MEMORIA 2005

COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI

P.V.P.: 15€

EUSKADIKO AHOLKU BATZORDE JURIDIKOA

COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

MEMORIA DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI 2005

EUSKADIKO
AHOLKU BATZORDE
JURIDIKOA

COMISIÓN
JURÍDICA ASESORA
DE EUSKADI

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2006

Edición: 1.ª septiembre 2006

Tirada: 900 ejemplares

© Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco
Comisión Jurídica Asesora de Euskadi

Internet: www.euskadi.net

Edita: Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia
Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco
Donostia-San Sebastián, 1 - 01010 Vitoria-Gasteiz

Diseño-diagramación: Canaldirecto • www.canal-directo.com

Fotocomposición: Ipar, S. Coop.
Particular de Zurbaran, 2-4 - 48007 Bilbao

Impresión: Grafo, S.A.
Avda. Cervantes, 51 - 48970 Basauri (Bizkaia)

ISSN: 1887-021X

Depósito Legal: BI - 2.630-06

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN 7

ABREVIATURAS 9

PRIMERA PARTE
ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA
DE EUSKADI DURANTE EL AÑO 2005 11

CAPÍTULO I
COMPOSICIÓN 13

CAPÍTULO II
DATOS RELATIVOS A LA FUNCIÓN CONSULTIVA 15

SEGUNDA PARTE
DOCTRINA DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI 27

CAPÍTULO I
ACCESO A LA CONSULTA: REQUISITOS FORMALES
Y MATERIALES, ACREDITACIÓN E INADMISIÓN
Por Luis M.ª Eskubi Juaristi 29

CAPÍTULO II
EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN
DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL 37
1. Introducción 37
2. Los límites de la función consultiva en el análisis del
procedimiento de elaboración de los anteproyectos de Ley
Por M.ª Teresa Astigarraga Goenaga 39

3. La fundamentación y la memoria explicativa
en las iniciativas normativas
Por Asunta de La-Herrán Unceta-Barrenechea 41
4. El trámite de audiencia en el Procedimiento de elaboración
de las disposiciones de carácter general
Por José Ignacio Peláez Berasategui 45

CAPÍTULO III
EL TRÁMITE DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO
DE PRODUCCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS
Por Luis M.ª Moreno Díez 51

CAPÍTULO IV
RECLAMACIONES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL 57
1. La determinación de la cuantía de la indemnización
Por José Ramón Mejías Vicandi 57
2. Responsabilidad patrimonial por daños a funcionarios públicos
en el ejercicio de sus funciones.
Por José Ignacio Landín Escos 67

CAPÍTULO V
LOS LÍMITES DE LA REVISIÓN DE OFICIO
Por Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo 73

ANEXOS

LEY 9/2004, DE 24 DE NOVIEMBRE,
DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI 83

DECRETO 167/2006, DE 12 DE SEPTIEMBRE,
POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN
Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA
DE EUSKADI 103

CD-ROM

DICTÁMENES DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI 1999-2005

INTRODUCCIÓN

El artículo 3.3 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, establece que «la comisión elabora y hace pública una memoria anual de sus actividades y de la doctrina contenida en los dictámenes emitidos».

En cumplimiento de dicho mandato, el Pleno de la Comisión, en sus sesión celebrada el día 17 de mayo de 2006, ha aprobado la presente Memoria correspondiente al año 2005. La misma se estructura en dos partes diferenciadas. La primera recoge la composición de la comisión y los datos más relevantes referidos al ejercicio de la función consultiva que este órgano tiene encomendada.

La segunda parte comprende la doctrina emitida por la Comisión en cuestiones que, por la experiencia consultiva, consideramos interesantes para los propios órganos administrativos que solicitan nuestro dictamen. Debemos advertir que, siendo esta Memoria la primera que se aprueba desde la constitución del órgano en el año 1999, hemos incluido los pronunciamientos que en relación a dichos asuntos este órgano consultivo ha emitido durante los siete primeros años de funcionamiento.

Junto a todo ello, como anexos se reproducen los textos íntegros de la Ley 9/2004 y del Decreto 167/2006 y se acompaña un CD-ROM con una aplicación de búsqueda de los dictámenes emitidos desde el inicio de su actividad en el año 1999 hasta el 31 de diciembre de 2005. En un futuro inmediato dicha consulta podrá realizarse también en la página Web de la Comisión que se está elaborando.

Antes de finalizar esta introducción, la Comisión quiere aprovechar la oportunidad para agradecer la aportación al funcionamiento de este órgano a los antiguos miembros que se citan: al Sr. D. Enrique Lucas Murillo de la Cueva, primer presidente de la Comisión, a los antiguos vocales D. José Francisco Romaní Echave-Sustaeta,

Dña. M.ª Teresa Llantada Iglesias, Dña. Ana M.ª Aperribay Ulacia, D. José Ignacio López Cárcamo y D. José Luis Aguirre Arratibel, y a D. Carlos Zabaleta Álvarez que ejerció temporalmente como secretario.

Asimismo, la Comisión quiere hacer extensivo ese agradecimiento a todas aquellas personas que en sus puestos de responsabilidad política o en la gestión administrativa diaria han hecho y siguen haciendo posible la consolidación de este órgano consultivo.

ABREVIATURAS

ACJA / AACJA	Acuerdo/acuerdos de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi
CE	Constitución Española
DCJA / DDCJA	Dictamen/dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi
EAPV	Estatuto de Autonomía del País Vasco
LPEDG	Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
pár.	Párrafo
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo

PRIMERA PARTE

ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI DURANTE EL AÑO 2005

CAPÍTULO I

COMPOSICIÓN

La composición de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi a 31 de diciembre de 2005 es la siguiente:

Presidente:
Ilmo. Sr. D. Enrique Lucas Murillo de la Cueva*

Vicepresidente:
Ilmo. Sr. D. Ion Gurutz Echave Aranzabal

Vocales:
Dña. M.ª Teresa Astigarraga Goenaga
D. Luis M.ª Eskubi Juaristi
D. Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo
D. José Ignacio Peláez Berasategui
D. José Ramón Mejías Vicandi
D. José Ignacio Landín Escos
D. Luis M.ª Moreno Díez
Dña. Asunta de La-Herrán Unceta-Barrenechea

Secretario:
D. Jesús M.ª Alonso Quilchano

* Con fecha de 12 de enero de 2006 el Ilmo. Sr. D. Enrique Lucas Murillo de la Cueva ha dejado de ocupar la presidencia de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, al haber cesado, a petición propia, como Secretario General de Régimen Jurídico de la Vicepresidencia del Gobierno (Decreto 436/2005, de 27 de diciembre, BOPV 12-1-2006).

Le ha sustituido en la presidencia de la Comisión el Ilmo. Sr. D. Sabino Torre Díez, nombrado Secretario General de Régimen Jurídico de la Vicepresidencia del Gobierno por Decreto 10/2006, de 17 de enero (BOPV 20-1-2005).

CAPÍTULO II

DATOS RELATIVOS A LA FUNCIÓN CONSULTIVA

1. INTRODUCCIÓN

A la hora de ofrecer los datos sobre la actividad consultiva desplegada por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi hay que tener presente dos hechos que han influido en su quehacer diario.

En cuanto al ámbito subjetivo de actuación de la Comisión hay que recordar que el año 2005 es el primero en el que se ha notado de forma significativa la expansión del mismo que supuso la aprobación de la Ley 9/2004 (que entró en vigor el día 16 de diciembre de 2004), ya que a partir de entonces la Comisión ha empezado a recibir regularmente consultas por parte de los órganos y entes integrados en la Administración Local y de las demás entidades públicas vinculadas a la anterior o dependientes de ella.

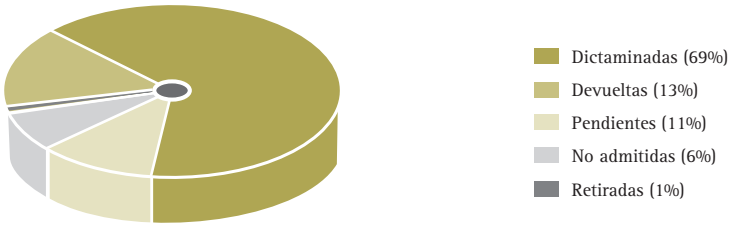
El segundo hito a destacar lo constituye el que 2005 ha sido un año electoral para la Comunidad Autónoma del País Vasco, que sin duda ha tenido influencia en la actividad legislativa y reglamentaria del Gobierno, ya que, en comparación con años anteriores, ha disminuido el número de consultas enviadas por los miembros del Gobierno con relación a dicho ámbito material. No hay que olvidar que el Parlamento quedó disuelto en el mes de febrero y que hasta finales de junio no se designó al Lehendakari y se conformó el nuevo Gobierno tras la celebración del proceso electoral.

Dicho lo anterior, a continuación pasamos a exponer los datos cuantitativos con respecto a la actividad consultiva.

2. DATOS SOBRE LAS CONSULTAS RECIBIDAS

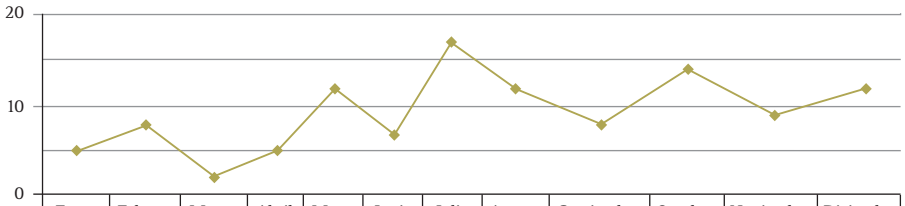
Desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2005 han tenido entrada en la secretaría de este órgano consultivo 123 solicitudes de consultas, de las cuales 9 no fueron admitidas a trámite por el Presidente debido a que la solicitud no la realizó el órgano que señala el artículo 20.1 de la Ley 9/2004.

De las 114 consultas admitidas a trámite, 1 fue retirada por el órgano consultante, 16 fueron devueltas por la Comisión, ya sea por el propio Presidente (8), ya sea por Acuerdo del Pleno (8), bien para la subsanación de los defectos de instrucción advertidos, bien porque la consulta sometida a dictamen no se encontraba incluida entre los supuestos que debe conocer esta Comisión con arreglo a la Ley 9/2004, y 84 se han dictaminado, continuando pendientes de resolver al finalizar el año 13 consultas.



La evolución de las solicitudes de consultas por meses es la que se representa a continuación:

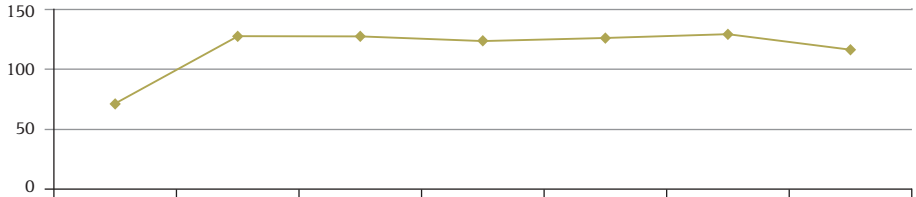
Evolución mensual de las consultas admitidas a trámite



	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
Consultas	5	8	3	5	12	7	17	12	8	14	9	12

Con relación a los años anteriores la evolución del número de consultas admitidas a trámite ha sido la que se refleja en el cuadro siguiente:

Evolución por años de las consultas admitidas a trámite



	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Consultas	73	133	133	127	130	136	114

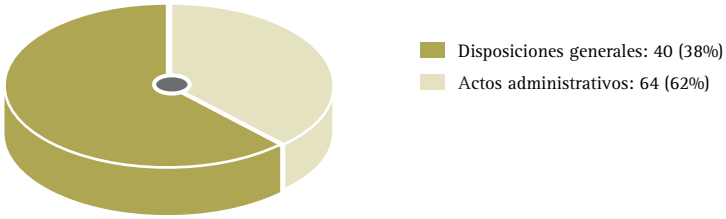
En cuanto a la tramitación de las consultas admitidas a trámite, debemos destacar que solamente 3 de ellas se han evacuado por el procedimiento de urgencia previsto en el artículo 26, apartados 2 y 3, de la Ley 9/2004, habiendo rechazado el Presidente en 1 ocasión la calificación de urgencia realizada por el órgano consultante, por entender que era manifiestamente infundada.

En el proceso de análisis del expediente, el Presidente, a petición fundada de los ponentes, ha solicitado en 3 consultas ampliación de información y ha requerido en 9 ocasiones al órgano consultante para que justifique la realización de trámites no documentados en el expediente remitido. Como consecuencia de la no cumplimentación en el plazo establecido por los órganos consultantes de las peticiones de ampliación de información y de los requerimientos, la Comisión ha procedido a la devolución de 8 consultas, por entender el ponente que los documentos solicitados o los trámites cuya realización no se han justificado eran esenciales.

Finalmente hay que señalar que la Comisión Jurídica Asesora ha celebrado 37 sesiones ordinarias y 1 extraordinaria y no ha celebrado ninguna comparecencia con autoridades o funcionarios de los órganos consultantes.

3. DATOS SOBRE LOS DICTÁMENES EMITIDOS

Durante este periodo la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi ha aprobado un total de 104 dictámenes (téngase en cuenta que 20 de esos dictámenes corresponden a expedientes remitidos a esta Comisión en el año 2004), que en función de una primera clasificación general de las consultas se distribuyen de la forma siguiente:



Desglosando cada una de los dictámenes emitidos en función de la tipología establecida en el artículo 3 de la Ley 9/2004, obtenemos los datos siguientes:

Anteproyectos de Ley	3
Proyectos de decretos legislativos	0
Proyectos de disposiciones reglamentarias	37
Conflictos en defensa de la autonomía local	0
Revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas	7
Recursos administrativos extraordinarios de revisión	0
Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos	10
Nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas	0
Reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 6.000 euros	47
Asuntos relativos a la composición, organización, competencia y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi	0
Alteración de los términos municipales, cuando afecte a más de un territorio histórico	0
Cualquier otro asunto de la competencia de las administraciones incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley para el que, en virtud de normas con rango o fuerza de Ley, sea preceptiva la intervención de la Administración consultiva	0

El porcentaje de los dictámenes por cada una de las tipologías anteriores es la que a continuación se señala gráficamente:

Por último y desde el punto de vista del órgano consultante los datos son los siguientes:

– Administración de la Comunidad Autónoma: 64 dictámenes, distribuidos de la forma siguiente:

	DISPOSICIONES GENERALES	ACTOS ADMINISTRATIVOS	TOTAL
Presidencia	0	0	0
Vicepresidencia	2	0	2
Hacienda y Admininistración Pública	6	3	9
Justicia, Empleo y Seguridad Social	3	0	3
Interior	7	9	16
Industria, Comercio y Turismo	2	1	3
Vivienda y asuntos Sociales	1	0	1
Educación, Univer. e Investigación	6	9	15
Sanidad	4	0	4
Cultura	3	0	3
Medio Ambiente y Ordenacion del Territorio	1	1	2
Transportes y Obras Públicas	1	1	2
Agricultura, Pesca y Alimentación	4	0	4
TOTAL	**40**	**24**	**64**

– Universidad del País Vasco: 2 dictámenes.

– Administración Local: 38 dictámenes distribuidos de la forma siguiente:

	ACTOS ADMINISTRATIVOS
Ayuntamiento de Alegia	1
Ayuntamiento de Antzuola	1
Ayuntamiento de Barrundia	1
Ayuntamiento de Basauri	4
Ayuntamiento de Bernedo	1
Ayuntamiento de Bilbao	16
Ayuntamiento de Donostia-San Sebastián	1
Ayuntamiento de Eibar	1
Ayuntamiento de Erandio	1
Ayuntamiento de Getxo	3
Ayuntamiento de Salvatierra (Álava)	2
Ayuntamiento de Sestao	1
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	2
Ayuntamiento de Zestoa	1
Bilbao Kirolak-Instituto Municipal de Deportes	1
Mancomunidad de Lea-Artibai	1
TOTAL	**38**

Con relación a los dictámenes emitidos se han formulado 5 votos particulares en los asuntos siguientes:

DICTAMEN	CONSULTA	VOTO PARTICULAR
Dictamen 2/2005	Consulta 113/2004 sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. A.A.R. por el fallecimiento de la madre de sus representados por el accidente sufrido durante la ejecución de las obras de encauzamiento de un arroyo.	Sr. Beitia Ruiz de Arbulo
Dictamen 8/2005	Consulta 132/2004 del proyecto de Decreto de desarrollo de la Ley de actividad comercial en relación con el ordenamiento de los horarios comerciales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.	Sr. Eskubi Juaristi
Dictamen 14/2005	Consulta 127/2004 sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan las retribuciones complementarias de los puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos.	Sr. Peláez Berasategui
Dictamen 31/2005	Consulta 12/2005 sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por Dña. M.V.B.R. y D. C.C.C. con motivo de los daños sufridos por su hijo en el CEP I.E.S. ... B.H.I. de Sestao (Bizkaia).	Sr. Landín Escos
Dictamen 104/2005	Consulta 95/2005 sobre el expediente de revisión de oficio del Decreto de 9 de junio de 1999 del Presidente de la Mancomunidad por el que se aprobaron las bases de funcionarización del personal.	Sr. Beitia Ruiz de Arbulo

4. RELACIÓN DE DICTÁMENES SOBRE ANTEPROYECTOS DE LEY Y DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

Anteproyectos de Ley (3)

N.º DICTAMEN	TÍTULO
06/2005	Consulta 1/2005 sobre el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de cooperativas de Euskadi.
49/2005	Consulta 114/2004 del anteproyecto de Ley de Patrimonio de Euskadi.
93/2005	Consulta 90/2005 del anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Proyectos de disposiciones reglamentarias (37)

N.º DICTAMEN	TÍTULO
01/2005	Consulta 112/2004 sobre el proyecto de Decreto de modificación del Decreto de pesca de la angula.
04/2005	Consulta 130/2004 sobre el proyecto de Decreto por el que se crea el Centro de Innovación para la Formación Profesional y el Aprendizaje Permanente (TKNIKA) y se aprueba su relación de puestos de trabajo.
05/2005	Consulta 122/2004 sobre el proyecto de Decreto de planificación de las autorizaciones e instalaciones de casinos de juego en la Comunidad Autónoma de Euskadi.
07/2005	Consulta 129/2004 del proyecto de Decreto de modificación del Decreto por el que se regula el régimen económico-financiero de los centros docentes que conforman la Escuela Pública Vasca.
08/2005	Consulta 132/2004 del proyecto de Decreto de desarrollo de la Ley de actividad comercial en relación con el ordenamiento de los horarios comerciales en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
09/2005	Consulta 133/2004 del proyecto de Decreto de modificación del Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Juego del Bingo en la Comunidad Autónoma de Euskadi.
10/2005	Consulta 119/2004 del proyecto de Decreto de desarrollo de la Ley de cooperativas de Euskadi.

N.º DICTAMEN	TÍTULO
11/2005	Consulta 3/2005 del proyecto de Decreto de modificación del Decreto por el que se regula el otorgamiento de subvenciones a aquellas personas físicas o jurídicas titulares de concesión administrativa o de contrato de gestión de servicios públicos que inviertan en instalaciones o equipamiento de puertos pesqueros de titularidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
12/2005	Consulta 125/2004 el sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan las relaciones de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma y sus Organismos Autónomos.
13/2005	Consulta 126/2004 sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan las Áreas Funcionales de la Administración General y sus Organismos Autónomos.
14/2005	Consulta 127/2004 sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan las retribuciones complementarias de los puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos.
15/2005	Consulta 118/2004 del proyecto de Decreto por el que se regulan las apuestas basadas en actividades deportivas o de competición en las que participen caballos, y se planifican los hipódromos, locales y máquinas de cruce de apuestas en la Comunidad Autónoma de Euskadi.
19/2005	Consulta 2/2005 del proyecto de Decreto de modificación del Decreto que aprueba las normas técnicas sobre condiciones de accesibilidad en los entornos urbanos, espacios públicos, edificaciones y sistemas de información y comunicación.
20/2005	Consulta 123/2004 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de Euskadi.
21/2005	Consulta 128/2004 sobre el proyecto de Decreto por el que se crea el Comité de Valoración de puestos de trabajo de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos.
23/2005	Consulta 13/2005 sobre el proyecto de Decreto de tercera modificación del Decreto por el que se determinan los modelos oficiales y las características a que habrán de ajustarse las urnas, cabinas, papeletas de votación, sobres y demás documentación a utilizar en las elecciones al Parlamento Vasco, así como el procedimiento de entrega del material.
24/2005	Consulta 10/2005 del proyecto del Orden sobre elementos de acreditación profesional de las y los funcionarios de la Ertzaintza, así como sobre los distintivos de la categoría profesional.
26/2005	Consulta 11/2005 sobre el proyecto de Decreto de modificación del Decreto por el que se regula el procedimiento de elección de los órganos unipersonales de gobierno, en los centros docentes públicos no universitarios de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

N.º DICTAMEN	TÍTULO
29/2005	Consulta 7/2005 sobre el proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de apuestas de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
30/2005	Consulta 16/2005 sobre el proyecto de Decreto por el que se establecen medidas económicas vinculadas al reforzamiento de las condiciones de seguridad en la prestación del servicio por los funcionarios de la Ertzaintza.
36/2005	Consulta 21/2005 del proyecto de Decreto de subproductos de origen animal no destinados al consumo humano y residuos de cocina generados en la Comunidad Autónoma del País Vasco.
38/2005	Consulta 25/2005 sobre el proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 2/2004, de 25 de febrero, de ficheros de datos de carácter personal de titularidad pública y de creación de la Agencia Vasca de Protección de Datos.
39/2005	Consulta 26/2005 del proyecto de Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Vasca de Protección de Datos (AVPD).
41/2005	Consulta 28/2005 del proyecto de Decreto por el que se establece el currículo del grado elemental y del grado medio de las enseñanzas de música y el acceso a dichos grados.
42/2005	Consulta 24/2005 del proyecto de Decreto por el que se establecen los requisitos técnicos y las normas higiénico-sanitarias aplicables a los establecimientos en los que se realicen prácticas de tatuaje, micropigmentación y perforado corporal («piercing») u otras técnicas similares.
43/2005	Consulta 34/2005 del proyecto de Decreto por el que se regulan los puestos funcionales del ente público de derecho privado Osakidetza/Servicio vasco de salud.
44/2005	Consulta 35/2005 sobre proyecto de Decreto por el que se regula el Comité Vasco de Justicia Deportiva.
47/2005	Consulta 37/2005 sobre el proyecto de Decreto por el que se establece el procedimiento para regular las actividades con organismos modificados genéticamente en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco y se crea el Comité interdepartamental para el control de organismos modificados genéticamente.
48/2005	Consulta 39/2005 del proyecto de Decreto por el que se regula la identificación de las personas usuarias para el acceso a la prestación farmacéutica del sistema nacional de salud.
50/2005	Consulta 44/2005 sobre el proyecto de Decreto por el que se regulan los Carnés de Cualificación Individual y las Empresas Autorizadas en materia de seguridad industrial.

N.º DICTAMEN	TÍTULO
51/2005	Consulta 43/2005 sobre el Proyecto de Decreto por el que se establece el currículo del ciclo formativo de grado superior correspondiente al Título de Técnico Superior de Artes Plásticas y Diseño en Fotografía Artística, perteneciente a la familia profesional de Diseño Gráfico, para el ámbito territorial de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
53/2005	Consulta 45/2005 sobre el proyecto de Decreto de integración del Instituto Vasco de Educación Física en la Universidad del País Vasco/ Euskal Herriko Unibertsitatea.
80/2005	Consulta 77/2005 sobre el proyecto de Decreto por el que se regula el Régimen de las Federaciones Deportivas Vascas.
82/2005	Consulta 76/2005 del proyecto de Decreto por el que se regula el desarrollo profesional del personal facultativo que presta servicios en el Ente Público de Derecho Privado Osakidetza-Servicio Vasco de Salud.
85/2005	Consulta 74/2005 del proyecto de Decreto de núcleos zoológicos.
94/2005	Consulta 96/2005 del proyecto de Decreto de modificación del Decreto por el que se regulan las pruebas para la obtención de los títulos de Técnico y Técnico Superior de Formación Profesional Específica.
97/2005	Consulta 97/2005 del proyecto de Decreto de modificación del Decreto de ayudas al sector de la pesca y productos pesqueros y acuícolas.

SEGUNDA PARTE

DOCTRINA DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI

CAPÍTULO I

ACCESO A LA CONSULTA: REQUISITOS FORMALES Y MATERIALES, ACREDITACIÓN E INADMISIÓN

Por Luis M.ª Eskubi Juaristi

El acceso a la consulta de la Comisión Jurídica Asesora para la emisión de su dictamen ha figurado desde el inicio de su labor rodeado de determinados requisitos, tanto de orden subjetivo como objetivo, dando lugar a un panorama variado de supuestos dentro de la doctrina de la Comisión.

