

+Lectura  
**GRATIS**  
en la nube

# LA FUNCIÓN CONSULTIVA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

XXV Aniversario del Consell Jurídic Consultiu



MARGARITA SOLER SÁNCHEZ  
COORDINADORA



tirant  
lo blanch

TRATADOS



**LA FUNCIÓN CONSULTIVA  
EN LA COMUNITAT VALENCIANA**

*XXV Aniversario del Consell Jurídic Consultiu*

## COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

**MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**  
*Catedrática de Filosofía del Derecho de la  
Universidad de Valencia*

**ANA CAÑIZARES LASO**  
*Catedrática de Derecho Civil de la  
Universidad de Málaga*

**JORGE A. CERDIO HERRÁN**  
*Catedrático de Teoría y Filosofía de  
Derecho. Instituto Tecnológico  
Autónomo de México*

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**  
*Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia  
de la Nación y miembro de El Colegio Nacional*

**EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**  
*Presidente de la Corte Interamericana de Derechos  
Humanos. Investigador del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

**OWEN FISS**  
*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la  
Universidad de Yale (EEUU)*

**JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ**  
*Catedrático de Derecho Mercantil  
de la UNED*

**LUIS LÓPEZ GUERRA**  
*Catedrático de Derecho Constitucional de la  
Universidad Carlos III de Madrid*

**ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**  
*Catedrático de Derecho Civil de la  
Universidad de Sevilla*

**MARTA LORENTE SARIÑENA**  
*Catedrática de Historia del Derecho de la  
Universidad Autónoma de Madrid*

**JAVIER DE LUCAS MARTÍN**  
*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía  
Política de la Universidad de Valencia*

**VÍCTOR MORENO CATENA**  
*Catedrático de Derecho Procesal  
de la Universidad Carlos III de Madrid*

**FRANCISCO MUÑOZ CONDE**  
*Catedrático de Derecho Penal  
de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

**ANGELIKA NUSSBERGER**  
*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.  
Catedrática de Derecho Internacional de la  
Universidad de Colonia (Alemania)*

**HÉCTOR OLASOLO ALONSO**  
*Catedrático de Derecho Internacional de la  
Universidad del Rosario (Colombia) y  
Presidente del Instituto Ibero-Americano de  
La Haya (Holanda)*

**LUCIANO PAREJO ALFONSO**  
*Catedrático de Derecho Administrativo de la  
Universidad Carlos III de Madrid*

**TOMÁS SALA FRANCO**  
*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la  
Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

**IGNACIO SANCHO GARGALLO**  
*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del  
Tribunal Supremo de España*

**TOMÁS S. VIVES ANTÓN**  
*Catedrático de Derecho Penal de la  
Universidad de Valencia*

**RUTH ZIMMERLING**  
*Catedrática de Ciencia Política de la  
Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

[www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales](http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales)

# LA FUNCIÓN CONSULTIVA EN LA COMUNITAT VALENCIANA

*XXV Aniversario del Consell Jurídic Consultiu*

**MARGARITA SOLER SÁNCHEZ**

*Coordinadora*



ISBN 978-84-1790-000-0  
Depositar: Tirant lo Blanch  
Tirada: 1000 ejemplars  
01/2021

**tirant lo blanch**

Valencia, 2021

Copyright © 2021

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito del autor y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com](http://www.tirant.com).

© Varios autores

© TIRANT LO BLANCH  
EDITA: TIRANT LO BLANCH  
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
TELF.S.: 96/361 00 48 - 50  
FAX: 96/369 41 51  
Email: [tlb@tirant.com](mailto:tlb@tirant.com)  
[www.tirant.com](http://www.tirant.com)  
Librería virtual: [www.tirant.es](http://www.tirant.es)  
DEPÓSITO LEGAL: V-2300-2021  
ISBN: 978-84-1397-716-4  
MAQUETA: Innovatext

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro Procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

# Índice

<b>SIGLAS Y ABREVIATURAS.</b> .....	21
<b>PRESENTACIÓN. Una brújula en medio de la tormenta</b> .....	27
XIMO PUIG I FERRER	
<b>PRÓLOGO.</b> .....	29
MARÍA TERESA FERNÁNDEZ DE LA VEGA	
<b>INTRODUCCIÓN. Autogobierno, buena administración y función consultiva. A propósito del XXV Aniversario del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.</b> .....	33
MARGARITA SOLER SÁNCHEZ	

