes	1
Ayuntamiento de La Pobla de Farnals	1
Ayuntamiento de La Pobla de Vallbona	1
Ayuntamiento de La Romana	1
Ayuntamiento de La Vall d'Uixó	3
Ayuntamiento de Les Coves de Vinromà	1
Ayuntamiento de Llaurí	1
Ayuntamiento de Los Montesinos	1
Ayuntamiento de Manises	2
Ayuntamiento de Marines	1
Ayuntamiento de Meliana	1

Ayuntamiento de Moncofa	2
Ayuntamiento de Monforte del Cid	2
Ayuntamiento de Monóvar	2
Ayuntamiento de Náquera	1
Ayuntamiento de Oliva	3
Ayuntamiento de Onda	2
Ayuntamiento de Ontinyent	1
Ayuntamiento de Orihuela	3
Ayuntamiento de Oropesa del Mar	1
Ayuntamiento de Paiporta	2
Ayuntamiento de Paterna	2
Ayuntamiento de Peñíscola	1
Ayuntamiento de Petrer	3
Ayuntamiento de Pilar de la Horadada	2
Ayuntamiento de Polop	1
Ayuntamiento de Puçol	1
Ayuntamiento de Quart de Poblet	1
Ayuntamiento de Redován	1
Ayuntamiento de Requena	2
Ayuntamiento de Riba-roja del Túria	3
Ayuntamiento de Rojales	1
Ayuntamiento de Sagunto	5
Ayuntamiento de San Antonio de Benagéber	1
Ayuntamiento de Sax	1
Ayuntamiento de Segart	1
Ayuntamiento de Silla	2
Ayuntamiento de Sueca	1
Ayuntamiento de Sumacàrcer	1
Ayuntamiento de Tavernes de la Valldigna	1
Ayuntamiento de Terrateig	1
Ayuntamiento de Teulada	1
Ayuntamiento de Torrebaja	1
Ayuntamiento de Torrent	2
Ayuntamiento de Torrevieja	8

## FUNCIÓN CONSULTIVA

---

---

Ayuntamiento de Utiel	1
Ayuntamiento de Valencia	52
Ayuntamiento de Vall d'Alba	1
Ayuntamiento de Vall de Gallinera	1
Ayuntamiento de Vilamarxant	1
Ayuntamiento de Villajoyosa	6
Ayuntamiento de Villalonga	2
Ayuntamiento de Villanueva de Castellón	1
Ayuntamiento de Villena	2
Ayuntamiento de Vinalesa	1
Ayuntamiento de Vinaròs	4
Ayuntamiento de Xirivella	5
Ayuntamiento de Zarra	1
Diputación Provincial de Alicante	3
Diputación Provincial de Castellón	1
Diputación Provincial de Valencia	5
Entidad de Saneamiento de Aguas (EPSAR)	2
Fundación Deportiva Municipal de Valencia	1
Organismo Autónomo Junta Central Fallera	1
Universidad de Alicante	1
Universitat de València	3
Universitat Politècnica de València	2
<b>TOTAL</b>	<b>736</b>

#### IV. Clasificación de los dictámenes por materias

##### **Consultas preceptivas**

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

Anteproyectos de Leyes (artículo 10.2)	8
Proyectos de Reglamentos o Disposiciones de carácter general (artículo 10.4)	72

Recursos de Inconstitucionalidad y conflictos de competencia ante el Tribunal Constitucional (artículo 10.5)	0
Indemnizaciones de daños y perjuicios y responsabilidad patrimonial (artículo 10.8.a)	498
Revisión de oficio de actos administrativos (artículo 10.8.b)	40
Contratos administrativos (artículo 10.8.c)	62
Declaración de caducidad concesión administrativa (artículo 10.8.d)	3
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)	24
Régimen Local (artículo 10.8.f)	1
Recursos extraordinarios de revisión (artículo 10.8.g)	6

### Consultas facultativas

(*artículo 9 Ley 10/1994, de creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*) 22

Expte. 860/2012 de la Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua en relación con la posibilidad o limitaciones legales de los estatutos de la mancomunidad para desarrollar un régimen de funcionamiento propio.

Expte. 199/2013 del Ayuntamiento de Torreveja sobre el número mínimo de concejales que pueden solicitar válidamente la celebración de un pleno extraordinario en una corporación compuesta por veintisiete concejales.

Expte. 230/2013 del Ayuntamiento de Xirivella relativo a la consulta facultativa previa a la tramitación de un eventual procedimiento de revisión de oficio y de una modificación del Plan General de urbanismo.

Expte. 239/2013 del Ayuntamiento de El Puig en relación con la regulación de la licencia municipal de ocupación contenida en la Ley 3/2004 de Ordenación y Fomento de la Calidad de la Edificación.

Expte. 256/2013 del Ayuntamiento de Orihuela sobre diversas cuestiones relacionadas con la expulsión de miembros de la corporación de un grupo municipal y adquisición de la condición de concejal no adscrito.

Expte. 272/2013 del Ayuntamiento de Elche sobre cuestiones relacionadas con la competencia de contratación en los municipios de gran población.

Expte. 295/2013 del Ayuntamiento de Burjassot en relación con diferentes aspectos jurídicos derivados de la aplicación del Real Decreto Ley 13/2009, de 26 de octubre, por el que se crea el Fondo Estatal para el Empleo y la Sostenibilidad Local, especialmente en materia de contratación.

Expte. 296/2013 del Ayuntamiento de Castalla sobre las cuestiones relacionadas con la actuación urbanística de Els Campellos.

Expte. 315/2013 de la Conselleria de Hacienda y Administración Pública en relación con la tramitación de la Modificación Puntual nº 7 del Plan Especial Director de Usos e Infraestructuras “Área del Parque Temático” Benidorm-Finestrat.

Expte. 327/2013 del Ayuntamiento de Almussafes en relación con la posibilidad de que sea jurídicamente viable el establecimiento de un porcentaje de ocupación de las zonas verdes para usos deportivos y respecto al órgano competente para aprobar semejante modificación.

Expte. 328/2013 del Ayuntamiento de Segart en relación con una reclamación presentada por la empresa concesionaria del servicio de agua potable.

Expte. 423/2013 del Ayuntamiento de Alcoi sobre cuestiones relacionadas con la adecuación a derecho de la aprobación de una Ordenanza municipal reguladora de la conmutación de sanciones económicas administrativas por trabajos en beneficio de la comunidad.

Expte. 448/2013 del Ayuntamiento de Benimodo en relación con la procedencia de liquidar al personal de ese Ayuntamiento la parte proporcional (período comprendido entre el 1 de junio y el 14 de julio de 2012) de la paga extraordinaria correspondiente a diciembre de 2012.

Expte. 470/2013 del Ayuntamiento de Alzira sobre la modificación del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Ayuntamiento.

Expte. 478/2013 del Ayuntamiento de Alfafar sobre la obligatoriedad de compensar deudas tributarias con derechos provenientes de ayudas sociales básicas.

Expte. 514/2013 del Ayuntamiento de Benidorm sobre determinadas cuestiones relacionadas con un contrato de construcción y explotación de la Estación de Autobuses.

Expte. 543/2013 del Ayuntamiento de Benicàssim sobre la validez de determinados instrumentos de gestión urbanística PAI Benicàssim Golf.



Expte. 567/2013 del Ayuntamiento de Torrente en relación con la aplicación de la Resolución de la Dirección General de Registros y del Notariado de 2 de julio de 2013.

Expte. 582/2013 del Ayuntamiento de Benicàssim en relación a la obligatoria abstención de la alcaldesa y concejales de participar en la deliberación, votación, decisión y ejecución de todo asunto cuando concurra alguna de las causas recogidas en la legislación sobre procedimiento administrativo.

Expte. 634/2013 de la Entidad de Saneamiento de Aguas (EPSAR) sobre resolución por mutuo acuerdo del contrato de “Concesión de obra pública para la redacción de proyecto, construcción y explotación de una planta de secado térmico de lodos procedentes de EDAR en la provincia de Castellón”.

Expte. 658/2013 del Ayuntamiento de Almussafes relativo a la consulta acerca de si es de aplicación, con carácter supletorio, en la Comunitat Valenciana, el instituto de la normalización de fincas previsto en el Reglamento de Gestión Urbanística de 25 de agosto de 1978, ante el vacío de la legislación valenciana sobre un procedimiento de similares características.

Expte. 695/2013 del Ayuntamiento de Vinaròs relativo a la consulta en relación con el pago por servicios de representación y defensa jurídica y la posible prescripción de algunas minutas o parte de las mismas al haber transcurrido más de cuatro años desde que pudieron ser reclamadas.

## V. Porcentaje de los dictámenes por materias

Anteproyectos de Leyes	1,09%
Proyectos de Reglamentos	9,78%
Indemnización de daños y perjuicios	67,66%
Revisión de oficio de actos administrativos	5,43%
Contratos administrativos	8,42%
Declaración caducidad concesión administrativa	0,41%
Modificación del planeamiento urbanístico	3,26%
Régimen Local	0,14%
Recursos extraordinarios de revisión	0,82%
Consultas facultativas	2,99%

<b>VI. Dictámenes emitidos con carácter de urgencia</b>	<b>37</b>
<b>VII. Asuntos dejados sobre la Mesa (art. 60 Reglamento)</b>	<b>20</b>
<b>VIII. Asuntos desechados por el Pleno (art. 58 Reglamento)</b>	<b>0</b>
<b>IX. Asuntos retirados del orden del día de la sesión</b>	<b>13</b>
<b>X. Votos particulares emitidos</b>	<b>7</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Dictamen 029/2013, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.</li><li>- Dictamen 064/2013, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Joan Ignasi Pla i Durà.</li><li>- Dictamen 245/2013, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.</li><li>- Dictamen 556/2013, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.</li><li>- Dictamen 584/2013, aprobado por mayoría con voto particular de la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.</li><li>- Dictamen 641/2013, aprobado por mayoría con voto particular del Consejero Ilmo. Sr. D. Enrique Fliquete Lliso, al que se adhiere la Consejera Ilma. Sra. D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Luisa Mediavilla Cruz.</li></ul>	

### **XI. Sentido de las resoluciones recaídas en asuntos dictaminados<sup>4</sup>**

En cumplimiento del artículo 7 del Reglamento del Consell, -el cual 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 542, de las cuales 1 corresponde a un asunto sometido en el año 2010, 6 a asuntos sometidos en el año 2011, 163 a asuntos sometidos en el año 2012 y 372 del ejercicio contemplado.

---

<sup>4</sup> Hasta el 31-12-2013 se habían comunicado un total de 10.630 resoluciones.

De estas 542 resoluciones o disposiciones comunicadas, 486 han sido de conformidad con el dictamen emitido, y 56 bajo la fórmula de “oído el Consell Jurídic Consultiu”. Porcentualmente, la proporción de conformidad, por tanto, ha sido del 89,67%.

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

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Conforme con el Consell	514	635	782	543	605	734	932	622	387
Oído el Consell	70	102	139	67	72	73	122	59	41

Los datos referidos a 2013 sólo incluyen las comunicaciones recibidas hasta el 31 de diciembre de 2013, faltando recibir a esa fecha 308 resoluciones de asuntos dictaminados en 2013.

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

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.H.B. por los daños y perjuicios sufridos por la atención sanitaria prestada. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>022/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.L.D. por la deficiente asistencia sanitaria prestada. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>048/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por F.R.G. por la deficiente asistencia sanitaria prestada a su padre. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>094/2013</i>

## FUNCIÓN CONSULTIVA

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.H.V. por la deficiente asistencia sanitaria prestada a su hijo. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>103/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.G.A.I. por los daños sufridos por una caída en vía pública. (Ayuntamiento de Valencia).</i>	<i>115/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.M.O.G. por la deficiente asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>123/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por T.P.L. por la deficiente asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>130/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.N.M. y otros por la inadecuada asistencia prestada a su padre (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>134/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.M<sup>a</sup>.P.F. por la caída sufrida en vía pública. (Ayuntamiento de Valencia).</i>	<i>158/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.CH.J. por la asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>167/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por V.E.L. y otros por la deficiente asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>171/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.B.M. por los daños y perjuicios sufridos con motivo de las molestias ocasionadas por un local. (Ayuntamiento de Castellón).</i>	<i>186/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.J.S.B. como consecuencia de la asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>195/2013</i>
<i>Anteproyectos de Leyes</i>	<i>Anteproyecto de Ley del Consell Valencià de Cultura. (Gobernación y Justicia).</i>	<i>202/2013</i>

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Anteproyectos de Leyes</i>	<i>Anteproyecto de Ley de la Acadèmia Valenciana de la Llengua. (Gobernación y Justicia).</i>	<i>210/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.A.G.R. por los daños sufridos por una caída en vía pública. (Ayuntamiento de Valencia).</i>	<i>211/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.A.Ll.R. por los daños y perjuicios ocasionados con motivo de una resolución municipal. (Ayuntamiento de Alicante).</i>	<i>223/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por I.C.S.F. por la caída sufrida en vía pública. (Ayuntamiento de Valencia).</i>	<i>233/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por L.R.S. por la inadecuada asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>246/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por S.M.M. por la deficiente asistencia sanitaria prestada a su hija. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>251/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por F.V.M. por la deficiente asistencia sanitaria prestada a su hijo. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>271/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por F.J.L.G. por la deficiente asistencia médica recibida. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>277/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.V.D. por los daños sufridos en una caída en vía pública. (Ayuntamiento de Torreveija).</i>	<i>286/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por D.B.A. por los daños sufridos por una caída en vía pública. (Ayuntamiento de Valencia).</i>	<i>302/2013</i>
<i>Revisión de oficio</i>	<i>Revisión de oficio de un contrato administrativo. (Ayuntamiento de Vallada).</i>	<i>307/2013</i>

## FUNCIÓN CONSULTIVA

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.P.M. por la deficiente asistencia recibida. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>319/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M<sup>a</sup>.A.R.Ll. por los daños sufridos en una caída en vía pública. (Ayuntamiento de Valencia).</i>	<i>327/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por E.O.T. (Ayuntamiento de Valencia).</i>	<i>367/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.S.Q. por los daños sufridos por un contagio transfusional. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>334/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.T.M.C. por error en el diagnóstico. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>372/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por T.M.C. por la deficiente asistencia sanitaria recibida. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>382/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M<sup>a</sup>.C.M.S. y otros por la deficiente asistencia prestada a su padre. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>383/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por S.M.A.F. por los daños causados por la demora en el diagnóstico. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>402/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.P.N. por la deficiente asistencia prestada a su esposo. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>432/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por R.T.R. por los daños sufridos al caer en una vía pública. (Ayuntamiento de Jávea).</i>	<i>473/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por C.S.S. por la deficiente asistencia sanitaria prestada a su hija. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>501/2013</i>

MATERIA	ASUNTO	DICTAMEN
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.L.Y.J. por los daños sufridos por su hijo en un centro escolar. (Educación, Cultura y Deporte).</i>	<i>529/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por J.P.H.G. por el retraso en acudir una ambulancia cuando sufrió un accidente. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>549/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por A.S.T. por la deficiente asistencia sanitaria prestada a su hijo. (Conselleria de Sanidad).</i>	<i>567/2013</i>
<i>Contratos administrativos</i>	<i>Ejecución del PAI para el desarrollo del Sector Camino de la Serratella-Camino del Margen. (Ayuntamiento de Burriana).</i>	<i>583/2013</i>
<i>Responsabilidad patrimonial extracontractual</i>	<i>Formulada por M<sup>a</sup>D.I.V. por los daños sufridos en una caída en vía pública. (Ayuntamiento de Valencia).</i>	<i>649/2013</i>

## XII. Proyectos normativos dictaminados

En este apartado se relacionan los anteproyectos de Ley y los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que han sido dictaminados durante el año 2013:

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

- *Anteproyecto de Ley de Participación y Colaboración Institucional de las Organizaciones Sindicales y Empresariales representativas en la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley del Comité Econòmic i Social de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley del Consell Valencià de Cultura.*
- *Anteproyecto de Ley del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*
- *Anteproyecto de Ley de la Acadèmia Valenciana de la Llengua.*

- *Anteproyecto de Ley de creación del Colegio Oficial de Criminólogos de la Comunitat Valenciana.*
- *Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat.*
- *Anteproyecto de Proposición de Ley Orgánica de Reforma de los artículos 23 y 24 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.*

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

- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Régimen Jurídico de los funcionarios con habilitación de carácter estatal en ámbito territorial de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se amplía el ámbito del Paraje Natural municipal Els Arcs, en el término municipal de Castell de Castells y se aprueba conjuntamente su Plan Especial de Protección.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declaran como Zonas de Especial Conservación determinados lugares de Importancia Comunitaria constituidos por cavidades subterráneas y se aprueban sus normas de gestión.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el aprovechamiento sostenible de la anguila europea (*Anguilla anguilla*) en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden de modificación de la Orden 9/2012, de 29 de junio, por la que se fijan los periodos hábiles de caza y se establecen las vedas especiales para la temporada 2012-2013 en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se amplía el ámbito del Paraje Natural Municipal La Murta y La Casella, en el término municipal de Alzira y se aprueba conjuntamente su Plan Especial de Protección.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula el plan de formación lingüístico-didáctica del profesorado no universitario y las titulaciones administrativas que facultan la enseñanza en valenciano, de valenciano, y en lenguas extranjeras en las enseñanzas no universitarias en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el nuevo Catálogo del Sistema Viario de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se fijan los periodos hábiles y las normas generales relacionadas con la pesca deportiva y de entretenimiento en aguas continentales de la Comunitat Valenciana.*



- *Proyecto de Orden por la que se publica la relación de residuos susceptibles de valorización a los efectos del impuesto sobre eliminación de residuos en vertederos.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece un sistema de reconocimiento de la competencia en lenguas extranjeras en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 33/2007, de 30 de marzo, por el que se regula el acceso a los centros docentes públicos y privados concertados que imparten enseñanzas de régimen general.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se crea un fichero de datos de carácter personal denominado “Censo de centros de transformación de abonado”.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen los criterios generales de clasificación de los puestos de trabajo de la administración de la Generalitat.*
- *Proyecto de Orden sobre expedición electrónica de los certificados de retenciones e ingresos a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 263/1997, de 14 de octubre, por el que se regula la pesca artesanal del pulpo.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión de Precios de la Generalitat y los procedimientos para la implantación o modificación de precios o tarifas sujetos al régimen de autorización y comunicación.*
- *Proyecto de Decreto de Revisión del Plan Integral de Residuos de la Comunitat Valenciana (PIRCV).*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 6/2008, de 18 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de la Agència Valenciana d’Avaluació i Prospectiva (AVAP).*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan las evaluaciones de diagnóstico en los centros educativos sostenidos con fondos públicos de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se crean, modifican y suprimen diversos ficheros de carácter personal responsabilidad de la Conselleria de Bienestar Social.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT) y se modifican algunos aspectos del Decreto 123/2001, de 10 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de*

*Prevención de Riesgos Laborales en el ámbito de la administración de la Generalitat y sus organismos autónomos.*

- *Proyecto de Decreto por el que se regula la actividad de marisqueo de la chirla y tellina en el litoral de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la Formación Profesional Dual en el sistema educativo de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula la organización y funcionamiento de las enseñanzas de idiomas de inglés, en la modalidad a distancia That's English.*
- *Proyecto de Orden por el que se crean y modifican ficheros de datos de carácter personal.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Especial ante el riesgo Radiológico.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan Territorial de Emergencias de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Lagunas de Lo Monte, en el término municipal de Pilar de la Horadada y se aprueba conjuntamente su Plan Especial de Protección.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el Nacimiento del río Tuéjar, en el término municipal de Tuéjar y se aprueba conjuntamente su Plan Especial de Protección.*
- *Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Disposición Adicional Decimoctava de la Ley 11/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat para el ejercicio 2013.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 189/2006, de 22 de diciembre, por el que se regulan las distinciones y condecoraciones que se concedan por la Generalitat a los miembros de los Cuerpos de Policía Local de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Consejo Tripartito para el desarrollo de las relaciones laborales y la negociación colectiva de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan las escuelas de música de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba la Plataforma de Licitación Electrónica de la Generalitat, Ge-Compras, y se regula el procedimiento de licitación electrónica a través de ella.*

- *Proyecto de Orden por el que se crea el fichero informatizado “Registro de Adhesiones al Acuerdo de la Sociedad Civil por la Comunitat Valenciana”.*
- *Proyecto de Orden por el que se establece en el ámbito de la Comunitat Valenciana, el marco para el desarrollo de un régimen de formación profesional dual, de alternancia entre formación y actividad laboral retribuida, dentro del sistema de formación profesional para el empleo.*
- *Proyecto de Orden por el que se fijan para la temporada 2013-2014, los periodos hábiles de caza en las zonas comunes y se establecen otras vedas especiales en los cotos de caza y otros espacios cinegéticos en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por el que se regula la impartición de acciones formativas no financiadas con fondos públicos, conducentes a la obtención de certificados de profesionalidad, desarrolladas por empresas, entidades y centros de iniciativa pública o privada.*
- *Proyecto de Decreto por el que se crea la Comisión Liquidadora de las extintas cámaras agrarias provinciales de la Comunitat Valenciana y se establece el procedimiento para su liquidación.*
- *Proyecto de Orden por el que se regula la catalogación con el requisito lingüístico de valenciano de determinados puestos de trabajo docentes en centros docentes públicos y en los servicios o unidades de apoyo escolar y educativo dependiente de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se desarrolla el artículo 162.2 de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Régimen Jurídico del personal funcionario con habilitación estatal en el ámbito de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de las enseñanzas artísticas profesionales correspondientes al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Fotografía.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de las enseñanzas artísticas profesionales correspondientes al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Ilustración.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo de las enseñanzas artísticas profesionales correspondientes al título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Gráfica Publicitaria.*

- *Proyecto de Decreto por el que se declara Paraje Natural Municipal el enclave denominado Los Algezares, en el término municipal de Aspe y se aprueba conjuntamente su Plan Especial de Protección.*
- *Proyecto de Orden por el que se modifica la Orden 13/2010, de 17 de mayo, por la que se crean, modifican y suprimen diversos ficheros de carácter personal.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el reconocimiento de la condición de Familia Monoparental en la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula la Comisión de Artesanía de la Generalitat.*
- *Proyecto de Decreto sobre régimen transitorio de aplicación por las Universidades públicas valencianas de las retribuciones adicionales del profesorado universitario reguladas en el Decreto 174/2002, de 15 de octubre.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regulan los requisitos y el procedimiento de homologación de acciones formativas dirigidas a las Policías Locales de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Orden por el que se suprimen y se crean ficheros de datos de carácter personal.*
- *Proyecto de Orden por el que se establecen y autorizan los planes de estudios del Centro Autorizado Superior de Enseñanzas Artísticas de Diseño Barreira Arte y Diseño, conducentes a la obtención del Título Superior de Diseño.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen las condiciones y requisitos para la acreditación de los Bomberos Voluntarios y Bomberos de Empresa.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Panel de Cata de Aceites de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el Panel de Cata de Vinos de la Comunitat Valenciana.*
- *Proyecto de Decreto por el que se establecen los órganos competentes para la gestión y liquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados en los supuestos de transmisiones patrimoniales onerosas en las que el contribuyente sea un empresario o profesional y que tengan por objeto bienes muebles adquiridos a particulares para su reventa, excepto valores mobiliarios y medios de transporte usado no destinados a su achatarramiento.*
- *Proyecto de Orden por la que se regula el modelo de autoliquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos*

*Documentados en los supuestos de transmisiones patrimoniales onerosas en los que el contribuyente sea un empresario o profesional y que tengan por objeto bienes muebles adquiridos a particulares para su reventa, excepto valores mobiliarios y medios de transporte usado no destinados a su achatarramiento.*

- *Proyecto de Decreto por el que se modifican determinados preceptos del Decreto 42/2011, de 15 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunitat Valenciana y del Decreto 115/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Máquinas Recreativas y de Azar.*
- *Proyecto de Orden por la que se desarrolla el apartado dos de la Disposición Adicional Primera “obligaciones formales de los notarios” de la Ley 13/1997, de 23 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, por la que se regula el tramo autonómico del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y restantes tributos cedidos.*
- *Proyecto de Decreto por el que se declara como Zona Especial de Conservación (ZEC) el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) “Algep-sars de Finestrat” y se aprueba su norma de gestión.*
- *Proyecto de Orden por el que se modifica la Orden de 6 de abril de 2009, de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se crea el fichero informatizado denominado Gestión Administrativa.*
- *Proyecto de Decreto por el que se procede a la adecuación normativa en el ámbito educativo en lo referente a la realización de pruebas extraordinarias de evaluación y sesiones de evaluación extraordinarias.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 151/2009, de 2 de octubre, por el que se aprueban las exigencias básicas de diseño y calidad en edificios de vivienda y alojamiento.*
- *Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 90/2009, de 26 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública.*
- *Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 8/2012, de 23 de noviembre, por la que se regulan los Organismos de Certificación Administrativa.*
- *Proyecto de Orden por el que se establecen los coeficientes aplicables en 2013 al valor catastral a los efectos de los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y sobre Sucesiones y Donaciones, así como la metodología empleada para su elaboración y determinadas reglas para su aplicación.*

- *Proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para la repercusión de costes de movilización de los recursos de los Servicios Esenciales de Intervención dependientes de la Conselleria de la Generalitat Valenciana con competencias en materia de protección civil y gestión de emergencias.*
- *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Régimen Jurídico del Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF).*
- *Proyecto de Decreto por el que se regula el convenio especial de prestación de asistencia sanitaria a personas que no tengan la condición de aseguradas ni de beneficiarias del sistema nacional de salud.*

---

## B

### ESTADÍSTICA DE ASUNTOS SOMETIDOS A CONSULTA (1 DE ENERO DE 2013 A 31 DE DICIEMBRE DE 2013)

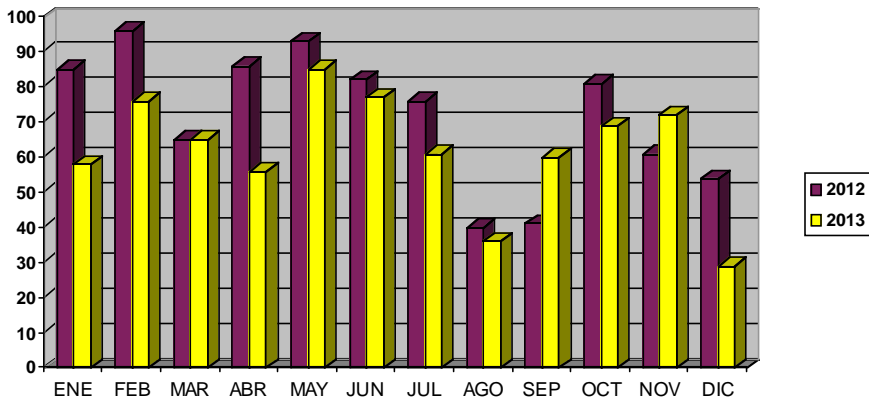
---

#### I. PETICIONES DE DICTAMEN 744

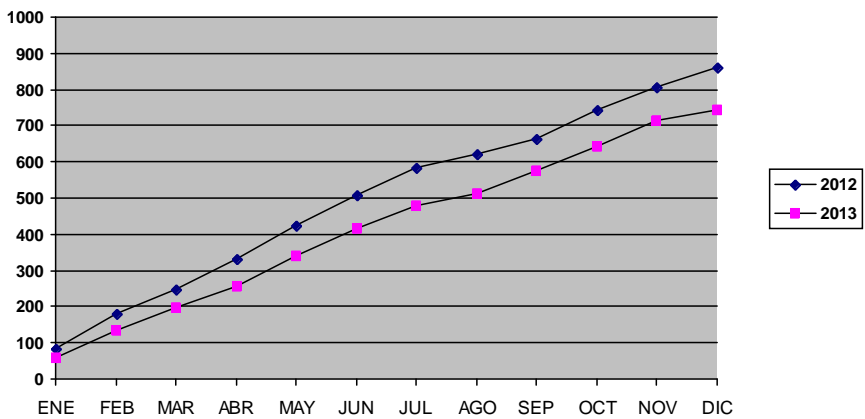
##### a) Solicitudes

Durante el año 2013 se han solicitado al Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana un total de 744 dictámenes, frente a los 860 dictámenes demandados en el año 2012.