De forma paralela a cuál ha constituido en cada momento el ámbito de las entidades públicas a que se extiende su actividad consultiva, que ha experimentado una ampliación tras el dictado de su actual Ley, así como con arreglo a las determinaciones normativas que han estado en cada momento vigentes en punto al cumplimiento de dichos requisitos de acceso, la exigencia por la Comisión de rigor y formalidad con referencia a los mismos muestra un progresivo reforzamiento.

Constituye buen botón de muestra de lo que se dice, en primer lugar, la exclusivización de las autoridades legitimadas para solicitar el dictamen, condicionamiento que se daba ya en instituciones de naturaleza consultiva de más larga trayectoria (Consejo de Estado, Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad, etc.).

En este sentido, y abandonando la indeterminación reinante con anterioridad en su normativa que propiciaba la aceptación de expedientes que venían siendo remitidos por diferentes órganos internos de las administraciones afectadas (vicerrectores de distintos campos de actuación en los procedimientos de responsabilidad patrimonial y revisión de oficio enviados por la Universidad del País Vasco, fundamentalmente durante los ejercicios 2002, 2003 y 2004; y, de la misma forma, diferentes clases de expedientes trasladados por altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma o de sus entes dependientes), se ha terminado por constreñir dicha capacidad de consulta, en consonancia con lo establecido en la Ley, únicamente a aquellas autoridades que ostentan la representación legal del órgano o ente consultante.

Se explica así que de la misma forma que se ha producido una singularización formal de la iniciativa, por ejemplo, para la elaboración de disposiciones de carácter general de la Administración de la Comunidad Autónoma, atribuyéndose de forma exclusiva a los consejeros o consejeras por su condición de miembros del Gobierno, se ha querido dotar de una solemnidad similar a la facultad de efectuar consulta a la Comisión, que será de ese modo exigible tanto para la remisión de los citados proyectos de disposiciones y demás asuntos que se le sometan por los departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma, como para cualquier otro asunto dictaminable que se le pueda dar traslado por una alcaldía o presidencia de una entidad pública.

El punto de inflexión experimentado tras el dictado de la Ley ha alcanzado singularmente a la Administración local, cuya incorporación como instancia de consulta nueva produce, por su variedad y extensión en número, dificultades iniciales para una implantación uniforme de criterios, en este y otros requisitos de acceso al dictamen.

De este modo y como consecuencia de carencias en la cumplimentación formal de la consulta por parte de la presidencia misma de la corporación local correspondiente, se ha dado en varios casos el ejercicio por la presidencia de la Comisión de la facultad prevista en el artículo 21.1 de la Ley para la devolución de oficio de los expedientes porque las consultas no reunían los requisitos legales establecidos.

Pero junto a los requisitos centrados en el orden más formal, el acceso a la consulta de la Comisión viene enmarcado también por un elenco determinado de asuntos de su competencia, que responden a una cierta tipología; variedad de supuestos que, en la actualidad, al contenerse de forma expresa en una relación de la propia Ley, permiten una comprensión inmediata del círculo material de la competencia consultiva, sin tenerse que integrar mediante normas heterónomas, como sucedía con anterioridad.

La exhaustividad de los asuntos que se recogen en la relación de materias consultables, unida a la no inclusión expresa de una intervención facultativa, ha llevado a la Comisión a seguir criterios estrictos en el conocimiento de los asuntos que se le someten, exigiéndole depurar la finalidad de los expedientes e inadmitir consultas en el caso de que no se correspondieran con la tipología señalada.

Se ha visto obligada así al rechazo de la emisión de dictamen, mediante forma de Acuerdo (ACJA 4/2001), en expediente formalizado como de responsabilidad patrimonial, porque el supuesto indemnizatorio que se le planteaba hacía referencia en realidad a una posible anulación de actos expropiatorios de terrenos para la construcción de viviendas de protección oficial, que no habían sido, al parecer, ejecutados, ni sus propietarios indemnizados; considerándose que la vía adecuada consistía en la formalización de la petición indemnizatoria, en su caso, en el seno de un procedimiento de revisión de oficio, que una vez sustanciado se debería someter a la consulta.

Como procedimiento específico de revisión de oficio entendió también la Comisión que se debía tramitar, pero de forma autónoma y no formando parte de un incidente de ejecución de sentencia, como pretendía realizarlo el órgano consultante, la exclusión de un aspirante a pruebas selectivas de acceso para facultativos especialistas que había sido anulada por omisión del procedimiento legalmente previsto (ACJA 7/2001). Se explicaba en el Acuerdo que la sentencia hacía referencia a la necesidad de acudir a la revisión de oficio de los actos administrativos para procederse a excluir del listado al aspirante indebidamente incluido, pero sin poderse entender que dicho eventual procedimiento revisorio se integrara, como procedimiento ya iniciado, dentro del incidente de ejecución de la sentencia.

En el asunto resuelto mediante ACJA 3/2003 se ponía de manifiesto por primera vez de forma expresa la intervención preceptiva y no facultativa que legalmente le corresponde actuar a la Comisión, con ocasión de una petición realizada desde la Universidad del País Vasco-Euskal Herriko Unibertsitatea en materia de contratación pública. El acuerdo indicaba que la consulta hacía referencia a un procedimiento de contratación nuevo y no, como se parecía sugerir, a un expediente de modificación contractual, en cuyo caso hubiera debido intervenir la Comisión, cumplidas determinadas condiciones.

Las menciones a la necesidad de la consulta preceptiva y no potestativa se vuelven a reiterar en el ACJA 4/2003, en un caso en que, además de encauzarse de forma indebida como de responsabilidad patrimonial los pedimientos de una docente formalizados en un recurso de carácter administrativo, se solicitaba al unísono un informe sobre el tratamiento a darse en general a las reclamaciones del tipo presentado.

Similares argumentos para no admitir la consulta se emplearon por la Comisión en los AACJA 2/2005 y 3/2005, que hacían referencia a sendas pretensiones indemnizatorias entabladas cada una en el seno de una relación administrativa de carácter concesional sobre aguas públicas para la producción de energía eléctrica, sin que versaran en torno a la nulidad, interpretación, modificación y extinción de las concesiones, que hubiese motivado su intervención.

Dentro del análisis de los requisitos de orden material o sustantivo precisos a fin de acceder a la consulta cobran una significación especial, por su trascendencia, los relacionados con los actos de carácter normativo.

Entre ellos ocupan lugar preferente los referidos, en dicción de la Ley, a los proyectos de disposiciones reglamentarias que se dicten por el Gobierno Vasco en desarrollo o ejecución de leyes del Parlamento; disposiciones conectadas a leyes autonómicas de las que ya se ocupaba con anterioridad la Comisión mediante una remisión legal y aplicación analógica alcanzada por vía de la Ley Orgánica del Consejo de Estado.

El concepto de reglamento ejecutivo de Ley que resultaba accesible al dictamen de la Comisión se estableció desde el mismo inicio de su labor, señalándose en el DCJA 1/1999,

referido a la Comisión Interdepartamental y Consejo Asesor de Drogodependencias: «La razón de ser y el fin de los reglamentos ejecutivos es complementar la Ley para hacerla eficaz, y, por lo tanto, su tarea consiste en desarrollar sus normas, ya sean mandatos, principios o directrices, para que cumplan los objetivos reguladores que la Ley busca y que su texto no llega a alcanzar de modo pleno.» (pár. 16). En el mismo sentido, los DDJCA 12/1999 (pár. 53) y 13/1999 (pár. 66), sobre decretos aprobatorios de sendos consejos profesionales, afirmaban: «Es preciso encontrar en la Ley un mandato expreso o, al menos un principio o directriz que permita encuadrar la misma en el ámbito funcional del proyecto analizado, que es el del reglamento ejecutivo».

La aceptación por la Comisión de esta concepción material del reglamento ejecutivo —que, en general, no se ha abordado de forma autónoma en el trámite preliminar, como requisito de la preceptividad de la consulta, sino como otro aspecto más de fondo del dictamen (DCJA 17/2000, pár. 1 y 2, sobre regulación de tenencia de animales de la especie canina)—, ha llevado a pesar progresivamente como factor condicionante de su emisión cuando el proyecto mostraba una verdadera carencia de innovación normativa, aunque figurando más como un respaldo argumentativo que como verdadera causa impeditiva de la consulta (ACJA 5/2004, de declaración de zonas sensibles en las cuencas intracomunitarias y en las aguas marítimas y ACJA 5/2005, de creación de un órgano de un colegio profesional).

Mayores matizaciones presenta la doctrina de la Comisión cuando se ha tratado de los proyectos de disposiciones reglamentarias que se dicten por el Gobierno Vasco en ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo de la legislación estatal.

En este sentido y siguiendo lo que se dijo en el DCJA 97/2000, sobre reconocimiento y aprobación del reglamento de una denominación de origen, la Comisión ha solido tener en cuenta la competencia estatutaria implicada y la naturaleza del proyecto normativo, a fin de considerar preceptivo y, por tanto, admisible el dictamen. En dicho caso, previo recordatorio de la peculiaridad del reparto competencial en materia de denominaciones de origen, se denegó el dictamen por entenderse que el proyecto revestía el ejercicio de una competencia de naturaleza ejecutiva al limitarse a efectuar una adaptación de un estatuto legal preexistente.

Similares razones para la negativa a dictaminar, por no suponer un ejercicio normativo sino ejecutivo y a lo sumo organizativo no conectado especialmente a ninguna Ley autonómica, se dieron en el ACJA 4/2002, sobre regulación de un sistema de farmacovigilancia, en el que se actuaba en materia de competencia exclusiva estatal de productos farmacéuticos.

Cierta novedad respecto del ejercicio de la potestad normativa en competencias autonómicas de desarrollo de la legislación estatal supuso el ACJA 5/2002, sobre regulación del complemento retributivo de carácter variable de los médicos forenses, al señalar (pár. 7 y 8):

7. Comencemos advirtiendo que el artículo 3.2 b) del Decreto 187/1999 tiene por objeto las disposiciones reglamentarias referidas a materias en las que la Comunidad Autónoma haya de actuar en el marco de las bases, legislación básica o normas básicas estatales. Es decir, ejerciendo su capacidad de orientación política propia dentro del referido acotamiento de la regulación por parte del Estado. Para determinar cuándo estamos ante una relación de esa naturaleza, es preciso indagar el título o títulos competenciales afectados y determinar el esquema competencial que se deriva del bloque de la constitucionalidad. Sólo cuando se concluya que la disposición reglamentaria autonómica constituye materialmente un verdadero desarrollo de la legislación estatal podrá entenderse preceptivo, en virtud del artículo 3.2 b) citado el dictamen de la Comisión.

8. De forma congruente, quedan excluidas de nuestro dictamen preceptivo las normas reglamentarias que se muevan en el ámbito de la mera aplicación del ordenamiento estatal, es decir, normas que se dicten en ejercicio de competencias meramente ejecutivas. Disposiciones que se circunscriben, por lo común, al ámbito de la organización y la gestión administrativa de los servicios.

La señalada doctrina ha condicionado en adelante el entendimiento de la intervención de la Comisión con relación a los proyectos normativos en desarrollo de la legislación estatal.

En el ACJA 5/2004, sobre declaración de zonas sensibles en las cuencas intracomunitarias y aguas marítimas, se acumularon motivos de ejercicio estrictamente ejecutivo y de mera adaptación al ordenamiento autonómico de normas heterónomas, sin una verdadera innovación normativa, para considerar que no resultaba preceptivo el dictamen.

Más posteriormente, en los AACJA 8/2005 y 9/2005, sobre régimen y destino del personal y patrimonio de las cámaras oficiales de propiedad urbana y sobre el órgano de colaboración con el secretariado judicial, respectivamente, se ha profundizado en el contenido material en forma de opciones políticas propias que resultan exigibles de los proyectos normativos en desarrollo de legislación estatal para poder acceder al dictamen de la Comisión, condición que se negaba en los dos proyectos señalados. Más concretamente se indicaba (ACJA 8/2005, pár. 32 a 40):

32. El apartado d), según lo dicho, contempla el supuesto de la norma autonómica dictada en el marco de la norma básica estatal.

33. De acuerdo con la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, dicha norma autonómica (sea Ley o reglamento) de desarrollo de la norma básica no se encuentra vinculada a ésta por un relación de jerarquía sino por el principio de competencia, permitiendo a la Comunidad Autónoma la introducción de opciones políticas propias, operando la norma básica como un límite (respeto a su contenido mínimo común) y procediendo la norma autonómica a complementar el Ordenamiento Jurídico a cuya formación concurren los Entes territoriales con poder normativo en la materia, por aplicación del bloque de constitucionalidad.

34. Esto es, la relación entre la norma básica y la norma autonómica no es la del reglamento ejecutivo con la Ley que desarrolla. No completa, pormenoriza, detalla o precisa

la regulación de la norma estatal, sino que ejercita una competencia autonómica en el plano normativo reglamentario con sujeción a los límites que la norma estatal impone, lo que permite a la Comunidad Autónoma introducir sus propias opciones, acomodadas a sus intereses y características, siempre que no desvirtúen las normas básicas estatales.

35. Así centrada la cuestión, la Comisión al perfilar los contornos de su intervención preceptiva en este ámbito, aplica el mismo criterio material que el seguido en relación al reglamento ejecutivo.

36. Sometidos a su consideración proyectos de disposiciones generales dictadas en el marco de la relación norma básica/norma autonómica de desarrollo, examina si la norma autonómica introduce opciones políticas propias, llevando a cabo la función de complemento del ordenamiento jurídico que le es propia y privativa o, si por el contrario, se mueve en un ámbito más restringido y doméstico, limitado a la adaptación aplicativa de aquélla (para lo que son suficientes las competencias ejecutivas, sin perjuicio de que éstas se plasmen en una disposición de carácter general).

37. Su intervención preceptiva se ciñe, así, a los proyectos de aquellas disposiciones reglamentarias referidas a materias en las que la Comunidad Autónoma haya de actuar en el marco de las bases, legislación básica o normas básicas estatales, que materialmente incorporen una regulación, resultado de su capacidad de orientación propia y de configuración normativa del sector que se aprehenda como objeto de regulación; esto es, cuando la disposición aborde sustantivamente —de forma total o parcial— una determinada regulación, a cuyo través se apliquen las bases, pero no sólo éstas, sino también la normación propia de la CAPV.

38. En consecuencia, no extiende dicha intervención a las disposiciones reglamentarias cuyo contenido sea meramente aplicativo del ordenamiento estatal, es decir, normas que no constituyen materialmente desarrollo de la norma básica sino ejercicio de competencias ejecutivas.

39. Esta interpretación del apartado d) artículo 3 sitúa, a juicio de la Comisión, su intervención preceptiva respecto de los proyectos de disposiciones reglamentarias dictadas en el marco de las normas estatales en el mismo nivel de garantía que subyace y da razón a la intervención respecto del reglamento ejecutivo.

40. El deslinde se realiza como trasunto del que, según lo razonado, se aplica a las disposiciones reglamentarias que no son desarrollo o complemento necesario de una Ley, sino ejercicio de facultades que sin Ley previa podrían asimismo ejercitarse por ser manifestación de las potestades autoorganizativas que el ordenamiento atribuye a la Administración pública para el correcto cumplimiento de sus fines, permitiendo diferenciar en el ámbito de la relación norma básica/norma autonómica, con identidad de razón, los supuestos en los que la garantía reforzada no ha sido considerada necesaria.

En el ACJA 8/2002, sobre programas de desarrollo rural, la negativa a dictaminar se basó en el carácter no estrictamente jurídico de los mandatos recogidos en el proyecto (pár. 13*):* «De la lectura reposada del artículo 4 LDR se llega, sin embargo, a la conclusión de que los PDR no son en puridad normas jurídicas. No establecen derechos u obligaciones ni modifican o precisan las atribuciones, competencias o relacio-

nes entre órganos o instituciones; tampoco regulan procedimientos ni formas de actuación de las Administraciones Públicas. Su función no es normativa en el sentido jurídico del término. Ni siquiera pueden concebirse como normas programáticas, finalistas o de principio; de la observancia o inobservancia del contenido del proyecto no se deriva en ningún caso la validez o invalidez de los actos dirigidos a darles cumplimiento o ejecución.»

Por su parte, como adaptaciones de los criterios vistos anteriormente a los proyectos de desarrollo y aplicación de reglamentos y directivas europeas se pueden ver los AACJA 7/2003 y 2/2004, sobre apoyo a actuaciones de promoción de productos agrarios y alimentarios y sobre indemnizaciones por sacrificios de canales anteriores y posteriores a los detectados positivamente con encefalopatías bovinas, respectivamente, en los que se terminaba negando así mismo la preceptividad del dictamen.

La Comisión ha hecho también uso relativamente frecuente de las facultades de acreditación de trámites y de ampliación de información que le proporcionan sus normas de funcionamiento.

En este capítulo y al margen de los requerimientos realizados directamente por la presidencia a propuesta de los ponentes sobre acreditación de trámites que no figuraban documentados en el expediente enviado, cobran relieve los casos tratados por el órgano plenario porque comportaban normalmente una apreciación anticipada y trascendente para el análisis final del asunto de los trámites o documentos omitidos.

Se aprecia en la doctrina de la Comisión concerniente al uso de dichas facultades cierta distinción relacionada con el carácter normativo o no del asunto a dictaminar.

Con relación a las disposiciones reglamentarias la Comisión cuidó de afirmar (DCJA 48/1999) el carácter únicamente acreditativo de la primera de las facultades previstas, que impedía entender subsanables a los efectos del dictamen los trámites preceptivos que no se hubieran sustanciado con anterioridad a la fecha de realización de la consulta.

A esa consideración le siguió la necesidad de distinguir los supuestos ya dictaminados —cuya eventual conclusión desfavorable por preterición de trámites propiciaba a menudo la vuelta del expediente a fin de lograr una subsanación (DDCJA 10/2000 y 75/2000)—, de los que comportaban realmente la petición de una nueva consulta (ACJA 3/2001).

La consideración por la Comisión de la omisión procedimental en los asuntos de carácter no normativo ha sido diferente, quizá debido a la presencia en éstos de derechos e intereses concretos de terceras personas a quienes no se podía imputar la causa de una instrucción irregular o incompleta.

La Comisión ha empleado en alguna ocasión la facultad de ampliación de información para, por ejemplo, solicitar la práctica de pruebas testificales en un supuesto de

responsabilidad patrimonial que se le había sometido (ACJA 2/2000). Pero los acuerdos devolutivos adoptados para que se realizaran por los entes consultantes aquellos actos instructivos que se estimaban necesarios para la emisión del dictamen se ha fundamentado por lo general en previsiones legales o reglamentarias ajenas a sus propias normas.

La materia de responsabilidad patrimonial es la que más manifestaciones ofrece de esta práctica. La exigencia de ampliación del expediente se ha centrado en incumplimientos de aspectos relacionados con derechos constitucionales del artículo 24 CE, como el trámite de audiencia del solicitante y de terceros afectados o de la prueba de testigos formulada por el reclamante y no practicada ni rechazada motivadamente, o con omisiones de trámites preceptivos del propio procedimiento actuado, como es el informe del servicio ocasionante de la lesión (AACJA 2/2000, 1/2002, 3/2002, 6/2002, 1/2003, 6/2003, 9/2003, 1/2004, 3/2004, 4/2004, 6/2004, 7/2004, 1/2005, 4/2005, 6/2005, 7/2005 y 10/2005).

La Comisión también ha tomado decisiones de inadmisión de la consulta, en forma de acuerdo, por concurrir una causa de caducidad, en procedimiento de revisión de oficio (ACJA 1/2001) y de resolución contractual (ACJA 2/2002). Contrasta la forma de pronunciarse por esta causa extintiva con la adoptada respecto de otras formas de terminación anormal del procedimiento —vgr. por la extemporaneidad o prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial— que no le han impedido emitir dictamen sobre el fondo del asunto (DDCJA 60/2004, 97/2004).

En relación con los impedimentos de orden procesal es de señalar que la Comisión ha conformado un criterio propio, reiterado en varias materias, distinto del seguido por otros órganos consultivos, con respecto a la concurrencia de un proceso judicial abierto sobre el mismo objeto de la consulta; circunstancia que no ha estimado le prive de la competencia para emitir su parecer en el asunto (DDCJA 52/2005 y 102/2005).

El tratamiento de la posible concurrencia de impedimentos de orden legal para poderse dictaminar por miembros de la Comisión afectados por causa de abstención legal se ha formalizado normalmente mediante acuerdos (AACJA 2/2001, 6/2001).

La Comisión también ha hecho uso en ocasiones de la facultad de hacer sugerencias y propuestas de actuación administrativa, para efectuar por ejemplo la recomendación del envío completo del expediente administrativo relativo a las consultas de responsabilidad en materia educativa (ACJA 1/2000) o el dictado de una disposición general en desarrollo de una Ley en materia de colegios profesionales (ACJA 5/2001).

CAPÍTULO II

EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

1. INTRODUCCIÓN

La Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (en adelante LPEDG), como ha venido afirmando la Comisión, recoge, en síntesis, las reglas y principios que ya regían en el ordenamiento jurídico en la elaboración de normas (DDCJA 13/2003, 4/2004, 49/2005). Por ello, al abordar la doctrina de la Comisión acerca del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, no cabe distinguir en lo fundamental entre la dictada antes y la posterior a su entrada en vigor.

En el análisis de dicho procedimiento, las tres siguientes cuestiones han merecido la atención de la Comisión de forma destacada, a lo largo de sus dictámenes.

En primer término, dado que la LPEDG incluye en su objeto tanto las iniciativas reglamentarias como los anteproyectos de Ley, y considerando la muy distinta posición que unas y otros ocupan en el ordenamiento jurídico —como su propia Exposición de Motivos afirma—, nos ocupamos de los límites a que se encuentra constreñida la Comisión a la hora de analizar el procedimiento de elaboración de los citados anteproyectos.

En segundo lugar, partiendo de la concepción instrumental del procedimiento que acoge dicha LPEDG, que configura a éste como el medio para obtener «normas racionales», esto es, bien fundadas, nos referiremos a la necesidad de exteriorizar la valoración del *iter* a través de una memoria explicativa, con especial mención a la previsión de las repercusiones económicas de las disposiciones proyectadas.

Por fin, analizamos el trámite de audiencia, al que la Ley dedica especial atención, debido a su importancia como garantía de los derechos e intereses que puedan quedar afectados por la futura norma, así como del acierto en la regulación.

2. LOS LÍMITES DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA EN EL ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LOS ANTEPROYECTOS DE LEY

Por M.ª Teresa Astigarraga Goenaga

Desde el inicio de su labor (entre otros, DDCJA 39/1999, 84/2003) la Comisión ha destacado los distintos contornos que adquiere su intervención en razón del concreto objeto (proyectos de norma de rango legal, de rango reglamentario, de actos administrativos, etc.) sobre el que, en cada caso, ejerce su función consultiva.

En el terreno de la producción normativa, ha señalado que el juicio de legalidad que conlleva el ejercicio de la función consultiva integra, en esencia, tres grandes ámbitos de análisis: (i) el de los requisitos procedimentales —cuya ausencia o defectuoso cumplimiento puede conducir a la nulidad de la disposición—; (ii) el del contenido material de la futura norma, mediante el examen de su constitucionalidad y legalidad, tanto por su respeto formal a la Ley, como por su respeto material a los principios generales del derecho; y (iii) el de la congruencia del futuro producto normativo con el resto del ordenamiento jurídico y la adecuación de medios y fines.

La especificidad de los anteproyectos de Ley se observa en cada uno de estos tres ámbitos, ya que el legislador, aunque sometido a las normas superiores del ordenamiento, como la CE y el EAPV, no es un mero ejecutor de las previsiones en ellas contenidas, sino que goza de lo que se ha denominado libertad de configuración, cuyo ejercicio se orienta en función de valoraciones políticas —«el legislador no ejecuta la Constitución, sino que crea derecho en libertad dentro del marco que ésta ofrece, en tanto que en el ejercicio de la potestad reglamentaria se opera «de acuerdo con la Constitución y las Leyes (art. 97 CE)»— (entre otras, STC 209/1987, de 22 de diciembre).

Los anteproyectos de Ley conllevan, por tanto, un mayor nivel de opción «sobre la forma de crear derecho» que, en orden a la intervención de la Comisión, se traduce en una interpretación más restrictiva de lo que su función conlleva respecto de otros productos normativos, a fin de respetar los límites que derivan de la dimensión política de toda Ley, en cuanto expresión de la voluntad popular.

Centrándonos en el tema propuesto (el examen de los requisitos procedimentales de los anteproyectos de Ley), la Comisión ha advertido que la identidad del régimen de elaboración que la LPEDG establece para aquéllos y las iniciativas reglamentarias termina ahí.