## ESTUDIOS SOBRE PROYECTOS NORMATIVOS

<b>EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LECTURA ÚNICA: UNA CONTRIBUCIÓN DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA A LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL</b> .....	45
M. ÁNGELES ARRÓNIZ MORERA DE LA VALL	
I. INTRODUCCIÓN: PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO Y SOLICITUD DE DICTAMEN EN EL PROCEDIMIENTO DE LECTURA ÚNICA.....	46
II. LA PRIMERA Y RECURRENTE CUESTIÓN QUE DETERMINAR: EL ALCANCE DE LOS REQUISITOS HABILITANTES .....	48
III. UN PUNTO DE INFLEXIÓN: EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ENMIENDA EX ARTÍCULO 23.2 CE.....	54
IV. UN TEMA NOVEDOSO: LA TRAMITACIÓN DE INICIATIVAS SOMETIDAS A OTRO PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ESPECIAL.....	61
V. POR ÚLTIMO, SOBRE LA FACULTAD DE PROPUESTA DE LA MESA.....	64
VI. CONCLUSIONES .....	67
1. Estado de la cuestión.....	67
2. Consideraciones finales .....	69
VII. DOCTRINA CONSULTIVA Y CONSTITUCIONAL.....	71
VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	74
<b>REGLAMENTOS Y FUNCIÓN CONSULTIVA EN TIEMPOS DE TRIBULACIONES</b> .....	77
MIGUEL ÁNGEL CERVERA TORTOSA	
I. INTRODUCCIÓN.....	77
II. LA REGLAMENTARIA, ALGO MÁS QUE UNA POTESTAD.....	80
III. LA COMPETENCIA PARA EMANAR REGLAMENTOS.....	88

IV.	LÍMITES MATERIALES DE LOS REGLAMENTOS DERIVADOS DEL PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA Y DE LA RESERVA DE LEY.....	92
V.	LA DISTINCIÓN ENTRE REGLAMENTOS Y ACTOS ADMINISTRATIVOS..	99
VI.	BIBLIOGRAFIA.....	100

**CONSIDERACIONES SOBRE LOS REGLAMENTOS EJECUTIVOS COMO OBJETO DE LA FUNCIÓN CONSULTIVA..... 103**  
**MANUEL M<sup>a</sup>. CONTRERAS ORTIZ**

I.	LAS FUNCIONES DE LOS CONSEJOS EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y EL SENTIDO DEL DICTAMEN.....	104
II.	SOBRE EL CARÁCTER BÁSICO DEL ARTÍCULO 22.3 LOCE EN RELACIÓN CON EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL 24. DELIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA EN LAS INSTITUCIONES CONSULTIVAS AUTONÓMICAS.....	109
	1. La competencia y su carácter de base.....	109
	2. Delimitación de la competencia en los Consejos autonómicos.....	111
III.	CARACTERIZACIÓN DOCTRINAL DE LOS REGLAMENTOS EJECUTIVOS.....	113
IV.	SUCINTA NOTICIA DE LA DOCTRINA CONSULTIVA.....	121
V.	ANOTACIONES SOBRE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL SUPREMO.....	129
	1. Grandes líneas de doctrina jurisprudencial.....	129
	2. Ámbito del reglamento de ejecución y del organizativo, y relaciones especiales de sujeción.....	130
	3. Noción extensiva del reglamento ejecutivo.....	132
	4. Reglamentos autonómicos de desarrollo de normativa básica estatal.....	134
	5. Reglamentos ejecutivos modificativos.....	136
	6. Relevancia del dictamen.....	137
	7. Omisión del dictamen.....	138
	8. Valoración.....	138
VI.	MARCO REFERENCIAL TENDENTE A UNA ADECUADA INTERPRETACIÓN.....	139
VII.	BIBLIOGRAFÍA.....	144

**DOCTRINA COMPARADA DEL CONSEJO CONSULTIVO DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS Y DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNIDAD VALENCIANA EN MATERIA DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL..... 145**  
**CLARA DAGO GARCÍA**

I.	INTRODUCCIÓN.....	146
II.	PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.....	150
III.	TÉCNICA NORMATIVA.....	163
IV.	CONCLUSIÓN.....	177
V.	BIBLIOGRAFÍA.....	177

**EL DECRETO LEY AUTONÓMICO: LA DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS** ..... 179  
BEGOÑA DELGADO CASTRO

- I. INTRODUCCIÓN..... 179
- II. PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DEL DECRETO LEY..... 182
- III. EL PRESUPUESTO HABILITANTE: LA EXTRAORDINARIA Y URGENTE NECESIDAD..... 184
  - 1. La doctrina constitucional..... 184
  - 2. Los Dictámenes del Consejo Consultivo..... 187
- IV. LÍMITES AL DECRETO LEY..... 195
- V. UN NUEVO LÍMITE: LA ELEVACIÓN DEL RANGO DE LAS NORMAS REGULAMENTARIAS..... 199
- VI. CONCLUSIÓN..... 203