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

37

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** **37**

De este número, en 26 casos se cumplimentó la petición de antecedentes durante el ejercicio, quedando por tanto 11 peticiones sin que por la Administración se haya contestado.

### **V. Advertencias a la Generalitat por omisión de petición de dictamen preceptivo (artículo 8 Reglamento)** **2**

- *Orden 7/2013, de 30 de enero, de la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, por la que se establece el procedimiento a seguir por los centros docentes de la Comunitat Valenciana para solicitar el acceso al régimen de convenios o conciertos educativos, su renovación, su prórroga, o la modificación de los mismos y se aprueban los modelos de documentos administrativos en los que se han de formalizar los citados convenios o conciertos.*
- *Decreto 31/2013, de 8 de febrero, de la Conselleria de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, por el que se regula la autorización de centros que impartan la formación necesaria para obtener el título de Buceador Profesional Básico en la Comunitat Valenciana.*

### **VI. Cuantía reclamada en los expedientes de responsabilidad patrimonial que han sido dictaminados durante el ejercicio 2013**

La cantidad mínima reclamada ha sido de tres mil euros –3.000,00 €– (Dictamen 233/2013. Expte. 182/2013) y la máxima de once millones novecientos ochenta y cuatro mil trescientos treinta y dos euros con veinte céntimos –11.984.332,20 €– (Dictamen 614/2013. Expte. 523/2013).

---



---

---

## IV

### FUNCIONAMIENTO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU

---

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

---

#### A

##### CAMBIO DE SEDE

---

El día 30 de mayo de 2013 tuvo lugar la adscripción del Palacio de Santa Bárbara como nueva sede del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.

Con este acto se satisfizo una reivindicación histórica del Consell desde su constitución en 1996, que era la de disponer de una sede con carácter propio y estable, dotada de una singularidad acorde con la alta función que tiene encomendada la Institución. El edificio en el que se ha instalado el Consell reúne las condiciones de espacio y representatividad que son necesarias para alojar al Supremo Órgano Consultivo de la Generalitat, en términos similares a los de otros Consejos Consultivos autonómicos.

##### **a) Historia del edificio**

El edificio data del siglo XV, y es un ejemplo clásico del gótico civil valenciano. La construcción fue conocida en sus orígenes como *Casa dels Julià* por ser esta familia la primera propietaria del Palacio, si bien por herencias pasó posteriormente a la familia del Barón de Santa Bárbara, quien ostentó la propiedad del edificio hasta su venta a la Generalitat en 1988.

Este inmueble se encuentra ubicado en una manzana exenta, delimitada por las calles de Cadirers, Marsella, En Roca y por la plaza de San

Nicolás en el barrio del Mercat de la ciudad de Valencia. Históricamente el acceso se situaba por el número 14 de la calle de Cadirers. Sin embargo, tras las obras de rehabilitación de 1989, el acceso principal se situó por el número 2 de la plaza de San Nicolás. El edificio se encuentra dentro del perímetro de máxima protección que determina la declaración como bien de interés cultural de la Iglesia de San Nicolás Obispo y San Pedro Mártir.

La fisonomía de la construcción ha sufrido importantes alteraciones a lo largo de los años. De su planta gótica primigenia en la actualidad solo son identificables la estructura de escalera de acceso a la planta principal, los arcos del patio central y los ventanales del piso superior recayentes a la calle de Cadirers. Las principales intervenciones en el edificio que se encuentran documentadas fueron en 1859, en 1872 –que supuso la construcción de nueva planta de toda la parte oriental del Palacio–, en 1877, y en 1881. Además, son abundantes los indicios de una reforma previa de hondo calado, que tuvo lugar alrededor de mediados del siglo XVIII y que transformó la imagen gótica del inmueble.

Este edificio fue adquirido por la Generalitat en 1988 (Orden de 23 de diciembre de 1988, de la Conselleria de Economía y Hacienda) a los descendientes del Barón de Santa Bárbara, D. José Rodríguez de la Encina y Garrigues de la Garriga. La finalidad de la adquisición fue instalar en el edificio el «Centre de l'Esport», un espacio que sirviese para dotar de la necesaria infraestructura a las diversas Federaciones de deportes –especialmente los minoritarios– y donde centralizar y poner en funcionamiento los Servicios de apoyo al Deporte.

Al objeto de adaptar el palacio a sus nuevos usos, se realizó una profunda rehabilitación integral dirigida por los arquitectos Vicente González Móstoles y Alejandro Pons Romaní, entre 1989 y 1992.

Finalmente, en 1992, se instaló en el inmueble el «Centre de l'Esport». En 2004 pasaron a ocupar el edificio los servicios adscritos a la Conselleria de Cooperación y Participación y, posteriormente, la Conselleria de Solidaridad y Ciudadanía. Desde 2011, se encontraban ubicadas en el Palacio de Santa Bárbara varias dependencias de la Conselleria de Bienestar Social y la Secretaría Autonómica de Justicia.

En la actualidad, en la hoy sede del Consell Jurídic Consultiu se pueden observar algunos elementos y estancias especialmente significativas por su decoración. En este sentido, destacan el Salón de Plenos y la

Presidencia de la Institución. En ambas dependencias las paredes se encuentran cubiertas de pinturas murales al fresco, especialmente destacables las del Salón de Plenos, que representan paisajes. Se trata de obras del siglo XIX de autor desconocido. Igualmente, se ha mantenido el suelo del antiguo salón principal o de baile –actual despacho de la Presidencia–, formado por baldosas cerámicas de mediados del siglo XIX profusamente decoradas en los bordes.

El proceso de restauración también ha permitido preservar la barandilla de la escalera principal, también del siglo XIX, labrada en madera y decorada con motivos de caza y mitológicos. Por último, en el patio se conserva un panel cerámico del siglo XVIII que representa una escena campestre.

### **b) El proceso de mudanza**

Tras la adscripción definitiva del Palacio de Santa Bárbara al Consell Jurídic Consultiu, se inició la mudanza desde la sede provisional en la que estaba el Consell, en la Calle Pascual y Genís, a la que es su sede definitiva.

El cambio se inició el 5 de julio de 2013 y se desarrolló rápidamente, de manera que el primer Pleno en la nueva sede se celebró el día 11 de julio de 2013. Dado que no hubo adquisición de nuevo mobiliario para la nueva sede, se trasladó la totalidad de los enseres de que disponía el Consell y se reubicaron, en función de las necesidades, en las nuevas dependencias. Durante estos días, la Institución mantuvo su funcionamiento ordinario, incluido el Registro, que solo dejó de estar operativo unas horas durante su traslado físico.

### **c) Distribución del Palacio de Santa Bárbara**

El Palacio consta de dos patios contiguos a cuyo alrededor se distribuyen las estancias. En la instalación de los servicios y dependencias del Consejo se ha mantenido la distribución de espacios existente desde la rehabilitación de finales del siglo XX, con la única salvedad del acondicionamiento de despachos individuales para los Letrados.

Así, los Servicios de Asuntos Generales y Documentación, el Negociado de Registro, el Gabinete de la Presidencia y una sala para Consejeros Eméritos se han situado en la Planta Baja. En la entreplanta se ubica la Biblioteca y el Servicio de Informática.

En el primer piso se encuentran el Salón de Plenos, el Salón de Actos, la Presidencia del Consejo, la Secretaría General y tres despachos de Consejeros.

En la segunda planta se sitúan, asimismo, tres despachos de Consejeros, los despachos de los Letrados, el Salón de Consejeros y el Servicio de Traducción.

Por último, hay un pequeño altillo, que se corresponde con una tercera planta en la que se ha situado una zona de descanso y comedor del personal.

En los semisótanos se encuentran los diferentes archivos y almacenes.

---

## B

### ACTIVIDAD NO CONSULTIVA

---

#### a) PUBLICACIONES Y ACTIVIDADES PROTOCOLARIAS

##### 1) Libro «*Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*»

En marzo de 2013 se publicó esta obra cuyo objetivo era dotar a los operadores jurídicos de un comentario completo y sistemático al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana. La necesidad de esta publicación radicaba en dos hechos relevantes. Por una parte, la profunda reforma sufrida por el Estatuto valenciano en 2006, tras la aprobación por medio de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de la modificación del texto de 1982 que dejaba prácticamente obsoleta toda la bibliografía sobre el Estatuto de la Comunitat Valenciana. Por otra parte, entre 2006 y 2011 se modificaron varios Estatutos de autonomía y como consecuencia de ello, el Tribunal Constitucional dictó una serie de sentencias que incidían en la configuración del Estado autonómico.

Además, en 2012 se celebró el XXX aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado el 1 de julio de 1982, por

lo que el Pleno del Consell Jurídic Consultiu consideró oportuno hacer coincidir la publicación de esta obra con dicha efeméride.

El análisis del Estatuto realizado en este compendio tiene un carácter eminentemente jurídico. Por ello, aunque los autores han gozado de una amplia libertad a la hora de enfocar su trabajo, se ha puesto especial énfasis en el análisis de la jurisprudencia constitucional y en el desarrollo normativo de cada uno de los artículos, así como en el Derecho autonómico comparado. Es por esto, que la amplitud de los trabajos es diversa.

La obra ha sido dirigida por el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol. Para la edición se ha contado con la colaboración de la editorial Tirant lo Blanch, que es una de las más prestigiosas en nuestro país en cuanto a publicaciones de carácter jurídico. Este libro, se integra en la colección «Tratados» que tiene la citada editorial, y han participado 117 autores, todos ellos juristas vinculados con la Comunitat Valenciana.

Entre ellos hay profesores de las 8 universidades valencianas, de los cuales 22 tienen la categoría de Catedrático de las áreas de Derecho Constitucional, Administrativo, Financiero, del Trabajo, Civil o Mercantil. Asimismo, colaboran en este libro más de 30 profesores titulares universitarios.

Junto con la visión académica, también se cuenta con la participación de reconocidos expertos en la práctica del Derecho, como son los Consejeros y Letrados del Consell Jurídic Consultiu, Magistrados, Letrados de las Cortes Valencianas, Abogados del Estado, Abogados de la Generalitat, notarios, abogados en ejercicio y los Decanos de los Colegios Notarial y de Abogados de Valencia, de Registradores de la Comunitat Valenciana, y el Presidente del Consejo Valenciano de Colegios de Abogados de la CV.

En la extensa relación de autores figuran algunas personas que intervinieron en el proceso de reforma estatutaria, especialmente, en las comparecencias de expertos ante la ponencia parlamentaria al inicio de la tramitación en les Corts.

El estudio se ha realizado de manera pormenorizada. Los 80 artículos, el preámbulo, las 4 disposiciones adicionales, las 5 disposiciones tran-

sitorias y la disposición derogatoria han sido analizados en 185 comentarios.

Cada artículo o disposición cuenta con su propio estudio, si bien algunos artículos, como el 49, el 50 o el 51, entre otros, han sido objeto de análisis detallado por cada una de las competencias que contienen. Asimismo, cada título del Estatuto tiene un comentario genérico que enmarca su alcance desde una perspectiva global.

Los 185 comentarios que componen la obra, cuya extensión total es de 2.463 páginas, van precedidos de una presentación a cargo del Presidente del Consell Jurídic Consultiu y director del libro, Vicente Garrido Mayol; y de sendas introducciones a cargo de Francisco Camps y Joan Ignasi Pla, ambos consejeros del Consell Jurídic Consultiu y que fueron los dos actores políticos que, en la primavera de 2005, pusieron en marcha el proceso de reforma del Estatuto de Autonomía.

Asimismo, también se incluye una relación cronológica del proceso de reforma, con la referencia de las publicaciones oficiales de Les Corts y de las Cortes Generales.

Por último, en los diferentes comentarios se contiene una amplia referencia bibliográfica, con más de 2.000 citas, que cubre la práctica totalidad de la producción científica que existe en la actualidad sobre el Derecho valenciano, en particular, y sobre el Derecho autonómico, en general.

## **2) Presentación de los «Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana» en el Palau de la Generalitat**

El 3 de mayo tuvo lugar en el Salón de Cortes del Palau de la Generalitat la presentación oficial del libro «*Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*».

En el transcurso del acto intervinieron el Presidente del Consell Jurídic Consultiu y director del compendio, Vicente Garrido Mayol; el Presidente de la Generalitat, Alberto Fabra Part; y el Presidente del Tribunal Constitucional y autor de uno de los comentarios, Pascual Sala Sánchez.

La presentación contó con la presencia de más de un centenar de invitados, entre los que estaban varios autores y una significativa repre-

sentación de las Instituciones valencianas y de los operadores jurídicos de la Comunitat Valenciana.

### **3) Presentación de los *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana* en el Palacio del Senado**

El 5 de mayo tuvo lugar en el Salón de Pasos Perdidos del Palacio del Senado la presentación en Madrid del libro «*Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana*».

La presentación corrió a cargo del director de la obra y Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol, y de los senadores valencianos Joan Lerma i Blasco y Pedro Agramunt Font de Mora.

En el acto, presidido por el Presidente del Senado, Pío García-Escudero Márquez, también intervino el Conseller de Gobernación y Justicia de la Generalitat, Serafín Castellano Gómez.

Asistieron numerosos colaboradores de la obra, así como una nutrida representación de autoridades entre las que se encontraban el Presidente del Consejo de Estado, José Manuel Romay Beccaría; el Fiscal General del Estado, Eduardo Torres-Dulce Lifante; el Vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial, Fernando de Rosa Torner; los Magistrados del Tribunal Supremo Jorge Rodríguez-Zapata y Francisco Monterde; así como los Presidentes de los Consejos Consultivos de Andalucía y de la Comunidad de Madrid, Juan Cano Bueso y Mariano Zabía Lasala, respectivamente.

### **4) Presentación de la memoria de 2012 al President de la Generalitat**

El 27 de junio el President de la Generalitat, Alberto Fabra Part, recibió en audiencia en el Palau de la Generalitat al Presidente del Consell Jurídic Consultiu. En el transcurso de esta audiencia, a la que también asistió el Vicepresidente del Consell, José Císcar Bolufer, el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol, hizo entrega al President de la Generalitat, de la Memoria y Doctrina Legal del Consejo correspondiente al ejercicio 2012.

## 5) Presentación de la memoria de 2012 a les Corts

El 2 de julio, el Presidente del Consell Jurídic Consultiu fue recibido en audiencia por el Presidente de les Corts, Juan G. Cotino Ferrer, y por el resto de miembros de la Mesa de la Institución en el Palacio de los Borja. En el transcurso de esta audiencia, el Presidente del Consell Jurídic Consultiu hizo entrega a los miembros de la Mesa tanto de la Memoria del Consejo correspondiente al ejercicio 2012, como de la Doctrina Legal desde 1997 a los miembros del órgano rector del Parlamento valenciano.

## 6) Reunión de los Presidentes del Consejo de Estado y de los Consejos Consultivos

El día 3 de diciembre se reunieron en Valencia los Presidentes del Consejo de Estado y de los Consejos Consultivos autonómicos.

En el encuentro participaron, además del Presidente del Consejo de Estado, José Manuel Romay Beccaría y de la Secretaria General, Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos, los Presidentes de los Consejos Consultivos de Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Principado de Asturias, Illes Balears, Canarias, Aragón y Comunidad de Madrid; así como los Presidentes de las Comisiones Asesoras de Cataluña y Euskadi; el Presidente emérito del Consejo Jurídico de la Región de Murcia y el Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja.

El día 2, por la noche, se ofreció una cena a los asistentes en el Palacio de Santa Bárbara, a la que también asistieron los miembros del Consell Jurídic Consultiu y los Letrados. La sesión de trabajo del día 3 se estructuró en dos bloques. Por una parte una reunión del Consejo Asesor de la *Revista Española de la Función Consultiva*. Por otra, un encuentro de trabajo donde, a partir de una breve exposición, se debatió en torno a la posición institucional de los Consejos Consultivos, la relevancia de la función consultiva y las posibles competencias de los Consejos.



## **b) VISITAS A LA SEDE DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU**

### **1) Visita del Conseller de Sanidad**

El 29 de enero visitó la sede del Consell Jurídic Consultiu el Conseller de Sanidad, Manuel Llombart Fuertes. Esta visita se enmarcó en una ronda de encuentros institucionales del Conseller tras su incorporación al Gobierno Valenciano.

El Conseller firmó en el libro de honor del Consell.

### **2) Visita de las Falleras Mayores de Valencia 2014**

El 5 de noviembre giraron visita oficial al Consell Jurídic Consultiu las Falleras Mayores de Valencia de 2014, Carmen Sancho de Rosa y Claudia Villodre Gómez, Fallera Mayor y Fallera Mayor Infantil, respectivamente. Ambas, junto con el Concejal de Fiestas, Francisco Lledó Aucejo, y el Secretario General de la Junta Central Fallera, José Luis Vaello, fueron recibidas por los miembros del Consell Jurídic Consultiu en el salón de Plenos y tras una breve explicación a cargo del Presidente de la Institución sobre las funciones y organización de ésta, firmaron en el libro de honor de la Institución.

### **3) Visita del Tribunal de las Aguas de la Vega de Valencia**

El 7 de noviembre fueron recibidos en la sede del Consell Jurídic Consultiu los síndicos y abogados del Tribunal de las Aguas de Valencia, encabezados por el presidente de esta milenaria institución, Enrique Aguilar.

Con motivo de esta visita, tuvo lugar un acto público en el Salón de Plenos del Palacio de Santa Bárbara con asistencia de los miembros del Consell Jurídic Consultiu y del personal de la Institución. En el transcurso de este acto el Presidente del Consell Jurídic Consultiu destacó la importancia del milenario Tribunal como referente de la Justicia y la resolución pacífica de conflictos, así como la estrecha vinculación entre ambas instituciones a través del legado de personalidades como el primer Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Emilio Attard,

quien durante la elaboración de la Constitución defendió la inclusión del Tribunal de las Aguas en el texto de la Carta Magna. Por su parte, el Presidente del Tribunal, Enrique Aguilar, firmó en el libro de honor del Consejo y expresó la voluntad de estrechar los lazos entre ambas instituciones.

#### **4) Visitas de grupos de estudiantes**

El 5 de diciembre visitó la sede del Consell Jurídic Consultiu un grupo de estudiantes del Grado en Ciencias Políticas y de la Administración de la Universitat de València.

### **c) ACTIVIDADES FORMATIVAS**

#### **1) Jornada sobre la nueva legislación en urbanismo y vivienda**

El día 18 de octubre se celebró, en el salón de actos del Palacio de Santa Bárbara, una jornada formativa dedicada al estudio y análisis de las novedades legislativas en materia de urbanismo y vivienda. En concreto, se presentaron tres nuevas normas: las leyes estatales 2/2013, de 29 de mayo, de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas; y el anteproyecto de Ley de la Generalitat de Ordenación, del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP), orientado a refundir buena parte del ordenamiento valenciano en estas materias.

La jornada, que contó con una nutrida asistencia de profesionales del Derecho, se estructuró en torno a tres bloques. En el primero de ellos, los Letrados del Consell Jurídic Consultiu, Patricia Boix Mañó, Artur Fontana i Puig y Teresa Vidal Martín explicaron los perfiles de la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana. Seguidamente, José Antonio García-Trevijano Garnica, Letrado Mayor del Consejo de Estado, disertó sobre el nuevo régimen jurídico de las Costas y el Litoral.

Por último, el Subdirector General de Evaluación Ambiental y Territorial de la Conselleria de Infraestructuras, Enrique Martí, presentó los

aspectos más relevantes del anteproyecto de Ley de la Generalitat de Ordenación, del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP).

La Jornada fue clausurada por la Consellera de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente, Isabel Bonig Trigueros.

## **2) Colaboración en Jornadas organizadas por otras entidades**

En 2013, el Consell Jurídic Consultiu ha colaborado en la difusión de las Jornadas de la Facultad de Derecho de la Universitat de València «Crisis económica y soluciones de Derecho», celebradas los días 25, 28 y 29 de octubre, en cuya clausura intervino el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol.

## **3) XV Jornadas de la Función Consultiva**

El Presidente del Consell Jurídic Consultiu y los Consejeros Sres. Díez, Pla, Sra. Mediavilla, Sr. Fliquete y el Secretario General Sr. Fernández participaron en las XV Jornadas de la Función Consultiva, organizadas por el Consejo Consultivo de Castilla y León los días 25 a 27 de septiembre que se desarrollaron en Zamora y Valladolid.

A ellas asistieron miembros del Consejo de Estado y de todos los Consejos Consultivos autonómicos, como es habitual.

La temática de las Jornadas giró en torno a la responsabilidad de la Administración por la prestación sanitaria, con especial referencia al contexto de crisis económica, y sobre las posibles propuestas de reforma de la ordenación territorial del Estado autonómico.

## **d) REVISTA ESPAÑOLA DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA**

Durante 2013 se han publicado dos números ordinarios de la *Revista Española de la Función Consultiva*: 17 y 18, correspondientes a los semestres primero y segundo de 2012.

En el primero de ellos se publicaron las conferencias pronunciadas en las XIV Jornadas de la Función Consultiva, organizadas por el Consejo Consultivo de Extremadura. En el segundo de los números, dedicado a la memoria del Consejero-Vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu, Miguel Mira Ribera, se publicaron las conferencias de las Jornadas sobre responsabilidad patrimonial organizadas por el Consell Jurídic Consultiu y el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia en octubre de 2012.

También se publicaron artículos remitidos por sus autores a la REFC y estudios sobre la doctrina de varios Consejos Consultivos en relación con las revisiones de oficio de los actos nulos por infracción de derechos fundamentales.

## Estudios publicados en la REFC durante 2013

### Número 17

JOSÉ MANUEL ROMAY BECCARÍA. Informe del Consejo de Estado sobre la Reforma Constitucional.

AMAIA ORTIZ CABEZAS. La crisis económica y consecuencias sobre el modelo de Estado.

JUAN CANO BUESO. Autonomía política y derechos sociales.

VICENTE GARRIDO MAYOL. La crisis económica y el mito de las duplicidades.

MARÍA TERESA CONDE-PUMPIDO TOURÓN. La crisis y el modelo de Estado.

VICENTE ÁLVAREZ GARCÍA. Las funciones cuasi-jurisdiccionales de los Consejos Consultivos autonómicos: el ejemplo extremeño.

ALEJANDRA BOTO ÁLVAREZ. Tutela jurisdiccional y tutela administrativa de Derechos fundamentales: observaciones de los órganos consultivos con motivo de la revisión de oficio de actos nulos.

### Número 18. A Miguel Mira, *in memoriam*

PATRICIA BOIX MAÑÓ. Responsabilidad patrimonial por anulación de actos administrativos (doctrina del margen de la tolerancia), y por la adopción de medidas cautelares.

JOSÉ DÍEZ CUQUERELLA. Responsabilidad de la Administración por daños derivados de la actuación de sus contratistas y concesionarios.

ARTUR FONTANA I PUIG. Responsabilidad patrimonial en materia urbanística.

PABLO J. COLLADO BENEYTO. Responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales por obras y accidentes de tráfico.

JOSÉ HOYO RODRIGO. Responsabilidad patrimonial de las Entidades Locales en lo tocante a obras ejecutadas.

VICENTE CUÑAT EDO. El aseguramiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

CARLOS YÁÑEZ DÍAZ. La garantía definitiva en la Legislación de Contratos Públicos. Su problemática incautación en la doctrina de los Consejos Consultivos

ELISA BORGHI. Reparto de competencias entre el Estado y las Regiones en materia aeroportuaria. El caso italiano.

---

### C

#### **INGRESO EN LA ORDEN DE SAN RAIMUNDO DE PEÑAFORT DEL ILUSTRÍSIMO SR. D. JOSÉ R. DÍEZ CUQUERELLA, CONSEJERO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU**

---

Con motivo de la onomástica de S.M. el Rey, el Ministerio de Justicia concedió, entre otros, al Consejero Ilmo. Sr. D. José R. Díez Cuquerella, la Cruz Distinguida de Primera Clase de la Orden de San Raimundo de Peñafort.

Esta Orden es la distinción más prestigiosa de cuantas se conceden en nuestro país a quienes han destacado en el desarrollo de una actividad relacionada con el Derecho. Con esta condecoración se reconoce una trayectoria de más de 40 años de actividad jurídica del Consejero Díez.

José Díez Cuquerella es Fiscal por oposición desde 1970. Tras solicitar la excedencia en el Ministerio Público, ejerció la abogacía durante más de 27 años. En este tiempo, compatibilizó esta actividad con responsabilidades representativas en el Ayuntamiento de Xàtiva, en la Diputación de Valencia y en las Cortes Valencianas, llegando a ser Presidente de la Diputación de Valencia.

En 2003 se incorporó al Consell Jurídic Consultiu como Consejero Electivo, cargo para el que fue renovado por las Cortes Valencianas en 2005 y en 2011.

El acto solemne de imposición tuvo lugar el día 10 de diciembre, en la sede del Consell Jurídic Consultiu, en un abarrotado salón de actos. La *laudatio* corrió a cargo del propio hijo del condecorado, José Díez Clement. Por su parte, el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, Vicente Garrido Mayol, destacó la sobresaliente talla jurídica y personal del Consejero Díez y su imprescindible aportación al prestigio jurídico del Supremo Órgano Consultivo de la Generalitat. Finalmente, el Consejero condecorado intervino agradeciendo la distinción recibida y al Pleno su propuesta.