Así, ha señalado que en el examen de los anteproyectos de Ley, salvo en los casos en que la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas prevean algún trámite específico, la valoración del *iter* seguido para su preparación es radicalmente distinta a la que corresponde realizar en el caso de los reglamentos. Mientras en éstos una tramitación defectuosa (v. gr., la falta de audiencia o de participación de intereses públicos

y privados o la ausencia de informes preceptivos) puede llegar a incidir en la validez del futuro producto normativo, con los anteproyectos de Ley no sucede lo mismo, ya que sólo en los indicados casos excepcionales pueden ver comprometida su validez, siempre, además, que la carencia afecte limitativamente a la formación de la voluntad parlamentaria (STC 108/1986).

Esta sustancial diferencia hace que el examen de los procedimientos de elaboración de los anteproyectos de Ley por la Comisión se haya traducido esencialmente en contribuir al acierto de la regulación proyectada, esto es, a su racionalidad —entendida como utilidad para alcanzar los objetivos propuestos y la corrección de la regulación en términos de adecuación a la realidad que se pretende normar—.

La especificidad de la función consultiva en relación a los anteproyectos de Ley no ha impedido, sin embargo, que con un ánimo de estricta colaboración con el órgano consultante la Comisión haya formulado algunas observaciones sobre el procedimiento de elaboración del anteproyecto y de la memoria que lo acompaña en aras de su mejora. Pero siempre sin olvidar que la valoración del procedimiento de elaboración por el órgano consultivo no se adentra en el terreno de la validación jurídica del texto y no permite fundar objeciones a la constitucionalidad del producto normativo final.

3. LA FUNDAMENTACIÓN Y LA MEMORIA EXPLICATIVA EN LAS INICIATIVAS NORMATIVAS

Por Asunta de La-Herrán Unceta-Barrenechea

A) Consideraciones generales

Desde sus primeros dictámenes, la Comisión ha resaltado el significado de la memoria explicativa del proyecto y considera que ésta debe contener una valoración resumida de todo el *iter* procedimental: fundamento, alternativas, opciones adoptadas, razones de éstas, valoración jurídica y económica. Esto es, la memoria debe ofrecer suficiente información sobre el objetivo y los motivos de la regulación proyectada (DDCJA 12/1999, 13/1999, 16/1999, 84/2003).

En tal sentido, la Comisión valora positivamente una memoria que ofrece una acabada justificación de la necesidad del proyecto, la delimitación de los objetivos que persigue su aprobación, el análisis de los pros y los contras de las diversas opciones, la identificación del ámbito natural en que debe desenvolverse el trámite de consultas e informes, el análisis de la factibilidad; así como un estudio comparado de las diferentes alternativas existentes en la regulación y una descripción del procedimiento del elaboración (DDCJA 13/2003, 78/2002, 114/2003).

También son numerosos los dictámenes que recuerdan la conveniencia de completar el expediente con un documento donde se recojan expresamente y con una mayor precisión los objetivos (no sólo jurídicos) que se pretenden alcanzar con la iniciativa o las razones que aconsejan la adopción de las principales decisiones normativas, así como el análisis de las alegaciones formuladas y las consecuencias previsibles de la vigencia de la norma proyectada (DDCJA 16/1999, 17/2000, 45/2000, 55/2000, 95/2001, 64/2002, 20/2003, 39/2003, 48/2003, 85/2003, 80/2004).

La Comisión ha considerado, en algunos casos, que «la reflexión realizada en la elaboración del anteproyecto no se exterioriza suficientemente, al limitarse las explicaciones de la memoria justificativa y de la exposición de motivos a las razones y objetivos de la iniciativa normativa globalmente considerada, sin alcanzar a los motivos de las regulaciones concretas que el anteproyecto contiene. Estos motivos deberían expresarse, aún de modo breve y centrado en lo esencial del régimen jurídico pretendido, en aras de una más completa justificación del anteproyecto» (DCJA 43/2000).

El contenido de la memoria debe ponerse en relación con la complejidad y grado técnico de las iniciativas, adaptándose a la función de permitir «la comprensión de las líneas generales del proyecto, sin requerir un conocimiento exhaustivo de las concretas figuras y técnicas jurídicas que se contemplan a lo largo del articulado» (DCJA 49/2005).

Concretamente, destaca la importancia de hacer constar las razones por las que no se aceptan las observaciones formuladas en el proceso de elaboración de la iniciativa

relativas a aspectos básicos de la regulación. No se trata de dar explicación detallada de todas y cada una de las sugerencias y alegaciones, pero sí de dar razón sobre las decisiones más importantes. El silencio sobre los motivos del órgano redactor de la iniciativa para no acoger algunas de las observaciones formuladas o para optar por una de las alternativas planteadas sustrae, en ocasiones, elementos de juicio necesarios para valorar correctamente determinados contenidos del proyecto (DDCJA 33/1999, 39/1999, 95/2001, 46/2004).

La Comisión reitera en numerosos dictámenes la finalidad de la memoria, fundamentada en «la necesidad de entender el procedimiento de elaboración de los proyectos de Ley y demás disposiciones de carácter general, no como un fin en sí mismo, sino como instrumento al servicio de la mejora del producto normativo final. En este ámbito, la exteriorización de la motivación —su constancia en el expediente— resulta necesaria para la correcta valoración de la oportunidad, acierto y correcta plasmación en el concreto texto de la iniciativa de los objetivos que se persiguen con su promulgación» (DDCJA 65/2000, 38/2002, 76/2004).

La aportación de una completa memoria se presenta, así, con una doble funcionalidad: de un lado, releva a la Comisión la tarea de indagar la finalidad y sentido de determinados contenidos de la iniciativa, a fin de enjuiciar si se recogen en ésta de forma adecuada (DDCJA 84/2003, 26/2004); de otro, facilita al Consejo de Gobierno un elemento de interés esencial para la correcta decisión que pretende adoptar, al posibilitar la valoración de las consecuencias de la adopción de la iniciativa y, lo que es más importante, al permitir calibrar si se consiguen los objetivos declarados en el proyecto; en suma, se trata de la constancia documental que facilite la labor del Consejo de Gobierno en el momento de adoptar la decisión sobre la aprobación de la norma (DDCJA 78/2002, 60/2002, 12/2005, 13/2005, 14/2005, 21/2005, 43/2005).

Sobre la exigencia de requisitos formales en los documentos que conforman el expediente, la Comisión viene declarando, sobre la base del carácter antiformalista del procedimiento (DDCJA 43/1999, 17/2000), que debe considerarse «de menor importancia la denominación de los documentos justificativos de las iniciativas, aunque la normalización y homologación formales no son ajenas a la eficacia administrativa y a la seguridad en el manejo de documentación» (DCJA 56/2003). Concretamente, «para un soporte documental óptimo, sólo llamaríamos la atención sobre la conveniencia de no mezclar en un mismo documento contenidos de diversa naturaleza. Es más que deseable que exista identidad entre contenido del documento, su denominación y, lo que es más importante, la cualificación de su autor...» (DCJA 74/2002).

Por otro lado, conceptualmente puede distinguirse entre la memoria explicativa y la exposición de motivos de la norma, pues cada una tiene distinta finalidad: mientras la primera ha de dar información detallada —o al menos suficiente— sobre las características de la realidad sobre la que va a proyectarse la norma, los objetivos que se persiguen para el concreto sector cuya regulación se aborda, las distintas opciones que se presentan para su consecución y las razones que avalan las soluciones acogi-

das finalmente, la segunda encuentra su sentido en la sintética explicación del contenido del texto legal donde finalmente han quedado plasmadas las alternativas escogidas (DCJA 39/1999).

B) Valoración del impacto económico

Ya desde el DCJA 43/1999, que realiza una amplia reflexión sobre la cuestión, la Comisión ha venido reiterando la trascendencia de la valoración del impacto económico de cada proyecto normativo, cuestión que antes de la LPEDG había sido ya positivizada en el ordenamiento jurídico autonómico, siendo obligada su previsión con arreglo a preceptos de rango legal: el artículo 57 de la Ley 7/1981, de 30 de junio, de Gobierno; los artículos 25 y siguientes de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad; y, en el mismo sentido, la Disposición Adicional Tercera del Decreto Legislativo1/1994, de 27 de septiembre, de Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la CAPV.

Sobre esta base, ha de afirmarse que el procedimiento debe facilitar al órgano encargado de adoptar la decisión normativa correspondiente la más completa y precisa información sobre el impacto que la iniciativa causará sobre el gasto público, a fin de valorar su viabilidad o factibilidad (DDCJA 43/1999, 19/2000, 21/2000, 89/2000, 7/2001, 15/2001, 17/2001, 49/2001, 64/2002, 78/2002, 13/2003, 95/2004).

Mas, junto a la repercusión sobre las finanzas públicas, debe señalarse la existencia de otra faceta que no cabe descuidar (en la actualidad, como hemos señalado, positivizada por artículo 10 LPEDG): la relativa al coste que de la aplicación de la nueva norma pueda derivarse para otras Administraciones Públicas, los particulares y la economía en general (DDCJA 43/1999, 100/2001, 7/2004, 78/2004).

Así, la Comisión ha declarado que, en ciertos casos, el estudio sobre la viabilidad de una norma puede requerir un análisis que integre el del esfuerzo económico que su aplicación va a suponer a la sociedad, junto al de los beneficios económicos o de otro tipo que ésta puede producir, realizando, a continuación, una ponderación de ambos extremos a la luz del principio de proporcionalidad. «Y este estudio o evaluación coste-beneficio precisa no sólo de la valoración del gasto público que conlleve el proyecto (el artículo 31.2 CE obliga a una consideración del gasto público que atienda a esa evaluación coste-beneficio cuando ordena el reparto equitativo de los recursos públicos), sino también de una ponderación de la repercusión económica que para todos los implicados (entidades locales, particulares, empresarios) pueda derivar de las obligaciones y condiciones que a sus actividades ponga la norma pretendida, procurando prever, entre otras cosas, la incidencia que tal repercusión pueda tener en los precios de ciertos bienes o servicios» (DDCJA 43/1999, 56/2001, 78/2004).

La previsión de las consecuencias de carácter económico-financiero no puede, por tanto, limitarse a la incidencia de la nueva norma en la Hacienda General, sino que

debe atender también a la posible alteración de las bases socio-económicas del sector objeto de regulación, precisando, cuando sea necesario, un régimen transitorio adecuado.

En definitiva, «antes de su elevación al Consejo de Gobierno, debe incluirse la reflexión suficiente que respalde un cambio que podemos definir como estructural, no tanto en su bondad objetiva sino en función de los cambios que supone respecto a la actual situación, so pena de introducir el riesgo, al menos transitoriamente (pero en una transición más o menos prolongada) de que las previsiones legales sean incumplidas de forma generalizada o su cumplimiento sea posible sólo mediante la reducción o paralización de la actividad, en un sentido contrario a la voluntad manifestada en la tramitación del proyecto» (DCJA 63/2001, 20/2003, 30/2004).

Finalmente, la memoria económica «debe realizarse con independencia del contenido de la regulación pretendida. La reflexión sobre la dimensión económica y presupuestaria del proyecto debe hacerse siempre, aunque su resultado sea la ausencia de tal dimensión. Dicho de otro modo: la aparente inocuidad económica de una determinada normativa no excepciona de la realización de este trámite; esa inocuidad no puede darse por supuesta, debe manifestarse y razonase en la memoria correspondiente» (DDCJA 55/2000, 77/2000, 122/2000, 21/2002).

4. EL TRÁMITE DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL

Por José Ignacio Peláez Berasategui

A) Consideraciones generales

En el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, y desde el punto de vista de la participación de terceros, ajenos al órgano tramitador, destaca el trámite de audiencia, hoy regulado en el artículo 8 de la LPEDG, pero que resultaba preceptivo, respecto a las disposiciones administrativas, antes de dicho texto legal, en virtud del artículo 105 a) CE, y sin necesidad de Ley autonómica específica (STC 18/1981, DCJA 21/1999, pár. 23).

Tanto los responsables de la tramitación de las disposiciones de carácter general (por ejemplo, en DCJA 40/2003, pár. 13) como la propia Comisión tratan, con frecuencia, el trámite de audiencia de forma conjunta, más o menos indistinta, respecto de la participación de las Administraciones Públicas que puedan resultar afectadas, e incluso, a veces, de la de órganos con intervención preceptiva, o de órganos de la propia Administración.

La LPEDG estructura claramente la cuestión separando la participación de Administraciones en su artículo 9, dada la diferente relevancia que el trámite tiene respecto de ciudadanos, por un lado, y de Administraciones, por otro. Además, la naturaleza y relevancia de la participación de órganos administrativos de la propia Administración General de la Comunidad Autónoma no son equiparables a las de la ciudadana, sobre todo si se trata de manifestar una mera opinión más allá del ejercicio de una competencia atribuida por el ordenamiento.

En consecuencia, el tratamiento, en cuanto al momento y forma oportunos, de unas y otras participaciones, debería ser coherente, reservando para un momento avanzado del procedimiento la audiencia propiamente dicha y la participación de otras Administraciones y adelantando sin límite cualquier aportación interna de la Administración. Así mismo, la respuesta que merezcan unas y otras participaciones deberá ser proporcionada.

Aquí analizaremos los pronunciamientos de la Comisión respecto del trámite de audiencia en su sentido estricto.

B) El régimen general del trámite de audiencia

La Comisión ha tenido ocasión de pronunciarse en abstracto sobre el trámite de audiencia con ocasión de dictaminar el anteproyecto que desembocó en la LPEDG (DCJA 13/2003). Allí apuntamos que el artículo 105 CE conecta con otros preceptos

constitucionales y persigue el diseño de una Administración propia de un sistema democrático. Se trata, en palabras del TC que recordábamos allí de «un principio inherente a una Administración democrática y participativa, dialogante con los ciudadanos, así como una garantía para el mayor acierto de las decisiones, conectada con otros valores y principios constitucionales, entre los cuales destacan la justicia y la eficacia real de la actividad administrativa» (STC 102/1995, de 26 de junio) (pár. 26 del citado DCJA 13/2003).

La Comisión analizó separadamente de los proyectos reglamentarios el trámite respecto a los anteproyectos de Ley (pár. 132 y ss. del repetido dictamen), pues la LPEDG extiende el ámbito del trámite respecto a la previsión constitucional, con lo que adquiere un carácter distinto al de los proyectos reglamentarios, y su omisión no comporta la invalidez de la disposición (DCJA 83/2002, pár. 9), pero dificulta nuestra labor consultiva y, si no se subsana, priva al Consejo de Gobierno de elementos de juicio (DCJA 80/2002, pár. 14). La invalidez sólo podría derivarse de previsiones al respecto en la CE, el EAPV o, en ocasiones, las leyes orgánicas (DCJA 76/2004, pár. 24).

Respecto a la excepción del trámite que el artículo 8 LPEDG basa en el «interés público» pero que tenía un sentido más amplio en el anteproyecto dictaminado, la Comisión subrayó la gravedad que ha de caracterizar a los intereses que motiven no practicar el trámite, los cuales deberán acreditarse.

Además la Comisión sugirió diversos aspectos en relación con el contenido de la audiencia, atendiendo a su carácter directo o, por realizarse a través de asociaciones y organizaciones, indirecto.

Ante la ausencia de Ley, la Administración podía, hasta la LPEDG, decidir no realizar la audiencia, pero tal decisión debía ser motivada y fundarse en razones suficientemente relevantes como para sacrificar en parte importantes valores y principios constitucionales a los que el trámite responde, pero no era motivo suficiente el transcurso de un plazo señalado en proposición no de Ley (DCJA 17/2000, pár. 8 y 11)

En la mayoría de proyectos normativos, la Comisión ha constatado la satisfactoria realización del trámite de audiencia, o la no preceptividad del mismo, por no existir afección de intereses particulares. Sin embargo, desde el primer momento, la Comisión ha dictaminado algunos proyectos que presentaban diversas deficiencias en tan relevante trámite.

C) Los sujetos del trámite

Cuando hay interesados directos fácilmente identificables, es necesario el trámite (DCJA 12/2001, pár. 14 y 15), afectando a la validez de la norma que se apruebe sin él (DCJA 86/2002, pár. 37 y 43; 62/2003, pár. 10 y ss.; 100/2003, pár. 35; 49/2004, pár. 26 y ss.).

Si existen empresarios, comerciantes o profesionales afectados en sus intereses legítimos, en cuanto destinatarios de obligaciones, consistentes en efectuar determinadas declaraciones, establecidas en la disposición proyectada, debe realizarse el trámite, en el marco de lo razonable, es decir, dando audiencia a las asociaciones u organizaciones reconocidas por Ley que tengan como objetivo la representación y defensa de los intereses legítimos afectados por el proyecto y, de no existir éstas, procurando vías adecuadas y proporcionadas al fin de participación, la falta de la cual conlleva la invalidez de la disposición (DCJA 21/1999, pár. 22 a 25; 100/2001, pár. 10.c); 42/2002, pár. 29). El mismo pronunciamiento conlleva el que se limite la actividad económica mediante la no autorización respecto de un subsector que, antes de la disposición proyectada, podía desarrollar dicha actividad (DCJA 16/2003, pár. 12 a 15). En los aspectos educativos que afectan al ámbito empresarial, profesional o artístico, deben ser oídos estos sectores (DCJA 66/2004, pár. 28; 69/2004, pár. 28; 51/2005, pár. 27). Cuando se afecten intereses empresariales, económicos o profesionales, deben ser oídas las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, o las asociaciones o los colegios profesionales obligatorios que representen intereses generales o corporativos, conllevando su omisión la invalidez de la disposición (DCJA 45/2000, pár. 15 y 16 y conclusión) salvo que se efectúe con anterioridad a su aprobación y, en su caso, con nuevo dictamen de la Comisión (así, respecto al citado, DCJA 93/2000). Si se trata de una disposición con un reducido alcance modificatorio de ayudas específicas a sectores económicos, no es preceptivo el trámite de audiencia a las corporaciones representativas, Cámaras de Comercio, Industria y Navegación y Cofradías de Pescadores, siendo suficiente la participación de las asociaciones empresariales o de la organización que las aglutina en la Comunidad Autónoma (DCJA 90/2000, pár. 23).

Algunos sujetos pueden ser destinatarios del trámite desde el punto de vista de la utilidad, sin que, por otra parte, su omisión conlleve el reproche de invalidez. Así, los sectores profesionales de archiveros, aunque el proyecto se refiriese a los archivos no públicos o de carácter privado, o instituciones públicas o privadas especializadas (DCJA 24/1999, pár. 19 y 20).

Cuando se trate del desarrollo reglamentario de una Ley, si el normador puede optar entre diversas posibilidades a la hora de fijar el contenido de la disposición, deberá oír a afectados e interesados, salvo que no haya nada en el proyecto que no esté ya recogido en la Ley y no se aprecien motivos que exijan una nueva audiencia (DCJA 12/2004, pár. 24).

La Comisión ha considerado cubierto el trámite sobradamente cuando se ha atendido a ciertos interesados y no existe realidad asociativa específica que cubra toda la Comunidad Autónoma y la actividad es en parte no profesional (DCJA 74/2002, pár. 10).

D) En particular, las organizaciones de consumidores y usuarios

Cuando la disposición tiene por objeto, al menos parcialmente, asegurar la protección de los consumidores y usuarios, o tiene una incidencia en sus derechos e intereses, es

necesaria la audiencia a sus organizaciones. Además de la previsión del artículo 51.2 CE, durante la vigencia de la Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Estatuto del Consumidor, el trámite resultaba preceptivo en virtud de su artículo 26, quedando, de aprobarse la disposición reglamentaria sin tal trámite, viciada de invalidez (DDCJA 19/1999, pár. 24; 5/2000, pár. 16 a 17; 60/2000, pár. 26 y 27; 16/2003, pár. 13).

Tales organizaciones deben ser oídas cuando se produzcan efectos perjudiciales en su esfera económica, al repercutirles, como destinatario último de la cadena alimentaria, los costos de las medidas proyectadas de transformación y eliminación de subproductos (DCJA 55/2002, pár. 43).

La Comisión ha considerado innecesaria la audiencia de tales organizaciones cuando las medidas restrictivas de la comercialización de ciertos productos no nacen del proyecto (DCJA 56/2001, pár. 16).

La referida Ley ha sido sustituida por la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, de las Personas Consumidoras y Usuarias, cuyo anteproyecto fue objeto de nuestro DCJA 80/2002. En particular (pár. 72) allí analizamos el juicio que nos merecía el proyecto, artículo 32, en cuanto regulaba el derecho de las organizaciones a ser oídas en la elaboración de disposiciones de carácter general, el cual podía quedar cumplido mediante el informe de la Comisión Consultiva de Consumo, cuyo informe también es preceptivo. Dada la composición de dicha Comisión, deben diferenciarse uno y otro trámite. Asimismo, es un trámite diferenciado el relativo a las organizaciones empresariales.

E) El contenido y forma del trámite

El trámite requiere (i) la posibilidad de pronunciarse sobre el proyecto y (ii) que la Administración conteste a las alegaciones presentadas, cuando se refieran a aspectos esenciales de la regulación pretendida (DCJA 122/2000, pár. 9). En efecto, la realización correcta de trámites como el que nos ocupa requiere la toma en consideración de las opiniones y propuestas de la persona u órgano informante, a fin de rechazarlas o aceptarlas razonable y razonadamente, pues, sin tal proceder, el trámite se quedaría en lo externo y formal y no se lograría su objetivo, que no es otro que incorporar al procedimiento y, por ende, a la tarea de elaboración del reglamento el criterio de dicha persona u órgano (DCJA 33/1999, pár. 10 y DCJA 95/2001, pár. 13).

No es suficiente, al respecto, hacer constar que el contenido de la iniciativa es una reivindicación del sector afectado, el cual ha sido informado (DCJA 87/2004, pár. 4 y 5).

Sin embargo, la respuesta no debe ser exhaustiva, sino que cuando las alegaciones y sugerencias no tienen la significación necesaria, la respuesta no es indispensable, aunque proporcionaría un resultado óptimo (DCJA 55/2000, pár. 7 a 10 y DCJA 43/1999, el cual cita).

Las alegaciones pueden presentarse en reuniones con el órgano tramitador (DCJA 4/2000, pár. 19), o por escrito después de las mismas, mereciendo también respuesta (DCJA 17/2000, pár. 14).

La falta de otorgamiento del trámite no queda suficientemente subsanada por la aportación, *motu proprio* por los interesados (DCJA 17/2000, pár. 6).

La remisión del proyecto y el transcurso de tiempo suficiente sin respuesta permite entender cumplido el trámite (DCJA 29/2000, pár. 7).

La versión del texto sometido a audiencia debe coincidir con la integridad del tramitado (DCJA 95/2001). Además, las versiones del texto objeto de audiencia, cuando difieren del finalmente sometido a dictamen, deben ser incluidos en el expediente remitido a la Comisión, para ofrecer una visión completa y coherente de la tramitación (DCJA 55/2002, pár. 31).

El momento procedimental oportuno del trámite, como el de la generalidad de los útiles al procedimiento, es anterior a la remisión del expediente a consulta de la Comisión, pero la practica posterior no lo vicia cuando las aportaciones son totalmente favorables a la iniciativa (DCJA 116/2000, pár. 10).

Cuando los sectores sociales afectados son amplios y variados y su representación asociativa dificultada, es procedente el mecanismo de la información pública (DCJA 17/2000, pár. 12).

F) La acreditación del trámite

Es esencial efectuar un análisis de las aportaciones, aspecto que, amén de definidor de la participación de los interesados, forma parte de la fundamentación de la norma, en cuanto expresa un aspecto de la reflexión sobre su legalidad y oportunidad. Tal análisis debe tener un reflejo documental, como todo hito procedimental esencial (DCJA 122/2000, pár. 7 y 8).

Si bien es suficiente que conste la reflexión sobre la trascendencia para los interesados, en definitiva, para asegurar la oportunidad y acierto de la norma respecto de los consultados, es preferible que las respuestas y su fundamentación se incluyan sistemática y unificadamente en la propia memoria o en otro documento explicativo (DCJA 26/2001, pár. 15) y único (DCJA 8/2003, pár. 25).

Cabe la valoración global y agrupada de las alegaciones cuando coincidan en las cuestiones planteadas, lo cual se justifica especialmente si el número de agentes es elevado (DCJA 94/2001, pár. 21).

En el caso de alegaciones que comportan valoración jurídica, es suficiente darles respuesta en el informe jurídico (DCJA 94/2001, pár. 22), pero la conformidad a Derecho

de la iniciativa no evita responder a alegaciones basadas en criterios de oportunidad o conveniencia, también legales (DCJA 20/2003, pár. 19). Ahora bien, si la alegación es de imposible admisión legal, no es necesario responderla (DCJA 79/2002, pár. 25).

Tampoco es necesario responder expresamente a las alegaciones sin verdadera trascendencia (DCJA 79/2002, pár. 25).