**EL CRITERIO GENERAL DE PRESENCIA EQUILIBRADA EN LOS PROYECTOS NORMATIVOS Y SU LIMITADO ALCANCE OBLIGACIONAL**..... 205  
ENRIQUE FLIQUETE LLISO

- I. INTRODUCCIÓN..... 205
- II. PLANTEAMIENTO GENERAL: MARCO NORMATIVO ..... 206
- III. SIGNIFICADO DEL "CRITERIO GENERAL" DEL ART. 14.4 DE LA LEY 3/2007 Y DE "PROCURAR ATENDER" DEL ART. 16 DE LA MISMA NORMA Y DEL ART. 10 DE LA LEY VALENCIANA 9/2003 DE IGUALDAD ..... 214
- IV. LA EXIGENCIA DE PREVISIÓN EXPRESA DE PRESENCIA EQUILIBRADA EN LOS PROYECTOS NORMATIVOS DE LA GENERALITAT VALENCIANA Y SU INNECESARIDAD..... 218
- V. EL CJCCV Y EL CRITERIO GENERAL DE PRESENCIA EQUILIBRADA ..... 222
- VI. CONCLUSIÓN..... 226

**LOS INFORMES DE IMPACTO EN LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA Y EN LA FAMILIA: ¿INTRUSOS EN EL PROCEDIMIENTO NORMATIVO?** ..... 229  
FERNANDO GARCÍA MENGUAL

- I. EVOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO NORMATIVO: DE LA CALIDAD NORMATIVA AL DESARROLLO SOSTENIBLE ..... 230
- II. DIVERSIDAD TERRITORIAL EN LA EXIGENCIA DE LOS INFORMES DE IMPACTO EN LA FAMILIA Y EN LA ADOLESCENCIA E INFANCIA..... 234
- III. ALCANCE DE LOS INFORMES DE IMPACTO EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA Y EN LA FAMILIA ..... 239
- IV. CONCLUSIONES ..... 250
- V. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA..... 251

**OMISIÓN O SUBSANACIÓN DE TRÁMITES EN EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES SOBRE BASES REGULADORAS DE SUBVENCIONES**..... 255  
José Hoyo RODRIGO

- I. INTRODUCCIÓN..... 255



II.	PRINCIPALES DEFECTOS U OMISIONES EN LA TRAMITACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES DE BASES REGULADORAS DE AYUDAS O SUBVENCIONES, A LA LUZ DE LA DOCTRINA DE ESTE ORGANO CONSULTIVO.....	259
1.	La omisión de trámites.....	259
2.	Informe de impacto de género .....	262
3.	Omisión de otra suerte de trámites procedimientos .....	264
4.	Sendos dictámenes a título ejemplificativo.....	266
5.	Ausencia del plan estratégico de subvenciones.....	267
III.	CONCLUSIONES .....	268
IV.	BIBLIOGRAFIA.....	268
	<b>LA CONSULTA PÚBLICA PREVIA EN LA JURISPRUDENCIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN LA DOCTRINA LEGAL DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS.....</b>	<b>269</b>
	<b>LUIS MANENT ALONSO</b>	
I.	PLANTEAMIENTO .....	270
II.	ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES GENERALES.....	272
1.	Procedimiento administrativo .....	272
2.	Participación ciudadana .....	274
III.	CONSULTA PÚBLICA PREVIA.....	276
1.	Concepto.....	278
2.	Origen.....	278
3.	Regulación.....	280
4.	Aplicación a las Comunidades Autónomas.....	281
A)	Iniciativa legislativa .....	281
B)	Potestad reglamentaria .....	282
5.	Aplicación a las Entidades Locales.....	283
V.	PRONUNCIAMIENTOS JUDICIALES.....	285
1.	Tribunal Supremo .....	285
A)	Normas de ejecución de sentencias .....	285
B)	Introducción sobrevenida de modificaciones sustanciales .....	286
C)	Omisión de la consulta pública previa.....	287
D)	Falta de interés casacional objetivo .....	288
2.	Tribunales Superiores de Justicia .....	288
A)	Motivación de la omisión .....	291
B)	Práctica defectuosa.....	292
C)	Aplicación supletoria de la normativa no básica.....	293
D)	Ordenanzas fiscales .....	294
E)	Instrumentos de planeamiento urbanístico .....	295
V.	DOCTRINA LEGAL.....	296
1.	Omisión de la consulta pública previa .....	296
2.	Motivación de la omisión .....	297
3.	Práctica defectuosa.....	298
4.	Aplicación supletoria de la normativa no básica.....	299
5.	Ordenanzas fiscales .....	300
6.	Instrumentos de planeamiento urbanístico .....	300