---

## D

### RELACIONES INSTITUCIONALES Y PROTOCOLO

---

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

Actos a los que asistió el Presidente del Consell Jurídic Consultiu, en representación de la Institución:

#### **12-01-13**

Concierto celebrado en el Palau de les Arts «Reina Sofía» con motivo del Trigésimo Aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

#### **15-01-13**

El Presidente, la Consejera Sra. Mediavilla y el Consejero Sr. Fliquete asistieron al acto de entrega del XXI Premio Convivencia concedido a S.M. La Reina, organizado por la Generalitat y la Fundación Profesor Manuel Broseta, celebrado en el Palau de la Generalitat.

#### **23-01-13**

En el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, el Presidente presidió la Mesa Redonda sobre el Futuro del Desarrollo Estatutario con motivo de los actos del XXX Aniversario del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana.

### **28-01-13**

Entrega de la Medalla de Plata del Consell Valencià de Cultura a favor de Jaime Lamo de Espinosa, acto que tuvo lugar en la sede del CVC.

### **29-01-13**

Entrega de los Premios de la Revista *Economía 3*, en la Bolsa de Valencia.

### **31-01-13**

Celebración del CLXXX Aniversario de la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, en Les Corts Valencianes.

### **22-02-13**

El Presidente se desplazó a Almería para pronunciar la conferencia “*El Estado autonómico: defensa y crítica*”, dentro del Curso “*El federalismo como solución de futuro, repensar el Estado autonómico*”, organizado por la Universidad de Almería y el Consejo Consultivo de Andalucía.

### **07-03-13**

Investidura del Profesor Santiago Muñoz Machado como *Doctor Honoris Causa* por la Universitat de València, en el paraninfo de dicha Institución.

### **14-03-13**

El Presidente asistió a la conferencia que ofreció el Presidente del Senado D. Pío García-Escudero Márquez, en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valencia «San Vicente Mártir».

### **25-04-13**

El Presidente, el Sr. Díez y la Sra. Mediavilla asistieron a la Jornada sobre Contratación Pública organizada por el Consejo Consultivo de Madrid.

### **14-05-13**

Toma de posesión como Magistrado de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de D. José Suay Rincón.

### **06-06-13**

Toma de posesión del Rector de la Universitat Politècnica de València, D. Francisco J. Mora Mas.

## **24-06-13**

En acto celebrado en el Palau de la Generalitat, el Presidente recibió la Medalla y Diploma acreditativos de su condición de miembro de la Comisión de Codificación de Derecho Civil Valenciano.

## **17-07-13**

Entrega de la Medalla de Plata del Consell Valencià de Cultura a D.<sup>a</sup> Alicia Koplowitz Romero de Juseu.

## **18-07-13**

Acto institucional de inicio de la campaña promocional de la *Marca España*, organizado por la Oficina de la Marca España y presidido por el President de la Generalitat Valenciana, en la Lonja de la Seda de Valencia.

## **04-09-13**

Apertura del Curso Académico de la Universidad Católica de Valencia «San Vicente Mártir».

## **12-09-13**

Apertura del Curso Académico de la Universitat de València.

## **22-09-13**

Asistencia al Debate de Política General, celebrado en Les Corts.

## **08-10-13**

En el Real Monasterio de Santa María de El Puig, asistió al acto conmemorativo del 775º Aniversario de la Fundación del Reino de Valencia.

## **09-10-13**

Acto institucional con motivo del Día de la Comunitat Valenciana, celebrado en el Palau de la Generalitat.

## **12-10-13**

Actos conmemorativos de la Patrona de la Guardia Civil y toma de posesión del Coronel Jefe de la Guardia Civil, D. Amador Escalada Sánchez, actos que tuvieron lugar en la Comandancia de la Guardia Civil de Valencia.

## **14-10-13**

Almuerzo en Valencia con S.A.R. El Príncipe de Asturias.



### **17-10-13**

Acto de presentación del Acuerdo por la Comunitat Valenciana impulsado por la Generalitat Valenciana, en el Edificio Veles e Vents, de la ciudad de Valencia.

### **29-10-13**

Conferencia que ofreció el Presidente del Tribunal Constitucional D. Pascual Sala Sánchez y participó en la clausura del curso “*Crisis económica y soluciones de derecho*”, organizadas por la Facultad de Derecho de la Universitat de València.

### **12-11-13**

Presentación del Informe sobre la Deuda, Déficit y Financiación de la Comunidad Valenciana, elaborado por la Comisión de Economía del Alto Consejo Consultivo de la Comunitat Valenciana, celebrada en el Palau de la Generalitat.

### **22-11-13**

Toma de posesión del Fiscal Superior de la Comunitat Valenciana, D. Antonio Montabes Córdoba, en la sede del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

### **25-11-13**

El Presidente, la Consejera Sra. Mediavilla y el Consejero Sr. Fliquete asistieron a la entrega de los Premios Rey Jaime I, en acto presidido por S.A.R. La Princesa de Asturias en la Lonja de la Seda, de Valencia.

### **26-11-13**

El Presidente asistió en Madrid al Desayuno organizado por la Agencia Europa Press con el Presidente de la Generalitat Valenciana, D. Alberto Fabra Part.

### **28-11-13**

Almuerzo homenaje al Magistrado D. Juan Luis de la Rúa Moreno, expresidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana.

### **13-12-13**

El Presidente y el Secretario General asistieron al acto de constitución del Consejo de Academias de Jurisprudencia de España, que se celebró en el Palau de la Generalitat, presidido por el D. Alberto Fabra.

Por la tarde asistió a la Jura de Letrados del Ilustre Colegio de Abogados de Valencia, en el Palacio de Congresos.

### Actos a los que asistieron los Consejeros del Consell Jurídic Consultiu:

#### **27-02-13**

El Consejero Sr. Fliquete asistió al “*Fórum Europa. Tribuna del Mediterráneo*” con D. Juan Gabriel Cotino Ferrer, Presidente de Les Corts.

#### **06-03-13**

El Consejero Sr. Fliquete asistió al “*Fórum Europa. Tribuna del Mediterráneo*” con D.<sup>a</sup> M<sup>a</sup> José Catalá Verdet, Consellera de Educación, Cultura y Deporte.

#### **07-03-13**

La Consejera Sra. Mediavilla asistió a la Mesa de debate “*Ámbitos Estratégicos para la Cooperación Universidad-Empresa: Innovación, Formación y Empleo*”, organizado por ADEIT-Fundación Universidad-Empresa de Valencia.

El Consejero Sr. Fliquete asistió, en representación del Consejo, al solemne acto de apertura el Año Judicial del Tribunal Eclesiástico de la Archidiócesis de Valencia.

#### **15-04-13**

La Consejera Sra. Mediavilla y el Consejero Sr. Fliquete asistieron al acto de entrega del XVI Premio de Estudios Jurídicos Universitarios concedido a D. Manuel Pastor i Vicent, organizado por la Fundación Profesor Manuel Broseta y celebrado en el Ilustre Colegio de Abogados de Valencia.

#### **25-04-13**

El Consejero Sr. Fliquete asistió, en representación del Consejo, al acto de celebración del día de Les Corts organizado por Les Corts Valencianes.

#### **18-06-13**

La Consejera Sra. Mediavilla y el Consejero Sr. Fliquete asistieron al “*Fórum Europa. Tribuna Mediterránea*” con D. Manuel Llombart Fuertes, Conseller de Sanidad.

### **09-07-13**

La Consejera Sra. Mediavilla asistió al “*Fórum Europa. Tribuna Mediterránea*” con D. Juan Carlos Moragues Ferrer, Conseller de Hacienda y Administración Pública.

### **02-10-13**

La Consejera Sra. Mediavilla asistió al “*Fórum Europa. Tribuna Mediterránea*” con D. Francisco Pérez García, Portavoz de la Comisión de Expertos, Director del IVIE y Catedrático de la Universitat de València.

### **24-10-13**

La Consejera. Sra. Mediavilla asistió al “*Fórum Europa. Tribuna Mediterránea*” con D. José Vicente González Pérez, Presidente de la Confederación de Organizaciones Empresariales de la Comunidad Valenciana-CIERVAL.

### **07-11-13**

La Consejera. Sra. Mediavilla asistió al “*Fórum Europa. Tribuna Mediterránea*” con D. Paco Molina Balaguer y D. Conrado Hernández Mas, Secretario General de CC.OO.-País Valencià y Secretario General de UGT-País Valencià.

### **13-11-13**

La Consejera Sra. Mediavilla y el Consejero Sr. Fliquete asistieron al “*Fórum Europa. Tribuna Mediterránea*” con D. José Císcar Bolufer, Conseller de Presidencia y Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua.

### **17-11-13**

El Consejero Sr. Fliquete asistió, en representación del Consejo, al “*Concert commemoratiu del 775 Aniversari de l’Origen del Regne de València 1238-2013*”, celebrado en el Palau de Les Arts «Reina Sofía».

### **20-11-13**

El Consejero Sr. Fliquete asistió al “*Fórum Europa. Tribuna Mediterránea*” con D. Enric Morera i Català y D.<sup>a</sup> Mónica Oltra Jarque, Síndic y Portavoz Adjunta, respectivamente, del Grupo Parlamentario Compromís en Les Corts.

## E

### CONVENIO MARCO 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 2013 han realizado su *practicum* en el Consell Jurídic los siguientes alumnos:

a) Universitat de València/Fundación Universidad Empresa:

- Andrea Santos Gómez
- Luis de las Heras Vives
- Laura Martínez Tercero
- Hugo Jorge de Navascués Lauzet

b) Universidad de Alicante:

- María García Ruiz

El programa desarrollado por los estudiantes tuvo el siguiente contenido:

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

---

---

## V

### PERSONAL E INFRAESTRUCTURA

---

---

## A

### CONSEJEROS Y SECRETARIO GENERAL

---

#### **Renuncia del Ilustrísimo Señor Don Joan Ignasi Pla i Durà como Consejero electivo**

El 31 de octubre presentó su renuncia como Consejero electivo del Consell Jurídic Consultiu el Ilustrísimo Sr. D. Joan Ignasi Pla i Durà. Dicha renuncia se debió «a motivos estrictamente personales y profesionales» del Consejero, quien se incorporó posteriormente a una empresa privada.

El Presidente del Consell Jurídic Consultiu dio cuenta de esta renuncia al Presidente de Les Corts, por haber sido el Consejero Pla i Durà designado por el Pleno de dicha Cámara.

El Pleno del Consejo, reunido el 7 de noviembre, acordó por unanimidad el nombramiento del Ilustrísimo Sr. D. Joan Ignasi Pla i Durà como Consejero emérito del Consell Jurídic Consultiu.

#### **Nombramiento del Ilustrísimo Señor Don Ferran García i Mengual como Secretario General del Consell Jurídic Consultiu**

Por Decreto 178/2013, de 22 de noviembre, del Consell de la Generalitat, se produjo el nombramiento del Ilmo. Sr. D. Ferran García i Mengual como Secretario General del Consell Jurídic Consultiu, en sustitución del Ilmo. Sr. D. Federico Fernández Roldán, quien cesó en sus funciones a propuesta del Presidente.

El día 4 de diciembre, el nuevo Secretario General juró su cargo ante el President de la Generalitat en el Palau de la Generalitat y en presen-

cia del Presidente y de varios Consejeros del Consell Jurídic Consultiu, así como de la Letrada D.<sup>a</sup> Patricia Boix Mañó, quien ejerció en calidad de Secretaria General accidental.

El día siguiente, 5 de diciembre, se formalizó la toma de posesión del Secretario General en los términos previstos el artículo 34 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu, en una sesión pública y solemne del Pleno de la Institución que se desarrolló en el Salón de Actos del Palacio de Santa Bárbara.

### **Fallecimiento del Ilustrísimo Señor Don Miguel Mira Ribera, Consejero-Vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu**

El Consejero-Vicepresidente del Consell Jurídic Consultiu, Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera, falleció la noche del día 10 de diciembre.

Una vez conocida la noticia, y en aplicación de las Normas de Honores y Protocolo del Consejo, el Presidente de la Institución dictó una resolución decretando tres días de luto oficial en el Consell, hasta las 00.00 horas del día 14 de diciembre, en los que no se realizó ningún acto institucional y las banderas exteriores del Palacio de Santa Bárbara permanecieron a media asta y las del Salón de Plenos lucieron un crespón negro.

Asimismo, se comunicó el fallecimiento al President de la Generalitat.

El Pleno del Consell, reunido el día 11 por la tarde, expresó su pesar por la pérdida de quien había formado parte de la Institución desde su creación, ostentado su Vicepresidencia desde el año 2000, y guardó un minuto de silencio en su memoria.

Por unanimidad, el Pleno acordó dirigirse al President de la Generalitat para solicitar que se le concediera al Ilmo. Sr. D. Miguel Mira Ribera, a título póstumo, el ingreso en la Orden de Jaume I el Conqueridor. Igualmente, se acordó instar al Ayuntamiento de Alcoy, localidad natal del Vicepresidente, para que le rindieran el homenaje que estimasen oportuno. Por último, el Pleno acordó sugerir al Consejo de Redacción de la *Revista Española de la Función Consultiva* la edición de un número *in memoriam*.

El día 12 por la mañana, los miembros del Consell y el personal del mismo asistieron a la misa *corpore insepulto*.

El día 18 de diciembre, a instancias del Consell Jurídic Consultiu, se celebró un funeral solemne en memoria de Miguel Mira en la Iglesia de San Nicolás Obispo y San Pedro Mártir, con la presencia de los familiares del fallecido y de los miembros del Consell.

---

## B

### LETRADOS

---

#### **Jubilación de la Letrada D.<sup>a</sup> Dolores Giner Durán**

El día 1 de septiembre cesó en la prestación de sus servicios en el Consell Jurídic Consultiu la Letrada D.<sup>a</sup> Dolores Giner Durán, al haber alcanzado la edad legal de jubilación.

D.<sup>a</sup> Dolores Giner Durán, técnico de Administración General, era Letrada del Consell Jurídic Consultiu desde su constitución. Previamente había prestado sus servicios en varios Ministerios y en diferentes Consellerias, llegando a ocupar la Secretaría General Técnica de la Conselleria de Industria, Comercio y Turismo.

Con motivo de su jubilación, se le tributó un sencillo homenaje por parte del personal del Consell el día 20 de diciembre.

---

## C

### BIBLIOTECA

---

I.- Con el fin de ajustarse a los principios de austeridad y eficiencia económica en el funcionamiento del sector público, en el año 2013 el Consell Jurídic Consultiu únicamente ha adquirido aquellas obras especialmente relevantes para el ejercicio de su función consultiva, lo que ha redundado en un incremento del ahorro por este concepto.

Por esta razón durante este año únicamente han ingresado 60 nuevos títulos en la Biblioteca del Consell Jurídic Consultiu, cuyos fondos han ascendido, a fecha de 31 de diciembre de 2013, a 5.822 obras.

El incremento de los fondos se ha producido, tanto a través de compras como de donaciones o intercambios, ampliándose el área de Derecho Administrativo, y en concreto las series dedicadas al Derecho urbanístico, bienes públicos, responsabilidad patrimonial, procedimiento administrativo y Administración Local. También se han comprado obras relativas al Derecho Autonómico, Derecho Constitucional y Derecho Civil, y se han actualizado códigos y anuales básicos.

En cuanto a la sección de hemeroteca se ha continuado con las suscripciones a las siguientes publicaciones periódicas: Justicia Administrativa, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Revista Española de Derecho Constitucional, Revista de Estudios Políticos, Revista Española de Derecho Administrativo, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, Documentación Administrativa, Revista de Administración Pública, Teoría y Derecho, Revista de las Cortes Generales, Teoría y Realidad Constitucional y la Revista de Derecho Político.

**II.-** En cuanto a las Bases de Datos se ha adquirido la base de datos jurídica de *“El Derecho”*, y se ha renovado y actualizado la de Tirant on line.

**III.-** Se ha continuado con el intercambio regular de publicaciones con las Cortes de Castilla-La Mancha, la Asamblea de Madrid, la Universidad de Santiago de Compostela, la Consejería de Presidencia y Administraciones Públicas del Gobierno de Castilla-La Mancha, el Institut d’Estudis Autònoms del Govern de les Illes Balears y la Universidad de Deusto.

**IV.-** Entre los servicios internos de documentación prestados mediante correo electrónico se ha continuado, como en años anteriores, con la distribución mensual del boletín de *“Novedades bibliográficas”*, y con el servicio de alerta informativa consistente en el envío diario de los sumarios del DOCV y del BOE. Mención especial merece el envío mensual de las Disposiciones Generales de interés publicadas en los Diarios Oficiales, y de información jurisprudencial y doctrinal, con una selección de las sentencias más relevantes del Tribunal Constitucional y de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.



V.- Con ocasión del traslado del Consell Jurídic Consultiu a su nueva sede en el Palacio de Santa Bárbara y al objeto de optimizar el espacio disponible, se ha aprovechado para realizar el expurgo y actualización de la serie de los Consejos Consultivos, así como a la reubicación de obras de otras series menos consultadas.

---

## D

### INFORMÁTICA Y BASES DE DATOS

---

Con carácter previo al traslado del Consell Jurídic Consultiu a su nueva sede hubieron de realizarse una serie de trabajos preparatorios para viabilizar la adaptación a la red informática del actual edificio. La Dirección General de Tecnologías de la Información de la Generalitat retiró del nuevo edificio el material informático y electrónico que había devenido inservible o cuyo uso no se estimaba necesario por nuestra Institución, e igualmente procedió a la retirada de la Central de Telefonía que se estaba utilizando hasta el momento.

Una vez retirado el referido material se adecuó el cuarto de comunicaciones para la instalación de los Servidores propiedad del Consell Jurídic Consultiu. Por su parte, la compañía telefónica instaló la línea ADSL, necesaria para la conectividad a Internet y la nueva centralita.

Realizadas las operaciones preparatorias descritas se procedió al traslado a la nueva sede del material informático del Consell Jurídic Consultiu, instalándose los Servidores y la centralita junto con los nuevos terminales telefónicos.

También se ha procedido al cambio de la aplicación informática de nóminas.

En cuanto a *Internet*, desde junio del año 2013 y con periodicidad trimestral, se procede a publicar en la Doctrina Legal todos los dictámenes aprobados, a excepción de las normas no publicadas en el DOCV.

Asimismo, se ha publicado en Cdrom la ‘Memoria 2012. Doctrina Legal y Estudios y Sugerencias 1997-2012’.

---

### E

#### GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

---

El día 30 de julio de 2013 el Pleno, tras la oportuna deliberación sobre la reducción a aplicar al Anteproyecto del Presupuesto para el ejercicio de 2014 para cumplir con la instrucción emanada de la Generalitat, aprobó el Anteproyecto por importe de 2.438.624,58 euros que se remitió a la Conselleria de Hacienda y Administración Pública.

En la Ley de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para el año 2014, el Presupuesto del Consell Jurídic Consultiu para dicho periodo quedó cifrado en la mencionada cantidad.

---

### F

#### PERSONAL

---

El día 15 de enero tomó posesión en comisión de servicios, en el puesto de Jefe de Negociado de Selección y Gestión de Personal del Servicio de Asuntos Generales, Gestión Económica y Personal la funcionaria del Consell de la Generalitat Valenciana D.<sup>a</sup> Inmaculada González Mayordomo.

---

### G

#### CONTRATACIÓN

---

Habida cuenta de la comunicación de la Dirección General de Patrimonio de la Generalitat de la intención de trasladar durante el año 2013 la sede del Consell Jurídic Consultiu a otro local de titularidad de la Generalitat, se suscribió en enero de ese año un contrato administrativo menor para la prestación del servicio de limpieza de nuestra sede

con la empresa EUROPEA DE CONTROL Y SERVICIOS S.L., por un período de 6 meses. Finalizado el contrato antes citado, y tras la tramitación del correspondiente procedimiento abierto de licitación, en el mes de julio de 2013 se contrató con COMPAÑÍA VALENCIANA PARA LA INTEGRACIÓN Y DESARROLLO, S.L. (GRUPO SIFU) la prestación del servicio de limpieza de la nueva sede del Consell Jurídic Consultiu, por un período de 6 meses, prorrogable por otros 6 meses más.

Igualmente en el mes de julio de 2013 se formalizó con la Presidenta de la Central de Compras de la Generalitat el Acuerdo de Adhesión del Consell Jurídic a la referida Central de Compras para la adquisición de determinados bienes y servicios.

Por otra parte, durante el segundo semestre del 2013, tras la materialización del traslado a la nueva sede fue necesario celebrar diversos contratos para garantizar el correcto funcionamiento del inmueble, debiendo destacarse el contrato de desinfección, desratización y desinsectación; el de prevención y control de la legionela, y el de mantenimiento de la baja tensión y del centro de transformación.

---

## H

### REGISTROS

---

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

El total de asientos de entrada correspondientes al año 2013 fue de 1.631 documentos, siendo los de salida 996.

En el ejercicio 2013 se sometieron a consulta 744 asuntos, de los cuales han podido ser dictaminados durante el ejercicio 683 expedientes.

---



---

---

**Segunda parte**

**OBSERVACIONES Y  
SUGERENCIAS**



---

---

# I

## INTRODUCCIÓN

---

El artículo 77 del Reglamento del Consejo, aprobado por Decreto 138/1996, del Gobierno Valenciano, establece que: *“Anualmente, el Consejo Jurídico Consultivo elevará al Gobierno Valenciano una Memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consell Jurídic Consultiu en el periodo anterior, 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 le mejor funcionamiento de la Administración”*.

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

La primera de las reflexiones que a continuación se plantean aborda la preceptividad de la reiteración de la solicitud de dictamen al Consell Jurídic Consultiu. Trae causa esta observación de una serie de sentencias del Tribunal Supremo dictadas en 2013 que han incidido en la necesidad de volver a solicitar dictamen del Consejo de Estado o del correspondiente órgano consultivo autonómico en supuestos como la caducidad del procedimiento, alteración de la propuesta de resolución o, incluso, cuando una sentencia judicial decreta la retroacción de actuaciones en el procedimiento, entre otros supuestos.

A raíz de la resolución dictada por la Administración en el expediente 269/2013, en el que recayó el dictamen 307/2013, el Consell Jurídic Consultiu plantea la naturaleza de su función consultiva cuando la legislación dota de carácter obstativo al dictamen del Consell. Se trata de un carácter excepcional que sitúa en una posición impropia al Órgano Consultivo que llega a perder esta condición para asumir la condición de cuasidecisorio. Las implicaciones que esta circunstancia tiene tanto para la autoridad consultante como, eventualmente, para los tribunales merece un pronunciamiento del Consell Jurídic Consultiu en esta memoria.

A ello, se une el hecho de que el proyecto de Ley de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje plantea que el dicta-

## INTRODUCCIÓN

---

---

men del Consell en las modificaciones urbanísticas que afecten a espacios libres o zonas verdes deje de tener carácter obstativo.

En este ejercicio de 2013, el Consell también ha tenido la oportunidad de valorar los efectos de la litispendencia de un recurso contencioso-administrativo donde se examinan idénticas causas de nulidad que las alegadas en una revisión de oficio simultánea en sede administrativa. Junto con esta cuestión, asimismo, se analiza la incidencia de la previa desestimación de un recurso y la eventual revisión de oficio basada en los mismos argumentos.

Por último, el Consell recapitula en esta Memoria su doctrina sobre el estatuto jurídico de los concejales no adscritos a la estela del dictamen 311/2013. Una figura ésta que ha sido el origen de varias consultas facultativas en los últimos años y de la que este Órgano Consultivo ya ha perfilado algunos de los contornos de su régimen. En concreto, en esta memoria se recomienda al Consell de la Generalitat que impulse cambios legislativos para evitar lagunas en el caso de los concejales no adscritos que concurrieron a las elecciones formando parte de coaliciones electorales.

---



---

---

## II

### LA PRECEPTIVIDAD DE LA REITERACIÓN DE LA SOLICITUD DE DICTAMEN AL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU: SUPUESTOS

---

I.- El Consejo de Estado y los respectivos Órganos Consultivos autonómicos desempeñan una importante función de garantía, puesto que tienen como misión principal velar porque las Autoridades Consultantes se adecuen a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico cuando elaboren sus proyectos normativos o cuando deban adoptar sus decisiones, así como procurar la satisfacción del interés general, el respeto al procedimiento administrativo y la defensa de los derechos de los interesados frente a los abusos o injerencias a los que están expuestos.

La reciente STS 21/5/2013, entre otras muchas, a propósito de la elaboración de las normas destaca la esencial función de control desempeñada por el Consejo de Estado, manifestando que existe *“unánime... opinión acerca de la trascendental importancia que, desde el punto de vista de técnica jurídica, posee esa consulta al Consejo de Estado en este procedimiento”* por *“el secular prestigio que posee el supremo Órgano consultivo del Gobierno en el desempeño de esa función consultiva, y su acrisolada independencia funcional”*.

Pero el prestigio del Consejo de Estado y del resto de Órganos Consultivos se basa en su autonomía, independencia, objetividad y neutralidad en el ejercicio de su función, al tratarse de Órganos colegiados, creados específicamente para el ejercicio de su tarea, y compuestos por profesionales de reconocida reputación que gozan de absoluta libertad para formar sus opiniones jurídicas. Sus miembros no están subordinados jerárquicamente a otros Órganos o Instituciones, ni pueden recibir instrucciones ni directrices externas y son inamovibles durante el periodo del ejercicio del cargo, salvo que concurran las causas tasadas previstas legalmente. En palabras de GARCÍA-TREVIJANO GARNICA *“la credibilidad e importancia del Consejo de Estado, como la de todo órgano consultivo, es directamente proporcional a su independencia y autonomía real”*, porque *“cuando ésta falta, el órgano consultivo se desnaturaliza y se convierte normalmente en una organización dirigida a justificar sistemáticamente –con o sin razón– las actuaciones de la Administración activa”*.

El propio Tribunal Constitucional ensalza al Consejo de Estado como *“órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción de Estado que la propia Constitución establece”* (STC 56/1990), admitiendo que la función consultiva respecto a las Comunidades Autónomas pudiera también residenciarse en Órganos Consultivos autonómicos. En esta STC se advierte que *“ningún precepto constitucional y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que, en el ejercicio de la autonomía organizativa, las Comunidades Autónomas puedan establecer en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos gobiernos y administraciones autonómicas”*, y en la medida que éstos en cuanto a *“las características de organización y funcionamiento”* tengan *“independencia, objetividad y rigurosidad de funcionamiento”* (STC 204/1992). Además, el TC destaca que *“la intervención preceptiva de un órgano consultivo, sea o no vinculante, supone en determinados casos una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, a consecuencia de ello, de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte de un determinado procedimiento administrativo”* (STC 204/1992).