El trámite respecto a un desarrollo reglamentario no es adecuado para alegar respecto de la opción contenida en la Ley desarrollada, sin perjuicio de que los interesados puedan pretender, por la vía adecuada ajena al procedimiento de elaboración, incluso la reforma de dicha Ley (DCJA 90/2002, pár. 15).

Cuando la participación es numerosa, desde el punto de vista de utilidad y conveniencia, se facilitaría la finalidad perseguida si se incluyera un informe-resumen o cuadro-resumen de las observaciones formuladas, destacando las principales y explicando las razones que justifican la aceptación de unas y el rechazo de otras, así como, en su caso, la elección de los participantes en el trámite. (DCJA 113/2000, pár. 22 y 23; DCJA 71/2001, pár. 13; 39/2003, pár. 23).

Las entidades a cuyo través se ha realizado la audiencia deben ser identificadas debidamente, pues en otro caso se dificulta a la Comisión verificar el adecuado cumplimiento del trámite (DCJA 17/2003, pár. 12 y 13).

Cuando la llamada a la audiencia no ha obtenido respuesta por alguno de los destinatarios, la Comisión considera necesario acreditar el otorgamiento del trámite, mediante copia del texto remitido y justificante de notificación (DCJA 40/2003, pár. 12), pero si ello se constata en otros documentos y a falta de datos que desvirtúen tal afirmación, ha entendido cumplido el trámite (DCJA 88/2001, pár. 7).

Sin embargo, en algún caso la Comisión ha considerado expresamente cumplimentada la audiencia aunque no se haya dado cuenta del resultado (DCJA 11/2001).

CAPÍTULO III

EL TRÁMITE DE AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO DE PRODUCCIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Por Luis M.ª Moreno Díez

Todo acto administrativo, cualquiera que sea su naturaleza, está sujeto en su elaboración a un procedimiento reglado. Dentro de las prescripciones de carácter procesal destaca por su ineludibilidad el trámite de audiencia.

Este trámite está regulado con carácter general en el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC) y consta de dos partes, cada una de las cuales garantiza la realización de un derecho determinado: por un lado, a conocer el expediente una vez instruido y, por otro, a alegar y/o presentar documentos o justificaciones a la vista de las actuaciones que obren en él.

La doctrina de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco, y posteriormente de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, ha reconocido desde sus primeros dictámenes, refiriéndose sobre todo a la primera parte de dicho trámite, la trascendencia del mismo como garantía del derecho del particular y de acierto en la resolución administrativa (por todos DCJA 64/2005, pár. 17). Ello ha hecho que haya tenido que analizar diversos aspectos relacionados con dicho trámite, como son:

– La necesidad de un examen casuístico de los supuestos de posible causación de indefensión al interesado cuando el trámite se omita justificándose en el artículo 84.4 LRJPAC.

– La exigencia de que entre el trámite de audiencia y la propuesta de resolución no puede haber, en principio, ninguna otra actuación más que sea relevante para la adopción de la resolución final. Así, debe evacuarse en el estado procesal más propio para satisfacer el derecho de defensa y para que la Administración, previamente a la adopción de su acuerdo, quede suficientemente informada no sólo por cuanto conste en el respectivo expediente, sino por las alegaciones y pruebas que con vistas del mismo formule el particular.

– El requisito en el trámite de audiencia, para corresponder a los fines de defensa que lo justifican y como presupuesto de su regularidad, de que el expediente sea comunicado en su integridad a los interesados.

– El mantenimiento del trámite de audiencia a los interesados, por su contenido, finalidad y régimen, como un trámite sustantivo y distinto de otros también propios de la relación procesal administrativa.

1. OMISIÓN DEL TRÁMITE

La doctrina reiterada y constante de esta Comisión ha venido resaltando la importancia fundamental del trámite de audiencia al interesado, previsto en el art. 84 LRJPAC, ya que, como es sabido, el principio *audi alteram partem* es esencial en todo procedimiento administrativo.

No obstante, el artículo 84.4 LRJPAC permite la omisión del trámite de audiencia «cuando no figuren en el procedimiento ni sean tenidos en cuenta en la resolución otros hechos ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado».

Sin embargo, en el supuesto de que nos encontremos ante un proceso de responsabilidad patrimonial iniciado de oficio, la Comisión (DCJA 6/1999) ha dejado apuntado que la apertura del trámite de audiencia es siempre obligatoria, con independencia de que se dé o no el supuesto establecido en el art. 84.4 de la LRJPAC, en los casos en que el interesado no se haya personado en el procedimiento, ya que, entonces, dicho trámite es la última oportunidad de aquél para evitar el perjuicio que le ocasionaría el archivo provisional de las actuaciones que regula el art. 11.3 del Real Decreto 429/93 regulador del procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En los demás supuestos, en los que el procedimiento se inicia a instancia de parte, la Comisión ha precisado en general que si bien es cierto que a la ausencia de dicho trámite no puede aplicársele con automatismo la calificación de vicio de nulidad radical (por ser éstos de carácter excepcional e interpretación restrictiva), sí ha de estarse siempre a la posible causación de indefensión, con el sentido material y dinámico que para ésta reclama la jurisprudencia y que exige atender cuidadosamente a las circunstancias del caso.

Por ello, aunque la propuesta de resolución justifique la omisión del trámite en el artículo 84.4 LRJPAC, la posible indefensión ha de ser analizada siempre, ya que, a juicio de la Comisión, no es suficiente para entender cumplido en el procedimiento el trámite de audiencia exigido por el artículo 11 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, el que la propuesta de resolución exprese que es de aplicación al caso el citado artículo. Así lo determinó en el DCJA 83/2000 ya que comprobó que el caso que se analizaba no podía «ser subsumido en el precepto señalado porque la propuesta de

resolución toma en consideración hechos y pruebas de relevancia distintos a los aducidos por el interesado».

Incluso cuando la Comisión comprueba que el trámite resulta innecesario conforme al artículo 84.4 LRJPAC, ésta también ha optado por realizar el examen casuístico de los supuestos de posible causación de indefensión al interesado, en aras de comprobar que no les ha producido privación o negación, menoscabo o limitación del derecho a la defensa de sus intereses legítimos a los reclamantes.

Una vez realizada la verificación, la Comisión ha decidido que no procede acordar la devolución del expediente para la práctica de la audiencia en los casos en que ello supondría una mayor dilación en el tiempo que, lejos de beneficiar al reclamante, le perjudicaría en su derecho a obtener una resolución administrativa fundada en derecho (DCJA 64/2005).

Asimismo, no ha apreciado indefensión material, cuando el reclamante cuenta con vías impugnatorias para la defensa de su derecho y, además, desde la vertiente de garantía del interés público, se constata que el expediente contiene los elementos necesarios para que en el estado de tramitación en que ha llegado a la Comisión pueda ésta emitir su opinión al respecto (DCJA 63/2005 y DCJA 59/2005).

2. MOMENTO DE CONCESIÓN DEL TRÁMITE DE AUDIENCIA

La Comisión en todo momento ha mantenido que la regla general respecto al momento de concesión del tramite de audiencia, conforme al artículo 84.1 de la LRJPAC y al artículo 11 del Real Decreto 429/1993, debe ser que entre éste y la propuesta de resolución no puede haber, en principio, ninguna otra actuación más que sea relevante para la adopción de la resolución final.

No basta para considerar cumplido el procedimiento dar audiencia a los interesados en cualquier momento del expediente, sino que precisamente ha de verificarse para que tenga eficacia y validez legal «una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución» (DCJA 76/2005).

El motivo por el cual el trámite de audiencia procede una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución es evidente: «dar la oportunidad al reclamante de analizar todo lo instruido» (DCJA 29/2003).

Si bien durante dicha audiencia el interesado puede realizar alegaciones y presentar la documentación que estime pertinentes, lo que no cabe es que tras la celebración del mismo el órgano instructor realice actos de instrucción para la «determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución» (artículo 6 del Reglamento), y que lo así instruido se sustraiga del conocimiento del reclamante para que pueda formular las alegaciones que estime pertinentes (DCJA 29/2003).

Sin embargo, procediendo a un análisis casuístico de la doctrina de la Comisión, son varias las ocasiones en la que no ha atribuido consecuencias jurídicas a la inobservancia de tal principio.

Así, en el DCJA 76/2005 se analizó un asunto de responsabilidad patrimonial en el que durante su tramitación se da trámite de audiencia a la reclamante antes de la emisión del informe del servicio afectado. A pesar de ello, dado su contenido de reiteración de otro informe anterior y que los elementos que recoge son ya conocidos por la reclamante, se consideró que no producía indefensión, con el sentido material y dinámico que para ésta reclama la jurisprudencia y que exige atender cuidadosamente a las circunstancias del caso.

La Comisión observó igualmente en el supuesto analizado en el DCJA 5/2002 la falta de acreditación del trámite de audiencia al interesado con carácter previo a la redacción de la propuesta de resolución. Pero consideró que «tal omisión no presentaba en el presente caso efectos jurídicos relevantes, por cuanto la propuesta de resolución asumía íntegramente la versión de la reclamante y la valoración de los daños presentada por ésta».

En el DCJA 54/2000 consideró que, a pesar de la extemporaneidad del trámite de audiencia, no era necesaria la retroacción de procedimiento, «al no tenerse en cuenta en la propuesta de resolución otros hechos, ni otras alegaciones y pruebas que las aducidas por el interesado (artículo 84.4 de la Ley 30/1992)».

3. LA PUBLICIDAD DEL EXPEDIENTE EN SU TOTALIDAD

Tal y como ha recordado la Comisión, el expediente deberá de ponerse de manifiesto íntegro, sin que quepa la limitación de la audiencia a determinadas actuaciones. Así, en el DCJA 76/2005 y en el DCJA 64/2005 determinó que» el trámite ha de versar sobre la totalidad del expediente tramitado hasta dicho momento, y notificarse a los interesados su iniciación acompañada de la relación de los documentos obrantes en el expediente y otorgárseles un plazo no inferior a diez días para que puedan formular las alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes».

No obstante son varias las ocasiones en las que la Comisión ha constatado la irregular formulación del trámite de audiencia al ponerse de manifiesto al interesado sobre parte del expediente administrativo y no sobre todos los aspectos del mismo.

Esa inobservancia de este trámite esencial suele ser causa de anulabilidad del expediente por la situación de indefensión en que se coloca a la parte interesada; sin embargo, la Comisión, siguiendo la doctrina jurisprudencial, ha venido matizando, atenuando el rigor de tales efectos anulatorios, en base a que un elemental principio de economía procedimental aconseja evitar una declaración de nulidad que sólo conduciría a duplicar innecesariamente, para la rectificación del defecto cometido, unas ac-

tuaciones cuyo resultado no sería nunca distinto del expediente que se anula —Sentencias de 17 febrero 1960 y 22 enero 1974— (DCJA 110/2003).

Por ello, para determinar si se está ante una actuación que haya dado lugar a una indefensión susceptible de constituir un supuesto de anulabilidad del procedimiento, la Comisión ha optado por la conveniencia de que se considere «dicha indefensión desde una vertiente material, esto es, si ha supuesto una minoración sustancial del derecho a la defensa de su pretensión; en definitiva, debemos concluir si en el presente supuesto se han sustraído del conocimiento de la interesada elementos fundamentales en orden al efectivo ejercicio de la acción de responsabilidad» (DCJA 29/2003).

No obstante, en ocasiones, aunque se constata que efectivamente ha habido una minoración sustancial del derecho de defensa de la pretensión del interesado, la Comisión ha optado por dictaminar en aras a no retrasar una solución favorable al mismo. Así, en el DCJA 48/2002, aunque la Comisión estimó la existencia de una irregularidad en la tramitación del procedimiento, no consideró necesaria la devolución del expediente ya que «a la vista de lo instruido; de los concretos términos en que se pronuncia el segundo informe policial (que no altera la versión del primer informe mas que en algún extremo que se acerca a la versión de los hechos formulada por el reclamante); del dato de que el mismo reclamante en el trámite de audiencia resalte la coincidencia de la versión policial con la suya propia; disponemos de los suficientes elementos de juicio para pronunciarnos sobre los extremos a que se refiere el artículo 12.2 del Reglamento».

En el mismo sentido en el DCJA 29/2003 se afirma que «si bien en atención a lo dicho, procedería retrotraer las actuaciones al momento anterior al dictado de la propuesta de resolución, para dar vista de todo lo instruido a la reclamante, esta Comisión entiende que tiene los suficientes elementos de juicio para pronunciarse sobre si existe responsabilidad patrimonial de la Administración en los términos fijados en el artículo 12 del Reglamento, y dado que, lo adelantamos ya, nuestro parecer es favorable a la pretensión de la reclamante, procede pronunciarse sobre el fondo del asunto».

4. SUSTANTIVIDAD DEL TRÁMITE

La Comisión se ha preocupado de exigir la necesidad de que el trámite de audiencia tenga su propia sustantividad, afirmando que «esta forma de operar de la Administración, en que se aprovecha un único acto de instrucción para dar cumplimiento, además de a diferentes trámites del procedimiento, al de audiencia previsto en el mencionado artículo 11, debe reputarse, en un principio, irregular» (DCJA 29/2003).

Como aclaró la Comisión en el DCJA 71/2005, en general no es adecuado que se unifiquen en un solo acto distintos trámites (el acuerdo de iniciación, audiencia a los interesados, propuesta de resolución, e incluso consulta a la Comisión), «ya que cada

uno de ellos tiene su específico contenido y finalidad, debiéndose proceder a su evacuación en el momento establecido por la Ley».

De la misma forma que en los supuestos citados en los apartados anteriores, la Comisión ha utilizado el criterio de examinar si se ha causado una indefensión material al interesado a la hora de decidir la necesidad de retroacción de las actuaciones practicadas por el órgano instructor.

Así, en el DCJA 71/2005, se analizaba un supuesto en el que se había acordado simultáneamente la iniciación del procedimiento y la audiencia a los interesados. Ahora bien como no existían actos de instrucción posteriores al mismo y constaban en él los datos en virtud de los cuales habría de dictarse la resolución, la Comisión apreció que «no se han incumplido materialmente las garantías legalmente establecidas para la práctica de la audiencia».

CAPÍTULO IV

RECLAMACIONES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

1. LA DETERMINACIÓN DE LA CUANTÍA DE LA INDEMNIZACIÓN

Por José Ramón Mejías Vicandi

A) Introducción

El régimen de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas tiene su fundamento específico en el art. 106.2 CE que establece que los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Dicho régimen, como sabemos, se encuentra hoy contemplado en los arts. 139 y siguientes de la LRJPAC.

De los diferentes aspectos que configuran el régimen de la responsabilidad patrimonial vamos a centrarnos en el tratamiento que la determinación de la cuantía de la indemnización ha tenido en la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, así como en su antecesor inmediato, la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco.

En este sentido, debe recordarse que el artículo 12 del Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, indica que el dictamen que debe emitir el correspondiente órgano consultivo «debe pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida, y en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

Esto es, una vez constatada la existencia de los diferentes requisitos que dan lugar al nacimiento de la obligación de resarcir una lesión causada por el funcionamiento de los servicios públicos, y acreditados los daños indemnizables, deberá cuantificarse el importe de la reparación.

Las reglas para determinar la cuantía de la indemnización se contienen en el artículo 141 de la LRJPAC, pero, con independencia de los concretos criterios que se utilicen, lo esencial es que la valoración ha de permitir la «reparación integral del daño», principio que deriva del mencionado artículo 106.2 de la CE cuando reconoce el derecho a que los particulares sean «indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos».

La apelación a este principio es constante en la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y así lo ha destacado la Comisión desde sus primeros dictámenes (DDCJA 27/1999 y 69/2000), utilizando dicho criterio rector en orden a la resolución de los diferentes aspectos que en relación con la determinación de los conceptos y las cuantías indemnizatorias se han ido suscitando.

Así, en aplicación de dicho principio, se ha tenido en consideración todo tipo de daño efectivo y evaluable económicamente, tanto los daños emergentes como el lucro cesante, los daños físicos y los morales, y asimismo, en virtud de dicho principio, se ha defendido la actualización de la indemnización.

Ahora bien, junto al reconocimiento de dicho principio la Comisión ha tenido oportunidad también de recordar cuál es su límite: el enriquecimiento injusto (DDCJA 36/2000, 25/2002, 40/2004, 99/2005, entre otros).

Por último, y antes de exponer los diferentes conceptos indemnizables y los criterios para cuantificar la reparación íntegra, sí conviene precisar que en determinadas ocasiones la Comisión, tras declarar la existencia de una responsabilidad patrimonial, se ha remitido a la realización de posteriores actos de trámite a efectos de cuantificar el montante de la indemnización. Esto ha sucedido en supuestos en los que la propuesta de resolución era desestimatoria y no se había practicado, por dicha causa, una instrucción suficiente para determinar el alcance de los daños (por ejemplo, en los casos contemplados en los DDCJA 47/2000, 19/2001, 50/2003 y 76/2003).

B) Conceptos indemnizables

Daños materiales: daño emergente y lucro cesante

Estimamos conveniente diferenciar dos grandes grupos de daños. Por un lado, los denominados materiales, y por otro, los daños físicos y morales, porque cada uno de ellos tiene sus especificidades.

En relación con los primeros, la Comisión ha distinguido, como igualmente lo hace la doctrina y la jurisprudencia, entre el daño emergente y el lucro cesante.

En un principio, la valoración del daño emergente no ha planteado mayores dificultades una vez acreditado el quebranto patrimonial sufrido (sobre el tema del momento de la valoración y la actualización volveremos más adelante).

Así ocurre con los daños sufridos en bienes muebles e inmuebles de los particulares. También con otro tipo de daños patrimoniales (como, por ejemplo, los gastos ocasionados a una empresa a la que se le indujo a creer que resultaba adjudicataria de unas obras, sin que ello fuera así, y que motivó la realización de una serie de gastos, supuesto contemplado en el DCJA 22/2002).

Entre los diversos conceptos que se indemnizan en calidad de daños emergentes resulta de interés detenernos en el tratamiento que han tenido los gastos ocasionados por el uso de los servicios de letrado con motivo de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

En esta materia ha de distinguirse entre los gastos derivados del mantenimiento de un proceso ante los tribunales ordinarios y los gastos originados por la actuación del abogado en la vía administrativa.

En relación con los primeros, la Comisión se ha pronunciado en contra de su resarcimiento por considerar que existe una vía específica para su reparación en el propio ámbito jurisdiccional, como es el caso de la condena en costas. Especialmente destacable es el DCJA 10/2003, por la reseña de jurisprudencia que contiene.

Por el contrario, en relación con los honorarios de letrado por el ejercicio de la acción en vía administrativa, la doctrina de la Comisión ha evolucionado. En un comienzo no se atendía este concepto (DDCJA 57/2000 y 1/2002), al considerarse «que —como así lo reconoce reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y doctrina del Consejo de Estado— este tipo de gastos resultan de realización voluntaria, lo que implica el deber jurídico de soportarlos, no siendo, por tanto, daños en sentido estricto, ni, en consecuencia, indemnizables» (DCJA 1/2002).

Sin embargo, posteriormente —y al hilo de la evolución de la doctrina del Tribunal Supremo sobre este extremo— la Comisión ha reconocido la posibilidad de indemnizarlos. El citado DCJA 10/2003 se pronuncia —si bien *obiter dicta* porque en el asunto tratado los honorarios reclamados eran únicamente los correspondientes a la vía procesal— a favor de su admisión, y ello con la cita de la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2001 que expresamente los diferencia de la siguiente forma: «Distinto es el supuesto de los honorarios profesionales extra-procesales. Esta Sala ya se ha pronunciado en el sentido de que deben ser computados como daño resarcible por la vía de la acción de responsabilidad siempre y cuando resulten acreditados».

Esta línea se ha consolidado en el reciente DCJA 99/2005, en el que se reconocen los honorarios de letrado junto con los del perito que debía determinar el origen y los daños ocasionados en un inmueble con motivo de la ejecución de una obra pública.

La reparación integral abarca también el lucro cesante, si bien en estos casos la dificultad estriba en probar su certeza. Desde sus comienzos la Comisión Jurídica Asesora (así, DDCJA 23/1999 y 36/2000) entendió que cabe indemnizar el lucro cesante siempre que éste sea cierto y real.

En concreto, la Comisión ha señalado (DCJA 84/2001) que el campo de aplicación del lucro cesante viene delimitado por las siguientes notas:

> a) Se excluyen las meras expectativas o ganancias dudosas, puesto que es reiterada la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, que no computa las ganancias dejadas de percibir que sean posibles, pero derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre, cuando las pruebas de las ganancias dejadas de obtener sean dudosas o meramente contingentes (STS de 15 de octubre de 1986-Arz. 5688).
>
> b) Es necesaria una prueba que determine la certeza del lucro cesante, pues tanto en el caso de éste como en el caso del daño emergente, se exige una prueba rigurosa de las ganancias dejadas de obtener, observándose que la indemnización por lucro cesante ha de apreciarse de modo prudente y restrictivo, puesto que no es admisible una mera posibilidad de dejar de obtener unos beneficios (STS de 3/2/1989-Arz 809).

Ahora bien, una vez constatada la realidad de un beneficio dejado de obtener, se ha reconocido el derecho a su percepción. Así, por ejemplo, ha sucedido con diferencias retributivas o indemnizaciones por razón de servicio dejadas de percibir por errores en adjudicación de plazas de funcionarios (DDCJA 47/2003 y 101/2004); o con motivo del cierre temporal de locales o negocios en el curso de investigaciones policiales (DDCJA 48/2002 y 110/2003).

Daños físicos y morales

Un gran número de asuntos conocidos por la Comisión Jurídica Asesora en materia de responsabilidad patrimonial ha tenido por objeto reparar daños físicos corporales causados por el funcionamiento de los diferentes servicios públicos.

Como ha señalado la doctrina, la valoración de los daños físicos constituye una cuestión harto compleja, ya que resulta muy difícil, por no decir imposible, una restitución íntegra, convirtiéndose la indemnización en un medio compensatorio. Por eso, parte de la doctrina insiste en hablar ya no del principio de «reparación integral» sino de una «reparación en equidad».

La Comisión ha sido consciente desde un principio de dicha dificultad y en el DCJA 27/1999 ya precisó que el principio de reparación integral del daño, que man-

tenía toda su virtualidad en relación con los daños patrimoniales, estaba matizado respecto de los daños personales.

Por ello, en orden a hacer efectiva la reparación, la Comisión —al igual que lo hace el Consejo de Estado o el Tribunal Supremo— ha acudido con naturalidad al «Sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación» contenido —en la actualidad—, en el Anexo de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre.

Esta utilización del denominado «sistema de baremos» ha sido consecuencia de la insuficiencia de los criterios específicos establecidos en el artículo 141.2 de la LRJPAC.

Las ventajas prácticas que derivan de la aplicación de dicho sistema son evidentes, pues constituye un referente objetivo e igualitario para analizar la pretensión indemnizatoria. Además, en la práctica, la gran mayoría de las reclamaciones patrimoniales que se deducen por daños físicos vienen soportadas por informes médicos que se ajustan al sistema de baremos, ampliamente extendido en al ámbito civil.

Ahora bien, en cualquier caso, la aplicación de estos baremos debe ser «tomada con valor orientativo, dada su no aplicabilidad al daño corporal dimanante del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos» (por todos, DCJA 93/2004).

La Comisión, en diversos dictámenes, ha tenido también en consideración los daños morales, habiendo afirmado que «conforme al principio de reparación integral que se deduce de lo dispuesto en los artículos 106.2 CE y 139.1 de la LRJPAC, es comúnmente aceptado que la reparación afecta a todos los daños alegados y probados por el perjudicado, esto es, no sólo a los posibles intereses económicos o directamente evaluables, sino que comprende también perjuicios de otra índole, como, por ejemplo, las secuelas o el daño moral o, con carácter más general, el denominado *pretium doloris*. (DDCJA 97/2001, 10/2003 y 44/2003).

En relación con este capítulo de daños morales, las cuestiones que han llamado la atención de la Comisión han sido las relativas a la acreditación y a la valoración de aquéllos.

En relación con el primer extremo, la Comisión ha indicado que el daño cuyo resarcimiento se pretenda debe ser alegado y probado, si bien esta exigencia de prueba puede matizarse y así, en el DCJA 97/2001, respecto de la doctrina de la carga de la prueba, se precisó que no es exigible una concreta actividad probatoria cuando se da una situación de notoriedad. Este criterio se halla también en el supuesto analizado en el DCJA 10/2003, en el que se valoraron los daños morales derivados de una actuación administrativa anulada.

Y en cuanto al segundo extremo, el referente a la valoración, en todos los dictámenes relativos a este tipo de daño se hace referencia a la dificultad que entraña la misma (DDCJA 97/2001, 108/2002, 10/2003 y 44/2003).