259  
259  
262  
264  
266  
267  
268  
68  
  
69  
  
70  
72  
72  
74  
76  
78  
78  
80  
81  
81  
82  
83  
85  
85  
85  
86  
87  
88  
88  
88  
89  
90  
91  
91  
92  
93  
93  
94  
95  
95  
96  
97  
98  
98  
99  
100

	Índice	11
	VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS .....	300
	1. Omisión o práctica irregular de la consulta pública previa.....	301
	2. Aplicación supletoria a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales .	302
	3. Procedimientos especiales por razón de la materia .....	303
	VII. CONCLUSIÓN.....	303
	VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	304
	<b>LOS CONSEJOS CONSULTIVOS Y LA INICIATIVA LEGISLATIVA PARLA-</b>	
	<b>MENTARIA .....</b>	<b>307</b>
	JOSÉ CARLOS NAVARRO RUIZ	
	I. INTRODUCCIÓN .....	308
	II. LA INICIATIVA LEGISLATIVA PARLAMENTARIA: LAS PROPOSICIONES	
	DE LEY DE INICIATIVA PARLAMENTARIA Y DE INICIATIVA POPULAR....	311
	III. LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS EXTERNOS Y SU RELACIÓN CON LOS	
	PARLAMENTOS .....	315
	1- De ámbito nacional: España y Francia .....	315
	2. De ámbito autonómico: .....	316
	A) Comunidades sin órgano consultivo externo.....	316
	B) Comunidades Autónomas que no prevén consulta del Parlamento	
	al Consejo.....	318
	C) Comunidades Autónomas que sí prevén la consulta del Parlamento	
	al Consejo, pero sin detallar materias y/o procedimiento .....	318
	D) Comunidades Autónomas cuyo Consejo Consultivo se contempla	
	como órgano asesor del Parlamento en procedimientos y/o mate-	
	rias concretas .....	319
	E) Especial referencia a las relaciones entre el Consell Jurídic Consul-	
	tiu y Les Corts Valencianes.....	323
	IV. CONCLUSIÓN.....	328
	V. BIBLIOGRAFÍA.....	329
	<b>LA TRANSVERSALIDAD DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y LOS INSTRU-</b>	
	<b>MENTOS PARA SU CUMPLIMIENTO: LOS INFORMES DE IMPACTO DE</b>	
	<b>GÉNERO EN LA DOCTRINA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA</b>	
	<b>COMUNITAT VALENCIANA .....</b>	<b>331</b>
	ASUNCIÓN VENTURA FRANCH	
	I. IGUALDAD DE MUJERES Y HOMBRES .....	332
	II. LA EFECTIVIDAD DE LA LEY ORGÁNICA 3/2007.....	335
	III. LA INTERPRETACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA LEY	
	DE IGUALDAD COMO NORMA BÁSICA .....	338
	IV. EL PRINCIPIO DE TRANSVERSALIDAD Y LAS ACCIONES POSITIVAS.....	342
	V. LOS INFORMES DE IMPACTO DE GÉNERO: INSTRUMENTOS PARA LA	
	IGUALDAD.....	346
	VI. DOCTRINA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA CV SOBRE LOS	
	IMPACTOS DE GÉNERO .....	349
	VII. CONCLUSIONES .....	356
	VIII. BIBLIOGRAFÍA.....	357

## ESTUDIOS SOBRE LA REVISIÓN DE OFICIO

<b>REVISIÓN DE OFICIO Y JURISDICCIÓN COMPETENTE ¿SUBSISTEN LOS ACTOS SEPARABLES?</b> .....	365
FELIO JOSÉ BAUZÁ MARTORELL	
I. PLANTEAMIENTO .....	365
II. ENTRE EL DERECHO ADMINISTRATIVO DEL TRABAJO Y EL DERECHO DE LA ADMINISTRACIÓN EMPLEADORA .....	367
1. Reclamación previa a la demanda social vs. agotamiento de la vía administrativa .....	367
2. Revisión de oficio de actos en materia laboral .....	370
A) Consideraciones generales .....	370
B) La doctrina de los actos separables .....	371
C) La <i>vis atractiva</i> de la jurisdicción social .....	373
3. El parecer de la doctrina consultiva .....	376
A) Consejo de Estado .....	376
B) Consejo Consultivo de Castilla La Mancha .....	378
C) Consejo Consultivo de Andalucía .....	379
D) Consejo Consultivo de las Islas Baleares .....	379
III. CONCLUSIONES .....	381
IV. BIBLIOGRAFÍA .....	381
 <b>REVISIÓN DE OFICIO POR APARIENCIA FRAUDULENTE DE REQUISITOS ESENCIALES</b> .....	 383
IGNACIO GRANADO HIJELMO	
I. LA CONTRIBUCIÓN DEL CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA A LA FUNCIÓN CONSULTIVA .....	384
II. CONCEPTUACIÓN .....	385
1. La revisión de oficio como potestad .....	385
2. La revisión de oficio de actos administrativos .....	385
3. La revisión de oficio de reglamentos .....	386
III. FUNDAMENTACIÓN .....	387
1. Fundamento de la teoría de la invalidez .....	387
2. Fundamento de la potestad de revisión de oficio .....	388
3. Fundamento de la intervención consultiva en la revisión de oficio .....	389
IV. EN ESPECIAL, EL FUNDAMENTO DE LAS CAUSAS DE NULIDAD RADICAL O DE PLENO DERECHO .....	392
1. Dificultad de asunto .....	392
2. La idea del <i>orden público</i> .....	393
3. La idea del <i>grueso desafuero</i> .....	393
4. La idea de la <i>incompetencia manifiesta</i> .....	394
5. La idea de la <i>esencialidad</i> .....	394
A) Su plasmación en la LPAC'15 .....	394
B) La doctrina consultiva sobre los <i>requisitos esenciales</i> .....	395
C) El concepto prejurídico de <i>esencia</i> .....	396