Como reflejo de este trascendental papel desempeñado por el Consejo de Estado y los correspondientes Órganos Consultivos autonómicos, en la Memoria de esta Institución del año 2005 se recordó que *“la intervención preceptiva de un Alto Órgano Consultivo supone una importante garantía del interés general y de la legalidad objetiva y, como consecuencia de ello, de la salvaguarda de los derechos y legítimos intereses de quienes son parte en los procedimientos que tramita la Administración”*, en la medida en que *“representan el interés de la legalidad por encima de cualquier condicionante político, económico o social que pueda mediatizar la actuación administrativa”*. Incluso se agregaba que *“al estar trascendidos los dictámenes que emiten los Órganos consultivos de una ‘auctoritas’ indudable imponen respecto a la Administración o suponen –en ocasiones– censuras, establecimiento de directrices y formulación de criterios que no deben ser ignorados por los gestores públicos, aunque estos pronunciamientos no sean vinculantes o incluso a veces no preceptivos”*. Por tanto se puede afirmar que cuando la consulta resulte preceptiva la necesidad de dictamen del Consell Jurídic Consultiu no es una cuestión meramente ritual, no es un mero trámite, sino que es absolutamente crucial para la validez de las normas o resoluciones.

En resumen, no se trata simplemente de que la Autoridad Consultante cumpla con la mera formalidad de incorporar un nuevo informe al expe-

diente –el dictamen del Consell Jurídic Consultiu–, sino que lo que se pretende es que el Órgano Consultivo ejerza un auténtico control de legalidad de la actuación administrativa en toda su extensión, por lo que el dictamen debe examinar tanto los aspectos procedimentales (por ejemplo legitimación, competencia, plazo, prescripción, práctica de trámites exigibles, cosa juzgada, litispendencia...), como, en caso de ser posible, el “*fondo del asunto*” de las cuestiones planteadas. Para que ese control de legalidad sea completo es preciso que el Órgano Consultivo tenga conocimiento de todo el expediente tramitado, pudiendo estudiar los documentos, alegaciones, pruebas y argumentos jurídicos existentes en aquél, pues de lo contrario se estarían socavando los cimientos de la función consultiva.

II.- En líneas generales, la jurisprudencia equipara a la ausencia total del procedimiento y, por tanto, a causa de nulidad de pleno Derecho del reglamento o acto administrativo adoptado, el prescindir del informe preceptivo del Consejo de Estado o del correspondiente Órgano Consultivo autonómico, pues se trata de un trámite esencial, imprescindible e insubsanable, lo que comportaría la necesidad de retrotraer el procedimiento administrativo al momento inmediatamente anterior al de la omisión de la petición del dictamen (entre muchas otras, SSTS 15/1/1982, 25/1/1982, 12/6/1982, 12/7/1982, 30/11/1983, 27/4/1984, 16/6/1984, 20/7/1984, 27/9/1984, 8/10/1984, 10/12/1984, 18/3/1985, 10/6/1985, 1/10/1985, 12/12/1985, 3/3/1986, 20/6/1986, 19/1/1987, 20/1/1987, 11/5/1987, 21/9/1987, 24/10/1987, 18/3/1988, 14/5/1988, 14/3/1989, 27/6/1989, 19/6/2000, o las SSTSJ de la Comunitat Valenciana 598/2012, de 21 de noviembre; 492/2008, de 20 de mayo; 454/2008, de 4 de abril; y, 846/2004, de 11 de junio).

Así por ejemplo, la STS 5/7/2012 aclara que la “Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo no podía suplir los trámites formales exigidos para la revisión de actos administrativos en los supuestos de nulidad de pleno derecho, previstos en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992..., enunciados en el artículo 102 de la referida Ley procedimental administrativa, pues, frente a una resolución del órgano competente para la revisión de oficio de inadmisión a trámite de la solicitud formulada por las causas tasadas establecidas en dicha disposición legal, únicamente podría acordar, por razones de seguridad jurídica, salvo en supuestos excepcionales, la retroacción del procedimiento para que se sigan las formalidades requeridas, entre las que resulta imprescindible recabar Dictamen del Consejo de Estado o el órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, sin prejuzgar per saltum los criterios de fondo” (SSTS 8/4/2008, 14/1/2010 y 8/2/2012).

La STSJ de la Comunitat Valenciana nº 598/2012, de 21 de noviembre, analiza el procedimiento de elaboración de la Orden 26/2010, de 4 de agosto, de la Conselleria de Infraestructuras y Transporte, por la que se regula el sistema de descanso obligatorio y limitación diaria en la prestación de servicios de taxis en el Área de Prestación Conjunta de Valencia, en la que no se había practicado el trámite de petición del dictamen del Consell Jurídic Consultiu. Tras declarar que la Orden era un reglamento de desarrollo del artículo 46.2 de la Ley de la Generalitat 10/2006, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa, Financiera y de Organización de la Generalitat, declara la nulidad de esa disposición general, porque *“si el Derecho aplicable impone, de modo ineludible (al menos en el sentir del tribunal), que la disposición general de que se trata cumpla con un trámite formal que no se ha puesto en práctica antes de proceder a su publicación, parece que la solución legal más correcta que ha de darse al resto de temáticas que, en su caso, haya abierto el proceso como consecuencia de las alegaciones sobre las que se sustente la pretensión de invalidez jurídica en él formulada, es el no enjuiciar éstas, dejando su conocimiento al posterior (y eventual) conflicto que se despliegue una vez se haya pronunciado ya el Consell Jurídic Consultiu”*.

La STSJ de la Comunitat Valenciana nº 492/2008, examina las consecuencias jurídicas de la omisión de pedir el dictamen al Consell Jurídic Consultiu respecto al Acuerdo del Consell de Declaración de Paraje Natural Municipal del enclave denominado “La Dehesa”, en el municipio de Soneja. En esta sentencia se aclara que “el hecho de que la disposición impugnada adopte forma de Acuerdo del Gobierno Valenciano y no de Decreto no prejuzga su naturaleza de disposición de carácter general, ya que lo esencial es considerar su contenido y por consiguiente atender a su naturaleza jurídica, sin que la forma adoptada establezca necesariamente su calificación como reglamento o acto administrativo”, y en concreto, considera, al igual que el Tribunal Supremo, que la declaración de espacios naturales protegidos es una disposición general de desarrollo de una Ley en la que resulta preceptivo el dictamen del Consell Jurídic, dictamen que al no haberse solicitado desencadenaba la nulidad del referido Acuerdo dictado “prescindiendo de un trámite esencial en la formación de la voluntad del Gobierno de la Comunidad Valenciana...”.

Para esta STSJ *“la razón de ser de que dicho acuerdo se someta al dictamen no es baladí, pues el dictamen no es una pura formalidad, sino una garantía de perfección técnica y de acierto, mucho más en casos*

*como éste en el que el concurso de la Ley y reglamento obliga a éste a un cuidado delicado. El Consejo Consultivo es un órgano de reconocida competencia técnica que actúa de forma objetiva, pues esta dotado de una independencia de criterio superior a la de los departamentos jurídicos de las Consellerias, ... su participación en la elaboración y preparación de textos... es una garantía de objetividad e imparcialidad en la producción de la norma de la que no debe prescindirse...”.*

En la STSJ de la Comunitat Valenciana nº 846/2004 se analiza una resolución del Conseller competente en materia de urbanismo por la que se aprobó el Plan Especial de Integración y Funcionalidad de un Palacio de Congresos, prescindiendo del dictamen del Consell Jurídic Consultiu, señalando la sentencia que “*si el dictamen no es preciso, por no tener por objeto el plan especial ‘la diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o de los espacios libres previstos’, lo que es discutible a la vista del expediente, debe ser el propio Consejo Jurídico quien lo diga y no el Conseller, quien así le hurta sus facultades, debiéndose recordar, por su semejanza, lo que el Consejo Jurídico ha declarado en más de una ocasión (Consideración Segunda, párrafo último, del Dictamen 83/98, por todos) respecto a la ausencia de informe del Consejo Superior de Urbanismo (art. 55.4 y disposición Transitoria Novena, apartado primero, de la Ley valenciana 6/1994) en el sentido de que ‘no parece del todo ortodoxo que el órgano competente para resolver sobre la aprobación definitiva, es este supuesto, se informe a sí mismo...’*”, y declara que la resolución recurrida es “*nula de pleno Derecho por infracción de una norma de rango legal el artículo 10 de la Ley valenciana 10/94 en virtud de lo dispuesto en el art. 62.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común...*”.

**III.-** En este comentario se analizan los supuestos en los que, en relación con un mismo asunto, se considera necesaria la reiteración del dictamen para la validez de la norma o resolución que finalmente se adopte.

Los supuestos, entre otros, serían los siguientes:

**1.- Que el Consell Jurídic Consultiu advierta la existencia de vicios o defectos relevantes en la tramitación del procedimiento administrativo.**

En este apartado podríamos enumerar, al menos, los siguientes casos en los que sería necesaria la reiteración del dictamen:

- a) **Cuando la Propuesta de resolución recibida de la Autoridad Consultante es de inadmisibilidad de la acción pretendida por el interesado (por ejemplo por falta de legitimación activa o pasiva, por extemporaneidad, por cosa juzgada, etc.), pero según el criterio del Consell Jurídic Consultiu no concurre la causa de inadmisibilidad y, en consecuencia, procede entrar en el análisis del fondo del asunto, por lo que el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu se dicta en el sentido de que se instruya el correspondiente procedimiento y se redacte por la Administración consultante la Propuesta de resolución sobre el fondo para que, una vez realizado todo ello, se solicite nuevo dictamen a la Institución Consultiva.**

Así ha sucedido, por ejemplo, en los supuestos en que la Conselleria competente en materia de Sanidad ha propuesto la inadmisibilidad de la acción de responsabilidad patrimonial presentada por los perjudicados por daños en supuestos atendidos por Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (dictámenes del Consell Jurídic Consultiu 995/2012 y 195/2013). En concreto, en el Dictamen 195/2013, en relación con una reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Conselleria de Sanidad por la deficiente asistencia sanitaria recibida de una Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, y en el que la propuesta de resolución de la Conselleria era la de inadmitir la reclamación por falta de competencia de la Generalitat Valenciana, se manifiesta que “la Conselleria de Sanidad debe admitir la reclamación, proceder a su tramitación de conformidad con lo establecido en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, y resolver acerca de su responsabilidad, no siendo aceptable su argumento de inadmitir la reclamación por falta de legitimación pasiva, toda vez que debe depurar su responsabilidad en torno a su deber de vigilancia en el funcionamiento del sistema sanitario, del que es garante”. Este Dictamen concluye que “procede instruir el procedimiento incoado a consecuencia de la reclamación”, recordando que “una vez instruido y elaborada nueva Propuesta de Resolución” procederá “remitir todo lo actuado a este Consell para que se pronuncie sobre el fondo del asunto”.

- b) **Cuando la Propuesta de resolución entra en el fondo del asunto pero el Consell Jurídic Consultiu, sin entrar en él, aprecia alguna cuestión previa para la admisibilidad de la acción pretendida por la Administración o por el interesado**

**(prescripción de la acción, caducidad del procedimiento, falta de acreditación de la legitimación activa, falta de acreditación de la representación, etc.).**

Si se tratara de un defecto subsanable (por ejemplo la no acreditación de la representación o de la legitimación activa...) o que no impidiera la iniciación de un nuevo procedimiento administrativo con el mismo objeto (por ejemplo si se hubiera detectado la caducidad del procedimiento en cuestión, pero no hubiera prescrito la acción del particular o de la Administración, como prevé el artículo 92.3 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común...), subsanado el defecto o iniciado e instruido el procedimiento, respectivamente, debería solicitarse nuevamente el parecer del Órgano Consultivo.

En este sentido, el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu 732/2013 concluye que no procede resolver el contrato administrativo suscrito por la Diputación de Castellón para la explotación de un hotel por haberse producido la caducidad del procedimiento, “sin perjuicio de que al no producir la caducidad por sí sola la prescripción de las acciones, la Diputación consultante si así se estima, inicie un nuevo procedimiento de resolución contractual en el que podrán conservarse aquellos actos y trámites que pudiera resultar útiles y formulando la correspondiente propuesta de resolución, que deberá ser remitida, junto con el expediente, a este Consell para su dictamen.”

**c) Cuando el Consell Jurídic Consultiu formula requerimientos de documentación a la Autoridad Consultante para completar el expediente iniciado, al advertir vicios o defectos en la tramitación del procedimiento administrativo, y en los que únicamente se concluye en la necesidad de que la Autoridad Consultante complete la instrucción del procedimiento para poder emitir un dictamen “de fondo”.**

Aquí se pueden incluir requerimientos a la Autoridad Consultante de muy diverso tipo. Por ejemplo, para la incorporación de otros informes preceptivos, como podría ser el caso del informe del Servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado presuntamente la lesión indemnizable en los procedimientos de responsabilidad patrimonial (artículo 10.1 párrafo segundo del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 439/1993, de 26 de marzo). O para la práctica de otros trámites preceptivos no materializa-

dos como el trámite de información pública, o de audiencia y vista del expediente, o para la redacción de la correspondiente propuesta de Resolución de la Autoridad Consultante. Incluso existen requerimientos a la Autoridad Consultante para que, previamente a la instrucción del correspondiente procedimiento administrativo, plantee un conflicto de jurisdicción en aplicación de lo establecido en la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de Conflictos Jurisdiccionales y, a resultas de éste, y tras completar la instrucción recabe nuevo dictamen al Consell Jurídic Consultiu.

La necesidad del planteamiento por la Autoridad Consultante de un conflicto jurisdiccional con carácter previo a la instrucción del procedimiento administrativo de resolución de un contrato administrativo de obras, contrato que había sido celebrado con un empresario que sobrevenidamente quedó concursado, y que, según el Juez de lo Mercantil, debía de quedar resuelto con devolución a la masa concursal por el Ayuntamiento de la garantía definitiva prestada por la contratista, es apuntada en el Dictamen de este Consell Jurídic Consultiu 145/2010, por considerar que la competencia para pronunciarse sobre la resolución del contrato y sus efectos correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa, y no a los órganos judiciales de lo mercantil.

En este dictamen el Consell Jurídic Consultiu advierte de que la Sentencia del Juzgado de lo Mercantil no es firme (no pudiendo producir el efecto de cosa juzgada material), de que tampoco se halla el asunto en situación de litispendencia procesal, y de que “las actuaciones practicadas no son válidas en Derecho para proceder, en este momento y en vía administrativa, a la posible resolución del contrato”, por lo que requiere al Pleno de la Corporación para que incoe, como Órgano de contratación, el procedimiento conducente a la resolución del referido contrato, para lo que “con anterioridad” deberá “previo Informe del Secretario y por mayoría absoluta, plantear el conflicto de jurisdicción pertinente, como Órgano municipal”, de modo que “cuando se haya resuelto el conflicto de jurisdicción y haya concluido la instrucción del procedimiento de resolución” (instrucción en la que “se tendrá como parte interesada a la empresa contratista, a su entidad avalista y a los administradores concursales, a los que se les oirá en audiencia, y luego se emitirán el Informe jurídico y el Informe del Área de Urbanismo del Ayuntamiento, redactándose a continuación la propuesta de resolución que corresponda, que deberá ser dictaminada por la Comisión Informativa municipal competente”), la autoridad municipal “tendrá que recabar de nuevo el Dictamen de este Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, para que se pronuncie sobre el fondo del asunto y la proce-



dencia de resolver o no el referido contrato administrativo, cuyo objeto es la ejecución de unas obras de urbanización, incluidos sus efectos.”

Por otro lado, nuestro Dictamen 701/2013, en relación con una pretendida revisión de oficio de una Resolución de la Alcaldía de un Ayuntamiento por la que se aprobó la Oferta de Empleo Público para el año 2013, señala que “ante la insuficiencia de documentos que se consideraran necesarios para dictaminar, este Consell devuelve el expediente para ser completado aportando los particulares siguientes: 1. Informe Interventor. 2 Convocatoria Oferta Pública. 3. Informe del Secretario del Ayuntamiento justificando que no se cumple con la tasa de reposición”, porque “este Alto Órgano Consultivo es el último en informar y para ello requiere disponer de todos los documentos necesarios para resolver sobre el fondo del asunto planteado”. Como corolario declara que “procede retrotraer el procedimiento... con conservación de los actos válidos en derecho”, de manera que “cumplido todo ello y redactada nueva propuesta de resolución, se remitirá, en su caso, el expediente completo a este Consell Jurídic para el preceptivo dictamen, teniendo en cuenta que es el último en informar”.

Asimismo, en el Dictamen de este Consell Jurídic Consultiu 637/2013, se interesa de un Ayuntamiento que complete la instrucción del procedimiento de responsabilidad patrimonial extracontractual, porque “no consta en el expediente el Informe de Funcionamiento efectuado por el servicio que ha ocasionado los daños alegados, como exige el artículo 10 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo”, ni tampoco el de “Secretaría General referido a la recusación del instructor del procedimiento”, y, por consiguiente, se interesa la práctica de tales informes, así como la concesión a los interesados de un nuevo trámite de audiencia para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas, de tal manera que, una vez completamente instruido el expediente, se proceda a redactar una nueva propuesta de Resolución para su sometimiento, junto con todo el expediente, a un nuevo Dictamen del Órgano Consultivo.

El Dictamen 766/2012 de este Consell Jurídic Consultiu, en relación con un procedimiento sobre responsabilidad patrimonial extracontractual de la Generalitat, concluye que procede completar la instrucción del procedimiento remitiendo las actuaciones a la Comisión del Daño Corporal para que emita informe al respecto, e una vez incorporado dicho informe al procedimiento, y concedido trámite de audiencia al

reclamante, se remita el expediente completo a esta Institución Consultiva, incluyendo nueva Propuesta de resolución, para que pueda pronunciarse sobre la cuantía indemnizatoria.

Al margen de lo expuesto, debe avisarse que, si la Autoridad Consultante, con posterioridad a la emisión del Dictamen y cuando todavía no ha aprobado la norma o resolución, detecta que el expediente que envió al Consell Jurídic Consultiu estaba incompleto, ha de comunicarlo al Órgano Consultivo y remitir los documentos que no constaban en el inicialmente enviado, al objeto que éste decida si resulta o no necesaria la nueva emisión de Dictamen.

Eso ocurrió, por ejemplo, respecto del Proyecto de Decreto sobre el Reglamento regulador del turismo activo en la Comunitat Valenciana, en el que tras la emisión del Dictamen 916/2011, la Conselleria formuló consulta sobre la necesidad de nuevo Dictamen al haber recibido posteriormente el informe de fiscalización favorable de la Intervención, a lo que contestó que el Pleno consideraba que “no procede dictaminar nuevamente el referido asunto porque el informe de la Intervención no tiene incidencia en cuanto al contenido de nuestro Dictamen, en la medida que viene a confirmar que el Proyecto no comporta de gasto, como ya afirmaba la Memoria Económica que figura en el expediente que fue remitido en su día.”

**2.- Cuando, aún habiéndose pronunciado el dictamen del Consell Jurídic Consultiu sobre el fondo del asunto planteado, se producen variaciones o modificaciones sustanciales posteriores respecto del proyecto de norma o de resolución que fue sometida inicialmente a consulta, salvo que el cambio sea consecuencia de las observaciones del dictamen emitido.**

Para estos supuestos el artículo 84 del Reglamento del Consell Jurídic Consultiu, aprobado por Decreto 138/2006, de 16 de julio, del Gobierno Valenciano (RCJC) indica que “no se entenderá cumplido el trámite de solicitud de dictamen preceptivo cuando la decisión o norma aprobada tras el dictamen sea distinta de la que ha sido sometida a consulta, salvo que la variación sea de escasa entidad o derive de las propias observaciones del dictamen emitido”.

Por tanto, para determinar el alcance de tal precepto conviene analizar los conceptos “escasa entidad”, así como el de variación que “derive de las propias observaciones del dictamen emitido”.

### **a) Modificaciones de “escasa entidad”.**

La expresión “escasa entidad” como circunstancia excluyente de la necesidad de pedir un nuevo dictamen ha de ser interpretada como “falta de esencialidad” de la variación operada, pero aquélla no puede ser confundida con la de “escasa extensión” de la modificación producida en el texto de la norma o resolución, ni, en el caso de reglamentos ejecutivos de la Ley, con el “escaso número de preceptos legales a desarrollar”, porque no hace falta que el reglamento desarrolle la totalidad o gran parte de una Ley, basta con que la modificación consista en el desarrollo de un nuevo precepto legal para que la reiteración de la petición del dictamen sea exigible.

Para GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ “por reglamentos en ejecución de una Ley no hay que entender sólo los Reglamentos ejecutivos generales de una Ley determinada, sino, como el propio Consejo de Estado ha precisado (Moción de 2 de mayo de 1969), cualquier desarrollo reglamentario de cualquier precepto, por singular que sea, de una Ley, incluyendo lo que hoy llamaríamos una ‘remisión normativa’, lo que amplía notablemente la extensión de este trámite preceptivo y la garantía que ello implica”, interpretación que “ha sido consolidada por el TS (sentencias de revisión de 10 de mayo y 5 de junio de 1989), cuya firme doctrina siguen las posteriores....(STS 25/7/1990 y 23/12/1991).... La jurisprudencia más reciente ha aclarado definitivamente también la necesidad de reiterar la consulta al Consejo de Estado cuando con posterioridad a su dictamen pretendan introducirse en el proyecto inicial modificaciones sustanciales”.

La necesidad de Dictamen es indudable cuando en el texto aprobado de una norma se introducen materias no incluidas en el Proyecto dictaminado, o cuando la ordenación de una materia resulta completamente diferente.

Siguiendo esta interpretación la STS 21/5/2013 declaró la nulidad del Real Decreto 1707/2011, sobre Prácticas Académicas Externas de Estudiantes Universitarios, porque en el Proyecto recibido por el Consejo de Estado no se incluyó el texto de una Disposición Adicional que formó parte del que fue finalmente aprobado, Disposición en la que se excluía del ámbito de protección de la Seguridad Social a los becarios.

También la STS 24/2/2000 recaída en relación con el Real Decreto 1867/1998, de 4 de septiembre, por el que se modifican determinados

artículos del Reglamento Hipotecario, afirma que “habida cuenta que en la Disposición Adicional Única y en lo que atañe a los artículos 12 y 269 bis del Reglamento del Registro Mercantil se regulan materias que en absoluto se refería el Proyecto de Reglamento sometido a informe del Consejo de Estado, resulta claro que se ha omitido respecto de aquella parte de la disposición recurrida un trámite esencial que determina la nulidad del Reglamento en lo que se refiere a los apartados 1 y 3 de la Disposición Adicional en cuestión”.

Sin embargo, no se requiere nuevo dictamen, si después del dictamen inicial las modificaciones que se introducen en el texto no son sustanciales.

Justamente, en cuanto a modificaciones en el texto de reglamentos ejecutivos después de la emisión del dictamen del Órgano Consultivo, la STS 2/2/2000 las permite cuando se trate de modificaciones no esenciales, como ocurre cuando “en nada alteran el sentido del texto, al hacer referencia a normas de obligado cumplimiento que, aunque no se hubiese mencionado, siempre serían aplicables”.

En la STS de 31/1/2001, respecto a determinados preceptos del Reglamento Hipotecario cuya redacción literal definitiva difiere de la contenida en el Proyecto dictaminado por el Alto Órgano Consultivo estatal, se estima improcedente una nueva solicitud de dictamen, porque “no contienen innovaciones sustanciales ajenas a los términos de las respectivas consultas, por lo que esas modificaciones no requerían nuevo dictamen del Consejo de Estado, según se deduce de la doctrina recogida en la Sentencia de esta Sala de 27 de mayo de 1993..., ya que es necesario compatibilizar el carácter final de dicho dictamen, como juicio de síntesis de todas las cuestiones planteadas e informes específicos emitidos con anterioridad, con el ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno (artículo 97 de la Constitución y 23.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre) de la que resultaría desapoderado éste si hubiese de ajustarse literalmente en la redacción definitiva del texto reglamentario a dicho dictamen, pues solo si se regulasen materias no incluidas en el Proyecto remitido a dictamen o su ordenación resultase completa o sustancialmente diferente, sin haber sido sugerida por el propio Consejo de Estado, debería recabarse sobre tales extremos nuevo informe, ya que el titular de la potestad reglamentaria ostenta la facultad de introducir en el texto remitido al Consejo de Estado las reformas que considere adecuadas para la redacción final sin otro límite que el expresado (Sentencias de 6 de octubre de 1989, y 11 diciembre de 1991)”.

La STS 19/6/2000, en relación con el Real Decreto 2720/1998, de 18 de diciembre, de desarrollo del artículo 15 de la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, en materia de contratos de duración determinada, en que constaba un apartado d) al artículo 3.2 del proyecto (sobre posibilidad de prorrogar el contrato de eventual) que no figuraba en el proyecto remitido al Consejo de Estado, considera que no resultaba necesario reiterar la petición del dictamen porque “no supuso una alteración sustancial del proyecto inicial..., tanto desde un punto de vista relativo, por la innovación que supone con respecto al texto considerado por el Órgano Consultivo y contemplado en la elaboración inicial del proyecto, como, desde un punto de vista absoluto, por su importancia intrínseca”, habida cuenta “no deja de ser una modificación relativamente menor aquella de que se trata, consistente exclusivamente en la especificación del art. 3.2 d) del Real Decreto, por la que se autoriza una prórroga del contrato eventual siempre que se respete la duración legal máxima” y que “la cuestión general con la que podía estar relacionada aquélla: el desarrollo reglamentario de una materia sobre la que constitucionalmente aparece una reserva de Ley en el art. 35.2 C.E., fue ya objeto de especial consideración en el informe del Consejo de Estado” en el que “se recuerda que la Secretaría General Técnica es consciente del problema en sintonía con el propio Consejo al mostrarse partidaria de que la norma reglamentaria se limite a contener aquello que suponga un desarrollo en sentido estricto, completando aquellos aspectos del texto legal que precisen aclaraciones o concreciones”.

Tampoco requieren de nuevo dictamen los meros retoques. La STS 17/1/1996 al analizar un supuesto en que se alegaba la nulidad de un Reglamento porque el texto sometido al Consejo de Estado fue distinto del aprobado, ya que los plazos de 6 y 7 años para complemento específico y de productividad se redujo a 5 y 6 años, indica que “esa modificación no hacía necesario un nuevo examen por el Consejo de Estado por ser doctrina de este tribunal... que no es necesaria una nueva consulta al Consejo de Estado cuando se realizan retoques en el texto o se introducen modificaciones no sustanciales, modificación que, por cierto, es beneficiosa para el colectivo docente universitario”.