Así, el DCJA 44/2003 —en un supuesto de inclusión, por error, del DNI del reclamante en unas diligencias policiales— dejó precisado que «en materia de valoración de daños morales la Comisión estima oportuno recordar el indudable componente subjetivo inherente a su determinación —STS de fecha 19 de julio de 1997—, que afecta de forma directa a dicha valoración. Ello ha justificado la opción jurisprudencial de optar por valoraciones globales realizadas sobre apreciaciones racionales y no matemáticas, al carecerse de parámetros o módulos objetivos de valoración, aun reconociendo, como hace la STS 23 de febrero de 1988 "las dificultades que comporta la conversión de circunstancias complejas y subjetivas" en una suma dineraria».

Por ello, atendiendo siempre a las circunstancias que concurren en los diferentes casos examinados, la Comisión ha apelado a factores de equidad y proporcionalidad para determinar la cuantía (DDCJA 10/2003 y 44/2003).

C) Momento de la valoración de daño y su actualización

Otra de las cuestiones que ha suscitado la determinación de la cuantía de la indemnización es la relativa al momento de la valoración del daño y de la actualización de la cuantía resultante.

De conformidad con lo dispuesto en el art. 141.3 LRJPAC —precepto cuya actual redacción deriva de la modificación operada por la Ley 4/1999— «la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada».

La necesidad de actualizar la indemnización es una manifestación del principio de reparación íntegra, como lo sostuvo la Comisión en uno de sus primeros dictámenes (DCJA 27/1999), en que textualmente señaló que: «Debe advertirse que la cantidad resultante de esa valoración tendrá que ser actualizada en el momento de finalización del procedimiento, con arreglo al índice de precios al consumo. Y ello aunque, en virtud de la disposición transitoria segunda de la Ley 4/99, no sea aplicable al caso la modificación que esta Ley ha introducido en el art. 141.4 de la Ley 30/92; pues tal obligación de actualización es consecuencia de uno de los principios que configuran la estructura normativa esencial del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración: el principio de reparación íntegra del daño (hoy en día matizado respecto de los daños personales, pero que sigue manteniendo toda su vir-

tualidad en relación con los patrimoniales), y que, por ende, debe inspirar la solución de los casos concretos con independencia de que encuentre o no reflejo en una concreta norma de derecho positivo».

O como ha dicho recientemente, «para llegar al cumplimiento del principio de total indemnidad, las cantidades han de considerarse como deudas de valor y tienen que ser actualizadas en el momento de su determinación conforme a lo dispuesto en el artículo 141.3 de la LRJPAC, esto es, con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística» (DDCJA 61/2005 y 99/2005).

Aunque la anterior manifestación ha sido una constante en los pronunciamientos de la Comisión, no obstante ha sido matizada en función de la diferente casuística que se ha presentado.

En este sentido conviene diferenciar el tratamiento que han recibido, por un lado, los daños materiales y, por otro, los daños físicos y morales.

En relación con los daños materiales la Comisión ha aplicado la regla contemplada en el artículo 141.3 de la LRJPAC al contar, habitualmente, con los documentos acreditativos de los daños causados —del quebranto patrimonial sufrido— y la fecha de su producción. Esto es, ha establecido la cuantía indemnizatoria y ha ordenado su actualización (DDCJA 83/2000, 64/2001, 81/2001, 99/2001, 1/2002, 75/2003...).

No obstante, no en todos los casos se ha hecho aplicación de la denominada cláusula de actualización. Esto ha ocurrido en casos de reclamaciones en que se pide una cantidad a tanto alzado, pero no los intereses ni la actualización de la indemnización solicitada (DDCJA 46/1999, 31/2000, 38/2001, 71/2003, 72/2003, 29/2004...), así como en supuestos de terminación convencional (DCJA 77/2001).

En relación con los daños corporales la cuestión ha resultado más problemática y es consecuencia de la utilización del Sistema de baremos al que hemos hecho referencia.

En este sentido conviene recordar que el apartado primero.10 del Anexo de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, indica que, anualmente, con efectos de 1 de enero de cada año, deberán actualizarse las cuantía indemnizatorias fijadas en el Anexo y, en su defecto, quedarán automáticamente actualizadas en el porcentaje del índice general de precios de consumo correspondiente al año natural inmediatamente anterior (este era también el sistema de funcionamiento conforme a la Disposición Adicional Octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, que modificaba la Ley de Uso y Circulación de Vehículos de Motor).

Pues bien, en atención a las previsiones señaladas, dos han sido las técnicas utilizadas por la Comisión para dar respuesta a la actualización de la indemnización.

Por un lado, ha valorado los daños de conformidad con el baremo vigente a la fecha de la producción del accidente o de la consolidación de las secuelas, y al montante obtenido le ha aplicado la actualización de conformidad con el índice de precios al consumo (así en los DDCJA 91/2001, 72/2004, 62/2005, 63/2005, 87/2005, 89/2005, 102/2005...).

Por otro, una vez acreditados los daños corporales, la Comisión ha procedido a fijar la indemnización pero aplicando el Baremo vigente al momento de la determinación de la cuantía. Este modo de operar se plasma en diferentes dictámenes (DDCJA 6/2001, 21/2003, 22/2003, 113/2004, 117/2004...), pero el que fundamenta la adecuación al principio de indemnidad de dicha opción valorativa es el DCJA 93/2004.

En dicho dictamen se hace una lectura finalista del artículo 141.3 de la LRJPAC y se dice, con cita de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que la plena indemnidad del perjuicio causado «puede lograrse de diversos modos, cuales son el abono del interés legal de la suma adeudada desde que se formuló la reclamación en vía previa, la actualización con cualquier índice o cláusula estabilizadores, como los de precios y moneda, o la fijación de una cantidad indemnizatoria en atención al momento en que se resuelve el pleito (STS de 10 de abril de 2000).»

Para añadir que «si bien en nuestro caso, atendido el literal del art. 141.3 LRJAP, la cuantificación del daño por los días de incapacidad temporal debiera realizarse por referencia al año 2002 (ya que la caída se produce el 1 de julio de dicho año), teniendo en cuenta (i) el carácter continuado del daño; (ii) el hecho de que las lesiones por las que se reclama se estabilizaran el día 13 de marzo de 2003 —fecha que, sin embargo, sólo pudo conocerse más tarde— y (iii) que la reclamación para su indemnización no se perfeccionara por la interesada hasta el 25 de mayo de 2004, con base en la doctrina jurisprudencial citada no se observa obstáculo para aceptar —como hace la propuesta de resolución— la cuantificación del daño acudiendo a la cantidad que para los días de baja impeditivos establece la Resolución de 9 de marzo de 2004».

Lo esencial, por tanto, para la Comisión, con independencia de que se utilice cualquiera de las dos técnicas referidas (utilización que vendrá determinada por el concreto caso que se esté analizando —los términos de la reclamación; fecha de la misma; fecha de los perjuicios causados...—), es que se logre el principio de la plena indemnidad, lo cual siempre resulta complejo cuando se trata de valorar económicamente los referidos daños físicos.

D) Criterios correctores

Por último, una referencia a los criterios correctores utilizados por la Comisión en la determinación del *quantum indemnizatorio*, rúbrica con la que nos referimos a la concurrencia de causas (culpas) o a la compatibilidad de las indemnizaciones.

En cuanto a una concurrencia de la culpa del administrado en la producción del resultado dañoso, la misma ha conllevado una reducción de la indemnización, que por regla general, y a falta de otros criterios se ha establecido en un 50% (así, DDCJA 6/2001, 10/2001, 1/2003, 22/2003, 95/2002, 29/2004...).

Por último, una referencia a cómo ha tratado la Comisión la compatibilidad de las indemnizaciones que pueda recibir el perjudicado por diferentes títulos.

En un principio, la indemnización por responsabilidad patrimonial es compatible con otras indemnizaciones que puedan corresponder al perjudicado. Ahora bien, la admisibilidad de la compatibilidad entre la indemnización derivada de la responsabilidad patrimonial de la Administración y la derivada por otro título puede generar una modulación de la cuantía en que se otorgue aquélla, cuando ambas indemnizaciones se funden en unos mismos hechos.

Estas cuestiones relativas a la compatibilidad se han presentado respecto del personal de las Administraciones públicas que con ocasión del ejercicio de sus funciones ha podido sufrir un perjuicio, pues como ha señalado la Comisión «esta circunstancia supone que la petición indemnizatoria habrá de ser analizada en el seno de la específica relación jurídica que une al funcionario con su Administración y sustanciarse en el ámbito de la misma, conforme al régimen propio de ella, dentro —reiteramos— del principio general de indemnizar los daños sufridos por razón del servicio» (por todos, DCJA 38/2000).

Sin embargo, puede que esta relación específica no alcance a reparar en su integridad los daños causados, momento en que puede apelarse al instituto de la responsabilidad patrimonial. En estos supuestos cabe la modulación que hemos mencionado.

Así, por ejemplo, en el caso examinado en el DCJA 10/2001, en que se ejercitaba una reclamación por el fallecimiento de un funcionario, la Comisión, tras el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, minoró la cuantía indemnizatoria en el importe que ya había percibido la beneficiaria, correspondiente al seguro de vida contratado por la Administración, al ser indemnizada por el mismo concepto en ambos supuestos.

2. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS A FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES

Por José Ignacio Landín Escos

El tratamiento singular otorgado a las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños a funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones trae causa de la existencia de un título específico ligado a la relación especial estatutaria entre la Administración Pública y sus funcionarios y se centra fundamentalmente en el ámbito de los daños físicos y morales que son ocasionados en el desarrollo de la actividad funcionarial.

La Comisión ha tenido la oportunidad de examinar diversas reclamaciones de responsabilidad patrimonial instadas por funcionarios públicos ante sus respectivas Administraciones por daños de dicho carácter ocasionados en el ejercicio de sus funciones o cargo.

En el primer Dictamen elaborado en relación con dicha materia (DCJA 37/1999) y en los posteriores Dictámenes emitidos sobre casos similares (DDCJA 38/2000; 99/2000; 16/2001; 31/2001; 35/2001; 76/2001; 3/2002; 4/2002; 24/2002; 2/2003; 11/2003; 18/2004; 50/2004; 78/2005; 100/2005 y 101/2005), la Comisión ha ido elaborando de forma clara los criterios generales que son tenidos en cuenta al analizar las mencionadas reclamaciones de responsabilidad patrimonial en las que el daño alegado se produce en el ámbito de la relación funcionarial con ocasión del desempeño de una función pública.

Como cuestión previa al análisis específico de tales supuestos la Comisión ha examinado aquellos preceptos que se erigen como elementos básicos de la responsabilidad patrimonial.

Como es sabido, el régimen de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, según constante jurisprudencia, tiene su fundamento específico en el art. 106.2 CE que establece que los particulares en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Dada la especificidad del vínculo que une al funcionario con la Administración Pública, la primera cuestión que suscitó a la Comisión la lectura del precepto se centraba en el alcance del término *particulares,* debiendo en consecuencia discernirse si dicha expresión integraba a los funcionarios públicos que sufren un daño o lesión irrogado por la Administración Pública a la que prestan servicios, o si por el contrario, dicho término debe considerarse como excluyente de aquellos, quienes no poseerían a tal efecto la condición de particulares, al ser articulados sus derechos indemnizatorios en tales casos en el ámbito de las normas que configuran su relación jurídica estatutaria.

Sobre dicha cuestión la Comisión ha considerado como criterio general de aplicación que el principio de reparación integral que inspira el instituto de la responsabilidad patrimonial, así como el sometimiento pleno de las Administraciones Públicas a la Ley y el Derecho, sin esferas de impunidad, determinan, conforme al criterio doctrinal y jurisprudencial existente, la necesidad de incluir a los funcionarios públicos en el concepto de particulares, a efectos de posibilitar la protección de sus derechos y el resarcimiento de daños en aquellos aspectos no expresamente considerados indemnizables en la propia legislación sectorial, y siempre que concurran los requisitos exigidos para la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial.

Partiendo de dicha premisa la Comisión ha establecido los siguientes criterios de aplicación en el análisis de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en las que se plantea un resarcimiento por los daños causados a un funcionario por su propia Administración en el desempeño de sus funciones.

A) La relación de sujeción especial como elemento prioritario

La relación de sujeción especial existente entre el reclamante-funcionario y la Administración Pública determina, a juicio de la Comisión, que el análisis del daño sufrido sea examinado en el ámbito de la propia relación funcionarial lo que en un primer estadio aleja tales supuestos de la regulación contenida en los artículos 139 y ss. LRJPAC, donde se contempla la responsabilidad patrimonial de la Administración de carácter extracontractual, es decir cuando no deriva de ningún título específico.

El título de imputación en dichos casos no es el funcionamiento normal o anormal del servicio público, sino la propia relación funcionarial, que debe llevar a la Administración a resarcir al funcionario de los daños y perjuicios ocasionados por el cumplimiento de sus deberes profesionales que no se deban a su culpa o negligencia; obligación que hunde sus raíces en el principio de indemnidad que rige en materia de funcionarios públicos y que la constante doctrina enuncia de la forma siguiente «quien sufra un daño por causa de su actuación pública o con ocasión de ella, sin mediar dolo y negligencia de su parte, debe ser resarcido por causa que se localiza en la propia concepción y efectos del ejercicio de la función pública».

Esta circunstancia supone que la petición indemnizatoria habrá de ser analizada en el seno de la específica relación jurídica que une al funcionario con su Administración y sustanciarse en el ámbito de la misma, conforme al régimen propio de ella, dentro del principio general de indemnizar los daños sufridos por razón del servicio.

B) La aplicación subsidiaria del régimen general

El régimen general sólo se aplicará mediando título específico a falta de una regulación especial o, aún existiendo ésta, cuando su aplicación no repare los daños causa-

dos, siempre que concurran los requisitos exigidos para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial.

En consecuencia no se descarta a priori la aplicabilidad del régimen de responsabilidad patrimonial que queda condicionada a la ausencia de una regulación específica o, si estuviera establecida, a la inexistencia de una verdadera reparación de los daños, atendida su singular naturaleza.

En este sentido es de interés señalar el DCJA 18/2004 en el que se analizan los daños sufridos por una funcionaria de la UPV debido al mal estado de las escaleras de acceso al edificio de la Universidad en Leioa.

Reconociendo la existencia del criterio general mantenido en sus dictámenes, la Comisión introduce como elemento de análisis, en línea con lo ya apuntado en su DCJA 35/2001, el incumplimiento culpable de las obligaciones del empleador, existiendo determinadas circunstancias que pueden hacer entrar en juego la doctrina de la culpa relevante como posible causa que justifica la yuxtaposición de regímenes legales.

En este sentido la Comisión parte de la existencia de un daño personal grave con una apreciable limitación de facultades en la persona afectada, siendo en todo caso requisito necesario la concurrencia de una culpa civil en sentido amplio, aspecto este que queda suficientemente contrastado en el expediente

La aplicación práctica de los mencionados criterios se ha llevado a cabo a través de los referidos dictámenes en los que se analizan situaciones diversas siendo elemento común a todas ellas el daño sufrido por un funcionario público en el desempeño de sus funciones.

A continuación se incluye una breve referencia a los casos dictaminados agrupándolos en función del tratamiento otorgado por la Comisión a cada uno de ellos:

I) Casos en los que se desestima la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública sobre la base de la existencia de una relación de sujeción especial que da cobertura suficiente al daño

DCJA 37/1999

Se analizan las lesiones sufridas por un agente de la Ertzaintza durante la realización de un curso en la Academia de la Policía Vasca como consecuencia del lanzamiento por uno de los instructores de un cóctel incendiario que rebotó contra una pared.

DCJA 38/2000

Se analizan las lesiones sufridas por un agente de la Ertzaintza mientras realizaba sus funciones habituales de vigilancia en el Palacio de Justicia de Bara-

caldo como consecuencia de la rotura de una loseta del suelo flotante de la Sala de Declaraciones.

DCJA 99/2000

Se analizan las lesiones sufridas por un agente de la Ertzaintza mientras realizaba labores de seguridad ciudadana.

DCJA 16/2001

Se analizan las lesiones sufridas por el Portero Mayor de la Facultad de Informática del Campus de Donostia-San Sebastián durante el ejercicio de sus funciones.

DCJA 31/2001

Se analizan las lesiones sufridas por una agente de la Ertzaintza durante la realización de una operación antidisturbios como consecuencia del disparo involuntario de una pelota de goma realizado por un compañero en el interior de la furgoneta policial.

DCJA 35/2001

Se analizan las lesiones sufridas por un agente de la Ertzaintza mientras realizaba unas prácticas de artes marciales.

DDCJA 76/2001, 3/2002 y 4/2002

Se analizan los daños sufridos por funcionarios de los Servicios Jurídicos del Departamento de Vicepresidencia como consecuencia de la incorrecta organización del servicio donde desarrollaban sus funciones.

DCJA 24/2002

Se analizan las lesiones sufridas por una agente de la Ertzaintza como consecuencia de una caída sufrida en la Comisaría en la que prestaba sus servicios.

DCJA 2/2003

Se analizan las lesiones sufridas por una agente de la Ertzaintza como consecuencia de una caída sufrida en la Comisaría en la que prestaba sus servicios.

DCJA 11/2003

Se analizan los daños sufridos por un funcionario público por los haberes no percibidos correspondientes al puesto de trabajo que desempeñaba.

DCJA 50/2004

Se analizan las lesiones sufridas por un agente de la Ertzaintza como consecuencia de la caída desde la furgoneta policial.

DDCJA 78/2005, 100/2005 y 101/2005

Se analizan los daños sufridos por agentes de la Ertzaintza como consecuencia del trato recibido por parte de sus superiores.

Los mencionados Dictámenes reúnen un elemento adicional de interés en cuanto la Comisión analiza la figura del *mobbing* como elemento relevante en la producción del daño.

II) Casos en los que se estima la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública aún existiendo una relación de sujeción especia

DCJA 18/2004

Se analizan los daños sufridos por una funcionaria de la UPV debido al mal estado de las escaleras de acceso al edificio de la Universidad en Leioa.

CAPÍTULO V

LOS LÍMITES DE LA REVISIÓN DE OFICIO

Por Iñaki Beitia Ruiz de Arbulo

1. CONSIDERACIONES GENERALES

La Comisión, en relación a la facultad administrativa de revisión de oficio de sus propios actos, manifestación de la autotutela decisoria que ostentan las Administraciones, ha mantenido una línea interpretativa claramente orientada a extremar el rigor en la apreciación de las causas de nulidad de pleno derecho.

Ciertamente, la consecución de un fin, por muy legítimo que sea, como lo es el sometimiento de la Administración al principio de legalidad, no puede hacerse con desconocimiento de las reglas previstas en la Ley precisamente para llevar a cabo esa tarea, haciendo intercambiables los distintos procedimientos, el de revisión de oficio (artículo 102 LRJPAC) o la declaración de lesividad previa a su impugnación ante los Tribunales (artículo 103 LRJPAC), cuando ambos cauces responden a supuestos distintos, sin que el de la revisión de oficio pueda quedar a la subjetiva apreciación de cada Administración sino que ha de estar condicionado a la efectiva concurrencia objetiva de los presupuestos habilitantes.

Esa tarea, ha dicho, debe estar presidida por una especial moderación y cautela, habiendo descartado que se puedan admitir interpretaciones extensivas ni su aplicación a supuestos de hecho dudosos.

Esta línea hermenéutica se reflejó muy tempranamente en sus primeros Dictámenes en materia de revisión de oficio (DDCJA n.º 23 a 27/2000) y ha continuado desde entonces sin modulaciones de ningún tipo.

Como ha dejado constancia es ésta una facultad excepcional que quiebra la cosa juzgada y con ella la seguridad jurídica y que está reservada a supuestos de quebrantamiento del Derecho extraordinariamente graves, ante los cuales la seguridad jurídica

debe ceder por resultar de todo punto inadmisible su presencia en el Ordenamiento. Y, por lo tanto, estamos ante una facultad cuyo ejercicio debe ser objeto de un control riguroso, uno de cuyos cauces es la interpretación restrictiva de las causas que, según la Ley, permiten su ejercicio (causas de nulidad de pleno derecho), a fin de que la misma no se extienda a supuestos de infracción de la Ley que, aún siendo graves e, incluso, notorios, no constituyan una de esas ilicitudes clamorosas cuya subsistencia se siente por la comunidad jurídica como intolerable.

La regla general en materia de invalidez de los actos administrativos sigue siendo la anulabilidad y así se encuentra enunciada en el artículo 63 LRJPAC, mientras que la nulidad absoluta es la excepción, que sólo se produce cuando concurre alguno de los tasados supuestos del artículo 62.1 LRJPAC, los cuales, en atención a ese carácter excepcional, deben ser objeto de interpretación aquilatada, con apreciación de todas las circunstancias de cada caso, de modo que sólo las infracciones más graves determinen la nulidad de pleno derecho de los actos que incurran en las mismas.

Esa exégesis limitativa encuentra más sentido aún, ha razonado, ante la modificación introducida por la Ley 4/1999, la cual elimina la posibilidad que la Administración tenía bajo el régimen jurídico anterior de revisar de oficio los actos que, sin ser nulos de pleno derecho, incurriesen en una violación grave de la legalidad. Es obvio que el legislador ha pretendido limitar la revisión de oficio a lo muy grave, a las nulidades de pleno derecho, por lo que, para respetar la nueva situación legal, resulta necesario evitar que la interpretación extensiva de estas últimas permita a la Administración recuperar el terreno que ha perdido para su potestad revisora.

2. LOS CONDICIONANTES DE SU FUNCIÓN CONSULTIVA

Antes de emprender esa compleja labor hermenéutica la Comisión ha dejado precisado cuáles son los límites de su función consultiva.

En primer lugar ha advertido que no puede alterar de forma radical el fundamento de la revisión. En el DCJA 23/2001 vino a expresar el fundamento de esa autorestricción, «no sólo porque no le corresponde aportar otros motivos ni suplir a la Administración activa en la determinación de las razones para llevar a cabo la revisión emprendida, sino sobre todo, y de forma muy destacada, porque de hacerlo, quebrantaría el derecho de defensa de la interesada, que no habría podido alegar ni presentar los documentos y justificaciones que estimare pertinentes».

En ese sentido, aunque sea obvio decirlo, cuando la Administración no fundamenta la revisión en las causas de nulidad del artículo 62.1 LRJPAC, el expediente revisorio se enfrenta a un obstáculo insalvable que conducirá a su fracaso.

Desde luego, como sucedió en el DCJA 84/2005 «no puede admitirse que con el único sustento de la aplicación del artículo 64 LRJPAC —que precisamente prescribe la con-

servación de aquellos actos de un procedimiento que en todo o en parte sean independientes del anulado, a los que, por tanto, no afecta el vicio—, pueda llegarse al resultado contrario, esto es, a anular de oficio un acto declarativo de derechos como el que nos ocupa».

Debe garantizar, pues, que el procedimiento se desarrolle ofreciendo la máxima protección de los posibles derechos o intereses afectados por la sanción de ineficacia del acto objeto de la misma.

En segundo lugar, el otro elemento a tener en cuenta es que la Administración podría considerar de forma válida y razonable que el acto que se propone revisar se encuentra aquejado de varios vicios de nulidad de pleno derecho.

En su DCJA 71/2005 dejó apuntado que cuando se invocan dos o más motivos, cada uno de ellos debe ser objeto de un específico examen, en la medida en que operan como causas autónomas para la revisión.

Ahora bien, no es preciso que la Comisión agote su examen puesto que es suficiente con que aprecie la concurrencia de una causa, habiendo precisado que el orden a seguir para someter al acto al correspondiente escrutinio es el que se deriva del orden en el que figuran en el artículo 62.1 LRJPAC «en el que está implícito, dentro del minimum de gravedad inherente a todas ellas, un rango de mayor o menor desvalor».

3. LAS CAUSAS DE REVISIÓN

Entrando a conocer sobre las causas que relaciona el artículo 62.1 LRJPAC, hasta la fecha, si bien no han sido muchos los expedientes, mostrando las Administraciones cierta contención, el examen de la Comisión ha abarcado prácticamente todas las causas de nulidad de los actos administrativos, quedando inédita sólo una, la prevista en la letra a) «los que lesionen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional».

Para acercarnos a su doctrina, en atención a la frecuencia de los supuestos que le han sido presentados y a las características de los procedimientos dictaminados, distinguiremos:

Los requisitos esenciales

De todas las causas relacionadas en el artículo 62.1 LRJPAC, la que más ha ocupado su atención ha sido, sin duda, la consignada en la letra f) «los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los que se adquieren facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición».

Las razones son comprensibles: de un lado, se debe a la imprecisa delimitación del supuesto de hecho, que por fuerza tuvo que ser descrito de forma sintética por el legislador para abrigar los distintos contenidos de los actos y sus diferentes manifestaciones, heterogeneidad natural a la complejidad de la actividad administrativa y a su creciente expansión a numerosos ámbitos y sectores; de otro lado, a cierta proclividad a incluir en tal letra a casos que antes de la reforma de la Ley 4/1999 lo tenían en la revisión de oficio de los actos anulables, tendencia natural de las Administraciones para no ver coartada la utilización de una técnica de una eficacia y economía innegables.