	D) El concepto jurídico de <i>esencia</i> .....	397
	E) La teoría de la <i>apariencia</i> .....	399
365	V. EL REGIMEN JURÍDICO DE LA PLANTACIÓN DE VIÑEDO .....	400
	1. La normativa vitivinícola: su estructura multinivel .....	400
365	2. Régimen de las replantaciones.....	401
	3. En especial, el régimen de las nuevas plantaciones .....	402
367	4. Publicación de la superficie autorizable .....	402
	5. Concurrencia de solicitudes .....	403
	6. Criterios de <i>admisibilidad</i> .....	403
	A) Criterio de la disposición .....	404
367	B) Criterio de la capacitación.....	404
370	C) Criterios de legalidad.....	404
370	7. Criterios de <i>prioridad</i> .....	405
371	A) Criterio de la edad .....	405
373	B) Criterio de la novedad .....	405
376	C) Criterio de la jefatura.....	406
376	D) Criterio de la reducida explotación .....	406
378	8. Procedimiento de reparto .....	407
379	A) Criterio de la puntuación suficiente .....	407
379	B) Fundamentación de estos criterios .....	407
381	9. Recapitulación .....	408
381	VI. LA APARIENCIA FRAUDULENTA DE CONDICIONES ESENCIALES PARA OBTENER AUTORIZACIONES DE PLANTACIÓN DE VIÑEDO. ....	409
83	1. El <i>periculum fraudis</i> en las plantaciones de viñedo .....	409
	2. Los mecanismos de defraudación .....	410
	3. La <i>esencialidad</i> de los criterios legales.....	412
	4. La reacción jurídica contra el fraude.....	414
84	A) La cláusula anti-elusiva de la UE .....	414
85	B) La cautela sobre la creación de condiciones artificiales. ....	414
85	C) La revisión de oficio <i>fraudis causa</i> .....	415
85	D) La actividad administrativa de inspección y comprobación .....	417
86	E) Consecuencias derivadas.....	418
87	VII. CONCLUSIONES .....	418
37		
38	<b>LOS LÍMITES A LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA DOCTRINA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA.....</b>	<b>421</b>
39	TERESA P. VIDAL MARTÍN	
32	I. INTRODUCCIÓN. BREVES LÍNEAS SOBRE LA REVISIÓN DE OFICIO DE	
32	LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS .....	422
33	II. LÍMITES A LA REVISIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ...	423
34	III. PRESUPUESTOS DEL ARTÍCULO 106 LPAC .....	425
34	1. Transcurso del tiempo.....	426
34	2. Prescripción de las acciones .....	429
35	3. Otras circunstancias .....	430
36		

IV.	PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LOS LÍMITES A LA REVISIÓN, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 106 LPAC .....	431
	1. Equidad, principio de buena fe y derecho de los particulares y las leyes...	431
V.	PRINCIPIOS INSPIRADORES DE LOS LÍMITES A LA REVISIÓN, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 106 LPAC .....	433
	1. Principio de confianza legítima .....	433
	2. Principios de proporcionalidad, las reglas de la prudencia y la buena administración y el principio de economía procesal .....	435
	3. Cosa juzgada .....	435
VI.	CONCLUSIÓN.....	436
VII.	BIBLIOGRAFÍA.....	437