### **b) Modificaciones derivadas “de las propias observaciones del dictamen emitido”.**

Cuando las modificaciones de las disposiciones generales o de las resoluciones se producen en sentido coincidente al sugerido por el Órgano Consultivo no suscitan problema alguno.

Este Consell Jurídic Consultiu en varias ocasiones ha tenido que pronunciarse sobre la necesidad de reiterar la solicitud de Dictamen.

Por ejemplo, con posterioridad a la emisión de nuestro Dictamen 701/2011, evacuado en relación con el Proyecto de Decreto de desarrollo del procedimiento para la adaptación o cambio de puesto de trabajo del personal sanitario al servicio de instituciones sanitarias por motivos de salud o especial sensibilidad a los riesgos laborales, la Conselleria comunicó que iba a proceder a requerir la participación de la Mesa Sectorial de Sanidad, y “que si no nos manifiestan oposición a lo expuesto procederemos a la ultimación de la tramitación del Proyecto de Decreto referido”. En relación con la citada comunicación el Pleno del Consell Jurídic Consultiu advirtió a la referida Conselleria sobre la necesidad de reiterar la solicitud de dictamen si la norma aprobada introdujera modificaciones sustanciales no derivadas de las propias observaciones del dictamen.

También al examinar el Pleno del Consell Jurídic Consultiu el contenido del Decreto 154/2006, de 13 de octubre, del Consell de la Generalitat, por el que se aprueba el II Plan de Salud de la Comunitat Valenciana, constató que contenía un Anexo mucho más amplio que el que fue objeto de dictamen, y aunque dedujo que ello era debido a la intención de la Conselleria de atender una observación esencial y que no resultaba necesaria la reiteración del dictamen, se advirtió a la Conselleria que “en el futuro, cuando se produzcan modificaciones cuantitativa o cualitativamente importantes en el texto final de cualquier asunto que hubiera sido sometido previamente a dictamen de esta Institución, se remita antes de su aprobación a este Consell Jurídic, para su examen y, en su caso, dictamen precedente.”

### **3.- Cuando, después de haber sido dictaminado un asunto por el Consell Jurídic Consultiu, recayera una sentencia judicial que:**

a) Detectase vicios de forma y ordenara la retroacción del procedimiento instruido.

b) Declarara la caducidad del procedimiento y la Autoridad Consultante decidiera reiniciarlo, y en la instrucción del nuevo procedimiento apareciesen nuevos hechos, documentos, pruebas o alegaciones con incidencia en el asunto planteado y que fueron desconocidos por el Consell Jurídic Consultiu en el momento de emitir su Dictamen en el procedimiento anterior.

IV.- La cuestión más controvertida que se suscita consiste en determinar si resulta obligatoria la reiteración del Dictamen cuando la propia Institución Consultiva, en su Dictamen, a pesar de advertir que no procede la adopción de la correspondiente resolución administrativa de fondo (por ejemplo por no haberse practicado trámites esenciales o por la caducidad del procedimiento) y de avisar de la necesidad de retrotraer el procedimiento (para la práctica de los trámites esenciales) o de la posibilidad de la iniciación de un nuevo procedimiento (si hubiera caducado el anterior), sin embargo, entra en el fondo del asunto, e incluso excluye expresamente que, tras completar la instrucción del procedimiento retrotraído o del nuevamente iniciado en su caso, haya que reiterar la solicitud del Dictamen al haber emitido su parecer sobre el fondo de las cuestiones planteadas y, por así decirlo, adelantado el contenido del futuro Dictamen sobre aquel asunto.

La consideración de que, en ese caso, no es necesario un nuevo dictamen puede encontrar su apoyo en atención al principio de eficacia administrativa aplicado por cierta doctrina y jurisprudencia, así como en el principio general de conservación de los actos administrativos, con lo que se podría argumentar que, de este modo, se evitarían retrasos innecesarios en la tramitación y resolución del nuevo procedimiento.

Hay autores, como HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, que han postulado que se pueden utilizar en el nuevo procedimiento “informes o pruebas practicadas válidamente durante el procedimiento caducado (por ej. los informes analíticos sobre calidad o composición de un producto)”, por lo que podría pensarse que si el Consell Jurídic Consultiu ya se ha pronunciado sobre el fondo del asunto no resultará necesario un nuevo dictamen.

En esta línea existe alguna jurisprudencia que considera que, cuando con los elementos de juicio disponibles en el caso concreto, con la nulidad de actuaciones no resulta imaginable que, de repetirse las mismas, pueda llegarse a distinto resultado, la nulidad de actuaciones no debe declararse (SSTS 13/7/1983 y 2/6/1987). Lo que aplicado al problema que nos ocupa se podría traducir en que, si tras la práctica de nuevos trámites (bien por la retroacción de actuaciones, bien por la iniciación de un procedimiento), se pudiera presumir que el pronunciamiento del Consell Jurídic Consultiu se mantendrá en su integridad, sin posibilidad de variación, será inútil o superfluo volver a pedir el Dictamen.

En alguna ocasión aislada esta ha sido la postura del Consell Jurídic Consultiu, como en su Dictamen 632/2013, emitido en relación con el

procedimiento instruido por el Ayuntamiento para la aprobación de un Proyecto de Modificación del Plan General de Ordenación Urbana del Término Municipal de un Ayuntamiento, proyecto que fue aprobado definitivamente por la Alcaldía sin haber solicitado previamente el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu, pero que fue solicitado posteriormente a requerimiento de la Directora Territorial de la Conselleria competente en urbanismo.

En el indicado Dictamen se sostiene que la aprobación definitiva de la Modificación Puntual es nula de pleno derecho porque fue adoptada por el Alcalde cuando, conforme al artículo 22.2. c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, corresponde al Pleno de la Corporación Local y porque, además, prescindió del dictamen del Consell Jurídic Consultiu que resultaba necesario al afectar la modificación a las zonas verdes, conforme a lo previsto en el artículo 94.4 LUV, por lo que afirma que “debe procederse, con anterioridad a la petición de dictamen a este Consell con fundamento en el artículo 94.4 de la LUV y retroacción de actuaciones, a la declaración de nulidad del precitado Acuerdo de la Alcaldía..., lo que deberá articularse mediante el procedimiento de revisión de oficio del artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, otorgando la correspondiente audiencia a los interesados afectados e información pública.”

Pero, ese Dictamen añade que “no obstante, habida cuenta que este Consell se pronuncia expresamente en el sentido de considerar nulo de pleno derecho el Acto de Alcaldía que inicia y determina el expediente de modificación, con ello se daría por cumplido el trámite de Dictamen sobre la revisión de oficio del citado acto nulo, en cumplimiento de las previsiones de la Ley 30/1992. Es por ello que la declaración de nulidad de pleno derecho de tal acto no requerirá de nuevo dictamen de este Consell, por lo que podrá acordarse por el propio órgano que resolvió el acto nulo, con conservación de aquellos actos del expediente que no fuesen consecuencia directa e inmediata del comentado acto nulo de pleno Derecho.”

Por el contrario, opera a favor de la tesis de la necesidad de reiteración del Dictamen el hecho de que el principio de conservación de los actos administrativos esté sujeto a límites muy estrictos, como lo demuestran los artículos 64.1 y 66 de la Ley 30/1992 que constituyen una manifestación concreta de este principio. Así, el artículo 64.1 de la Ley 30/1992 determina que la invalidez de un acto no implicará la de los sucesivos del procedimiento, pero todo ello queda condicionado a que



éstos “sean independientes del primero”, por lo que no podrán conservarse si esa independencia no existe porque están estrechamente vinculados a los actos declarados inválidos. Del mismo modo, el artículo 66 de la Ley 30/1992 señala que el órgano que declare la nulidad de actuaciones debe acordar la conservación de los actos y trámites, pero lo supedita a que su “contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción”.

En esta dirección hay autores, como SANTAMARÍA PASTOR que rechazan la posibilidad de admitir en un nuevo procedimiento informes o pruebas practicadas en el procedimiento caducado porque consideran que todo trámite posee una ligazón muy intensa con el objeto del procedimiento y el específico momento temporal que se realiza, de tal forma que su traslado sin más a otro procedimiento plantea problemas (por ejemplo el traslado de las alegaciones a otro procedimiento en el que participan otros interesados que no intervinieron en el primero, que podían haber dado lugar a un cambio de planteamiento de la cuestión, o la variación de las circunstancias de hecho por el transcurso del tiempo). Incluso se llega a cuestionar la práctica de reiniciar procedimientos caducados, en la medida que puede suponer una habilitación a la Administración para hacer la vida imposible a un ciudadano por el simple método de reproducir, uno tras otro, procedimientos que se dejan caducar, pero cada uno de los cuales puede ocasionar inquietudes y disfunciones sin cuento a sus destinatarios.

Por tanto, la cuestión capital en cuanto a la necesidad o no de reiterar la solicitud de Dictamen es la de si puede aseverarse categóricamente que el pronunciamiento recogido en el Dictamen inicial habrá de ser irremediamente idéntico al del eventual Dictamen que pudiera recaer en un nuevo procedimiento que sustituya al caducado o en un procedimiento recompuesto tras la retroacción procedimental, sin perder de vista que en estos casos la práctica de los nuevos trámites puede aportar otros elementos fácticos y jurídicos que no pudieron ser examinados con anterioridad por el Órgano Consultivo. Así pues, si no se pudiera garantizar que el parecer del Consell Jurídic Consultiu hubiera de ser inexorablemente el mismo, habría que solicitar nuevamente el Dictamen, so pena de incurrir la resolución que se dicte en nulidad de pleno derecho por prescindir de un trámite esencial del procedimiento.

Lo cierto es que, en la práctica, ante una nueva instrucción del procedimiento, resulta difícilmente imaginable excluir a priori la posibilidad de que el Consell Jurídic Consultiu varíe su pronunciamiento inicial

(por ejemplo sobre la procedencia o improcedencia de la revisión de oficio de un acto administrativo o de un reglamento, o sobre la viabilidad o inviabilidad jurídica de resolver un contrato administrativo) por las razones que, a continuación, se exponen:

a) Por el conocimiento de nuevas pruebas, documentos, alegaciones o hechos que no constaban en el expediente inicialmente dictaminado (por ejemplo el hecho de que el inicio e instrucción de un nuevo procedimiento de revisión de oficio se llevara a cabo muchos años después de aquél que caducó podría servir de base para variar el sentido de un inicial dictamen favorable, porque la Institución Consultiva, conforme al artículo 106 de la Ley 30/1992, debería valorar también si, “por el tiempo transcurrido”, la revisión de oficio que se pretendiese acordar en el nuevo procedimiento resultaría contraria “a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes”).

b) Por un cambio sobrevenido sustancial en la normativa de aplicación al caso concreto o en el enfoque jurisprudencial de asuntos similares.

c) Porque, aunque la Institución Consultiva estimase irrefutable su opinión jurídica sobre el fondo del asunto, siempre tendrá que analizar si en el nuevo procedimiento o en el retrotraído concurren las cuestiones previas y necesarias para la admisibilidad de la acción del particular o de la Administración que le permitan entrar en el fondo del asunto, de forma que de no concurrir éstas (por ejemplo la caducidad del procedimiento por incumplimiento de obligación de resolver y notificar), en su nuevo Dictamen debería declarar la causa de inadmisibilidad.

Ante la eventualidad de que pueda confluir alguna de las circunstancias descritas y habida cuenta de la trascendental labor asignada a nuestra Institución, no parece lógico eximir la reiteración del Dictamen cuando se ha instruido un procedimiento nuevo o se han practicado trámites novedosos. Lo contrario puede suponer que tales circunstancias queden sustraídas del examen del Consell Jurídic Consultiu, cuando también constituyen aspectos jurídicos de obligado estudio para poder realizar un adecuado juicio de legalidad sobre el asunto concreto. O lo que es lo mismo, de no emitirse nuevo dictamen se corre el riesgo de que el emitido pierda su virtualidad al haberse elaborado sobre una visión distinta o parcial de los hechos o cuestiones jurídicas concurrentes, al no haber podido analizarse aquéllas que, eventualmente, pudie-

ran derivarse de la instrucción del último procedimiento tramitado o reconstruido y que pudieran tener influencia directa en el sentido del Dictamen.

En esta línea, la última jurisprudencia del Tribunal Supremo se muestra recelosa respecto de la posibilidad de extender a un nuevo procedimiento la eficacia de los informes (como sería el caso de los dictámenes de los Órganos Consultivos) o de los documentos incorporados a un procedimiento anterior cuando éste se declara caducado.

Precisamente, este fue el supuesto analizado por la STS 21/11/2012, en la que se reitera la interpretación jurisprudencial de la expresión “archivo de las actuaciones” contenida en el artículo 44.2 de la Ley 30/1992, afirmando que la Administración que declara la caducidad del procedimiento sancionador debe ordenar el archivo de las actuaciones, lo que comporta, en síntesis, que el acuerdo de iniciación del nuevo expediente sancionador puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con valor de denuncia, determinaron la iniciación del expediente caducado.

Pero la STS mencionada aclara que en la instrucción del nuevo procedimiento no pueden surtir efecto las actuaciones propias del primer procedimiento, esto es, las surgidas y documentadas para constatar la realidad de lo acontecido, las personas responsables, los cargos imputados, o el contenido, alcance o efectos de la responsabilidad, porque no se daría cumplimiento al mandato legal de archivo de las actuaciones del procedimiento caducado. De tal manera, que, únicamente, pueden surtir efecto:

- Las actuaciones del procedimiento caducado cuya incorporación solicite la persona contra la que se dirija aquél, pues la caducidad penaliza el retraso de la Administración no imputable al interesado y no puede desenvolver sus efectos en perjuicio de éste.

- La práctica de las mismas actuaciones que se practicaron en el procedimiento inicial, siempre que se practiquen “con sujeción, ahora y de nuevo, a los trámites y garantías propios del procedimiento sancionador” y valorándose “según su resultado o contenido actual y no por el que entonces hubiera podido obtenerse”.

- Los actos independientes del expediente caducado, no surgidos dentro de él, aunque a él se hubieran también incorporado.

En aplicación de esta doctrina considera la STS que el acuerdo del Ayuntamiento de Tossa de Mar que revisó de oficio un anterior acuerdo de aprobación de un Estudio de Detalle era nulo de pleno porque, aunque la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Catalunya emitió informe favorable en el primer procedimiento revisorio, posteriormente, tras declararse la caducidad de aquel procedimiento, no emitió dictamen en el posterior procedimiento que se inició, instruyó y concluyó con la revisión de oficio.

Para la STS “el Dictamen emitido por la Comisión Jurídica Asesora... se solicitó y emitió ad hoc en el seno de aquel primer expediente caducado y archivado, con ocasión del mismo y para surtir efectos en él y no en ningún otro expediente, por lo que no puede caracterizarse como un acto independiente del expediente caducado en cuanto que no surgió dentro de él”.

Refuerza la tesis de la necesidad del dictamen en el segundo procedimiento sancionador en que “al darse traslado del acuerdo de incoación a la empresa interesada, esta evacuó el trámite mediante alegaciones por las que no se limitó a reiterar los planteamientos ya sostenidos en el primer procedimiento ya caducado, sino que incorporó razonamientos novedosos en cuanto que referidos al segundo acuerdo de incoación de dicho expediente, que aquella empresa consideraba incurso por sí mismo en distintos motivos de nulidad; lo que situaba la cuestión en campo diferente al examinado en el primer procedimiento, haciendo imposible una reproducción acrítrica del mismo”.

Y además añade que “siendo la Comisión Jurídica Asesora un órgano consultivo de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por tanto no inserto en la estructura municipal, el Ayuntamiento no podía presuponer que el dictamen que dicha Comisión tenía que emitir preceptivamente en el segundo expediente hubiera de ser necesariamente idéntico al anterior, pues eso es algo que sólo a la propia Comisión Jurídica Asesora corresponde decidir y que el Ayuntamiento carece de cualquier competencia para dar por sentado”.

Precisamente con apoyo en esta sentencia, el Dictamen del Consell Jurídic Consultiu 735/2013, aborda una pretendida revisión de oficio de un Acuerdo de un Ayuntamiento de aprobación de un Convenio de cesión de terrenos a favor de una mercantil en la que era administrador mancomunado el hijo de uno de los concejales que votó a favor del convenio. En el referido asunto ya se había emitido con anterioridad en

otro procedimiento de revisión de oficio el Dictamen de esta Institución Consultiva 85/2011, en sentido favorable a la declaración de nulidad del citado Acuerdo pero, posteriormente, con motivo de la impugnación del acto administrativo revisor, en una Sentencia se declaró la caducidad de aquel procedimiento al haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 102.5 de la Ley 30/1992, sin haberse dictado y notificado la resolución definitiva. Pues bien, iniciado e instruido nuevamente por la Corporación municipal el procedimiento revisorio contra el mentado acuerdo, se emitió este Dictamen 735/2013 en el que el Consell Jurídic Consultiu expresa literalmente que “emitido el parecer de este Consell, en relación con la eventual nulidad del Acuerdo..., en el Dictamen 85/2011, procede la emisión de nuevo dictamen solicitado por la autoridad consultante, aun cuando no se hayan aportado al expediente nuevos hechos ni formulado nuevas alegaciones por parte de la entidad interesada (STS de 21 de noviembre de 2012).”

---



---

---

## III

### **LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS QUE DISCREPAN DEL DICTAMEN PREVIO DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU**

---

I.- Como regla general la función del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (así como la del Consejo de Estado y del resto de Órganos Consultivos autonómicos en materia jurídica) podría calificarse de “asesora” o “consultiva” en el sentido de que, tanto si su intervención es preceptiva como si lo es con carácter facultativo, su tarea fundamental consiste en aportar a la Autoridad Consultante elementos valorativos previos sobre la conformidad a Derecho de sus actuaciones, pero sin impedir la emisión de la resolución administrativa o la aprobación de la norma sometida a dictamen, ni tampoco sin condicionar su validez o eficacia.

La tónica general viene siendo que en la mayoría de los casos las Autoridades Consultantes asumen los dictámenes y recomendaciones evacuados por el Órgano Consultivo -sin duda por el reconocido respeto del que goza la Institución y por el indudable peso que para los Órganos Judiciales tienen sus pronunciamientos-, pero no es lo menos que tal forma de proceder no es obligada para la Autoridad Consultante que puede adoptar la decisión que estime más adecuada, incluso discordante con el sentido del dictamen siempre que motive porque se separa del criterio del Consell Jurídic Consultiu (artículo 54.1.c) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común –en adelante, Ley 30/1992–).

No hay duda de que esta separación de la Autoridad Consultante de la solución jurídica aportada por el Dictamen, siempre que cumpla con el requisito de la motivación, por sí sola no produce la invalidez del acto dictado en aquellos asuntos en los que los dictámenes no son vinculantes ni obstativos. Pero no excluye que la Resolución pueda estar viciada de nulidad o anulabilidad por otras causas, ya formales o de procedimiento (por ejemplo por la incompetencia del órgano administrativo que la adopta, por la omisión de otros trámites preceptivos como el de audiencia y vista del expediente, por la extemporaneidad de la acción, por la caducidad del procedimiento...), ya de fondo (por su inadecuación a la legislación general o sectorial aplicable).

II.- Sin embargo, existen supuestos en los que el papel del Consell Jurídic Consultiu sobrepasa la simple función asesora porque las Leyes dotan a sus dictámenes de carácter obstativo (o cuasivinculante), es decir, limitan las posibilidades decisorias de las Autoridades Consultantes porque la actuación pretendida sólo puede llevarse a cabo con el previo dictamen favorable del Órgano Consultivo.

Así ocurre con la revisión de oficio de los actos administrativos. El artículo 102.1 de la Ley 30/1992 exige para la declaración de oficio por las Administraciones Públicas de la nulidad de cualesquiera actos administrativos, en los supuestos previstos en el artículo 62.1 de la mencionada Ley, el “previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma”. Lo mismo sucede en materia tributaria, pues para la revisión de oficio por motivos de nulidad de los actos dictados en esa materia, así como de las resoluciones de los órganos económico-administrativos se requiere del “dictamen favorable previo del Consejo de Estado u órgano equivalente de la respectiva comunidad autónoma, si lo hubiere” (artículo 217 Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria -LGT-, en relación con el artículo 6 del Reglamento de desarrollo de la LGT en materia de Revisión en Vía Administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo).

También sucede lo mismo con la revisión de oficio de los reglamentos, pues el artículo 102.2 de la Ley 30/1992 reclama el “previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma” para proceder a declarar la nulidad de las disposiciones administrativas en los supuestos previstos en el artículo 62.2 de la referida Ley.

Otro tanto se prevé en la Ley 16/2005, Urbanística Valenciana, de 30 de diciembre (LUV), y en la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, de la Generalitat, de Creación del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana (LCJC), respecto de la modificación de las zonas verdes o espacios libres. El artículo 10.8.e) LCJC indica que el Consell Jurídic Consultiu deberá ser consultado preceptivamente en los expedientes que versen sobre “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”, y, de forma similar, el artículo 94.4 LUV indica que “la modificación que conlleve diferente calificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres requerirá



previo informe favorable del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana”.

En los supuestos descritos la doctrina califica la tarea del Consejo de Estado y de los respectivos Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas como una función “de control” de la Administración (GÁLVEZ MONTES), “cuasifiscalizadora o incluso cuasijurisdiccional” (PLA BOIX), o, como una actividad de “cooperación necesaria” con la Autoridad Consultante (GARRIDO MAYOL) porque, en principio, en estos casos el dictamen desfavorable impediría dictar un acto administrativo de signo contrario al pronunciamiento del Dictamen. En este sentido, este mismo autor, además, indica como una de las principales diferencias entre la función de los Órganos Consultivos y la de los Órganos Judiciales, que la actuación de los primeros se lleva a cabo *“antes de que el acto administrativo se produzca, contrariamente a la función judicial que se ejerce ‘después’ de que aquel se haya producido, controlando y corrigiendo, en su caso, la decisión de la Administración”*.

**III.-** Aunque son muy poco frecuentes, existen asuntos en los que, pese al dictamen obstativo desfavorable del Consell Jurídic Consultiu, el Ayuntamiento de Vallada resuelve motivadamente de forma distinta a la apuntada en el Dictamen, supuestos éstos en los que se desata el complicado problema de delimitar si la Resolución adoptada, por la exclusiva circunstancia de separarse del Dictamen, ineludiblemente ha de ser considerada inválida.

Sirva como ejemplo un asunto analizado por este Consell Jurídic Consultiu en relación con una consulta preceptiva, y de carácter obstativo, planteada por un Ayuntamiento sobre la revisión de oficio de una cláusula de un acuerdo convencional cuya finalidad era la resolución de mutuo acuerdo de un previo contrato de obras suscrito entre la citada Corporación municipal y una Unión Temporal de Empresas (UTE).

En ese asunto este Órgano Consultivo en su Dictamen 307/2013, de 30 de mayo, aprobado por unanimidad, informó desfavorablemente que el Pleno del Ayuntamiento pudiera declarar la nulidad de una cláusula del documento intitulado “Resolución de mutuo acuerdo de un Contrato de obras”, rechazando que concurriera alguna de las causas de nulidad de pleno Derecho previstas en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992.

Según la documentación obrante en aquel expediente el Ayuntamiento y una UTE suscribieron en marzo de 2008 un contrato administrativo

para la ejecución de unas obras de urbanización. Sin embargo, un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, en julio de 2012, estimó en parte el recurso deducido por la UTE, declarando la resolución del contrato por causa imputable a la Administración contratante, por la demora en el pago de las certificaciones de obras, así como el derecho de la UTE contratista a percibir el resarcimiento de los daños y perjuicios que se le pudieran ocasionar, lo que propició un acuerdo entre la Alcaldía y los representantes de la UTE para resolver el contrato, comprometiéndose los firmantes a no recurrir la Sentencia dictada por el Juzgado, como también a desistir de los recursos de apelación que las partes hubieran podido formular ante dicha Jurisdicción.

La cuestión sometida a dictamen era si procedía que el Ayuntamiento revisase una cláusula de aquel Acuerdo o documento convencional, concluyendo el Consell Jurídic Consultiu que no era posible la revisión de oficio del contenido consensual de un pacto, convenio o acuerdo convencional que no fuera uno de los contratos nominados del sector público, como podía ser un contrato de transacción, bilateral y sinalagmático, así como que la causa de nulidad del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, según la jurisprudencia, se reservaba únicamente para los supuestos de omisión absoluta del procedimiento (STS 14/4/2010), siendo así que en el caso analizado solo había una falta de concordancia parcial entre lo que aprobó el Pleno de la Corporación municipal, al ratificar la propuesta que se le había elevado, respecto del texto o la versión final que el titular de la misma Alcaldía, que también preside y dirige las deliberaciones del Pleno, suscribió en el referido documento convencional, para satisfacción extrajudicial.

En aquel asunto, obviando el sentido del Dictamen, el Pleno del Ayuntamiento en junio de 2013 acordó declarar la nulidad de la cláusula séptima del convenio de resolución de mutuo acuerdo del contrato de las obras afectado, de forma contraria a la Ley, pues como se ha dicho, el Ayuntamiento debió haber contado con el dictamen favorable de este Consell.

**IV.-** Una primera aproximación al problema planteado conduce a pensar que son inválidos los actos administrativos dictados en sentido distinto a un Dictamen obstativo desfavorable, porque en estos casos la Ley ha querido privar o, al menos, limitar la libertad de la Autoridad Consultante a la hora de decidir en esos procedimientos, dado que sólo si es favorable la Administración goza de libertad para asumirlo o desvincularse de él -en este último caso motivando las razones por las que mantiene una posición distinta-, pero si es desfavorable su libertad de

decisión desaparece por tener que acordar exactamente lo indicado en el Dictamen. De la simple literalidad de la Ley se extrae la conclusión de que, si se vulnera la voluntad legislativa en cuanto al *modus operandi* de la Administración activa ante ese tipo de dictámenes, estaríamos ante una grave infracción procedimental por no haberse respetado una regla esencial, que incluso podría calificarse como nulidad de pleno Derecho si se equiparase tal falta de concordancia entre resolución y dictamen al vicio consistente en haberse dictado el acto “prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido” (artículo 62.1.e) Ley 30/1992).

Sin embargo, la respuesta del problema no resulta tan sencilla como aparenta a simple vista, porque un planteamiento tan reduccionista dejaría de lado otros aspectos relevantes que resultan difícilmente conciliables con la solución apuntada.