A la hora de ponderar la concurrencia de la causa se ha esforzado por circunscribir su aplicación a sus exactos términos, pues lo contrario podría provocar —dada su potencial *vis* expansiva—, una desnaturalización del entero régimen de nulidad de los actos administrativos y con el mismo un uso desmedido de la facultad revisora de la Administración.

De este modo, la Comisión ha mantenido que «para entender concurrente el vicio recogido en el artículo 62.1 apartado f) no basta con que el acto sea contrario al ordenamiento jurídico, pues si así se sostuviera se estaría produciendo un improcedente vaciamiento de los supuestos de nulidad relativa, que quedarían inmediatamente subsumidos en el citado apartado. El mencionado precepto exige algo más, pues no basta con que el acto sea ilegal, sino que además debe provocar que en su virtud el interesado adquiera facultades o derechos «cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición». A través de esta última previsión el legislador ha querido acotar este supuesto de nulidad radical a aquellos casos extremos en los que, no simplemente se discuta sobre la eventual ilegalidad de un acto administrativo, sino que además constituyan casos graves y notorios de falta del presupuesto indispensable para adquirir lo que el acto improcedente le reconoció u otorgó». (DDCJA 23 y 24/2001).

Consecuentemente, una vez constatada la infracción y la ausencia de un requisito para la adquisición de una facultad o derecho, la esencialidad requerida le ha obligado a determinar cuál es el alcance del requisito omitido, pues ha de tratarse de un presupuesto indispensable —o trayendo a sus dictámenes expresiones utilizadas por otros órganos consultivos es preciso que estemos ante un «presupuesto básico exigible para que pueda dictarse el acto» o «relativo a la estructura definitoria del acto»—, y el rango de la contravención del ordenamiento jurídico, ya que ha de resolverse que se ha producido un caso grave y notorio de incumplimiento.

Con arreglo a ese esquema, en un repaso sobre el contenido de sus dictámenes se aprecia cierta coincidencia en la temática de los asuntos y una coherente postura en su resolución, pudiendo delimitarse dos grandes epígrafes.

Los dictámenes favorables a la revisión han sido emitidos en asuntos que versaban sobre actos de matriculación y en los que se dilucidaba la permanencia en la Uni-

versidad (DDCJA 23 y 24/2000, 26 y 27/2000 y 46/2000), habiendo estimado que los requisitos académicos para seguir cursando estudios constituyen requisitos esenciales. En el mismo sentido DCJA 43/2002, cuya peculiaridad estriba en ser el único caso en que se suscitó asimismo la procedencia de una indemnización en favor de la interesada.

La mayoría de los dictámenes desfavorables han recaído en asuntos que pueden encuadrarse en el rótulo «régimen funcionarial». En ellos se han enjuiciado actos de consolidación de grado (DCJA 23/2001), de reconocimiento de una garantía retributiva (DCJA 39/2001), de abono de diferencias retributivas (DDCJA 24 y 25/2001) o de atribución de quinquenios por méritos docentes (DDCJA 95 a 99), sin que llegara a apreciar la existencia de un vicio de nulidad radical, en síntesis, porque los actos no comportaban la obtención de un resultado radicalmente contrario a la Ley ni alteraban sustancialmente la finalidad perseguida por la misma.

Además de en esa materia, la revisión de sendas concesiones de explotación de recursos mineros también fueron informadas desfavorablemente, DDCJA 62/2004 y 52/2005, ya que la titularidad de los terrenos no constituye un requisito para la explotación de los recursos de la sección C) ni puede entenderse presupuesto indispensable en cuanto a los recursos de la sección A).

De igual forma consideró en el DCJA 19/2003 que no procedía declarar la nulidad de pleno derecho de un acto de convalidación de una asignatura cuando se cursaron estudios de la materia.

La omisión total y absoluta del procedimiento

También la causa prevista en la letra e) del artículo 62.1 LRJPAC ha requerido de la Comisión una mayor atención, a fin de dilucidar si son subsumibles en este supuesto los casos que le han sido planteados.

En general, cabe incardinar en la misma, la omisión de todo el procedimiento, la elección de un procedimiento equivocado —la Administración ha de actuar precisamente a través del procedimiento legalmente establecido— o la omisión de sus trámites esenciales.

El primer supuesto no plantea especiales dificultades, se trata de aquellos supuestos en los que se dicta el acto de plano y sin procedimiento alguno.

En lo que se refiere al segundo, si bien es cierto que la Administración ha de sujetarse a los cauces procedimentales previstos por la legislación para cada caso, sólo cuando exista un desajuste notorio y grave, por un defecto en la calificación, entre el contenido proyectado del acto y el procedimiento que debe seguirse para su dictado, que conlleve una omisión global y flagrante de los trámites fundamentales a los que

debería haberse ajustado, cabría entender que ese error provoca la nulidad de pleno derecho del acto.

En cuanto al último supuesto, con un criterio coincidente con el utilizado por una doctrina jurisprudencial, la Comisión ha declarado que la omisión total y absoluta de procedimiento no puede identificarse con la ausencia de todo trámite, pues ello equivaldría a convertir la causa de nulidad considerada en un *flatus vocis*. La expresión ha de ir referida a la omisión de trámites esenciales sin los que el procedimiento sencillamente no es reconocible como tal (STS de 15 de febrero de 1988-Ar. 1142 y STS de 23 de mayo de 1990-Ar. 4729).

Tendrían esa consideración aquellos que deben practicarse de forma inexcusable para preparar y adoptar la resolución y que son decisivos para la regular y apropiada formación de la voluntad del órgano administrativo.

Volviendo a la actividad de la Comisión, ha considerado en el DCJA 71/2005 que se producía la citada contravención cuando se ha ocupado de analizar la decisión de una Administración de celebrar contratos laborales indefinidos sin mediar un proceso selectivo de carácter público y concurrencial, por la gravedad de la omisión misma y el patente sacrificio de principios del máximo rango jurídico «pues los trámites que se han obviado son, precisamente, los que garantizan que el acceso a los cargos y funciones públicas se produzca en condiciones de igualdad, tal y como determina el artículo 23.2 CE y con ello que se haga efectiva la vinculación de los poderes públicos a ese derecho fundamental dando cumplimiento, así, a lo dispuesto en el artículo 53.1 CE».

Por el contrario, ha descartado que exista una infracción radical del procedimiento al procederse a la modificación de la delimitación de una unidad de ejecución de un Plan General de Ordenación Urbana, DCJA 83/2005, cuando se ha seguido el procedimiento legalmente establecido para ello, previsto en el artículo 118 LS 76 y artículo 38.2 RGU, que es el que ha de regir el modo de operar de la Administración cuando pretende lograr ese propósito, encontrándose formalmente motivada y justificada y habiendo sido informada favorablemente por los servicios municipales competentes.

Las restantes causas de nulidad

En este repaso de la doctrina de la Comisión acerca de las causas de nulidad es de ver que ha analizado en un caso el supuesto genérico de la letra g) «cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición de rango legal» del artículo 62.1 LRJPAC.

En su DCJA 63/2000 además de sostener la vigencia de la línea restrictiva general, aún cuando se trata de supuestos a los que el legislador les ha querido atribuir espe-

cíficamente esa calificación, lo que habrá hecho, cabalmente, para salvaguardar los valores esenciales o fundamentales de la ordenación, entendía que las causas de nulidad de pleno derecho previstas en una «Ley sectorial, deben considerarse integradas en el contexto de las causas de nulidad establecidas en la Ley 30/1992, buscando al aplicarlas que el supuesto presente una gravedad equivalente a estas últimas, es decir, que manifieste una antijuridicidad palpable e inadmisible».

En concreto fue objeto de su interpretación la redacción del actual artículo 22 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, para concluir, conforme a ese criterio interpretativo, que ante la concurrencia de una prohibición para contratar por razón de incompatibilidad, hay que entender tal causa en sentido material, esto es, que su concurrencia se produce cuando lo realizado por la persona es una actividad para la que es incompatible según la Ley, excluyendo del ámbito de la nulidad de pleno derecho los vicios relativos a la forma o el procedimiento.

Dentro de la variada tipología de los actos de contenido imposible, letra c) del artículo 62.1 LRJPAC, tuvo ocasión de enjuiciar en el DCJA 68/2005 un acto aquejado de imposibilidad jurídica, señalando que está lejos de equivaler a ilegalidad, pero «la desafectación del bien demanial constituye un presupuesto de su enajenación cuya falta lleva a apreciar la existencia de una imposibilidad de tal gravedad que puede ser incardinada sin violencia en el referido apartado».

También la letra d) del artículo 62.1 LRJPAC fue invocada en un caso, DCJA 98/2005, apreciando la Comisión de forma coincidente con la entidad consultante que el acto traía causa de un hecho ilícito previo que lo había viciado de forma irrecuperable. El acto de declaración de apto en las pruebas de acreditación de perfil lingüístico no era en sí mismo constitutivo de delito pero en su elaboración había sido decisivamente determinante la concurrencia de un delito de falsedad en documento público. La Sentencia penal había determinado como hechos probados que la persona en favor de la que se había reconocido el aprobado no había participado en las pruebas.

Por último, a punto de finalizar el año, ha abordado la exégesis de la letra b) («los dictados por órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio») del artículo 62.1 LRJPAC.

Respecto a este vicio la Comisión recordó en su DCJA 104/2005 que la competencia constituye presupuesto esencial para poder actuar válidamente, por ello la «competencia debe ser el primero de los requisitos que debe cumplir un acto administrativo en la medida en que el principio de irrenunciabilidad de la misma, enunciado por el artículo 12 de la Ley 30/1992, exige que ésta se ejerza por los órganos que la tengan atribuida, y como esa atribución tiene que ser efecto de una declaración normativa ninguna autoridad administrativa puede realizar un acto válido en virtud de poderes que ella misma se haya dado, (STS de 24 de enero de 1981-Ar 22) llegando incluso a ser apreciada de oficio por los Tribunales (STS de 12 de marzo de 1993-Ar. 1680)».

Específicamente, en lo que se refiere a la redacción del precepto, señaló que la misma es clara en el sentido de que para que la causa de nulidad concurra es necesario que la incompetencia sea material o territorial y no jerárquica. Además la norma legal exige un *plus,* pues no será suficiente con que concurra la eventual incompetencia por razón de la materia para que pueda considerarse existente un vicio de nulidad radical, sino que además será preciso que se trate de una «manifiesta incompetencia».

Con esos premisas informó favorablemente la revisión de un acto del Presidente de una Mancomunidad dictado en ejercicio de competencias que correspondían a la Junta General de la misma, porque no existe relación jerárquica entre ambos órganos (al igual que no la hay entre el Alcalde y el Pleno de las Corporaciones Locales) y porque supone una contravención expresa y grave de los Estatutos por los que la Mancomunidad se rige, habiendo dispuesto un órgano unipersonal, el Presidente, de las facultades de un órgano pluripersonal, la Junta General, impidiendo la intervención de las entidades municipales afectadas que son las representadas en éste órgano.

4. CONCLUSIÓN

La Comisión, ejerciendo la labor encomendada por su Ley de creación [artículo 3.1 g) de la Ley 9/2004] en consonancia con la preceptiva intervención de un órgano de sus características establecida por la LRJPAC en el procedimiento revisorio (artículo 102 LRJPAC), ha tenido ocasión de solventar los distintos problemas de interpretación y aplicación que suscitan las causas de nulidad de pleno derecho relacionadas en el artículo 62.1 LRJPAC.

Se puede decir, en definitiva, que ha pretendido depurar mediante esta vía, en atención a sus especiales características, solamente las graves y notorias deficiencias que afectan a determinados actos, en cuanto al órgano, el modo de producción, su contenido o los requisitos para su adopción, ejerciendo una labor de control muy minuciosa y ajustada a las circunstancias del caso.

ANEXOS

LEY 9/2004, DE 24 DE NOVIEMBRE, DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI

(BOPV n.º 238, de 15 de diciembre de 2004)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La constante producción de normas reglamentarias y actos administrativos en todos los sectores de la vida social y económica es una nota característica de los sistemas políticos contemporáneos. Así, mediante una ingente actividad, los poderes públicos persiguen los objetivos que marca la sociedad a través de sus representantes y atienden las demandas que les dirigen los ciudadanos y ciudadanas.

Es también una exigencia de los sistemas democráticos de nuestros días que la acción pública se sujete rigurosamente a los principios y reglas que integran el ordenamiento jurídico. No sólo para hacer efectiva la voluntad general que expresa la legalidad vigente, sino también para que sean respetados los derechos e intereses legítimos de cada ciudadano y ciudadana y se logre la máxima eficacia en la actuación de los poderes públicos.

Por estos motivos, para dar efectividad plena a los principios institucionales y normativos que definen al Estado de derecho, es preciso que el procedimiento de producción de los actos y normas administrativas cuente con la asistencia y el asesoramiento jurídico constantes de órganos especializados, tanto en su preparación y redacción como en su aprobación.

En particular, la legislación vigente ha determinado que algunas de las normas más relevantes del ordenamiento y los actos que puedan alterar de manera más intensa situaciones o relaciones jurídicas consolidadas se sometan a una reflexión jurídica final a partir del dictamen de un órgano consultivo específicamente concebido y configurado para tal tarea. Es decir, un órgano distinto y diferenciado de los servicios jurídicos que asisten directamente a la Administración activa en el procedimiento de elaboración o producción de normas y actos, que actúe de forma colegiada y cuyos

miembros cuenten con una contrastada cualificación técnica y larga experiencia en los asuntos que han de conocer.

Atendiendo a esa necesidad institucional en aras de la legalidad objetiva y de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos y ciudadanas, esta Ley regula el órgano colegiado superior consultivo de la Comunidad Autónoma del País Vasco, al que se encomienda el ejercicio de la función consultiva en su ámbito competencial. Para ello toma como modelo el establecido inicialmente por el Decreto 187/1999, de 13 de abril, por el que se creó la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco, la cual, como advirtió la exposición de motivos de dicho decreto, nació con una vocación de provisionalidad a la espera de que una norma con rango de Ley, como la presente, estableciera de manera definitiva la organización de la función consultiva a la vista de la experiencia que deparara su funcionamiento.

Desde entonces hasta ahora, la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco ha desplegado una importante actividad que ha cumplido satisfactoriamente los fines que el ordenamiento asigna a los órganos consultivos. Y lo ha hecho con la autonomía, objetividad, imparcialidad y calidad técnica que precisamente han de reunir esos órganos.

La experiencia avala, por lo tanto, la idoneidad de una organización consultiva que combina su integración formal en los servicios jurídicos de la Administración activa con un estatuto personal de sus miembros que les proporciona inamovilidad, estabilidad y continuidad en el ejercicio de la función y un procedimiento de consulta y emisión de los dictámenes riguroso y formal. Combinación que pone a salvo su necesaria autonomía funcional ya que, pese a su adscripción orgánica, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi no se integra en la línea jerárquica ni está sometida a ningún tipo de dirección o dependencia en el ejercicio de su misión.

Ahora bien, la experiencia ha revelado igualmente la conveniencia de afianzar algunos aspectos de importancia que afectan al ámbito de actuación del órgano consultivo, del que estaban excluidos los órganos y entidades que integran la Administración local; al elenco de asuntos que han de ser objeto de consulta; a los requisitos para el acceso a la condición de vocal, a la duración de su mandato y a otros aspectos relevantes de su estatuto personal, como el cese y suspensión, los derechos económicos y las incompatibilidades. También se ha hecho preciso modificar algunos aspectos de su funcionamiento interno para ampliar la capacidad de actuación de la comisión y agilizar su actividad. Igualmente, se han introducido cambios de interés en el procedimiento de consulta. Y todo ello, con la exclusiva finalidad de afianzar la autonomía, objetividad y cualificación de la comisión en el ejercicio de su función.

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Configuración.

1. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi es el órgano colegiado superior consultivo de las administraciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi incluidas en su ámbito de actuación.

2. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi ejerce la función consultiva con plena autonomía jerárquica y funcional, en garantía de su objetividad e imparcialidad.

3. Los asuntos dictaminados por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi no se someten a informe de ningún otro órgano.

4. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi se adscribe, sin integrarse en la estructura jerárquica de la Administración, al órgano del que dependan los servicios jurídicos centrales del Gobierno Vasco.

Artículo 2. Ámbito de actuación.

1. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi ejerce su función consultiva respecto de la actividad de los órganos y entes integrados en las siguientes administraciones:

a) Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
b) Administración local.
c) Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.
d) Las demás entidades públicas con personalidad jurídica propia vinculadas a las anteriores o dependientes de ellas.

2. Queda excluida del ámbito de actuación de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi la actividad de las instituciones forales de los territorios históricos.

Artículo 3. Competencia.

1. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi debe ser consultada en los asuntos siguientes:

a) Anteproyectos de Ley cualquiera que sea la materia y objeto de los mismos, excepto los siguientes, que sólo se someten a su informe si lo requiere la titular o el titular del departamento competente en materia de hacienda:
   – Los que establecen la metodología de distribución de recursos y de determinación de las aportaciones de las diputaciones forales a la financiación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

– Los de aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma, concesión de créditos adicionales, variación de las condiciones de los créditos de compromiso y liquidación de los Presupuestos.

b) Proyectos de decretos legislativos.
c) Proyectos de disposiciones reglamentarias que se dicten por el Gobierno Vasco en desarrollo o ejecución de leyes del Parlamento.
d) Proyectos de disposiciones reglamentarias que se dicten por el Gobierno Vasco en ejercicio de las competencias autonómicas de desarrollo de la legislación estatal.
e) Proyectos de disposiciones reglamentarias del Gobierno Vasco que desarrollen o apliquen reglamentos o directivas de la Unión Europea.
f) Conflictos en defensa de la autonomía local planteados por las instituciones interesadas en los términos previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
g) Revisión de oficio de los actos y disposiciones administrativas de acuerdo con la legislación relativa al régimen jurídico de las administraciones públicas y al procedimiento administrativo común.
h) Recursos administrativos extraordinarios de revisión.
i) Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos de acuerdo con la legislación sobre contratación de las administraciones públicas y de régimen local.
j) Nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas, cualquiera que sea su objeto, en los casos en que así lo exijan las normas de aplicación.
k) Reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial de las administraciones incluidas en el ámbito de actuación de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 6.000 euros.
l) Asuntos relativos a la composición, organización, competencia y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
m) Alteración de los términos municipales, cuando afecte a más de un territorio histórico.
n) Cualquier otro asunto de la competencia de las administraciones incluidas en el ámbito de aplicación de esta Ley para el que, en virtud de normas con rango o fuerza de Ley, sea preceptiva la intervención de la Administración consultiva.

2. La comisión dirigirá a la Administración activa, siempre que lo considere oportuno y en atención a los problemas que vaya detectando en el ejercicio de su función consultiva, las sugerencias y propuestas de actuación que estime convenientes.

3. La comisión elabora y hace pública una memoria anual de sus actividades y de la doctrina contenida en los dictámenes emitidos.

Artículo 4. Principios de actuación.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi vela por que la actuación administrativa se ajuste a la Ley y al Derecho, apreciando la acomodación al ordenamiento jurídico de los proyectos de normas y actos que se sometan a su dictamen.

Artículo 5. Deber de colaborar.

Los órganos de las administraciones de la Comunidad Autónoma y de las demás entidades contempladas en el artículo 2.1 deben prestar la colaboración que la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi les solicite para el eficaz ejercicio de la función consultiva.

CAPÍTULO II
COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO

SECCIÓN 1.ª
COMPOSICIÓN

Artículo 6. Composición.

1. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi está compuesta por diez miembros. No obstante, en función del número de asuntos y de las necesidades que se aprecien en cada momento, el reglamento de organización y funcionamiento podrá ampliar o reducir el número de vocales.

2. La presidencia y la vicepresidencia de la comisión la ocupan, respectivamente, las titulares o los titulares de los órganos que tengan asignada la jefatura de los servicios jurídicos centrales del Gobierno Vasco y la competencia sobre el control normativo atribuida a éstos.

3. Los vocales y las vocales se nombran de entre quienes, teniendo la licenciatura o el doctorado en Derecho, cuenten con acreditada competencia profesional en las materias que ha de conocer la comisión y, además, sean funcionarios o funcionarias de carrera con más de diez años de antigüedad en los cuerpos superiores de cualquiera de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, o pertenezcan a los cuerpos docentes universitarios que presten servicios en la Universidad del País Vasco, con al menos cinco años de antigüedad en los mismos.

4. La comisión tiene un secretario o secretaria que se nombra por el presidente o presidenta a través del procedimiento de libre designación entre funcionarios y funcionarias de carrera de los cuerpos superiores de cualquiera de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma, con licenciatura o doctorado en Derecho y con, al menos, diez años de antigüedad en los citados cuerpos de cualquier administración pública.

Artículo 7. Estatuto personal de las vocales y los vocales.

1. Las vocales y los vocales son inamovibles.

2. Se nombran por el Gobierno Vasco mediante decreto acordado en Consejo de Gobierno a propuesta motivada de la miembro o el miembro del mismo a cuyo departamento estén adscritos los servicios jurídicos centrales. El decreto de nombramiento se publica en el Boletín Oficial del País Vasco.

3. El mandato de las vocales y los vocales tiene una duración de seis años contados a partir del mismo día de su toma de posesión, que se efectúa, una vez publicado su nombramiento, ante el presidente o presidenta y el secretario o secretaria de la comisión. Las vocales y los vocales pueden volver a ser nombrados por períodos sucesivos de la misma duración.

4. Las vacantes de vocales producidas antes de la terminación de su mandato se cubren mediante el nombramiento de otra u otras personas idóneas. Dicho nombramiento abre un nuevo mandato y se formaliza y perfecciona en los términos y con los efectos previstos en este artículo.

5. El nombramiento como vocal da lugar a la declaración de la situación administrativa de servicios especiales en el cuerpo de origen.

6. Las vocales y los vocales son remunerados mediante una única retribución y por un solo concepto. Su devengo y actualización, así como el resarcimiento de cuantos gastos se vean obligados a realizar por razón del servicio o por traslado de residencia, se realizan en las mismas condiciones que rigen para los altos cargos de la Administración.

7. Las vocales y los vocales de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi están sujetos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 32/1983, de 20 de diciembre, de Incompatibilidades por el Ejercicio de Funciones Públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Artículo 8. Cese, suspensión y suplencia de las vocales y los vocales.

1. Las vocales y los vocales sólo cesan en su cargo por las causas y con los requisitos establecidos en esta Ley.

2. Son causas de cese las siguientes:
a) Fallecimiento.
b) Expiración del mandato.
c) Renuncia formalizada por escrito.
d) Pérdida de la condición funcionarial.
e) Incompatibilidad apreciada por la mayoría absoluta de la comisión en pleno.
f) Incumplimiento grave de las funciones establecidas en el artículo 10 a), b), c) y e) y de los deberes de abstención y sigilo del artículo 11. Esta circunstancia deberá ser apreciada por la mayoría absoluta de la comisión en pleno previa audiencia al interesado o interesada.

g) Incapacitación declarada en sentencia firme.
h) Condena por delito doloso en virtud de sentencia firme.

3. El cese se produce cuando se realiza la circunstancia o surte efectos el acto que lo determina. Se formaliza mediante decreto acordado en Consejo de Gobierno, que ha de expresar la causa del cese y el día en que éste tiene lugar, y se publica en el Boletín Oficial del País Vasco.

4. Las vocales y los vocales que cesen por la causa establecida en el apartado 2 b) continuarán desempeñando su función hasta la toma de posesión de las nuevas o los nuevos vocales.

5. Las vocales y los vocales podrán ser suspendidos de forma cautelar en el ejercicio de sus funciones por acuerdo adoptado por la mayoría absoluta de la comisión en pleno durante el tiempo indispensable para resolver sobre la concurrencia de alguna de las causas de cese. El acuerdo que declare la suspensión, así como el que decida su levantamiento, se publican en el Boletín Oficial del País Vasco.

La suspensión de las vocales y los vocales será automática, sin necesidad del acuerdo del Pleno, cuando sean privados de libertad en virtud de resolución judicial firme. Se declara y se levanta por resolución de la presidencia de la comisión, que se ha de publicar en el Boletín Oficial del País Vasco, y se mantiene el tiempo que dure la privación.

6. En los supuestos de previsible ausencia prolongada de uno de los vocales o una de las vocales, a consecuencia de suspensión acordada de conformidad con el apartado anterior o por alguna de las causas establecidas legalmente, se procederá al nombramiento de un suplente o una suplente que desempeñará sus funciones por el tiempo que dure aquella. La formalización del nombramiento y cese del suplente o la suplente se realizará conforme a lo previsto en los artículos 7.2 y 8.3. El tiempo que dure la suplencia se imputará al período de mandato de la vocal o el vocal suplido.