### ESTUDIOS SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA

	<b>REVISIÓN DE OFICIO EN LA CONTRATACIÓN VERBAL EN LA DOCTRINA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA Y EN LA DE OTROS ÓRGANOS.....</b>	<b>443</b>
	PATRICIA BOIX MAÑÓ	
I.	INTRODUCCIÓN.....	444
II.	PRECEPTIVIDAD DEL DICTAMEN DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN LA REVISIÓN DE OFICIO DE LA CONTRATACIÓN VERBAL.....	445
III.	PROCEDENCIA DE LA REVISIÓN DE OFICIO EN LA CONTRATACIÓN VERBAL.....	449
	1. La procedencia de la revisión de oficio como instrumento para resolver los supuestos de contratación verbal ha sido analizada por los distintos órganos consultivos, y entre ellos, por el Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana.....	449
	2. Doctrina de otros órganos consultivos autonómicos .....	455
	A) Consejo de Estado .....	455
	B) Consejo Consultivo de Andalucía .....	456
	C) Consejo Consultivo de Asturias .....	458
	D) Comissió Jurídica Assessora de Catalunya .....	459
	E) Consejo Consultivo de las Islas Baleares .....	459
	F) Consejo Consultivo de Canarias.....	460
IV.	RESOLUCIONES JUDICIALES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN IRREGULAR Y REVISIÓN DE OFICIO .....	461
V.	POSICIÓN DE LOS ÓRGANOS DE FISCALIZACIÓN EXTERNA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN IRREGULAR.....	464
VI.	EFFECTOS DERIVADOS DE LA DECLARACIÓN DE NULIDAD.....	466
VII.	INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 28.2, APARTADO E), DEL REAL DECRETO 424/2017, DE 28 DE ABRIL, POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CONTROL INTERNO EN LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL .....	471
VIII.	CONCLUSIONES .....	473
IX.	BIBLIOGRAFIA.....	474

## ESTUDIOS SOBRE RECURSOS EXTRAORDINARIOS DE REVISIÓN

<b>RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN. CRITERIOS DOCTRINALES DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU</b> .....	479
<b>M<sup>a</sup> DEL CARMEN PÉREZ CASCALES</b>	
I. INTRODUCCIÓN.....	479
II. OBJETO DEL RECURSO.....	480
III. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y PASIVA .....	482
IV. POSIBILIDAD DE INADMISIÓN DEL RECURSO .....	483
V. PLAZO DE INTERPOSICIÓN .....	484
VI. INTERPRETACIÓN RESTRICTIVA .....	486
VII. ERROR EN LA CALIFICACIÓN DEL RECURSO .....	488
VIII. TRAMITACIÓN.....	489
IX. MOTIVOS PARA LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO.....	490
1. Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.....	490
2. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida .....	495
3. Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución .....	507
4. Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme .....	508
X. ACUMULACIÓN DE ACCIONES.COMPATIBILIDAD DEL RECURSO EXTRAORDINARIO DE REVISIÓN CON EL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	508
XI. CONCLUSIÓN.....	514
XII. BIBLIOGRAFÍA.....	514

## ESTUDIOS SOBRE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

<b>LA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD CONCURRENTE DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS</b> .....	519
<b>MARÍA JOSÉ ALONSO MAS</b>	
I. INTRODUCCIÓN.....	519
II. EL ALCANCE DE LA NOCIÓN DE "FÓRMULAS CONJUNTAS DE ACTUACIÓN" COMO DETERMINANTE DE LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA. ....	521
1. Planteamiento.....	521
2. El concepto de fórmula conjunta de actuación: Las distintas fuentes de las fórmulas conjuntas y su repercusión sobre la responsabilidad solidaria .....	530