La premisa de que las Autoridades Consultantes tengan que actuar en tales procedimientos de manera automática, siguiendo el dictado de los Órganos Consultivos sobre la aplicación e interpretación del Derecho, así como la afirmación de que la separación de la Resolución administrativa del sentido del Dictamen contamina irremediabilmente de invalidez a la decisión adoptada, y la idea de que los Órganos Judiciales en tales casos deban de limitarse a comprobar la adecuación de la Resolución al contenido del Dictamen, sin poder fiscalizar éste, además de poder atentar a la propia autonomía de las Administraciones Públicas en cuanto a la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 de la Constitución Española, en adelante CE), puede convertir en papel mojado el derecho constitucional reconocido en el artículo 24.1 CE a la tutela judicial efectiva y a la prohibición de indefensión, derecho del que también gozan las personas jurídicas de Derecho Público (STC 64/1988), como sería el caso de las Administraciones consultantes que tienen reconocida personalidad jurídica propia), y, además, puede mermar el necesario equilibrio que ha de existir entre los diferentes Poderes del Estado, concretamente entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial, pues queda vedado al Legislador cercenar el monopolio de los jueces para “juzgar y ejecutar lo juzgado” (artículo 117.3 CE).

Ese equilibrio se rompería si las funciones del Consejo de Estado y del resto de Órganos Consultivos se entendiesen como “cuasijurisdiccionales” o “codecisoras”, ya sea en el sentido de que bloqueasen la actuación de las Autoridades consultantes impidiéndoles impetrar el auxilio judicial lo que las llevaría a un callejón sin salida, o ya sea en el sentido de

vincular a los Órganos Judiciales si se considerase que su papel queda limitado a comprobar que la resolución no se adopta contra el sentido del informe obstativo desfavorable, pero sin poder entrar en el análisis del dictamen y, en definitiva, en el fondo del asunto.

No debe olvidarse que, aunque el Consejo de Estado y el resto de Órganos Consultivos de las CCAA cuando emiten este tipo de dictámenes ejercen una importante función -incluso reconocida por la propia Constitución en su artículo 107<sup>5</sup> y en la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>6</sup>-, no ejercen una función jurisdiccional propiamente dicha, no son un Órgano Judicial, ni están integrados en el Poder Judicial, ni sus dictámenes están sacralizados con el efecto de “cosa juzgada” del que únicamente gozan las sentencias judiciales.

**V.-** Por tanto ha de proclamarse con rotundidad que el carácter obstativo (o cuasivinculante) del Dictamen únicamente podrá serlo respecto de la Autoridad Consultante, pero nunca respecto del Poder Judicial, pues por mandato constitucional le corresponde resolver los conflictos que se planteen en cuanto a la interpretación y aplicación del Derecho. Según la Constitución los Órganos Judiciales determinados por las leyes tienen “exclusivamente” la tarea de ejercitar “la función jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado” (artículo 117.3 CE), correspondiéndoles controlar “la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican” (artículo 106.1

---

<sup>5</sup> Según el artículo 107 de la Constitución: *“El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia”*.

<sup>6</sup> La STC 56/1990 destaca que *“el Consejo de Estado, pese a la dicción literal del artículo 107 de la Constitución Española (...) tiene en realidad carácter de órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece”*, especificando que *“el concepto de Estado posee una naturaleza equívoca, por cuanto que puede usarse en diversos sentidos y, en concreto, bien como equivalente al conjunto de poderes públicos, bien limitándose al conjunto de instituciones centrales, o de ámbito nacional, en oposición a las Comunidades Autónomas”*.

Además, la STC 204/1992 aclara que la función jurídico-consultiva no es monopolio exclusivo del Estado porque *“ningún precepto constitucional y menos aún el que se refiere al Consejo de Estado, impide que, en el ejercicio de la autonomía organizativa, las Comunidades Autónomas puedan establecer en su propio ámbito, órganos consultivos equivalentes al Consejo de Estado en cuanto a su organización y competencias, siempre que éstas se ciñan a la esfera de atribuciones y actividades de los respectivos gobiernos y administraciones autonómicas”*.

CE), y, además, “todas las personas tienen el derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión” (artículo 24.1 CE y 7.3 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).

En concreto, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), dispone que los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo “*conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación*” (artículo 1.1 LJCA), y reconoce que los demandantes pueden pretender que se declaren “no ser conformes a Derecho y, en su caso, la anulación de los actos y disposiciones susceptibles de impugnación”, así como “el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda” (artículo 31 LJCA).

Por las razones expuestas, la previsión por el Legislador del carácter obstativo de estos informes jurídicos, si se entendiese como una imposibilidad legal, no sólo para las Autoridades Consultantes, sino también para los Órganos Judiciales, de interpretar y aplicar el Derecho en el asunto concreto impugnado, negándoles la posibilidad de mantener una postura distinta al dictamen desfavorable del Consejo de Estado o de los Órganos Consultivos autonómicos, podría calificarse de inconstitucional (por vulneración de los artículos 117.3, 106.1 y 24.1 CE), porque ello implicaría lisa y llanamente debilitar el papel constitucional atribuido al Poder Judicial.

Precisamente la STC 185/2012 alumbró sobre las consecuencias de inconstitucionalidad de los preceptos legales en los que prevea que un Órgano Judicial no pueda separarse de cierto tipo de informes desfavorables, porque ello supondría atribuir al Órgano informante un poder de veto sobre la decisión discrepante del Órgano Judicial, simplemente por la vía de no informar o hacerlo desfavorablemente.

El Tribunal Constitucional en esta Sentencia declara inconstitucional el artículo 98.2 del Código Civil, en la medida en que el precepto exige un informe favorable del Ministerio Fiscal para que el Juez pueda otor-

gar la custodia compartida de los hijos menores en los procesos de separación y divorcio en los que no medie acuerdo entre los padres.

Según la indicada STC *“la Fiscalía no limita su intervención a llevar a cabo una valoración de los presupuestos normativos, en un estadio precedente y con una funcionalidad distinta de la desarrollada por el titular del órgano jurisdiccional, sino que tiene la facultad de vetar la decisión discrepante del Juez, bastándole para ello con no informar, hacerlo neutralmente o desfavorablemente”*, sino que la previsión legislativa atribuye un auténtico *“poder de veto”* al Ministerio Fiscal, que puede vaciar de contenido la función jurisdiccional de los Jueces y Tribunales.

Por ello la Sentencia concluye afirmando que *“la previsión normativa que exige el informe favorable del Ministerio Fiscal ex artículo 92.8 CC debe ser declarada contraria a lo dispuesto en el artículo 117.3 CE, pues corresponde exclusivamente al Juez o Tribunal verificar si concurren los requisitos legales para aplicar el régimen excepcional y, en el caso de que así sea, valorar si, en el marco de la controversia existente entre los progenitores, debe o no adoptarse tal medida”*, así como que *“la denegación del ejercicio de la guarda compartida debida a la vinculación del Juez al dictamen del Fiscal, conforme al procedimiento establecido en la Ley 15/2005, de 8 de julio, supone la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva, pues aunque la actuación del Ministerio público está prevista para asegurar el bienestar de los hijos menores, el hecho de que el pronunciamiento judicial se haga depender de tal dictamen, menoscaba de facto el derecho a obtener una resolución sobre el fondo”*.

En cualquier caso, la propia Jurisdicción Contencioso-Administrativa ha destacado que los dictámenes del Consejo de Estado o de los Consejos Consultivos Autonómicos no vinculan a los órganos judiciales. Por ejemplo, la STS 26/11/2013 dictada en relación con un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que se había emitido dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía, afirma que *“que el dictamen del Consejo Consultivo de la Junta de Andalucía entendiera que hubo concurrencia de culpas nada quiere decir en esta sede, pues la sentencia impugnada da las razones por las que se aparta del parecer de dicho órgano consultivo...”*, si bien en este tipo de procedimientos los dictámenes no son ni vinculantes ni obstativos. También la STSJ Andalucía (Granada) 1561/2011, de 27/6/2011, que luego veremos más detenidamente, en relación con un dictamen obstativo y desfavorable a una modificación del planeamiento que afectaba a zonas verdes, no considera acertado el Dictamen evacuado, por lo que su fallo se produce en

sentido favorable a la modificación pretendida pese a la existencia de aquel dictamen desfavorable.

**VI.-** Igualmente puede afirmarse que, a tenor de los artículos 107.1 Ley 30/1992 y 25.1 LJCA, no existe impedimento jurídico alguno para la impugnación autónoma de los dictámenes vinculantes u obstativos si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, producen indefensión o determinan un perjuicio irreparable a los interesados.

El artículo 107.1 Ley 30/1992, admite la interposición de los recursos de alzada o potestativo de reposición *“contra las resoluciones y los actos de trámite, si éstos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinando la imposibilidad de continuar el procedimiento, produciendo indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos”*. Por su parte, el artículo 25.1 LJCA indica que el recurso contencioso-administrativo es admisible en relación con *“los actos expresos y presuntos de la Administración, ya sean definitivos o de trámite, si éstos últimos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos”* y el artículo 1.3.a) LJCA atribuye a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa el conocimiento de las pretensiones que se deduzcan frente a los actos y disposiciones *“en materia de personal, administración –en nuestro caso, consultiva- y gestión patrimonial sujetos al derecho público”*.

Cuando el Órgano Consultivo evacua un dictamen no vinculante, o uno obstativo pero emitido en sentido favorable a lo propuesto por la Autoridad Consultante, o cuando adopta un acto meramente interpretativo sobre los asuntos que deben ser sometidos a su dictamen preceptivo, nos encontramos en presencia de actos de mero trámite no susceptibles de impugnación autónoma, porque estos actos no tienen efectos vinculantes para terceros. En estos supuestos el órgano decisorio tiene la opción de resolver lo que estime oportuno, ya sea “conforme” u “oído” el Órgano Consultivo, pudiendo por tanto separarse válidamente del criterio manifestado por la Institución Consultiva, simplemente motivando las razones por las que se separa de ese criterio.

Como señala la STS 13/3/2008 cuando un informe sólo sirve de motivación a la correspondiente resolución, su contenido *“tan sólo se convertirá en definitivo tras la necesaria e imprescindible incorporación a la Resolución a la que sirve de fundamento”*, y sólo la Resolución *“sería el*

*acto definitivo susceptible de revisión jurisdiccional y no el anticipadamente decidido por la Asociación recurrente”.*

Asimismo, la STS 9/2/2004 no considera impugnabile un acuerdo del Consejo Consultivo de Galicia en el que, interpretando el artículo 11 de la Ley de Galicia 9/1995, de 10 de noviembre, de creación del citado Consejo Consultivo, declara su competencia para emitir informe preceptivo en los expedientes de responsabilidad patrimonial de los Entes Locales, declaración que fue objeto de publicación en el Diario Oficial de Galicia y recurrida en vía administrativa y, posteriormente, en vía contencioso-administrativa por la Diputación Provincial de A Coruña. Según la sentencia *“se entiende que el acuerdo impugnado no supone la respuesta a una consulta, sino que se limita a fijar un criterio interno respecto a la propia competencia del Consejo y carece de cualquier virtualidad vinculante para terceros”*, es decir, se trata de un simple criterio a seguir del que se informa a las entidades locales gallegas, pero que carece de fuerza vinculante externa.

Por el contrario, los dictámenes obstativos desfavorables son auténticos “actos de trámite cualificados”, susceptibles de ser impugnados separadamente por aquellos sujetos a los que perjudiquen, porque, por previsión del legislador, por su carácter obstativo y su sentido desfavorable deciden directa o indirectamente el fondo al prefigurar de modo determinante el sentido de la Resolución impidiendo a la Autoridad Consultante adoptar una decisión distinta, y que de no poder recurrirse producirían indefensión y perjuicio irreparable para la Administración consultante que discrepara del dictamen, o, en su caso, para aquellos interesados que pretendieran la adopción de la decisión administrativa vetada por el Órgano Consultivo (por ejemplo el perjuicio a los particulares que han ejercido la acción de nulidad, cuando el Consell Jurídic Consultiu considera que no concurren los requisitos previos de admisibilidad o que, aun concurriendo, debe desestimarse).

En cuanto al mecanismo impugnatorio a utilizar por la Autoridad Consultante será el previsto en el artículo 44 LJCA, es decir, bien interponer directamente recurso contencioso-administrativo, bien formular un requerimiento potestativo previo para que la otra Administración (en este caso, la Administración Consultiva) modifique su dictamen, requerimiento que, por previsión del artículo 44.1 LJCA, sustituye a los recursos administrativos (habida cuenta que *“en los litigios entre Administraciones públicas no cabrá interponer recurso en vía administrativa”*), teniendo en cuenta que de utilizar esta vía “el requerimiento



se entenderá rechazado si, dentro del mes siguiente a su recepción, el requerido no lo contestara” (artículo 44.3 LJCA).

La legitimación activa para requerir o impugnar directamente al orden contencioso-administrativo respecto de un Dictamen del Consell Jurídic Consultiu obstativo y desfavorable la tendrían la Administración de la Generalitat y el resto de Entidades públicas (por ej. Universidades Públicas de la Comunitat Valenciana, Ayuntamientos, Diputaciones,...). Las Universidades estarían legitimadas al estar incluidas en el artículo 19.1.a) LJCA que reconoce legitimación a *“las personas físicas o jurídicas que ostenten un derecho o un interés legítimo”*, situación que reúnen las Universidades porque tienen reconocida personalidad jurídica propia -y distinta de la Generalitat- y autonomía (artículos 27.10 CE y 2.1 Ley Orgánica Universidades 6/2001, de 21 de diciembre). Respecto a la legitimación activa de las entidades que integran la Administración Local, el artículo 19.1.e) LJCA se la reconoce a *“las Entidades locales territoriales, para impugnar los actos y disposiciones que afecten al ámbito de su autonomía, emanados de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como los de los Organismos públicos con personalidad jurídica propia vinculados a una y otras...”*.

La propia Administración de la Generalitat puede impugnar el dictamen obstativo desfavorable del Consell Jurídic Consultiu, puesto que, si bien el Órgano Consultivo carece de personalidad jurídica propia y está integrado dentro de la Generalitat, no existen relaciones de jerarquía ni de dependencia entre el Consell Jurídic Consultiu y la Administración de la Generalitat.

El Consell Jurídic Consultiu no es un mero órgano administrativo, sino una auténtica Institución Estatutaria (artículo 43 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana), que goza de “autonomía orgánica y funcional, con el fin de garantizar la objetividad e independencia” de sus funciones, por lo que no se le sería de aplicación el apartado a) del artículo 20 LJCA que no permite la interposición de recursos contencioso-administrativos “a los órganos de la misma” Administración (apartado a)).

Tampoco le sería de aplicación a la Administración de la Generalitat la prohibición de recurrir que padecen las *“Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas a... las Comunidades Autónomas”* (apartado c)), porque, en este caso de lo que se trata, no es de la

impugnación de una Entidad de Derecho Público contra su Administración territorial matriz, sino justo lo contrario, de la impugnación por la Administración matriz de un acto de trámite cualificado de una Institución que también forma parte del sector público de la Generalitat, y, porque, en cualquier caso, el criterio que establece el legislador para la admisibilidad de la legitimación activa de las Entidades de Derecho Público para atacar los actos de la Administración matriz es el de que goce de autonomía respecto de la respectiva Administración, pues exceptúa expresamente de tal prohibición aquellas Entidades de Derecho Público a las que *“por Ley se haya dotado de un estatuto específico de autonomía respecto de dicha Administración” (último inciso apartado c)), es decir, que sean una suerte de “Administración independiente”.*

Como señala SANTAMARÍA PASTOR, al guardar silencio el legislador respecto a qué sucede cuando se pretende la impugnación por la Administración matriz respecto a sus entes instrumentales u organismos públicos, el criterio a aplicar, por razón de analogía, debería ser el mismo: que éstos tengan autonomía o independencia respecto de la Administración. Y precisamente esto es lo que ocurre con el Consell Jurídic Consultiu que, sin perjuicio de que su financiación provenga de la Generalitat, tiene garantizada plena autonomía e independencia orgánica y funcional. Para este autor, a efectos de aceptar la legitimación activa, *“lo que cuenta es la capacidad de control extrajudicial que la Administración matriz posee sobre cada uno de los concretos actos del ente administrativo subordinado: si dicha capacidad se da, la legitimación debe excluirse, y resolverse el conflicto por vías de imposición o influencia política; en caso contrario, la posibilidad de recurso debe quedar abierta”.*<sup>7</sup>

Además la admisión de la legitimación de la Administración de la Generalitat para la impugnación de este tipo de dictámenes está en concordancia con la doctrina del Tribunal Constitucional que ha remarcado que *“el derecho a la tutela judicial efectiva está imponiendo a los órganos judiciales la obligación de interpretar con amplitud las fórmulas que las leyes procesales utilicen en la atribución de la legitimación activa para acceder a los procesos judiciales”* (STC 73/2004, de 22 de abril y STC 226/2006, de 17 de julio).

---

<sup>7</sup> “La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa: Comentario”, Editorial Iustel, 1ª Edición, 2010, página 230.

Por otro lado, esa posibilidad de impugnación autónoma del dictamen se reconoce expresamente en la antes referida STSJ Andalucía (Granada) 1561/2011, dictada en relación con un dictamen obstativo desfavorable a una modificación del planeamiento con incidencia en zonas verdes, porque la sentencia considera que *“una vez emitido el informe, su carácter vinculante y desfavorable determinan la imposibilidad de continuación del procedimiento de aprobación del Plan Parcial”*, y, en consecuencia, afirma que *“se trata de una decisión que puede ser objeto de control jurisdiccional (artículo 25.1 LJCA)”*, porque *“que se trate de una declaración de voluntad de una Administración consultiva no deja sus actos al margen del control jurisdiccional, de manera que cuando son actos que ponen término al procedimiento o hacen imposible su continuación, e incluso se incorporan como motivación a los actos que terminan el procedimiento, aquél dictamen, en cuanto acto de trámite cualificado por ser vinculante en tanto que obstativo, puede ser objeto del presente recurso contencioso-administrativo y es obvio que en este supuesto, y en la medida que el acto de la Administración autonómica que incorpora como fundamento de derecho la existencia de informe desfavorable del dictamen del Consejo Consultivo y su argumentación para tal conclusión, es el acto final del procedimiento”*.

Y, en esta sentencia, se concluye que *“el Dictamen del Consejo Consultivo carece de una justificación razonable de su decisión desfavorable al Plan Parcial propuesto”*, y, consecuentemente, anula la resolución recurrida que se sustentaba exclusivamente en el dictamen desfavorable y obstativo.

Lo que sucede es que la sentencia va mucho más allá, llegando a erosionar los propios cimientos de la autonomía de los Órganos Consultivos en cuanto a su independencia de criterio a la hora de emitir sus informes, porque impone la emisión de un nuevo dictamen en el sentido indicado por la sentencia (dice literalmente que *“debía emitirse nuevo dictamen por el Consejo Consultivo, en ejecución de esta sentencia, en sentido favorable a la aprobación del Plan Parcial..., en consonancia con lo razonado en esta nuestra sentencia...”*). Parece que la sentencia está equiparando el Dictamen con una auténtica “codecisión” y por ello obliga a su modificación pero, en nuestra opinión, una cosa es que una sentencia pueda declarar que un Dictamen no es ajustado a Derecho, y, que como consecuencia de ello anule el acto administrativo que ha sido dictado “conforme” con el Dictamen, y otra muy diferente que imponga el contenido que ha de tener ese pronunciamiento del Órgano Consultivo cuando ya la sentencia puede declarar la ilegalidad

del acto y reconocer las situaciones jurídicas individualizadas derivadas de tal anulación, porque precisamente lo que caracteriza a los informes o dictámenes es que son manifestaciones de opiniones (en este caso jurídica) sobre determinados asuntos, de manera que si su contenido se predetermina externamente por el Órgano Judicial pierden, en este caso, su carácter de informes.

En esa sentencia el asunto fue el siguiente: el Ayuntamiento de Roquetas de Mar aprobó definitivamente la modificación de un Plan Parcial de unos Sectores un día antes de recibir el dictamen obstativo desfavorable del Consejo Consultivo, e impugnada la modificación municipal la Consejería de Urbanismo de Andalucía estimó el recurso de alzada, anulando la modificación del Plan Parcial, basándose en el contenido del dictamen desfavorable. Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la resolución del recurso de alzada, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía considera que “el dictamen del Consejo Consultivo carece de una justificación razonable de su decisión desfavorable al Plan Parcial propuesto”, ya que “*las zonas verdes aumentan en su superficie absoluta y relativa*” y porque no comparte los argumentos utilizados por el Consejo Consultivo para rechazar la modificación.

Para la citada STSJ “*del examen de la propuesta del nuevo Plan Parcial, el tamaño de las nuevas zonas verdes, la ubicación y distribución de las mismas, y su idoneidad con respecto a los usos característicos del sector que quedan evidenciados por la documentación técnica de la propuesta, no podemos más que llegar a la conclusión de que los intereses públicos del municipio de Roquetas de Mar no se vean en absoluto perjudicados por la nueva ordenación propuesta*”, sino que “*antes lo contrario aparece como más racional y apropiada al uso previsto*”. Frente al argumento del Consejo Consultivo de que el órgano autonómico competente había impugnado la modificación, la sentencia indica que “*carece de entidad para justificar el informe desfavorable, primero porque no es un dato relevante para el contenido del dictamen, y segundo, porque tal impugnación jurisdiccional, producida ante esta Sala, fue seguida del desistimiento en el recurso incoado al efecto..., lo que fue aceptado por Auto de 4 de junio de 2003 en el que se decretó el archivo de las actuaciones y la devolución del expediente administrativo*”. Tampoco comparte la sentencia el razonamiento de que había que evitar las consecuencias perjudiciales que sobre el Plan Parcial tendría un eventual fallo judicial contrario, porque “*las preocupaciones que expresa el dictamen en este punto, con ser razonables y sensatas, no pueden servir de sustento jurídico a un dictamen desfavorable de un órgano colegia-*

*do consultivo, pues... ni la modificación puntual es objeto del dictamen del Consejo Consultivo, ni por tanto, cabe un dictamen desfavorable con finalidad preventiva de las eventuales consecuencias de la invalidez de la Modificación puntual”.*

**VII.-** Pero las cuestiones claves serían: ¿qué ocurrirá cuando la Autoridad Consultante no opte por recurrir el Dictamen obstativo desfavorable sino, como ya ha ocurrido en algún caso, adopte una Resolución contraria a tal Dictamen? En este supuesto, si se impugnara el acto administrativo adoptado por no haber observado el Dictamen obstativo desfavorable ¿irremediablemente sería contraria a Derecho tal Resolución?, o, pese al referido defecto procedimental, ¿podría el Órgano Judicial entrar en el fondo del asunto y, en su caso, confirmar la Resolución discrepante?.

En principio, al no haber impugnado en plazo el Dictamen la Autoridad Consultante no podría contravenirlo porque se podría topar con el límite de que el Dictamen ha devenido “acto firme y consentido” (artículo 28 LJCA), pero si, a pesar de ello, resolviera en sentido contrario a lo dictaminado, el Órgano Judicial, por su sometimiento al imperio de la Ley, debería declarar la ilegalidad de la decisión por separarse de un Dictamen obstativo perjudicial que no se recurrió y cuyo carácter favorable era necesario por exigencia del Legislador para adoptar la correspondiente decisión. Así, la STC 23/1988, de 23 de febrero, en un supuesto en que el Tribunal Central de Trabajo declaró vulnerado un derecho constitucional sin someter la cuestión al Tribunal Constitucional, indicó que *“procediendo así, sin suscitar cuestión de inconstitucionalidad, el órgano judicial ha resuelto más allá de su jurisdicción y ha desconocido su sujeción a la ley y ha quebrado, en la misma medida, la razonable expectativa del justiciable en orden a que su pretensión, fundada en la ley, será acogida de no controvertirse, por el cauce idóneo, la conformidad de tal ley a la Constitución”.*

Ahora bien, tampoco debe excluirse que, eventualmente, al encontrarse algún Órgano Judicial ante esta situación decida entrar en el fondo del asunto, es decir, en el aspecto sustantivo de la impugnación (y, en consecuencia, en el contenido del Dictamen), pudiendo llegar a declarar la validez de la Resolución si la considera acertada en cuanto al fondo, sin que se sienta vinculado en el ejercicio de su función jurisdiccional por el sentido del Dictamen. También podría apuntarse que el esquema del “acto firme y consentido” como causa de inadmisibilidad no encaja perfectamente en el supuesto en cuestión, porque quien no impugna el Dictamen no es un simple ciudadano en relación de suje-

ción, sino una Administración Pública, y en puridad, aunque no lo ataque en plazo, no consiente el Dictamen porque, haciendo uso de su potestad administrativa, dicta una Resolución contraria o distinta de lo propugnado en aquél.

Y es que, además, en estos casos, el Órgano Judicial tiene a su alcance el conocimiento de los argumentos del Órgano Consultivo puesto que el Dictamen ya se ha evacuado y figura en el expediente, y, además se ha emitido desde una perspectiva estrictamente jurídica, siendo que el conocimiento del ordenamiento jurídico es por definición el objeto de la ciencia propia de los Jueces y Magistrados. Justamente, la STS 2/3/2007, respecto de la llamada “*discrecionalidad técnica*” de los órganos de selección de empleados públicos, apreció la competencia del Órgano Judicial para discrepar del criterio técnico de los Tribunales Calificadores de pruebas selectivas en las que únicamente se valoran los conocimientos jurídicos de los aspirantes, pues señala que “*aunque es cierta la doctrina que establece que el Tribunal judicial no puede sustituir el criterio del Tribunal calificador por el suyo propio, al ser aquel un juicio técnico... dicha doctrina no es contraria a la fiscalización de estos actos, sino que lo que viene a sostener es que el juicio del Tribunal técnico no puede ser sustituido por el criterio del órgano judicial, en tanto aplique ciencia propia, con la excepción precisamente del ordenamiento jurídico que «ex lege», debe conocerlo el Juez*”.

En hipótesis no se debe desechar que algún Órgano Judicial considere que no se trate de uno de los vicios o defectos formales invalidantes, esto es, de un defecto que haga que “*el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a indefensión de los interesados*” (artículo 63.2 Ley 30/1992), porque estime que la resolución discrepante por sí sola no produce indefensión, ni afecta al principio de contradicción que rige en el procedimiento (a diferencia de la omisión de la práctica de otros trámites preceptivos como el audiencia y vista del expediente, o de información pública, o de denegación de práctica de pruebas, que si inciden en el derecho a la defensa de los interesados), ni tampoco le impiden al Órgano Judicial formar adecuadamente su juicio sobre el fondo del asunto, al no precisar del conocimiento de otros aspectos fácticos o jurídicos relevantes para dictar su sentencia (a diferencia de lo que ocurre cuando se omiten y no puede analizar otros informes preceptivos sobre aspectos técnicos, pero no estrictamente jurídicos; o, cuando se omite la petición de un preceptivo Dictamen del Consell Jurídic Consultiu, impidiéndole al juzgador conocer el juicio crítico del Órgano Consultivo).