Artículo 9. Presidencia y vicepresidencia.

1. Al presidente o presidenta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi le corresponden las siguientes facultades:
a) Representar a la comisión.
b) Programar las actividades de la comisión previa audiencia del Pleno.
c) Convocar las sesiones y presidirlas, fijar el orden del día y proponer la inclusión de asuntos que no figuren en él cuando existan razones de urgencia que lo justifiquen.
d) Designar los ponentes o las ponentes para cada asunto.
e) Determinar los estudios técnico-jurídicos que deban realizarse para el buen funcionamiento de la comisión y designar a las miembros y los miembros de la misma que hayan de realizarlos.

f) Dirigir a los órganos administrativos los requerimientos y solicitudes a que se refieren los artículos 5, 23 y 24 de esta Ley.
g) Suscribir los dictámenes y acuerdos de la comisión.
h) Cualesquiera otras que le atribuyan la presente Ley o la normativa vigente.

2. Durante las sesiones, el presidente o presidenta, o quien le supla, ejerce las siguientes funciones:
a) Abrir y levantar las sesiones.
b) Dirigir y ordenar las deliberaciones.
c) Decidir con su voto los empates.

3. Las facultades contempladas en el apartado 1, excepto la prevista en la letra a), son delegables en el vicepresidente o vicepresidenta.

4. Al vicepresidente o vicepresidenta le corresponden las facultades siguientes:
a) Presidir las secciones de la comisión que se determinen en el reglamento de organización y funcionamiento.
b) Suplir a la presidenta o presidente en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.
c) Ejercer las funciones que delegue en él o ella el presidente o presidenta.

5. Los titulares o las titulares de la presidencia y la vicepresidencia se suplen entre sí en caso de abstención de uno o una de ellos.

6. Cuando ambos o ambas deban abstenerse con respecto a un mismo asunto, ocupa la presidencia del pleno o de la sección en la que éste se esté conociendo la vocal o el vocal más antiguo de la comisión; en caso de igualdad, quien tenga más años de servicio como funcionaria o funcionario, y, en última instancia, la persona de mayor edad.

7. La presidenta o presidente y la vicepresidenta o vicepresidente pueden emitir votos particulares en las mismas condiciones que las reconocidas a los vocales y las vocales.

Artículo 10. Vocales.

A los vocales y las vocales de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi les corresponde:
a) Asistir a las sesiones y participar en los debates.
b) Redactar y presentar a la comisión las propuestas de dictamen de los asuntos o los estudios para los que hayan sido designados ponentes.
c) Proponer la aprobación, modificación o desestimación de las propuestas de dictamen que se presenten en la comisión.
d) Ejercer la iniciativa prevista en los artículos 23, 24 y 28 de la presente Ley.
e) Emitir su voto, expresando el sentido del mismo, así como formular voto particular concurrente o discrepante con el parecer de la mayoría.

f) Cuantas otras funciones sean inherentes a su condición de miembros de un órgano colegiado.

Artículo 11. Objetividad, imparcialidad y sigilo.

1. Las miembros y los miembros de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi ejercen la función consultiva con objetividad e imparcialidad, sin sujeción a vínculo jerárquico alguno ni a instrucciones de ninguna clase de la Administración activa.

2. Tienen la obligación de inhibirse del conocimiento de los asuntos en los que concurra alguna de las causas de abstención y recusación establecidas en la legislación en materia de procedimiento administrativo común. También deben abstenerse de intervenir en las consultas relativas a asuntos en cuya preparación o elaboración hayan participado directamente.

3. Cualquier miembro de la comisión que tenga conocimiento de la concurrencia de alguno de los supuestos previstos en el apartado anterior debe ponerlo en conocimiento de la comisión, a fin de que ésta decida, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, si el vocal o la vocal a quien afecte debe o no abstenerse del estudio y votación del dictamen correspondiente.

La comisión adopta el acuerdo que proceda en la misma sesión en que la cuestión se plantee, sin necesidad de ponencia previa.

Las miembros y los miembros afectados por posibles causas de abstención no pueden participar en el estudio, deliberación y votación sobre su apreciación que lleve a cabo la comisión, y quedan vinculados por el acuerdo que ésta adopte.

4. Las miembros y los miembros de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, así como el secretario o secretaria, han de guardar secreto sobre las propuestas y acuerdos adoptados y sobre los asuntos sometidos a consulta mientras éstos no sean resueltos por el órgano competente y, en todo tiempo, sobre las deliberaciones de la comisión en torno a los dictámenes y votos emitidos.

Artículo 12. Secretaría.

1. Al secretario o secretaria de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi le corresponde:
a) Asistir a las reuniones de la comisión con voz y sin voto.
b) Preparar y cursar el orden del día de las sesiones de la comisión, así como la documentación necesaria relativa a los asuntos que hayan de tratarse en las mismas.
c) Efectuar la convocatoria de las sesiones de la comisión por orden de la presidencia.
d) Redactar y autorizar las actas de las sesiones.

e) Expedir, por orden de la presidencia y con su visto bueno, certificaciones de actas, dictámenes y acuerdos.
f) Llevar el registro de entrada y salida de las consultas, expedientes y demás documentos que se dirijan a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
g) Las demás funciones inherentes a la condición de secretario o secretaria de un órgano colegiado y las que le encomienden el Pleno o las secciones.

2. Asimismo, el secretario o secretaria realiza las siguientes funciones:
a) Elabora el proyecto de memoria anual de las actividades y de los extractos de la doctrina emanada de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi que será aprobada por ésta en pleno.
b) Dirige y coordina el gabinete técnico de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, bajo las directrices de la presidencia.

3. El reglamento de organización y funcionamiento regulará la suplencia de la secretaria o secretario en el ejercicio de las funciones enunciadas en los apartados anteriores.

Artículo 13. Gabinete técnico.

1. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi estará asistida por un gabinete técnico, que contará con el personal técnico y administrativo que se determine en su relación de puestos de trabajo.

2. La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi garantizará la disponibilidad de los medios personales y materiales que la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi precise para su adecuado funcionamiento.

Artículo 14. Régimen económico, patrimonial y de personal.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi tiene las mismas competencias que correspondan en cada momento a los departamentos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de personal, contratación, provisión de medios materiales e informáticos y gestión económico-presupuestaria, y las ejercerá a través de sus propios órganos de conformidad con lo que disponga la presente Ley y el reglamento de organización y funcionamiento.

SECCIÓN 2.ª
FUNCIONAMIENTO

Artículo 15. Pleno y secciones.

1. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi podrá actuar en pleno o en secciones.

2. El Pleno está integrado por el presidente o presidenta, el vicepresidente o vicepresidenta y los vocales o las vocales. Conoce, en todo caso, de los asuntos enunciados en el artículo 3.1 a), b), c), d), e), f) y l), de la revisión de oficio de las disposiciones reglamentarias y de los demás asuntos que le atribuyan expresamente ésta u otra Ley.

3. El reglamento de organización y funcionamiento determinará el número de secciones, su composición, que nunca podrá ser inferior a tres miembros con voz y voto, el ejercicio de la presidencia, la forma de adscripción de los vocales y los asuntos de su competencia.

Artículo 16. Convocatoria de las sesiones.

1. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi se reúne con la periodicidad requerida por el número y naturaleza de las consultas realizadas, de acuerdo con la programación que acuerde la presidencia una vez oído el Pleno.

2. La convocatoria de las sesiones, a la que se acompaña el orden del día, y la documentación de los asuntos deben cursarse a todas las miembros y todos los miembros de la comisión, o de la sección de que se trate, con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas, salvo en los casos de consultas calificadas de urgentes, en los que se ha de procurar la mayor antelación posible atendiendo al plazo fijado para la emisión del dictamen.

Artículo 17. Quórum de celebración y adopción de acuerdos.

1. La válida celebración de las sesiones y la adopción de acuerdos del Pleno y de las secciones de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi requieren la presencia de la presidencia, de la mitad de las vocales y los vocales y la del secretario o secretaria.

2. En los supuestos en los que los vocales y las vocales deban suplir la ausencia, por cualquier causa, de quien ejerce la presidencia o del secretario o secretaria, el quórum para la celebración de las sesiones y la adopción de acuerdos será el siguiente:
– En el Pleno, cuatro miembros con voz y voto.
– En las secciones, tres miembros con voz y voto.

3. Si las secciones, por causa de inhibición de alguno o alguna de sus miembros, no pudiesen alcanzar el quórum exigido en el apartado anterior en la deliberación y resolución de un asunto, éste se dictaminará por el Pleno.

4. Salvo en los supuestos legalmente previstos, los acuerdos, tanto del Pleno como de las secciones, se adoptan por mayoría de votos de los presentes y las presentes, dirimiéndose los empates por el voto de quien presida la sesión.

5. Cada miembro presente ha de expresar a la presidencia el sentido de su voto, que sólo puede ser favorable o desfavorable al dictamen o acuerdo sometido a votación. No se admiten abstenciones en las votaciones, ni reservas, condiciones o matizaciones a los dictámenes y acuerdos, salvo que se formulen a través de votos particulares.

Artículo 18. Emisión de votos particulares.

1. La emisión de votos particulares al acuerdo de la mayoría por parte de las miembros y los miembros de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi requiere que se anuncie antes del levantamiento de la sesión.

2. Los votos particulares son concurrentes o discrepantes con el sentido del dictamen y se remiten por escrito a la secretaría de la comisión dentro de un plazo no superior a cinco días contados a partir de la redacción definitiva del dictamen, al cual se incorporan.

3. Quienes anuncien voto particular pueden adherirse al que formule otra miembro u otro miembro, renunciando, en tal caso, a emitir uno propio.

Artículo 19. Actas.

1. Los acuerdos de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, tanto del Pleno como de las secciones, constan en acta, la cual expresa, sucintamente, el órgano que los adopta, la fecha, la hora de inicio y de conclusión de la sesión, las personas asistentes y las ausentes, los acuerdos tomados, los votos particulares anunciados y los asuntos pospuestos para otra sesión.

2. Las actas se aprueban al final de la sesión, o en la sesión siguiente, y se firman por el secretario o secretaria y el presidente o presidenta.

CAPÍTULO III
PROCEDIMIENTO

SECCIÓN 1.ª
CONSULTA

Artículo 20. Solicitud, forma y momento de las consultas.

1. Las consultas a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi que realicen las administraciones incluidas en su ámbito de actuación se realizan por:
a) Los consejeros o consejeras del Gobierno Vasco.
b) El rector o rectora de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea.
c) La presidenta o el presidente de la corporación local que corresponda.

d) El titular o la titular del órgano que tenga atribuida la representación de las entidades a las que se refiere el artículo 2.1 d).

2. Las consultas deben cumplir los siguientes requisitos:
a) Se solicitan mediante acuerdo de la autoridad consultante, el cual ha de reunir los requisitos de forma propios de los actos de la misma.
b) En el acuerdo se debe indicar el precepto legal al amparo del cual se hace la consulta y exponer, sucintamente, los motivos que justifican su aplicación.
c) Se ha de adjuntar copia compulsada de todos los documentos que formen el expediente administrativo, así como una relación numerada de los mismos.

3. Las consultas se efectúan en el momento inmediatamente anterior a la aprobación de la norma o a la adopción de la resolución o acuerdo de que se trate. En todo caso, el control interventor se ejercerá de conformidad con su normativa específica.

Artículo 21. Devolución de expedientes.

1. La presidencia de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi devolverá de oficio los expedientes de las consultas que sean retiradas, los que no reúnan los requisitos establecidos en el artículo anterior y aquellos a los que les resulte de aplicación lo prevenido en el artículo 23.2, indicando sucintamente el motivo.

2. En los supuestos de devolución, se entiende no iniciado el plazo de emisión del dictamen.

SECCIÓN 2.ª
DICTAMEN

Artículo 22. Ponencias.

1. En la designación de los ponentes y las ponentes, el presidente o presidenta seguirá los criterios de reparto que establezca la propia comisión, velando por una equilibrada asignación de la carga de trabajo entre sus miembros.

2. Las ponentes y los ponentes aprecian la necesidad de la justificación o de la ampliación a que se refieren los artículos 23 y 24 de esta Ley y comunican su propuesta a la presidencia para que realice los requerimientos y las solicitudes que correspondan.

Artículo 23. Acreditación de trámites.

1. Dentro de los quince días siguientes a la recepción de una consulta, el presidente o presidenta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, a propuesta razonada de

los ponentes o las ponentes, o de la mayoría del Pleno o de la sección que deba dictaminarla, puede requerir al órgano o entidad consultante para que justifique, en el plazo que al efecto se le fije, la realización de trámites que no estén documentados en el expediente enviado.

2. Si la falta de acreditación se debiera a la omisión de dichos trámites y éstos fueran preceptivos, se devolverá el expediente y no se podrá realizar nuevamente la consulta hasta que dicha omisión sea subsanada.

Artículo 24. Ampliación de información.

1. La presidencia de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, a propuesta razonada de las ponentes o los ponentes, o de la mayoría del Pleno o de la sección que deba emitir el dictamen, puede solicitar que autoridades o funcionarios o funcionarias del órgano o entidad consultante y de otros órganos o entidades que hayan participado en la elaboración del proyecto, acto o disposición objeto del informe, o que puedan verse afectados por éstos, acudan a una comparecencia informativa sobre cuestiones atinentes al objeto de la consulta, las cuales han de expresarse sucintamente en el escrito de solicitud, en el que también se ha de señalar el lugar y fecha de la comparecencia. La solicitud de comparecencia deja en suspenso el plazo de emisión del dictamen hasta la fecha en que ésta tenga lugar.

El reglamento de organización y funcionamiento determinará la forma en que deben desarrollarse las comparecencias.

2. El presidente o presidenta, a propuesta razonada de las ponentes y los ponentes, o de la mayoría del Pleno o de la sección que deba emitir el dictamen, puede solicitar al órgano o entidad consultante que amplíe el expediente con cuantos antecedentes, informes y pruebas estime necesarios. La solicitud de ampliación deja en suspenso el plazo de emisión del dictamen hasta la fecha en que tenga entrada en el registro de la comisión la información solicitada.

3. En cualquier momento anterior a la aprobación del correspondiente dictamen se podrá, a instancia del autor de la consulta, ampliar la información remitida. La remisión de nueva información deja en suspenso el plazo de emisión del dictamen hasta la fecha que, en función de su volumen, complejidad y trascendencia, establezca el presidente, que no excederá de un mes.

Artículo 25. Dictámenes.

1. En los dictámenes se expresa, si éstos se emiten por el Pleno o por una sección, la fecha de la sesión en que se aprueban, el nombre de los asistentes y las asistentes,

y se indica si son aprobados por unanimidad, por mayoría o en virtud del voto dirimente de la presidencia.

2. Los dictámenes son remitidos al órgano o entidad consultante firmados por el presidente o presidenta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y el secretario o secretaria.

3. Al dictamen se adjuntan el voto o votos particulares emitidos, y en ellos se indican los nombres de quien o quienes los emiten y los de quienes se adhieran a los mismos.

Artículo 26. Plazo de emisión de los dictámenes.

1. El plazo de emisión de los dictámenes de la comisión es el que señale la disposición que prevea su audiencia, y, en su defecto, dos meses.

2. En caso de consulta urgente el plazo máximo de emisión del dictamen es de quince días.

3. La calificación de una consulta como urgente ha de hacerse, de forma motivada, por el órgano consultante. La presidencia de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi adoptará las medidas necesarias para atender en plazo las consultas urgentes si bien podrá rechazar las que sean manifiestamente infundadas.

4. Los plazos señalados en los apartados precedentes empiezan a contarse desde el día siguiente a la entrada del expediente completo en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

5. El transcurso de dichos plazos se suspende en los supuestos previstos en los artículos 23 y 24. La suspensión dura desde que el requerimiento o solicitud de ampliación entra en el registro del destinatario hasta que se cumplimenta adecuadamente o transcurre el plazo concedido al efecto.

6. No suspenden el transcurso de dichos plazos las solicitudes a que se refiere el artículo 5.

Artículo 27. Carácter de los dictámenes y acuerdos.

1. Los asuntos dictaminados por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi no se someten a informe o dictamen de ningún otro ente u órgano. No obstante, los actos administrativos sobre los que aquella deba dictaminar son objeto del control económico-fiscal en los términos establecidos en la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

2. Los dictámenes y acuerdos de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi no son vinculantes, salvo que esta u otra Ley les den ese carácter.

Artículo 28. Sugerencias y propuestas de actuación administrativa.

Las sugerencias y propuestas a que se refiere el artículo 3.2 se consideran a iniciativa de cualquier miembro de la comisión y se formalizan en un acuerdo que se elabora, aprueba y remite a sus destinatarios o destinatarias siguiendo las mismas normas que rigen la elaboración, aprobación y remisión de los dictámenes.

SECCIÓN 3.ª
NUEVA CONSULTA Y RESOLUCIÓN

Artículo 29. Nueva consulta.

Si, tras la emisión del dictamen, el asunto sobre el que verse es objeto de modificaciones sustanciales que introducen nuevos contenidos que no responden a las sugerencias o propuestas efectuadas por la comisión o las exceden, se ha de realizar una nueva consulta sobre dichos cambios.

Artículo 30. Resolución o disposición adoptada, notificación y omisiones.

1. Las disposiciones y actos que sean informados por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi deben expresar con claridad en la parte expositiva si se aprueban o acuerdan conforme a su dictamen o se apartan de él.

2. El órgano o entidad consultante, una vez aprobado el proyecto o dictada la disposición o resolución objeto de dictamen, lo notificará al secretario o secretaria de la comisión en el plazo y forma que se establezca en el reglamento de organización y funcionamiento.

3. Cuando en la tramitación de algún procedimiento se omita indebidamente la audiencia de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, el presidente o presidenta de ésta debe significarlo a la autoridad a la que corresponda realizar la consulta.

DISPOSICIONES ADICIONALES

Primera. Exclusión de asuntos sobre responsabilidad patrimonial.

En atención al volumen de las consultas que se sometan al conocimiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, se faculta al Gobierno Vasco para que actualice

el límite mínimo de cuantía en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial que deban ser dictaminados por dicho órgano consultivo.

Segunda. Adecuaciones a las modificaciones de la composición y la adscripción orgánica de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

La alteración de la estructura orgánica de la Vicepresidencia del Gobierno que suponga una modificación de la denominación o de las funciones de los órganos correspondientes al secretario o secretaria general de Régimen Jurídico y al director o directora de Desarrollo Legislativo y Control Normativo requerirá que el decreto que materialice dicha alteración concrete los órganos equivalentes.

En todo caso, las personas que desempeñen esas funciones deben ser juristas de reconocida competencia profesional en las materias objeto de la función consultiva de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y acreditada experiencia en los asuntos públicos o en la docencia e investigación universitarias.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera. Presidencia y vicepresidencia de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

A la entrada en vigor de la presente Ley ocuparán la presidencia y vicepresidencia de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi quienes sean titulares, respectivamente, de los cargos de secretario o secretaria general de Régimen Jurídico y director o directora de Desarrollo Legislativo y Control Normativo.

Segunda. Renovación de la composición de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

1. La renovación de la composición de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi se producirá por mitades y se efectuará de la siguiente manera:

a) La renovación de la primera mitad se llevará a cabo en el plazo máximo de tres meses contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley mediante el nombramiento de cuatro vocales, que sustituirán a las cuatro o los cuatro nombrados conforme al Decreto 187/1999 que tengan menor antigüedad en la comisión.
b) La renovación de la segunda mitad de la comisión se efectuará a los tres años de la entrada en vigor de esta Ley.

2. Las vocales y los vocales que se mantengan en la comisión en aplicación de lo dispuesto en la letra a) del apartado anterior se regirán por lo dispuesto en esta Ley y podrán optar entre permanecer en la situación administrativa de servicio activo o pasar a la de servicios especiales.

No obstante, si antes de finalizar su mandato se produjera el cese de alguna o alguno de tales vocales, se nombrará en su lugar a otra u otro vocal, de conformidad con lo previsto en esta Ley, por el tiempo que falte hasta cumplirse el citado plazo de tres años.

3. El cese de las vocales y los vocales nombrados con arreglo al Decreto 187/1999 se declarará y formalizará de acuerdo con lo dispuesto en él.

Tercera. Retribuciones de las vocales y los vocales.

La cuantía de la retribución de las vocales y los vocales para el ejercicio 2004 será de 59.500 euros.

Cuarta. Secretaria o secretario.

La secretaria o secretario de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi nombrado conforme al Decreto 187/1999 seguirá desempeñando la función de acuerdo con lo dispuesto en el mismo hasta la toma de posesión de quien le suceda, de acuerdo con lo previsto en esta Ley.

Quinta. Consultas pendientes.

Las consultas en trámite a la entrada en vigor de esta Ley se dictaminarán conforme a lo previsto en las normas que regían la función consultiva a la fecha de la realización de las consultas.

Sexta. Habilitaciones y modificaciones presupuestarias.

Se autoriza al Departamento de Hacienda y Administración Pública para realizar, de acuerdo con la legislación reguladora del régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma del País Vasco, las habilitaciones y modificaciones presupuestarias precisas para dotar a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi de los créditos necesarios para su funcionamiento hasta que se incluyan en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Queda derogado el Decreto 187/1999, de 13 de abril, por el que se crea y regula la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco, así como cuantas disposiciones se opongan a esta Ley.

DISPOSICIONES FINALES

Primera. Modificación de la Ley de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi:

1. El segundo párrafo del artículo 23.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, queda redactado en los siguientes términos:

> El control económico-fiscal se realizará en el momento inmediatamente anterior a la producción de los actos, hechos u operaciones de contenido económico, a cuyos efectos los órganos correspondientes de la Administración general o de los organismos autónomos administrativos deberán remitir los expedientes completos a la Oficina de Control Económico en los términos que se establezcan reglamentariamente.

2. El artículo 27.1 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, queda redactado en los siguientes términos:

> 1. El control económico-normativo se materializará mediante la emisión del correspondiente informe de control preceptivo y se ejercerá en el momento inmediatamente anterior a que se someta la norma o disposición objeto de control a la aprobación del órgano que resulte competente para ello o, cuando proceda, a la consulta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi. En este último caso, con anterioridad a su aprobación, deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de Ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de dicho órgano consultivo.

Segunda. Reglamento orgánico.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi elaborará y elevará a la aprobación del Gobierno su reglamento de organización y funcionamiento en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

Tercera. Entrada en vigor.

Esta Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

DECRETO 167/2006, DE 12 DE SEPTIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI

(BOPV n.º 181, de 21 de septiembre de 2006)

La Disposición Final Segunda de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi establece que este órgano consultivo elaborará y elevará a la aprobación del Gobierno su reglamento de organización y funcionamiento.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en su sesión de 19 de julio de 2006, ha aprobado la propuesta de Reglamento que, en cumplimiento del precepto arriba mencionado, se somete a la consideración del Gobierno para su aprobación.

En su virtud, a iniciativa de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y a propuesta de la Vicepresidenta del Gobierno, previa deliberación y aprobación por el Consejo de Gobierno en su sesión celebrada el día 12 de septiembre de 2006,

DISPONGO:

Artículo único. Se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, cuyo texto se anexa al presente Decreto.

DISPOSICIÓN ADICIONAL

En cumplimiento de la garantía prevista en el artículo 13.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, y de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional cuarta del Decreto 2/2006, de 28 de febrero, del

Lehendakari, por el que se aprueba la estructura orgánica de la Vicepresidencia del Gobierno, la Dirección de Servicios del Departamento de Hacienda y Administración Pública, de manera complementaria a lo dispuesto en el reglamento de organización y funcionamiento que se aprueba por el presente Decreto, continuará ejerciendo las funciones y prestando el soporte administrativo necesario a la Comisión en materia de personal, contratación, provisión de medios materiales e informáticos y gestión económico-presupuestaria, actuando a tales efectos bajo la dependencia funcional del Presidente de la Comisión.

DISPOSICIÓN FINAL

El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

Dado en Vitoria-Gasteiz, a 12 de septiembre de 2006.

El Lehendakari,
JUAN JOSÉ IBARRETXE MARKUARTU

La Vicepresidenta del Gobierno,
IDOIA ZENARRUTZABEITIA BELDARRAIN

ANEXO AL DECRETO 167/2006, DE 1 DE SEPTIEMBRE

REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE EUSKADI

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto.

El presente reglamento desarrolla la organización y el funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi previstos en la Ley 9/2004, de 24 de noviembre.

Artículo 2. Régimen jurídico.

1. La organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi se rige por la Ley 9/2004 y por el presente reglamento.

2. Asimismo, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi podrá aprobar normas internas de funcionamiento.

Artículo 3. Configuración.

1. De acuerdo con la Ley 9/2004, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi es el órgano colegiado superior consultivo de las administraciones de la Comunidad Autónoma de Euskadi incluidas en su ámbito de actuación.

2. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi ejerce la función consultiva con plena autonomía jerárquica y funcional, en garantía de su objetividad e imparcialidad.

Artículo 4. Principios de actuación.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi vela por que la actuación administrativa se ajuste a la Ley y al Derecho, apreciando la acomodación al ordenamiento jurídico de los proyectos de normas y actos que se sometan a su dictamen.

Artículo 5. Adscripción.

1. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi se adscribe, sin integrarse en la estructura jerárquica de la Administración, al órgano del que dependan los servicios jurídicos centrales del Gobierno Vasco.

2. La Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi garantizará la disponibilidad de los medios personales y materiales que la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi precise para su adecuado funcionamiento.

3. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi tiene las mismas competencias que correspondan en cada momento a los departamentos de la Administración general de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de personal, contratación, provisión de medios materiales e informáticos y gestión económico-presupuestaria, y las ejercerá a través de sus propios órganos de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento.

Artículo 6. Emblema.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi dispondrá de su propio emblema, de acuerdo con el diseño que apruebe el Pleno.

Artículo 7. Memoria y doctrina.

1. En el primer trimestre de cada año, el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi aprobará la memoria de la actividad consultiva desarrollada durante el año anterior. La memoria incluirá el extracto de la doctrina contenida en los dictámenes y acuerdos emitidos.

2. Asimismo, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi publicará, por cualquier medio, la doctrina contenida en sus dictámenes y acuerdos.

3. En la difusión de su doctrina, dictámenes y acuerdos se respetará la normativa vigente sobre protección de datos personales.

CAPÍTULO II
ORGANIZACIÓN

SECCIÓN 1.ª
ÓRGANOS

Artículo 8. Composición.

La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi está compuesta por los órganos siguientes:

a) Unipersonales:
   – El presidente o la presidenta.
   – El vicepresidente o la vicepresidenta.
   – El secretario o la secretaria.

b) Colegiados:
– El Pleno.
– Las secciones Primera y Segunda.

Artículo 9. El presidente o la presidenta.

1. Además de las funciones previstas en el artículo 9.1 y 2 de la Ley 9/2004, al presidente o a la presidenta le corresponde como superior autoridad de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi:

a) Presidir los actos corporativos y oficiales.
b) Ejecutar los acuerdos de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
c) Informar públicamente, en su caso, de las actividades de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.
d) Nombrar y separar al secretario o a la secretaria y designar su suplente en casos de vacante, ausencia o enfermedad.
e) Ejercer las competencias que, en materia de personal, atribuye a los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma el artículo 10.1 de la Ley 6/1989, de la Función Pública Vasca, salvo que hubieran sido atribuidas expresamente a otro órgano en el presente reglamento.
f) Ejercer las facultades correspondientes al órgano de contratación de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y las demás que en materia de contratación la normativa vigente atribuye a los titulares de los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma.
g) Ejercer las funciones que en materia de gestión presupuestaria la normativa vigente atribuye a los titulares de los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma.
h) Proponer la celebración de convenios con toda clase de personas o entidades públicas o privadas, para el mejor cumplimiento de la función consultiva.
i) Cualquier otra facultad de gestión no atribuida expresamente a ningún otro órgano por la Ley 9/2004 o este Reglamento,

2. Las resoluciones del presidente o de la presidenta respecto de las funciones enumeradas en las letras d), e) y f) del apartado anterior agotan la vía administrativa.

Artículo 10. El vicepresidente o la vicepresidenta.

1. El vicepresidente o la vicepresidenta ejerce las funciones que le delegue el presidente o presidenta y le suple en los casos de vacante, ausencia o enfermedad.

2. Al vicepresidente o vicepresidenta le corresponde en su calidad de presidente de Sección las funciones siguientes:

a) Convocar las sesiones.

b) Fijar el orden del día y proponer la inclusión de asuntos que no figuren en el mismo cuando existan razones de urgencia.
c) Dirigir y ordenar las deliberaciones.
d) Decidir con su voto los empates.

Artículo 11. El secretario o la secretaria.

1. Al secretario o a la secretaria, además de las funciones señaladas en el artículo 12 de la Ley 9/2004, le corresponden las siguientes:

a) Ejercer la jefatura del personal adscrito al Gabinete técnico de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, bajo las directrices del presidente o de la presidenta.
b) Formular propuestas en el ámbito de las competencias que corresponden a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en materia de personal, de contratación, de provisión de medios materiales e informáticos y económico-presupuestaria, conducentes a dotar a la Comisión de los medios necesarios para su mejor actuación, responsabilizándose de realizar las actuaciones necesarias para su tramitación.
c) Atender y cuidar el régimen interior de las dependencias de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y su equipamiento.
d) Organizar, dirigir y gestionar el Registro General y el servicio de documentación, de archivo y biblioteca.
e) Organizar y elaborar propuestas sobre la organización interna, racionalización e informatización de los servicios de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y de los sistemas y métodos de trabajo en el mismo.
f) Preparar y elaborar cuando se le encomiende propuestas de acuerdo.
g) Tramitar los asuntos de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi que hayan de ser aprobados por el Consejo de Gobierno, así como la de aquellas disposiciones y actos administrativos que hayan de publicarse en el Boletín Oficial del País Vasco o en cualquier otro Diario Oficial.
h) La asesoría jurídica de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi en los asuntos de gestión administrativa.

2. Asimismo, dirige y coordina, bajo las directrices de la presidencia, la función de asistencia a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi que presta el Gabinete técnico, que estará integrado por los letrados y las letradas y por el resto del personal técnico y administrativo que se determine en su relación de puestos de trabajo.

3. En el supuesto de vacante, ausencia o enfermedad del secretario o de la secretaria, el presidente o la presidenta designará su suplente entre los letrados y las letradas del Gabinete técnico.

4. No obstante lo anterior, cuando el secretario o la secretaria excuse su asistencia o deba ausentarse, por cualquier motivo, de las reuniones del Pleno y de las secciones su presidente o presidenta podrá también encomendar las funciones de secretaría

de la reunión al vocal presente en la reunión con menor antigüedad en la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi; en caso de igualdad, a quien tenga menos años de servicio como funcionario o funcionaria, y, en última instancia, a la persona de menor edad.

Artículo 12. El Pleno.

1. El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi está compuesto por el presidente o la presidenta de la Comisión, que lo preside, el vicepresidente o vicepresidenta y ocho vocales.

A sus reuniones asistirá asimismo el secretario o la secretaria, con voz y sin voto.

2. Corresponde al Pleno elaborar, debatir y aprobar los dictámenes y acuerdos sobre las consultas de los asuntos enunciados en el artículo 3.1 de la Ley 9/2004.

3. También serán competencias del Pleno:
a) Aprobar las sugerencias y propuestas de actuación a la administración activa previstas en el artículo 3. 2 de la Ley 9/2004.
b) Apreciar los supuestos de incompatibilidad y de incumplimiento grave de las funciones establecidas en el artículo 10 a), b), c) y e) y de los deberes de abstención y sigilo del artículo 11 de la Ley 9/2004.
c) Acordar la suspensión en la condición de vocal de conformidad con lo previsto en el artículo 8.5 de la Ley 9/2004.
d) Proponer la aprobación por el Gobierno del reglamento de organización y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y de sus modificaciones.
e) Aprobar las normas internas de funcionamiento.
f) Conocer de aquellos asuntos que afecten a la composición, organización, competencia y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Artículo 13. Las secciones.

1. El Pleno determinará el régimen de funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi para el adecuado desarrollo de su función consultiva.

Cuando el Pleno lo decida, a propuesta del presidente o de la presidenta, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi podrá funcionar, también, en dos secciones, denominadas Primera y Segunda, respectivamente.

2. Cuando la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi funcione en Pleno y secciones, les corresponderá a las secciones elaborar, debatir y aprobar los dictámenes y acuerdos sobre consultas no reservadas al Pleno por el artículo 15.2 de la Ley 9/2004.

Ello no obstante, determinadas consultas podrán ser elevadas al Pleno cuando así lo acuerde el presidente o la presidenta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, a propuesta de la propia Sección actuante, en atención a su importancia o repercusión.

3. La Sección Primera estará formada por el presidente o la presidenta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que la preside, cuatro vocales y el secretario o la secretaria.

4. La Sección Segunda estará formada por el vicepresidente o la vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, que la preside, cuatro vocales y el secretario o la secretaria.

5. Cada vocal sólo podrá formar parte de una Sección y la adscripción a cada una de las secciones se realizará por resolución del presidente o de la presidenta, previa audiencia del Pleno.

6. El presidente o la presidenta suple al vicepresidente o a la vicepresidenta en la presidencia de la Sección Segunda en los supuestos de vacante, ausencia o enfermedad.

SECCIÓN 2.ª
VOCALES

Artículo 14. Derechos y deberes.

1. Los y las vocales ejercen la labor consultiva de conformidad con lo establecido en los artículos 10 y 11 de la Ley 9/2004.

2. Los y las vocales percibirán las remuneraciones previstas en el artículo 7.6 de la Ley 9/2004, y tendrán derecho a la protección social en las mismas condiciones que rigen para los altos cargos de la Administración de la Comunidad Autónoma. También les será de aplicación su régimen de cobertura por los gastos que deban realizar por razón del servicio o por traslado de residencia.

3. Los y las vocales están sujetos al régimen de incompatibilidades previstas para el personal regulado en el artículo 1.1 de la Ley 32/1983, de 20 de diciembre, de Incompatibilidades por el Ejercicio de Funciones Públicas en la Comunidad Autónoma del País Vasco, estando, asimismo, sujetos a las leyes de presupuestos y al Decreto 129/1999, de 23 de febrero, por el que se regula la declaración y registro de las actividades y los derechos y bienes patrimoniales de los miembros del Gobierno, los altos cargos de la Administración y los directivos de los entes públicos de derecho privado y de las sociedades públicas.

4. Corresponderá al Pleno resolver las solicitudes de compatibilidad.

Artículo 15. Nombramiento, toma de posesión y cese.

1. Los y las vocales se nombran por el Gobierno Vasco mediante decreto acordado por el Consejo de Gobierno que será publicado en el Boletín Oficial del País Vasco.

2. La toma de posesión de los y las vocales se efectuará en el plazo máximo de quince días desde la publicación del nombramiento en el Boletín.

3. Los y las vocales sólo cesan en su cargo por las causas y con los requisitos establecidos en la Ley 9/2004.

CAPÍTULO III
FUNCIONAMIENTO

SECCIÓN 1.ª
PONENCIAS

Artículo 16. Ponencias ordinarias y especiales.

1. El análisis y estudio de los asuntos sometidos a la consideración de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, tanto en Pleno como en Sección, se realizará mediante la elaboración y presentación de una ponencia.

2. Existirán ponencias ordinarias y especiales.

3. Las ponencias ordinarias se constituirán para los asuntos en los que la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi debe ser preceptivamente consultada conforme al artículo 3.1 de la Ley 9/2004, salvo en el supuesto de su letra l).

4. Las ponencias especiales se constituirán para los asuntos siguientes:
a) tramitación de expedientes de suspensión, cese e incompatibilidades de los y las vocales;
b) preparación de las sugerencias y propuestas de actuación dirigidas a la administración activa;
c) propuestas de modificación de este reglamento, de elaboración de las normas de régimen interior así como para los asuntos que afectan a la composición, organización, competencia y funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

5. A propuesta del presidente o la presidenta, también se podrá constituir una ponencia especial encargada de realizar los estudios técnico-jurídicos que sean necesarios para el buen funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Artículo 17. Designación de ponentes y plazo de emisión de las ponencias.

1. El presidente o la presidenta distribuirá el trabajo por ponencias y designará al vocal o vocales que las componen siguiendo los criterios de reparto que establezca la propia Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, velando por una equilibrada asignación de la carga de trabajo entre sus miembros.

2. El presidente o la presidenta establecerá la fecha máxima en que se deba remitir al secretario o a la secretaria las ponencias. Para la determinación de la misma atenderá al carácter urgente o no de las consultas y al calendario de actividad de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

3. El presidente o la presidenta podrá, a propuesta de los y las vocales debidamente motivada, ampliar el plazo de elaboración de las ponencias.

4. El plazo de entrega de las ponencias ordinarias se entiende automáticamente ampliado en los supuestos en que el procedimiento haya estado suspendido debido al requerimiento de acreditación de trámites o a la solicitud de ampliación de información, y por el mismo tiempo que haya durado la suspensión.

SECCIÓN 2.ª
PROCEDIMIENTO DE CONSULTA

Artículo 18. Iniciación.

1. El procedimiento de consulta se inicia con la solicitud del órgano consultante tramitada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 9/2004.

2. Una vez recibida la solicitud en la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi se le dará entrada en el Registro y por el secretario o la secretaria se analizará si la solicitud se ha realizado por la autoridad competente y con los requisitos y en el momento adecuados, así como si se adjunta la relación numerada de los documentos que forman el expediente administrativo, junto con la copia compulsada de todos los documentos.

3. El secretario o la secretaria remitirá al presidente o a la presidenta para que resuelva sobre su devolución al órgano consultante las consultas que:
a) no cumplan los requisitos formales previstos en artículo 20 de la Ley 9/2004,
b) las que se formulen por órganos o administraciones no incluidas en su ámbito de actuación, y
c) las que refieran a asuntos sobre los que sea manifiesta la falta de competencia de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

4. Si no se producen las circunstancias previstas en el párrafo anterior, el secretario o la secretaria le dará de alta en el registro de consultas y abrirá el correspon-

diente expediente, al que se incorporarán sucesivamente cuantos documentos posteriores tengan relación con él. Posteriormente, la remitirá al presidente o a la presidenta, con indicación del órgano al que corresponde su resolución, para que proceda a la designación de la ponencia.

5. Simultáneamente a lo anterior, el secretario o la secretaria cursará acuse de recibo al órgano consultante, con indicación del plazo máximo para emitir y notificar el dictamen.

6. Una vez designada la ponencia, el secretario o la secretaria le dará inmediato traslado del expediente completo.

7. La Comisión Jurídica Asesora de Euskadi podrá establecer medios telemáticos para la tramitación de las solicitudes de consultas.

Artículo 19. Retirada de las consultas.

En cualquier momento anterior a la aprobación del dictamen, la autoridad consultante podrá retirar las consultas solicitadas.

Artículo 20. Decaimiento y reconsideración de consultas.

1. Las consultas en trámite sobre anteproyectos de Ley decaen y sus expedientes son devueltos al órgano que las haya formulado cuando se produce la disolución del Parlamento.

2. Asimismo, cuando se produzca una alteración significativa en la asignación de áreas de actuación de los departamentos de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi que afecte a la competencia del órgano autor de una consulta en trámite sobre la materia objeto de cualquiera de los asuntos a los que se refiere el artículo 3.1, a), b), c), d) y e) de la Ley 9/2004, el presidente o la presidenta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi remitirá el expediente, para su reconsideración, a quien sea titular del departamento que resulte competente para proponer o aprobar dichos asuntos. En este supuesto se entiende suspendido el plazo de emisión del dictamen hasta que el titular del departamento comunique su decisión.

Artículo 21. Admisibilidad.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.3 de este Reglamento, el Pleno o la Sección en cualquier momento anterior a la expiración del plazo para la emisión del dictamen, de oficio o a propuesta de los ponentes, podrá inadmitir la consulta

cuando advierta la falta de competencia de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi o la errónea calificación del asunto por el órgano consultante.

2. Cuando se decida la inadmisión se devolverá el expediente de la consulta a quien la haya formulado adjuntando el acuerdo de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Artículo 22. Acreditación de trámites.

1. Dentro de los quince días siguientes a la recepción de una consulta, el presidente o la presidenta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, a propuesta razonada de los ponentes o las ponentes, o de la mayoría del Pleno o de la Sección que deba dictaminarla, puede requerir al órgano o entidad consultante para que justifique, en el plazo que al efecto se señale, que no será inferior a 7 días desde la recepción del requerimiento, la realización de trámites que no estén documentados en el expediente enviado.

2. Si no se acredita la realización de los trámites requeridos, el Pleno o la Sección resolverá sobre su devolución o sobre la continuación del procedimiento.

Artículo 23. Ampliación de la información documental.

En cualquier momento anterior a la resolución de la consulta, se podrá ampliar la información documental del expediente remitido ya sea a petición del presidente o de la presidenta, a propuesta de los ponentes, del Pleno o la Sección o por iniciativa de la autoridad consultante, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos 2 y 3 del artículo 24 de la Ley 9/2004.

Artículo 24. Solicitud y celebración de comparecencias.

1. Los ponentes, el Pleno o la Sección podrán, en cualquier momento anterior a la expiración del plazo para la emisión del dictamen, proponer motivadamente al presidente o a la presidenta que solicite la comparecencia de las autoridades o funcionarios o funcionarias del órgano o entidad consultante y de otros órganos o entidades que hayan participado en la elaboración del proyecto, acto o disposición objeto del informe, o que puedan verse afectados por estos, para que informe sobre cuestiones atinentes al objeto de la consulta.

2. Admitida su procedencia, el presidente o la presidenta dirigirá la solicitud de comparecencia, por cualquier medio que permita su constancia, a las autoridades o funcionarios o funcionarias, con indicación de si se efectuará ante el Pleno o una Sección, así como del lugar y fecha de su celebración y de las cuestiones objeto de la misma.

3. La comparecencia de las autoridades o funcionarios o funcionarias se celebrará en el lugar y fecha indicados ante el órgano de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi que deba dictaminar.

4. La comparecencia se celebrará bajo la dirección de quien presida el órgano de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi que deba dictaminar. Se iniciará con identificación de las autoridades o funcionarios asistentes, que previamente se deberán haber acreditado ante el secretario o la secretaria. Tras ello, los comparecientes darán las explicaciones que los miembros de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi les soliciten sobre cuestiones atinentes al objeto de la consulta.

5. El secretario o la secretaria levantará acta en la que expresará el nombre y cualidad de los asistentes, la fecha y el motivo de la comparecencia y lo esencial de las preguntas y respuestas habidas.

6. El secretario o la secretaria archivará el acta en el expediente de la consulta a la que corresponda.

SECCIÓN 3.ª
SESIONES

Artículo 25. Celebración.

1. El Pleno y las secciones celebrarán sesiones cuando sean convocadas por su presidente o presidenta, de acuerdo con la programación de actividades establecida.

2. Excepcionalmente, cuando razones de urgencia lo demanden, a propuesta del presidente o de la presidenta o del vicepresidente o de la vicepresidenta, que deberá indicar el orden del día, podrán celebrarse sesiones del Pleno y de las secciones sin previa convocatoria, cuando estén presentes todos los miembros del órgano y así lo acuerden por unanimidad.

3. El presidente o la presidenta, previa audiencia del Pleno, podrá establecer que determinadas sesiones del Pleno o de las secciones sean públicas.

Artículo 26. Convocatoria.

1. La convocatoria de las sesiones del Pleno y de las secciones se efectuará, por orden de la presidencia, por el secretario o la secretaria y la remitirá a cada miembro del órgano por cualquier medio que permita su constancia.

2. Entre la convocatoria y la celebración de las sesiones deberán mediar, al menos, 48 horas, salvo en caso de sesiones para el estudio de consultas calificadas urgentes

en los que se ha de procurar la mayor antelación posible atendiendo al plazo fijado para la emisión del dictamen.

3. A la convocatoria se acompañará el orden del día y la documentación correspondiente a los asuntos a tratar, si no ha sido repartida con anterioridad.

4. La presidencia de la reunión podrá, por razones de urgencia, proponer la inclusión de asuntos no previstos en el orden del día, lo que deberá ser apreciado por la mayoría de los presentes.

Artículo 27. Acta.

1. El secretario o la secretaria levantará acta de cada sesión del Pleno o de las secciones, con el contenido establecido en el artículo 19. 1 de la Ley 9/2004. Al acta se anexarán los dictámenes y acuerdos aprobados y los votos particulares que, sobre ellos, se emitan.

2. Si el acta no se aprueba al finalizar la sesión, el secretario o la secretaria elaborará un borrador que deberá repartir a los demás miembros del órgano de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi correspondiente con una antelación mínima de 24 horas a la celebración de la siguiente sesión.

3. El acta aprobada será firmada por quien haya ejercido la presidencia y la secretaría de la sesión a la que corresponda la misma.

SECCIÓN 4.ª
DICTÁMENES Y ACUERDOS

Artículo 28. Dictámenes y Acuerdos.

1. El procedimiento de consulta concluirá en la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en los asuntos para cuyo análisis y estudio se ha constituido una ponencia ordinaria, con la emisión de su Dictamen.

Ello no obstante, en los casos en que la consulta haya sido retirada, haya decaído o sea reconsiderada, la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi se limitará a constatar esa circunstancia.

2. Excepcionalmente, pondrá término al procedimiento de consulta un Acuerdo cuando el Pleno o la Sección a la que se ha atribuido su conocimiento aprecie:

a) la inadmisibilidad de la consulta de conformidad con el artículo 21 de este Reglamento.

b) Una insuficiente instrucción que le impida dictaminar sobre el asunto sometido a su conocimiento.
c) Que el asunto ha sido previamente dictaminado sin que existan modificaciones sustanciales o cuando las modificaciones sustanciales que introducen nuevos contenidos responden a las sugerencias o propuestas efectuadas por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

3. En los asuntos para cuyo estudio y análisis se haya constituido una Ponencia especial, el procedimiento concluirá mediante un Acuerdo que tendrá el contenido que requiera la actividad desarrollada por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi al aprobarlo.

4. Una vez emitido su Dictamen únicamente podrá rectificar, de oficio o a instancia de las entidades consultantes, los errores materiales, de hecho o aritméticos, existentes en el mismo.

Artículo 29. Formalidades.

1. En los dictámenes se expresa el órgano que los adopta, la fecha de la sesión en que se aprueban, el nombre de los asistentes, el o la vocal que exprese la opinión de la mayoría y se indica si son aprobados por unanimidad, por mayoría o en virtud del voto dirimente de la presidencia. Asimismo, constará el número del dictamen.

2. Cuando el dictamen contenga observaciones de distinta entidad establecerá, siempre que sea posible, las que se consideren esenciales a efectos de que, si éstas son atendidas en su totalidad, la disposición o acto que se adopte pueda seguir la fórmula «de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi».

3. En los acuerdos, únicamente, se expresa el órgano que los adopta, la fecha de la sesión en que se aprueban, y se indica si son aprobados por unanimidad, por mayoría o en virtud del voto dirimente de la presidencia.

4. Al dictamen o acuerdo se adjuntan el voto o votos particulares emitidos, y en ellos se indican los nombres de quien o quienes los emiten y los de quienes se adhieran a los mismos.

Artículo 30. Plazo de emisión del voto particular.

1. Los votos particulares y, en su caso, las adhesiones, se remiten debidamente firmados al secretario o a la secretaria de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi dentro de un plazo no superior a cinco días contados a partir de la redacción definitiva del dictamen, al cual se incorporan.

2. En cualquier momento posterior a la sesión, el miembro de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi que haya anunciado la emisión de un voto particular o su adhesión podrá comunicar al secretario o a la secretaria, por cualquier medio que permita su constancia, su decisión de no formularlo.

Artículo 31. Remisión de la certificación.

Las certificaciones de los dictámenes y acuerdos, en el que se reproducirán los votos particulares emitidos, se firman por el presidente o la presidenta de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi y el secretario o la secretaria y son remitidos por este último al órgano o entidad consultante, dentro del plazo establecido para la emisión del dictamen.

Artículo 32. Archivo.

El secretario o la secretaria archivará una copia de la certificación de los dictámenes y acuerdos.

SECCIÓN 5.ª
RESOLUCIÓN O DISPOSICIÓN ADOPTADA

Artículo 33. Fórmula.

Las disposiciones y actos que sean dictaminados por la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi deberán expresar con claridad en la parte expositiva si se aprueban o acuerdan conforme a su dictamen o se apartan de él. En el primer caso se utilizará la fórmula «de acuerdo con la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi», y en el segundo «oída la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi».

Artículo 34. Forma y plazo de la notificación.

1. El órgano o autoridad consultante notificará al secretario o a la secretaria de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi la terminación del procedimiento, mediante la comunicación de la disposición aprobada o el acto dictado de la forma siguiente:

a) En los proyectos de Ley o normas con rango de Ley notificará la fecha de su remisión al Parlamento Vasco.
b) En los demás supuestos, si la disposición o acto es publicado en un diario oficial, se reseñará el número y fecha del boletín de que se trate y, si no es objeto de publicación, se remitirá una copia compulsada de la disposición o acto administrativo.

2. La notificación se realizará dentro del plazo de 15 días desde su remisión al Parlamento Vasco, aprobación o publicación, según los casos.

3. El secretario o la secretaria mantendrá informada a la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi de las diferencias de criterio entre los dictámenes y las disposiciones o actos definitivos adoptados por los órganos consultantes.