III.	LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DERIVADA DE PLANES URBANÍSTICOS APROBADOS EN PROCEDIMIENTOS BIFÁSICOS: ¿SOLIDARIDAD O IMPUTACIÓN EN EXCLUSIVA A LA ADMINISTRACIÓN CUYA ACTUACIÓN HAYA PROVOCADO EL DAÑO?.....	536
IV.	LA RESPONSABILIDAD CONCURRENTE NO DERIVADA DE FÓRMULAS CONJUNTAS. EL PROBLEMA DE LA APARENTE CONCURRENCIA DE RESPONSABILIDADES.....	543
	1. Problemas sustantivos de la responsabilidad concurrente no dimanante de fórmulas conjuntas.....	543
	2. Problemas procedimentales y procesales de la responsabilidad concurrente no dimanante de fórmulas conjuntas y de los casos de concurrencia aparente de responsabilidades.....	545
V.	SÍNTESIS Y PROPUESTAS.....	552
<b>LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO A PARTIR DE LAS SUPERFICIES CALIFICADAS PARA ZONAS VERDES Y ESPACIOS LIBRES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN CONSULTIVA.....</b>		<b>557</b>
ARTUR FONTANA I PUIG		
I.	INTRODUCCIÓN.....	558
II.	LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE URBANO A PARTIR DE LAS SUPERFICIES CLASIFICADAS PARA ZONAS VERDES Y ESPACIOS LIBRES.....	560
	1. Las primeras regulaciones de las zonas verdes y de los espacios libres, y su protección.....	560
	2. La evolución de la legislación urbanística y del sistema estatal de protección.....	564
	3. Las primeras previsiones de la legislación valenciana sobre la protección de las zonas verdes y los espacios libres: la Ley Reguladora de la Actividad Urbanística (la LRAU de 1994).....	567
III.	EL CAMBIO DEL PARADIGMA EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO.....	569
	1. La aparición de los Órganos consultivos autonómicos y sus consecuencias.....	569
	2. La nueva regulación de la protección de las zonas verdes y los espacios libres en la regulación específica de los Órganos Consultivos.....	572
	3. La evolución del sistema de protección con la Ley Urbanística Valenciana (la LUV de 2005).....	573
IV.	EL RÉGIMEN ACTUAL DE LA LEY DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO, URBANISMO Y PAISAJE (LA LOTUP DE 2014).....	575
	1. Principales características.....	575
	2. Consecuencias derivadas de las nuevas estrategias de protección de los elementos integrantes de la infraestructura verde.....	578
	3. La reformulación del sistema de protección desde el particular punto de vista de la Administración consultiva.....	579
V.	RECAPITULACIÓN A MODO DE CONCLUSIONES.....	586
VI.	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA.....	588

**ESTUDIOS SOBRE RÉGIMEN LOCAL****EL CONCEJAL NO ADSCRITO ..... 591**  
JOSÉ DÍEZ CUQUERELLA

- I. ANTECEDENTES ..... 591
- II. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 73.3 DE LA LBRL..... 594
- III. DERECHOS DEL CONCEJAL NO ADSCRITO ..... 597
- IV. EL CONCEJAL NO ADSCRITO Y LA MOCIÓN DE CENSURA ..... 600
- V. CONCLUSIONES ..... 603
- VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 603

**LA FUNCIÓN CONSULTIVA FACULTATIVA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL  
TRAS 25 AÑOS DE EXISTENCIA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU EN  
LA COMUNITAT VALENCIANA ..... 605**  
JUAN M<sup>a</sup> PAREDES ARQUIOLA

- I. INTRODUCCIÓN ..... 607
- II. LA CONSULTA FACULTATIVA EN LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL..... 609
- III. DAFO DE LAS CONSULTAS FACULTATIVAS MUNICIPALES ..... 611
- IV. PROCEDIMIENTO DE SOLICITUD DE LAS CONSULTAS FACULTATIVAS ..... 612
- V. ÁMBITOS MUNICIPALES CONSULTADOS FACULTATIVAMENTE TRAS  
25 AÑOS DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSELL JURÍDIC ..... 614
  - 1. Régimen Local..... 614
  - 2. Potestad reglamentaria ..... 615
  - 3. Función Pública..... 616
  - 4. Contratación local ..... 617
  - 5. Convenios Administrativos ..... 618
  - 6. Organización y Funcionamiento local ..... 619
  - 7. Competencia y Servicios Públicos locales ..... 620
  - 8. Urbanismo ..... 621
  - 9. Hacienda Local ..... 623
  - 10. Patrimonio Local..... 624
  - 11. Aplicación interpretativa de normas..... 625
- VI. CONCLUSIONES ..... 625
- VIII. BIBLIOGRAFÍA..... 627

**ESTUDIOS SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL****REFLEXIONES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA EN RELACIÓN CON  
LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL ..... 631**  
VICENTE GARRIDO MAYOL

- I.- INTRODUCCIÓN ..... 632
- II. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL PÚBLICA COMO OBJETO DE LA  
FUNCIÓN CONSULTIVA ..... 633
  - 1. El reconocimiento normativo de la responsabilidad patrimonial pública. 633



2.	Origen de la competencia de los Consejos Consultivos en relación con la responsabilidad patrimonial.....	634
3.	Sentido actual de la competencia: problemas que suscita.....	636
III.	EL PROBLEMA DE LA CUANTÍA MÍNIMA A PARTIR DE LA CUAL SE DEBE CONSULTAR PRECEPTIVAMENTE AL CONSEJO .....	639
1.	El establecimiento de una cuantía por debajo de la cual no es preceptiva la consulta .....	641
A)	¿Debe fijarse un límite común por debajo del cual no sea preceptiva la consulta al Consejo?.....	642
B)	¿Es necesario que tales topes mínimos queden establecidos en una ley básica estatal? .....	644
C)	Otras alternativas en relación con la fijación de cuantías límite:.....	645
2.	Posibles soluciones diferentes al establecimiento de cuantía límite.....	646
IV.	CONCLUSIONES: HACIA EL RECONOCIMIENTO DE OTRAS RELEVANTES COMPETENCIAS.....	648