La STS 11/10/2012, se apoya en la STS 10/10/1991 que respecto a las omisiones procedimentales sostiene que, *“si a pesar de la omisión procedimental, el Tribunal enjuiciador cuenta con los elementos de juicio suficientes para formarse una convicción que sirva para decidir correctamente la contienda, debe pasar a analizar y enjuiciar el fondo del asunto”*, y recuerda la STS 20/7/1992 que indica que *“la teoría de la nulidad de los actos administrativos ha de aplicarse con parsimonia, siendo necesario ponderar siempre el efecto que produjo la causa determinante de la invalidez y las consecuencias que se hubieran seguido del correcto procedimiento rector de las actuaciones que se declaran nulas”* (STS 20/7/1992), lo que le podría servir de base para entrar en el conocimiento del fondo del asunto, porque en la instrucción del procedimiento no se ha producido indefensión y porque ni siquiera se ha omitido el Dictamen, sino que el Órgano Judicial ya dispone de todos los elementos de juicio necesarios para pronunciarse en cuanto al fondo del asunto (conoce el Dictamen) y si el asunto hubiera llegado a su conocimiento, no a través de esta vía indirecta, sino a través del cauce de la impugnación directa del Dictamen habría tenido que analizar el contenido del Dictamen y emitir un juicio sobre el fondo del asunto.

O, incluso podría ocurrir que el Órgano Judicial, de oficio o a instancia de parte, planteara una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, por considerar que la norma con rango de Ley aplicable al caso que establece el carácter obstativo del Dictamen, y de cuya validez dependa el fallo en el asunto pueda ser contraria a la Constitución (artículo 35.1 LOTC), por estimar que vulnera el contenido esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, el monopolio del ejercicio de la función jurisdiccional y la autonomía de las Administraciones Públicas (artículos 24.1, 117.1 y 137 CE), especialmente cuando esos informes se emiten respecto de Administraciones Públicas no integradas dentro del mismo sector público (por ejemplo respecto de Ayuntamientos).

Siendo cierto que el derecho a la tutela judicial efectiva no siempre exige para su salvaguarda la obtención de una resolución judicial de fondo, no deja de ser menos cierto que para que las sentencias no entren en el fondo del asunto hace falta, según la jurisprudencia constitucional, la concurrencia de determinados requisitos, pues para el Tribunal Constitucional la regla general es que este derecho se satisfice con un pronunciamiento judicial sobre los aspectos sustantivos, y la excepción la posibilidad de inadmitir los recursos judiciales.

El Tribunal Constitucional exige que, para que una sentencia no ventile el fondo del asunto planteado en un recurso judicial, exista causa prevista en la Ley para ello, que se razone debidamente la inadmisión por el Órgano Judicial y que estos requisitos procesales no constituyan obstáculos o trabas arbitrarios o caprichosos que impidan o menoscaben la tutela judicial efectiva, por lo que el Órgano Judicial ha de ponderar suficientemente la entidad del defecto y su incidencia en la consecución de la finalidad perseguida por la norma infringida y su trascendencia para las garantías procesales de las demás partes del proceso.

En efecto desde la ya temprana STC 19/1981, de 8 de junio, el TC ha declarado reiteradamente que el derecho a la tutela judicial efectiva que se reconoce en el artículo 24.1 CE comprende, primordialmente, *“el derecho de acceso a la jurisdicción, es decir, el derecho a provocar la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial, por lo que el derecho a obtener de los Jueces y Tribunales una resolución razonada y fundada en Derecho sobre el fondo de las pretensiones oportunamente deducidas por las partes en el proceso, se erige en un elemento esencial del contenido del derecho a la tutela judicial efectiva que, no obstante, se satisface también cuando se obtiene una resolución de inadmisión si concurre causa legal para ello, y así se aprecia razonadamente por el órgano judicial”* (SSTC 108/2000, de 7 de junio; 69/1984, de 11 de junio; 6/1986, de 21 de enero; 100/1986, de 31 de enero; 55/1987, de 13 de mayo; 57/1988, de 5 de abril; 124/1988, de 23 de junio; 42/1992, de 30 de marzo, y 37/1995, de 7 de febrero, entre otras muchas).

Se trata de *“un derecho prestacional de configuración legal cuyo ejercicio está supeditado a la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales que, en cada caso, haya establecido el legislador”*, pero se advierte *“que no puede, sin embargo, fijar obstáculos o trabas arbitrarios o caprichosos que impidan la tutela judicial efectiva garantizada constitucionalmente”* (STC 185/1987, de 18 de noviembre), *“pues ha de respetar siempre su contenido esencial”* (STC 99/1985, de 30 de septiembre). Por eso el Tribunal Constitucional ha exigido a los Órganos Judiciales que realicen una ponderación adecuada sobre la procedencia de las causas de inadmisión.

Así en la STC 331/1994, de 19 de diciembre, declaró que *“los órganos judiciales deben llevar a cabo una ponderación de los defectos que adviertan en los actos procesales de las partes, guardando la debida proporcionalidad entre el defecto cometido y la sanción que debe acarrear, procurando siempre que sea posible la subsanación del defecto, favo-*



*reciendo la conservación de la eficacia de los actos procesales y del proceso como instrumento para alcanzar la efectividad de la tutela judicial”, (SSTC 163/1985, 117/1986, 140/1987, 5/1988, 39/1988, 57/1988, 164/1991), y también manifiesta que “en dicha ponderación debe atenderse a la entidad del defecto y a su incidencia en la consecución de la finalidad perseguida por la norma infringida, y su trascendencia para las garantías procesales de las demás partes del proceso, así como a la voluntad y grado de diligencia procesal apreciada en la parte en orden al cumplimiento del requisito procesal omitido o irregularmente observado” (SSTC 41/1992, 64/1992, por todas).*

Como estableció la STC 120/1993, de 19 de abril, FJ 5, *“hay que evitar convertir cualquier irregularidad formal en obstáculo insalvable para la prosecución del proceso y obtención de una resolución de fondo al margen de la función y sentido, de la razón y finalidad que inspira la existencia del requisito procesal” (SSTC 69/1984, 90/1986, 124/1987, entre otras), “medidos en su justa proporción y ello para evitar la preponderancia de lo que es solo instrumento (medio) entendido literalmente, con mengua de la finalidad última de la función judicial, no otra que la de resolver definitiva y eficazmente los conflictos que a ella se le someten” (STC 11/1988, de 2 de febrero, FJ 4).*

En resumen, el Órgano Judicial pudiera plantear, de oficio o a instancia de parte, una eventual cuestión de inconstitucionalidad si apreciase que la previsión por parte del Legislador del Dictamen obstativo y favorable pudiera afectar al derecho a la tutela judicial efectiva de las Administraciones consultantes que se separen del Dictamen desfavorable, por impedirles injustificada y desproporcionadamente obtener un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, así como por suponer indirectamente un poder de veto a la decisión judicial discrepante con el Dictamen, por deducirse de la Ley que el Órgano Judicial ha reducido su papel a declarar la ilegalidad de la decisión adoptada que se separe del Dictamen, ya que en estos casos el Órgano Judicial puede tener un pleno conocimiento sobre todos los aspectos fácticos y jurídicos del caso, incluido los vertidos en el Dictamen, y sin indefensión para los interesados, puede estar en condiciones de ejercer su función jurisdiccional sobre el fondo del asunto, al igual que lo está cuando se impugna directamente el Dictamen, y porque, el Órgano Consultivo al emitir su dictamen no está ejerciendo ninguna competencia sustantiva o sectorial, sino un control general sobre la legalidad de la actuación administrativa.

**VIII.-** En conclusión, cuando la Autoridad Consultante no comparte el criterio contenido en un dictamen obstativo del Consell Jurídic Consultiu, y este dictamen es desfavorable, las hipótesis que se pueden dar en la práctica serían las 3 siguientes:

1ª) Que, pese a no compartir el sentido del Dictamen emitido, la Autoridad Consultante, por esa aparente presunción de acierto jurídico de los pronunciamientos del Consejo de Estado y de los Órganos Consultivos autonómicos, resuelva “conforme” con el Consell Jurídic Consultiu, es decir, que adopte su Resolución en el mismo sentido indicado por el Consell Jurídic Consultiu, lo que prácticamente sucede en la generalidad de los casos.

Sin embargo, ello no obstaría para que cualquier interesado que se considerase perjudicado por la Resolución adoptada la impugnase y que, finalmente, un Órgano Judicial pudiera llegar a declarar su invalidez si considera que el Dictamen no le vincula y tampoco comparte la opinión del Órgano Consultivo.

2ª) Que la Autoridad Consultante no resuelva todavía pero impugne el Dictamen en cuanto acto de trámite cualificado, para que si, se declara judicialmente que lo dictaminado no se ajusta a Derecho, pueda resolver motivadamente separándose del contenido del Dictamen.

3ª) Que, por no compartir el criterio del Órgano Consultivo, la Autoridad Consultante resuelva “oído” el Consell Jurídic Consultiu, lo que significaría que se apartaría del sentido del Dictamen evacuado.

Para la Autoridad Consultante es muy arriesgado adoptar una Resolución administrativa discrepante del Dictamen desfavorable porque, si fuera impugnada judicialmente alegando el recurrente que aquella se ha separado del Dictamen, lo más probable sería que el Órgano Judicial se limitase a declarar la invalidez de la Resolución por el defecto de procedimiento indicado (separación del Dictamen desfavorable).

Por tanto, la Autoridad Consultante cuando actúa así no tiene ninguna seguridad de que la eventual Sentencia que pudiera examinar la Resolución vaya a pasar por encima del defecto formal y entrar en el análisis del fondo del asunto, o al menos, de que plantease una cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley que establece el carácter obstativo del Dictamen. Además un intento de posterior impugnación del

dictamen desfavorable podría encontrarse con el obstáculo del acto firme y consentido, por no haber sido recurrido en tiempo y forma el Dictamen.

**IX.**-Tras estudiar la compleja problemática jurídica y práctica que plantean los informes vinculantes u obstativos de las Instituciones Consultivas, este Consell Jurídic Consultiu considera que el papel del Consejo de Estado y del resto de Órganos Consultivos debería ser el de actuar, exclusivamente, como órgano asesor o consultivo, nunca como órgano “*cuasidecisor*”.

Por ello se considera acertado que en el Anteproyecto de Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana se haya suprimido el carácter obstativo del dictamen del Consell Jurídic Consultiu, respecto de la modificación del planeamiento que afecte a zonas verdes o espacios libres.

---



---

---

## IV

### SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CONCEJALES NO ADSCRITOS

---

La figura del concejal no adscrito fue introducida en nuestro ordenamiento por el artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, que dio nueva redacción al artículo 73.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante, LBRL).

El tenor del precepto es:

*«3. A efectos de su actuación corporativa, los miembros de las corporaciones locales se constituirán en grupos políticos, en la forma y con los derechos y las obligaciones que se establezcan con excepción de aquéllos que no se integren en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos o que abandonen su grupo de procedencia, que tendrán la consideración de miembros no adscritos.*

*El Pleno de la corporación, con cargo a los Presupuestos anuales de la misma, podrá asignar a los grupos políticos una dotación económica que deberá contar con un componente fijo, idéntico para todos los grupos y otro variable, en función del número de miembros de cada uno de ellos, dentro de los límites que, en su caso, se establezcan con carácter general en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y sin que puedan destinarse al pago de remuneraciones de personal de cualquier tipo al servicio de la corporación o a la adquisición de bienes que puedan constituir activos fijos de carácter patrimonial.*

*Los derechos económicos y políticos de los miembros no adscritos no podrán ser superiores a los que les hubiesen correspondido de permanecer en el grupo de procedencia, y se ejercerán en la forma que determine el reglamento orgánico de cada corporación.*

*Esta previsión no será de aplicación en el caso de candidaturas presentadas como coalición electoral, cuando alguno de los partidos políticos que la integren decida abandonarla.*

*Los grupos políticos deberán llevar una contabilidad específica de la dotación a que se refiere el párrafo segundo de este apartado 3, que pondrán a disposición del Pleno de la Corporación, siempre que éste lo pida.*

*Cuando la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones o sean expulsados de la misma, serán los concejales que permanezcan en la citada formación política los legítimos integrantes de dicho grupo político a todos los efectos. En cualquier caso, el secretario de la corporación podrá dirigirse al representante legal de la formación política que presentó la correspondiente candidatura a efectos de que notifique la acreditación de las circunstancias señaladas.»*

Con esta modificación normativa, al decir de este Consejo en su dictamen 311/2013, de 13 de junio, se «introdujo en este sistema de organización del trabajo de las corporaciones locales un cambio sustancial», de manera que «la actuación corporativa de los Concejales ya no se sustenta sólo en el grupo político, sino que pueden actuar también en la Corporación, por haberlo decidido así el legislador, como Concejales no adscritos», cuando se den una serie de supuestos.

Sin embargo, el régimen de la figura del concejal no adscrito configurado en la LBRL no es completo, e incluso mereció la consideración de «defectuoso» en nuestro primer dictamen sobre la cuestión, el 188/2005, de 5 de mayo.

Pues bien, esta deficiente regulación de la figura ha generado una significativa casuística que ha llevado a este Consejo a emitir varios dictámenes a partir de consultas facultativas formuladas por las Corporaciones Locales: 188/2005, de 5 de mayo; 365/2006, de 29 de junio; 454/2008, de 23 de junio; 783/2008, de 27 de noviembre; 925/2012, de 13 de diciembre; y 311/2013, de 13 de junio.

Asimismo, los Tribunales también han conocido de varios conflictos sobre el régimen jurídico de los concejales no adscritos; entre otras, cabe citar las Sentencias del Tribunal Constitucional 43/2011, de 11 de abril; 9/2012, de 18 de enero; 30/2012, de 1 de marzo; o 246/2012, de 20 de diciembre.

Los aspectos de la regulación del concejal no adscrito que más problemas han planteado son, por una parte, el estatuto económico que se les

aplica una vez abandonan el grupo municipal; y por otra, sus derechos políticos (participación en comisiones y órganos colegiados –dictámenes 188/2005, 365/2006 o 454/2008–).

Sin embargo, también se han sometido al juicio del Consell Jurídic Consultiu consultas facultativas relativas al procedimiento mediante el cual un concejal abandona el grupo municipal al que se encontraba adscrito y pasa a ser «concejal no adscrito». Entre estas, traemos a la Memoria de este ejercicio la que dio origen al dictamen 311/2013, de 13 de junio.

En el artículo 73.3 de la LBRL se establecen como causas de adquisición de la condición de miembro no adscrito de una Corporación Local (a) la no integración en el grupo político que constituya la formación electoral por la que fueron elegidos; (b) el abandono del grupo de procedencia; o (c) que la mayoría de los concejales de un grupo político municipal abandonen o sean expulsados de la formación política que presentó la candidatura por la que concurrieron a las elecciones. Este último supuesto fue interpretado por este Consejo en su dictamen 454/2008, de 23 de mayo en el sentido de que *«los concejales que sean expulsados de la formación política por la que concurrieron a las elecciones -representasen o no la mayoría del Grupo político municipal- quedan privados de seguir perteneciendo a dicho Grupo político municipal, pues una interpretación contraria nos llevaría a la absurda situación de que, en el supuesto de que la expulsión afectara, no a la mayoría de los Concejales de un Grupo político municipal, sino a uno solo de ellos, o a una minoría de los integrantes del Grupo, éstos podrían seguir integrados en el Grupo, lo que no resulta razonable ni lógico»*.

La legislación valenciana, cuya norma básica en la materia es la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana (en adelante, LRLCV), reproduce en su artículo 134.4 la regulación de la LBRL sobre concejales no adscritos de manera prácticamente literal. En el apartado c) de este artículo, sin embargo, no figura la referencia a la expulsión o abandono de la mayoría de concejales, sino simplemente *«haber abandonado o haber sido expulsados mediante votación del grupo municipal»*. Este matiz, como se ha expuesto anteriormente, es la manera en que el Consejo interpretó lo dispuesto en el artículo 73.3 de la LBRL en el dictamen 454/2008, de 23 de mayo.

Sin embargo, en relación con este precepto, el Consell Jurídic Consultiu ya indicó en su dictamen sobre el anteproyecto de ley de Régimen

Local de la Comunitat Valenciana (dictamen 699/2009, de 24 de septiembre) la necesidad de completar el estatuto jurídico del concejal no adscrito más allá de lo previsto en la LBRL:

*«Dicho cuanto antecede, es de observar que la regulación de los concejales no adscritos en la Ley de Bases debería ser completada en la Ley que se proyecta aprobar, a fin de evitar lagunas normativas cuya existencia este Consell Jurídic tuvo ocasión de constatar, como se desprende de nuestros dictámenes 188/2005 y 454/2008. En este último se abordaba la cuestión de la expulsión de un concejal de un grupo municipal integrado por tan sólo dos concejales.*

*Por ello, este Órgano consultivo sugiere que se regule la expulsión de uno o varios concejales de su grupo de origen, indicando que ésta se producirá por acuerdo de la mayoría de los miembros que integren el grupo municipal. En caso de que el grupo esté integrado por tan sólo dos concejales, debería preverse la forma en que tal expulsión debe producirse o si, en su caso, procedería la disolución del grupo. Todas estas previsiones pretenden evitar que ante problemas que puedan plantearse no se halle previsión alguna, en el ordenamiento jurídico, para resolverlas.»*

Esta observación no fue, sin embargo, incorporada en su momento en el Proyecto de Ley remitido a Les Corts.

La pluralidad de situaciones que se dan en el ámbito de la Administración Local supera con creces las previsiones del legislador, tanto estatal como autonómico. Y ello provoca que en la actualidad sean varias las corporaciones municipales valencianas que se encuentran ante una situación jurídica muy complicada por causa de las lagunas que existen en la regulación del estatuto del concejal no adscrito.

Uno de estos puntos de vacío normativo es el que dio origen al dictamen 311/2013, de 13 de junio, a raíz de la consulta facultativa formulada por un Ayuntamiento. El problema que estaba en la raíz de la consulta era la expulsión de una concejala del partido en el que militaba, pero no de la coalición con la que el partido concurrió a las elecciones municipales. Ello no obstante, la concejala en cuestión también había sido expulsada del grupo municipal, por lo que se solapaban dos de los presupuestos previstos en el artículo 134.4, a saber, los recogidos en los apartados c) y d), lo que también fue objeto de pronunciamiento en el dictamen a instancias del Ayuntamiento consultante.



La principal duda se situaba en relación al procedimiento, toda vez que en la LBRL se refiere a la «*expulsión de la formación política que presentó la candidatura*» y en la LRLCV (artículo 134.4.d) se añade que la comunicación de la expulsión será realizada por «*el representante general de la formación política, coalición o agrupación de electores*».

Existe pues, en la normativa, una pluralidad de denominaciones (formación política, coalición, agrupación de electores) que al interpretarse en combinación con los artículos 44 y siguientes de la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General, debe distinguir necesariamente «*entre partidos políticos, federaciones y coaliciones. De este modo, “formación política” puede serlo el partido político, la coalición, la federación de partidos políticos, o la agrupación de electores, y a cada uno de ellos corresponde, en su caso, la decisión de expulsión de sus miembros.*» A partir de este razonamiento, el Consejo mantuvo la opinión de que son los órganos de la coalición, y no los de uno de sus partidos integrantes, a quienes corresponde tanto la decisión de expulsión como la comunicación oficial que efectivamente deba tener efectos en la composición de la Corporación.

En coherencia con este razonamiento, en el dictamen se expresó el parecer de este Órgano Consultivo en relación a la necesidad de que el acuerdo de los órganos de la coalición deba atender a las normas de los estatutos de la propia coalición, tanto en la forma (órgano competente, comunicación...) como en el fondo, donde se proyecta de manera especial el mandato constitucional de organización democrática de los partidos políticos (artículo 6 CE).

La confusión de la redacción del artículo 134.4.d) de la LRLCV, pues, es evidente. El primer inciso se refiere al abandono o expulsión «de la formación política»; mientras que el segundo inciso se refiere a que esta circunstancia será comunicada por el representante general «*de la formación política, coalición o agrupación de electores correspondiente*». Y en este punto, se hace necesaria la acción correctora del legislador para integrar adecuadamente los dos incisos.

En otro orden de cosas, en la consulta realizada por el Ayuntamiento se planteaban también otras cuestiones. Entre ellas, cuáles son las actuaciones que debe realizar la Administración Local cuando se produce el supuesto del artículo 134.4.d) de la LRLCV. En este sentido, el Consejo consideró que

*«Con tal premisa, la Corporación Local debe respetar la autonomía de organización de los Partidos Políticos, Coaliciones o Federaciones, por lo que lo que dicha Corporación no puede entrar en el examen de la legalidad sustantiva del acuerdo adoptado por un partido político o coalición política acerca de la expulsión del concejal. Ahora bien, la entidad local tampoco deberá limitarse a comprobar únicamente que quien remite dicha comunicación del acuerdo de expulsión es efectivamente el representante del Partido Político, de la Coalición o de la Federación (artículo 134.4.d) de la LRLCV), sino que deberá comprobar, además, que el Acuerdo ha sido adoptado por el órgano competente, a través del procedimiento establecido, pero sin entrar –como se ha indicado– en el examen de la legalidad sustantiva del acuerdo de expulsión. Adviértase que tratándose de partidos políticos el artículo 6 de la Ley Orgánica 6/2002 (trasladable a las coaliciones de Partidos Políticos) exige en su artículo 8.3 que la expulsión y el resto de medidas sancionadoras que impliquen privación de derechos a los afiliados sólo podrán imponerse mediante procedimientos contradictorios, en los que se garantice a los afectados el derecho a ser informados de los hechos que den lugar a tales medidas, el derecho a ser oídos con carácter previo a la adopción de las mismas, el derecho a que el acuerdo que imponga una sanción sea motivado, y el derecho a formular, en su caso, recurso interno.»*

De tal manera que el Secretario de la Corporación deberá limitarse a un control de legalidad formal de la comunicación y si procede, requerir al representante de la formación política, coalición o agrupación de electores para que complete la información y, en todo caso, con audiencia a la persona interesada, someter al conocimiento del Pleno municipal los hechos comunicados para que, en su caso, este órgano «tome en consideración» o no la condición de concejal no adscrito del regidor afectado.

Esta toma en consideración por parte del Pleno no constituye, según se expuso en el dictamen al que nos referimos, un acto constitutivo respecto del estatuto del concejal no adscrito. Esta última condición se adquiere de manera automática por la simple concurrencia de uno de los presupuestos fácticos previstos en el artículo 73.3 de la LBRL y, su correlativo artículo 134.4 de la LRLCV. De tal manera, que la Administración Local debe comprobar exclusivamente si «se da el presupuesto fáctico determinante de la condición de concejal no adscrito y que, tratándose de supuestos de expulsión, se haya adoptado por el órgano com-

*petente, con audiencia de la interesada, y que el acuerdo es firme, al menos, en el ámbito interno del partido o de la coalición.»*

Por último, se planteaba en esta consulta la existencia de una «doble condición» de concejal no adscrito, puesto que la concejala afectada había sido expulsada de su grupo municipal y de la «formación política» en la que militaba –no así de la coalición con la que concurrió a las elecciones–. Esto es, concurrían dos de los supuestos previstos en el artículo 134.4 de la LRLCV. Al respecto, el Consejo entendió que de esta circunstancia no cabe deducir una alteración del estatuto jurídico como concejala no adscrita. Ello es consecuencia del automatismo que opera en la adquisición de esta condición una vez que se produce uno de los supuestos previstos en la Ley. De tal suerte que, al haberse dado la circunstancia que produce el paso a la condición de concejal no adscrito, se abandona automáticamente el grupo al que se pertenece y, en consecuencia, si con posterioridad se dan otros supuestos de «no adscripción», al tratarse –como ocurre en la consulta formulada– de un concejal que ya no forma parte de ningún grupo (el presupuesto «*previo y necesario*» es la pertenencia a un grupo municipal), no se produce ningún efecto jurídico adicional. Ello, sin perjuicio del deber de trasladar al Pleno la aparición de este nuevo supuesto.

Dicho cuanto antecede, el Consell Jurídic Consultiu sugiere al Consell de la Generalitat que impulse una reforma de la Ley 8/2010, de 23 de junio, de Régimen Local de la Comunitat Valenciana en el sentido de completar el régimen jurídico de los concejales no adscritos, especialmente en lo tocante al procedimiento de adquisición de esta condición a fin de evitar controversias jurídicas que en un futuro puedan volver a presentarse.

---



---

---

## V

### **REVISIÓN DE OFICIO: ESTUDIO DE LA INCIDENCIA DE LA PREVIA DESESTIMACIÓN DE LOS MOTIVOS DE NULIDAD DE PLENO DERECHO POR LA ADMINISTRACIÓN Y DE LA LITISPENDENCIA DE UN RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN EL CUAL SE EXAMINAN LAS MISMAS CAUSAS DE NULIDAD QUE SON OBJETO DE UNA REVISIÓN DE OFICIO SIMULTÁNEA EN SEDE ADMINISTRATIVA**

---

Es objeto del presente estudio, que se nutre de los trabajos de la Comisión formada por acuerdo del Pleno previos a la elaboración del dictamen 480/2013, la incidencia, en un procedimiento de revisión de oficio, de la existencia de un pronunciamiento desestimatorio previo de la propia Administración sobre el mismo acto y motivos de nulidad que se invocan en el procedimiento de revisión, así como la afección de un recurso contencioso-administrativo que tenga por objeto el mismo acto y motivos de nulidad que se invocan en un procedimiento de revisión de oficio simultáneo. Son pues dos las cuestiones que se plantean:

a) La posible inadmisión de un recurso de revisión de oficio cuando la solicitud de nulidad del acto administrativo ya ha sido desestimada en el marco de un recurso administrativo previo.

b) La concurrencia de un recurso contencioso-administrativo simultáneo con el procedimiento de revisión de oficio y la extensión, por tanto, de la excepción de litispendencia a los procedimientos de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho.

Con carácter previo al examen de estas concretas cuestiones procede recordar que la potestad de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho, prevista en el artículo 102 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, supone una facultad excepcional atribuida a la Administración para revisar los actos administrativos sin acudir a los Tribunales. Dicha potestad está prevista para vicios especialmente graves causantes de la nulidad de los actos administrativos con arreglo al artículo 62.1 de la

citada norma legal, y constituye una manifestación de autotutela administrativa presidida por un criterio interpretativo restrictivo, considerada la acción de nulidad por el Tribunal Supremo (SSTS de 13 de noviembre de 2007, 17 de noviembre de 2006) como “un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo”.

**I.** Expuesto cuanto antecede, procede examinar la primera de las cuestiones suscitadas (apartado **a**) y que consiste en la posible inadmisión de un recurso de revisión de oficio cuando la solicitud de nulidad ya ha sido desestimada en el marco de un recurso administrativo de alzada previo.

Es preciso tener en cuenta, como razona la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de abril de 2010, que *“la inadmisión a trámite de una solicitud de revisión de oficio, según los términos previstos en el apartado 3 del artículo 102 de la ley 30/1992, también debe ser interpretada de forma estricta, so riesgo de vaciar de contenido el propio procedimiento de revisión de oficio...”*.

Dicho esto, el artículo 102, apartado 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, LRJAP-PAC, dispone que el órgano competente para la revisión de oficio podrá acordar motivadamente la inadmisión a trámite de las solicitudes formuladas por los interesados, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, entre otros casos, *“en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales”*.

Es sabido que el Tribunal Supremo mantiene una reiterada doctrina (SSTS de 21 de julio de 2003, 13 de diciembre de 2007, 28 de mayo de 2008, 18 de mayo de 2010, 7 de febrero de 2013, entre otras) en virtud de la cual no cabe que un interesado, tras no obtener judicialmente la nulidad del acto administrativo, solicite la revisión de oficio *“por las mismas causas u otras a las ya alegadas ante la jurisdicción contencioso-administrativa...”*. Según el Tribunal Supremo, *“para quien ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo finalizado por sentencia firme existe ya cosa juzgada que no puede replantear mediante la acción de nulidad”*.

Pero la cuestión que se suscita es si tal doctrina jurisprudencial es trasladable a aquellos supuestos en los que el interesado ya ha alegado las

causas de nulidad en un previo recurso administrativo y tales causas han sido desestimadas mediante resolución administrativa del órgano competente.

Respecto a ello, el Tribunal Supremo, en la Sentencia de 13 de diciembre de 2007, señaló que *“Ese límite derivado de la institución de la cosa juzgada operaría cuando ya se hubiera accionado en la vía administrativa o judicial, frente a esos actos administrativos iniciales potencialmente incurridos en causa de nulidad de pleno derecho y, en relación a esa impugnación (por razón de nulidad de pleno derecho), se hubiera dictado, decidiéndola, una resolución administrativa o judicial que hubiera adquirido firmeza”*.

En dicha Sentencia el Tribunal Supremo efectúa una declaración general que abarca los supuestos en los que el interesado ha planteado la nulidad del acto administrativo bien en vía de recurso administrativo previo, o bien en el marco de un recurso jurisdiccional anterior, y ha obtenido una resolución administrativa o judicial firme.

Al respecto, es cierto que desde el momento en que el interesado impetra la intervención de los órganos jurisdiccionales, el efecto de la “cosa juzgada” emerge con fuerza, en principio, sin excepciones, de forma que dicha “cosa juzgada” puede actuar como límite al tiempo de instar una acción por nulidad de pleno derecho al amparo del artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Sin embargo, en el marco de los procedimientos administrativos es importante recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional 24/2003, de 10 de febrero, en la que el Alto Tribunal recordó que las resoluciones administrativas no producen un efecto equivalente al de la “cosa juzgada”, y por ello la existencia de una resolución administrativa por la que se desestima una petición, por sí misma, no priva al interesado del derecho a reiterar esa petición en un momento posterior si todavía el ordenamiento jurídico le concede acción para ello.

Con arreglo a la precitada doctrina, la previa interposición por el interesado de un recurso administrativo no debe conllevar, de por sí y de forma automática, la posterior inadmisión o desestimación de una acción de nulidad en relación con el mismo acto administrativo, pues el ordenamiento jurídico, en concreto, el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, concede al interesado la posibilidad de accionar, de nuevo, contra el acto administrativo mediante la denominada acción de

nulidad. Téngase en cuenta, además, que, conforme al artículo 102.1 de la Ley 30/1992, la revisión de oficio requiere que el acto administrativo cuya nulidad se pretende sea firme en vía administrativa, bien por haber puesto fin a dicha vía -al haber interpuesto los recursos administrativos oportunos-, o bien por no haber interpuesto recurso alguno en el plazo establecido.

Ahora bien, en el supuesto de que el interesado alegase los mismos vicios o las mismas causas de nulidad (ex artículo 62.1 de la Ley 30/1992) que las alegadas y desestimadas en un recurso administrativo previo, la Administración podría inadmitir la posterior solicitud de declaración de nulidad del artículo 102.1 de la Ley 30/1992, al amparo del citado apartado 3 de este artículo que prevé la posibilidad de inadmitir dicha solicitud *“en el supuesto de que se hubieran desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales”*.

La amplitud de los términos con que el legislador redactó el apartado 3 del artículo 102 de la Ley 30/1992, podría llevar a la interpretación de poder inadmitir, en línea con la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo en la referida Sentencia de 13 de septiembre de 2007, aquellas solicitudes de nulidad de pleno derecho, cuando el interesado reitera en la revisión de oficio las mismas causas de nulidad que las alegadas y ya desestimadas en un recurso administrativo previo, al tratarse de solicitudes *“sustancialmente iguales”*. Y ello porque, como señala la jurisprudencia del Tribunal Supremo, dado el carácter excepcional y extraordinario de la revisión de oficio, *“lo que no puede ser es reabrirse la cuestión tantas veces como quieran los interesados”* (STS de 1 de abril de 2002, entre otras).

En la Sentencia de 4 de mayo de 2007, el Tribunal Supremo mantuvo que *“(...) La vía de la revisión, regulada en el artículo 102 de la Ley 30/1992, que ha utilizado el recurrente para reiterar la nulidad del convenio urbanístico ya postulada y desestimada por decisión administrativa firme, en la que se examinaron y rechazaron los argumentos empleados para pedir tal nulidad, está predestinada a ser inadmitida por aplicación de lo establecido en el último inciso del apartado 3 del artículo 102 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, pues, como se declara en la sentencia recurrida, la revisión instada se funda en los mismos motivos alegados y rechazados en su día por la resolución administrativa firme, sin que, al articular este segundo motivo de casación, se apunte siquiera que las causas o motivos, por los que se ha*



*pedido de nuevo al Ayuntamiento la nulidad de pleno derecho del convenio urbanístico, sean diferentes de los aducidos en la solicitud anterior, que fue desestimada por resolución administrativa firme...”*

Por el contrario, y respecto de las causas de nulidad no planteadas en un recurso administrativo previo, nada impide instar una revisión de oficio por nulidad de pleno derecho por tales causas, pese a la carga de los administrados de agotar todos los motivos de invalidez en que haya incurrido a su entender el acto administrativo.

Pero, no obstante lo argumentado anteriormente, este Consell estima que, teniendo en cuenta las facultades de autotutela declarativa que el artículo 102.1 de la Ley 30/1992 atribuye a las Administraciones Públicas, el carácter imprescriptible de la acción de nulidad, los términos en los que se expresa el apartado 3 del artículo 102 (“podrá acordar motivadamente la inadmisión”), y la reseñada doctrina del Tribunal Constitucional 24/2003, la Administración, pese a reiterarse en la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho las mismas causas de nulidad que las ya alegadas y desestimadas en un recurso administrativo previo, puede admitir, tramitar e, incluso, estimar –de así entenderlo procedente–, previo dictamen de este Órgano consultivo, el recurso de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho frente al mismo acto administrativo. Y ello teniendo en cuenta que, nos encontramos en sede administrativa, que todavía no se ha dictado una resolución judicial, y que en algunas ocasiones, puede, además, que el órgano administrativo competente para conocer de la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho no sea el mismo que el órgano competente para conocer del recurso administrativo previo, así como el hecho de la necesaria intervención en este procedimiento de los órganos consultivos.

**II.** La segunda de las cuestiones que se suscita consiste, como se ha indicado con anterioridad, en la extensión de la excepción de litispendencia al procedimiento de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho, en los supuestos en los que se produce la concurrencia de un recurso contencioso-administrativo simultáneo con la expresada acción de nulidad.

Al respecto, tanto este Consell (dictámenes números 166/1997, 238 y 397/1999) como otros órganos consultivos (dictamen 129/2004, del Consejo Consultivo de Canarias, entre otros) y el Consejo de Estado (dictámenes 1.487/93, de 28 de diciembre, 1.489/93, de 3 de febrero de 1994

y 2.122/95, de 26 de octubre) han admitido en determinados supuestos la extensión de la excepción de litispendencia a los procedimientos de revisión de oficio por nulidad de pleno derecho por diversas razones.

La litispendencia impide la prosecución del procedimiento afectado por dicha circunstancia y exige analizar los distintos procedimientos, con la finalidad de saber si se da o no identidad de sujetos, peticiones y causas de pedir.

Particularmente, el Consejo de Estado, en sus precitados Dictámenes, fundamenta dicha extensión en las razones, perfectamente resumidas en el Dictamen 129/2004, del Consejo Consultivo de Canarias, del modo siguiente: En primer lugar, porque el fundamento último del principio (ahorrar esfuerzos procesales innecesarios y evitar posibles fallos contradictorios) es igualmente válido y aplicable en los procedimientos administrativos, a lo que se añade que si los órganos jurisdiccionales que están llamados a decir la última palabra en punto a la legalidad de los actos administrativos (artículo 106 de la Constitución) tienen que sujetarse a la regla inexorable del *non bis in idem*, no hay ninguna razón para que la Administración al hacer uso del privilegio que la Ley le otorga de revisar en primera instancia la legalidad de sus propios actos, disponga de mayores facultades que los propios órganos jurisdiccionales que son los que tienen que decidir en última instancia. Se argumenta además que el procedimiento administrativo está regido por unos principios análogos, cuando no idénticos, a los que se aplican en los procesos judiciales y con mayor razón cuando se trata de los procedimientos revisores que son “quasi judiciales” y, finalmente, que la pendencia de un proceso judicial interfiere la firmeza del acto enjuiciado, sin perjuicio de su ejecutividad, si no se produce un acuerdo expreso de suspensión de la ejecución.

Sin embargo, este parecer -como pone de relieve el citado Dictamen 129/2004 del Consejo Consultivo de Canarias- no ha sido mantenido por el Consejo de Estado de manera uniforme. Si bien con posterioridad a aquellos Dictámenes el Consejo de Estado sostiene en algunas ocasiones el mismo criterio (Dictámenes 816/1999 y 1.526/2000), en otros dictámenes (824/1999, 3.875/2000, 611 y 2.654/2001; 541, 1.964 y 3.125/2002), *“mantiene sin embargo la viabilidad del planteamiento y resolución de este procedimiento a pesar de haberse entablado el recurso contencioso-administrativo. Basa su argumentación en la apreciación de que del artículo 102 LPAC no puede deducirse que sólo puede acudir a esta vía tras la intervención de la jurisdicción contenciosa o*

*del transcurso del plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo, a lo que se añade que, pese al tradicional principio de litispendencia, que supone el “cierre procesal” y la absorción plena de toda competencia para conocer de un asunto por parte del juzgador llamado a decidir un determinado pleito, en principio nada impediría continuar con la tramitación del procedimiento de revisión de oficio, en la medida en que el mismo pudiera llevar a la declaración de nulidad del acto impugnado y por tanto una satisfacción extraprocesal -siempre deseable en términos de economía procesal- de la pretensión”.*

Se trata de acciones de nulidad relativas a actos de liquidación tributaria, en las que el único afectado por el acto administrativo y por la revisión de oficio es el propio interesado que insta, a su vez, el recurso contencioso-administrativo.

En estos casos, la eventual estimación de la declaración de nulidad por parte del órgano competente de la Administración Pública supondría –en línea con lo expuesto por el Consejo de Estado y el mencionado órgano consultivo de Canarias– una satisfacción extraprocesal de la pretensión del interesado, con repercusión en el proceso contencioso-administrativo pues constituye una de las formas de terminación del proceso con arreglo a lo establecido en los artículos 74.7 y 76 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Dichos preceptos permiten que la Administración demandada pueda reconocer la pretensión del demandante mediante un nuevo acto administrativo o mediante la declaración de nulidad del acto, procediendo así a la satisfacción extraprocesal de la pretensión del demandante, de lo contrario carecería de virtualidad jurídica la institución de la satisfacción extraprocesal regulada en los precitados preceptos.

Debe advertirse que la Administración Pública, para proceder a la satisfacción extraprocesal de la pretensión del interesado, debe emplear los mecanismos legales establecidos en el ordenamiento jurídico para proceder a la modificación o eliminación de los actos administrativos; en este caso, la denominada acción de nulidad.

Además, recuerda el Consejo Consultivo de Canarias, que *“El inicial artículo 102 expresamente se refería al agotamiento de los plazos de interposición de los recursos administrativos. La modificación del art. 102.1 LPAC ha suprimido de esta inicial redacción la expresa referencia a los recursos administrativos, de tal forma que ahora se refiere, dentro de los actos susceptibles de revisión, a aquellos contra los que no*

*se haya interpuesto recurso en plazo. Esta supresión podría llevar a entender que la pretensión del legislador ha sido la de comprender también al recurso contencioso-administrativo, es decir, que no se hubiese interpuesto este recurso, por lo que, de haberse entablado, se imposibilitaría el procedimiento de revisión de oficio. Sin embargo, esta interpretación resulta difícil de sostener si se tiene en cuenta en su conjunto los dos supuestos a que se refiere el art. 102.1 LPAC: actos que hayan puesto fin a la vía administrativa y actos contra los que no se haya interpuesto recurso en plazo. Si el precepto entendiera que sólo cabe cuando no se haya interpuesto recurso contencioso administrativo, no sería necesaria la referencia a aquellos actos que hayan puesto fin a la vía administrativa pues claramente contra éstos aún cabe el planteamiento del contencioso. El precepto se refiere pues a aquellos actos firmes en vía administrativa, los que han agotado la vía administrativa, sin referirse al recurso contencioso-administrativo. Con ello, el precepto sólo exige que con anterioridad al planteamiento por el interesado de un procedimiento de revisión de oficio haya agotado los recursos administrativos o haya transcurrido el plazo para su interposición. Por consiguiente, el precepto no veda la posibilidad de iniciar y resolver un procedimiento de revisión de oficio si se encuentra pendiente un recurso contencioso-administrativo, a pesar de las evidentes ventajas que hubiese reportado una regulación en sentido contrario que exigiera el transcurso del plazo para acudir a la vía contenciosa, pues de esta manera se evitarían pronunciamientos contradictorios si se simultanea un proceso judicial y un procedimiento administrativo de revisión sobre el mismo acto”.*

Por otro lado, resulta significativa la doctrina mantenida por los tribunales de justicia acerca de la satisfacción extraprosesal de la pretensión del demandante, mediante el mecanismo de la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho.

En este punto, resulta significativa la Sentencia, de 16 de septiembre de 2004, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, que mantuvo lo siguiente: *“Debe reiterarse la doctrina jurisprudencial según la cual el hecho de que exista un recurso contencioso-administrativo pendiente contra un acto administrativo, no priva a la Administración de sus facultades de revisión de oficio del acto administrativo impugnado, en orden a la anulación del mismo a través de los cauces formales de los artículos 102 o 103 de la Ley 30/1992.*

*Por consiguiente, en el supuesto de que la Administración haya procedido a anular el acto administrativo impugnado en el recurso conten-*

*cioso-administrativo en trámite por la vía de la revisión de oficio, no se está en presencia de una “doble vía” impugnatoria del acto administrativo que estuviese vedada por el ordenamiento jurídico, como pretende la parte apelante, cuando alega que la existencia del recurso contencioso-administrativo (del que dimana el presente recurso de apelación), cierra toda posibilidad a la revisión de oficio del acto objeto del recurso contencioso-administrativo, aún en el caso de que se cumplan las formalidades previstas, en el presente caso, en el artículo 102 de la Ley 30/1992.*

*La apelante aduce la norma del artículo 102 .1 de la Ley 30/1992, que exige que el acto administrativo en cuestión no haya ‘sido recurrido en plazo’. A lo que debe decirse que dicha norma se refiere a recursos administrativos, quedando excluidos los recursos contencioso-administrativos, por cuanto, siendo firme el acto por no ser susceptible de recurso administrativo, ni por tanto de recurso contencioso-administrativo, al no ser posible la revisión del acto por los procedimientos ordinarios, no cabe otra posibilidad de declarar su nulidad que la vía de la revisión de oficio del artículo 102.*

*El mismo precepto se refiere, además, al supuesto de actos que hubiesen puesto fin a la vía administrativa (en el sentido del artículo 109 de la Ley 30/1992) cuando se hubiese interpuesto recurso contencioso-administrativo y estuviese pendiente de resolución, como acontece en el presente caso: Si bien la validez del acto está sub iudice, no cabe hablar de litispendencia, ni la existencia del recurso contencioso-administrativo pendiente implica obstáculo alguno al ejercicio de potestades administrativas de revisión. En el caso de que el ejercicio de éstas desembocara en la declaración de nulidad del acto, el recurso contencioso-administrativo quedaría sin objeto y se produciría la extinción del mismo por satisfacción procesal, de conformidad con lo previsto en el artículo 76 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.*

*Por ello deberá concluirse que no consta, en el ámbito del presente recurso de apelación, que la satisfacción extraprocesal infrinja manifiestamente el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de los recursos que procedan contra el acto de anulación de los actos que son objeto del recurso contencioso-administrativo”.*

En la Sentencia de 15 de septiembre de 2009, el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña señala que “(...) la desestimación presunta de un requerimiento legal al amparo del artículo 102 de la Ley 30/92, de 26

*de noviembre, modificada por Ley 4/99, de 13 de enero, de PAC, para que el Ayuntamiento de Ginestar inicie una revisión de oficio de supuestas licencias nulas o anulables, podía haber sido objeto de satisfacción procesal 'ab initio' si las previsiones del artículo 76 de la L.J.C.A. hubieran sido 'satisfechas' en la vía administrativa, puesto que nada impide dar por terminado el procedimiento en cualquier fase del proceso si la demandada reconociese totalmente en aquella vía 'las pretensiones del demandante', sin necesidad de que la recurrente las expresara en la demanda, pero como en el escrito de interposición constan, explícitamente, pretensiones no satisfechas es llano que la Administración demandada no ha cumplido el 'reconocimiento total' que exige el artículo 76 de la repetida Ley Jurisdiccional, por lo que el Auto que así lo acuerda es incorrecto y debe ser revocado, prosiguiendo la tramitación del recurso conforme a Derecho".*

El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía adocrinó, en Sentencia de 17 de febrero de 2003, que "(...) ha de determinarse que la existencia de un proceso contencioso administrativo sobre la nulidad de una actuación administrativa no priva a la propia Administración Pública de iniciar el trámite de revisión de oficio de tales actos por incurrir en causa de nulidad de pleno derecho, dado que el art. 102 Ley 30/92 posibilita tal revisión en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud de interesado. De verificarse tal revisión de oficio, lo que se produciría —como ya se manifiesta en el informe emitido por el Consejo Consultivo, y que obra en el expediente administrativo— es una satisfacción extraprocesal, como una de las formas extraordinarias de finalización de un proceso contencioso administrativo, a tenor del actual art. 76 LJCA de 13 Jul. 1998, en consonancia con el art. 90 de la anterior y vigente al tiempo de interponerse este recurso contencioso administrativo LJCA de 27 Dic. 1956. A esto hay que añadir, que el recurso contencioso administrativo pendiente de sentencia al tiempo de dictarse la resolución administrativa aquí recurrida, finalizó con una sentencia que no entró a analizar la cuestión de fondo debatida (sobre infracción de la legalidad ordinaria), al apreciarse causa de inadmisibilidad del mismo, como ya se ha indicado en el punto I. del relato fáctico del fundamento jurídico segundo de esta misma resolución judicial". En el mismo sentido, la Sentencia de 31 de enero y 20 de junio de 2011.

En la Sentencia, de 29 de diciembre de 2004, del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, se sostuvo que "(...) Estos acuerdos fueron dejados sin efecto por el de 7 de abril de 2003, por el que se revocan las bases de convocatoria del puesto de letrado asesor jefe, por con-

*siderar que estaba viciado de nulidad, por lo que el recurso queda sin contenido, por carecer de objeto, o bien puede considerarse que se ha producido una satisfacción extraprocésal (...)*”.

En la Sentencia de 17 de mayo de 2011, del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears se señala que “*En consecuencia, con independencia de que el reconocimiento extraprocésal se hubiera alcanzado o no por una vía correcta, esto es, por vía de las que la Ley contempla para la revisión de oficio, sobre lo que cabe precisar que el primer afectado en tal caso sería quien se hubiera visto privado del derecho previamente reconocido, que no es el caso del Sr. Fulgencio sino el caso de la Sra. Fidela, al fin, lo que aquí importa es si la decisión municipal ha satisfecho o no las pretensiones de las dos demandas, pretensiones que eran correlato de las alineadas en las solicitudes que no obtuvieron resolución expresa en sede administrativa; y la respuesta es a todas luces positiva...*”.

En la Sentencia de 16 de marzo de 2011, la Audiencia Nacional señaló que “*el reconocimiento por la Administración demandada de las pretensiones formuladas por el recurrente en aquello que hace referencia a eventuales vulneraciones de derechos fundamentales, reduce la acción, esencialmente, a una reclamación de cantidad (los efectos económicos de la revisión de oficio que deban reconocerse al demandante), que es cuestión de legalidad ordinaria, por lo demás resuelta por el Tribunal Supremo en las sentencias referidas en la resolución de 29 de octubre de 2009, del Ministro de Justicia por la que se revocaba la resolución de 24 de marzo de 1993 en lo que afecta a la exclusión de la misma de don Felix, y revisaba de oficio, a tenor de lo establecido en el artículo 105.1 de la Ley 30/1992, la relación definitiva de aprobados del proceso selectivo de referencia, incluyendo como aprobado al recurrente. Jurisprudencia reiterada en la STS de 22 de febrero de 2007, fundamento jurídico octavo, párrafo cuarto.*

*En consecuencia, la alteración sobrevenida en el objeto del recurso en los términos expuestos hace devenir causa de inadmisibilidad de la pretensión realmente deducida en el mismo -artículo 69 c) en relación con el artículo 114 de la Ley Jurisdiccional -, pues aunque el actor en el suplico de su demanda, a pesar de conocer la revisión de oficio producida mediante la resolución ministerial indicada y por tanto la satisfacción extraprocésal de su pretensión de tutela de los derechos fundamentales referidos en los artículos 14 y 23.2 de la Constitución en lo relativo al acceso a la función pública, a pesar de ello, decimos, refiere a misma actuación administrativa que la indicada en su escrito de inter-*

*posición del recurso, sin considerar que en virtud de dicha satisfacción extraprocetal la pretensión real ha quedado restringida o limitada a los efectos económicos de la revisión de oficio que deban reconocerse al demandante, cuestión de legalidad ordinaria”.*

Las precitadas sentencias, entre otras muchas, admiten la revisión de oficio como mecanismo para que la Administración demandada en un recurso contencioso-administrativo proceda a la satisfacción extraprocetal de la pretensión del demandante en el marco de un recurso contencioso-administrativo.

Y en la Sentencia de 20 de diciembre de 2006, recurso nº 3909/2004, el Tribunal Supremo mantuvo lo siguiente:

*“(...) en consecuencia, para determinar la viabilidad del recurso administrativo extraordinario de revisión en relación con un proceso judicial previo ha de atenderse a las circunstancias antes expuestas, y así, abierta la vía judicial, previo recurso administrativo ordinario, pueden ser diversas las situaciones: **A)** que en la vía administrativa se hayan hecho valer las causas de ilegalidad previstas en el art. 118 de la Ley 30/92, o se hayan incorporado al proceso judicial en trámite procesal adecuado al efecto sujetándolas al pronunciamiento que resuelva el recurso, en cuyo caso no puede acudir al recurso extraordinario de revisión administrativa para reiterar el control administrativo y judicial sobre unas mismas causas de ilegalidad del acto de que se trate (...)*

***B)** La existencia de un proceso judicial que tenga por objeto el mismo acto o resolución administrativa y que haya terminado por sentencia firme. En tal caso, una antigua jurisprudencia (Ss. 26-11-73, 12-2-71, 25-10-60 y 12-5-61) a la que se refiere la parte recurrida y que se recoge por la doctrina, considerando que los supuestos de revisión administrativa son equivalentes a los del recurso de revisión judicial (art. 102 LJ), considera que habiendo recaído sentencia firme ha de acudir para su revisión a la vía judicial. La coincidencia sustancial de tales motivos de revisión (administrativos y judiciales), permite hacerlos valer frente a la sentencia firme y producir semejantes efectos para la tutela judicial del administrado, lo que justifica la opción de la vía judicial sin merma para el derecho fundamental del interesado.*



*C) Finalmente, en el caso de que se haya iniciado un proceso judicial en relación con el mismo acto administrativo, previo recurso administrativo ordinario en el que no se hayan hecho valer las causas de ilegalidad previstas en el artículo 118 de la Ley 30/92, en el proceso judicial no se efectúa valoración alguna sobre las mismas, salvo que se incorporen al debate del recurso contencioso administrativo en trámite procesal oportuno, por lo que, cuando no se produzca tal incorporación o la misma no sea posible, la existencia del proceso judicial no es obstáculo para la interposición de correspondiente recurso administrativo extraordinario de revisión, como presupuesto para acceder a la tutela judicial, de la que en otro caso se vería privado el Administrado, al no poder hacer valer frente al acto impugnado vicios o defectos que, precisamente por su gravedad e importancia, son objeto de una protección especial por la Ley, privación con fundamento en la existencia de un proceso previo en el que no se discuten tales vicios o defectos y, por lo tanto, no se efectúan pronunciamientos sobre los mismos, impidiendo el control administrativo y judicial del acto en tales aspectos sustanciales, en contra de los principios constitucionales y derecho a la tutela judicial que se invocan por las partes recurrentes....”.*

En cualquier caso, este Consell estima que no debe apreciarse un automatismo en la estimación de la litispendencia en aquellos supuestos en los que los motivos de nulidad planteados en la revisión de oficio sean distintos de los alegados en el ámbito del recurso contencioso-administrativo. Y ello, también, por aplicación analógica de la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo (SSTS de 7 de junio de 2005 y 20 de diciembre de 2006) en relación con la compatibilidad del recurso extraordinario de revisión -recurso extraordinario y excepcional del artículo 118 Ley 30/1992- con el recurso contencioso-administrativo.

---