**DOCTRINA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA EN SUPUESTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL SANITARIA DEBIDO A LA AUSENCIA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO.....** 651  
PAU MONZÓ BÁGUENA

I.	INTRODUCCIÓN.....	652
II.	REGULACIÓN Y JURISPRUDENCIA.....	653
III.	CONSENTIMIENTO INFORMADO Y <i>LEX ARTIS AD HOC</i> .....	656
IV.	DICTÁMENES DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU SOBRE EL CONSENTIMIENTO INFORMADO.....	658
V.	CONSENTIMIENTO INFORMADO DEFECTUOSO.....	665
VI.	ESTIMACIÓN DE RECLAMACIONES DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR OMISIÓN O DEFECTO DEL CONSENTIMIENTO INFORMADO.....	666
VII.	CONCLUSIÓN.....	667

**UNAS NOTAS SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL SANITARIA EN LA JURISPRUDENCIA.....** 671  
ANA M<sup>a</sup> PÉREZ TÓRTOLA

I.	NOCIONES GENERALES.....	672
II.	LA ADMINISTRACIÓN SANITARIA COMO PRESTADORA DE MEDIOS. INFRACCIÓN DE LA <i>LEX ARTIS</i> .....	675
III.	CARACTERIZACIÓN DEL DAÑO Y DE LA RELACIÓN DE CAUSALIDAD.....	678
IV.	PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD Y DAÑO DESPROPORCIONADO.....	679
V.	CONSENTIMIENTO INFORMADO.....	682
VI.	DOS CUESTIONES PROCESALES.....	684
1.	La carga de la prueba.....	684
2.	Desviación procesal.....	686
VII.	PRESCRIPCIÓN. SU INTERRUPCIÓN.....	687
VIII.	APUNTES SOBRE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL SANITARIA Y COVID-19.....	689

dice  
34  
36  
39  
41  
42  
44  
45  
46  
48  
51  
52  
53  
56  
58  
55  
56  
57  
71  
72  
75  
78  
79  
82  
84  
84  
86  
87  
89

**RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DERIVADA DE HECHO ILÍCITO PENAL O ADMINISTRATIVO POR OMISIÓN DEL DEBER DE ACTUAR: REFLEXIONES BÁSICAS** .....

693

JUAN CARLOS CARBONELL MATEU

- I. RELACIÓN DE CAUSALIDAD E IMPUTACIÓN OBJETIVA: BREVE NOTA CONCEPTUAL..... 694
- II. LA IMPUTACIÓN OBJETIVA DEL RESULTADO EN ACCIÓN Y OMISIÓN. PECULIARIDADES DE LA COMISIÓN POR OMISIÓN DOLOSA O IMPRUDENTE (Y SU APLICACIÓN POR DEFECTOS DE ACCIÓN O DE CONTROL EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO) ..... 699
- III. RELACIÓN DE CAUSALIDAD Y DETERMINACIÓN ..... 707
- IV. DIFERENCIAS SUSTANCIALES ENTRE IMPUTACIÓN AL GARANTE Y RELEVANCIA DE LA OMISIÓN. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN COMO CONSECUENCIA DE SU FUNCIONAMIENTO NORMAL O ANORMAL ..... 709
- V. PECULIARIDADES DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN EL ÁMBITO SANITARIO: BREVE EXCURSO SOBRE INFRACCIÓN DE LA *LEX ARTIS AD HOC*, PÉRDIDA DE OPORTUNIDAD Y AUSENCIA DE CONSENTIMIENTO INFORMADO..... 711
- VI. VIOLENCIA DE GÉNERO Y FUNCIONAMIENTO ANORMAL POR OMISIÓN DEL DEBIDO SEGUIMIENTO Y CONTROL..... 719

**AUTORES** ..... 723

**ANEXOS**

- I. COMPOSICIÓN HISTÓRICA DEL CONSELL JURÍDIC CONSULTIU DE LA COMUNITAT VALENCIANA..... 729
- II. ESTADÍSTICAS DICTÁMENES EMITIDOS ..... 735

# EL CRITERIO GENERAL DE PRESENCIA EQUILIBRADA EN LOS PROYECTOS NORMATIVOS Y SU LIMITADO ALCANCE OBLIGACIONAL

ENRIQUE FLIQUETE LLISO

*Vicepresidente del Consell Jurídic  
Consultiu de la Comunitat Valenciana  
Abogado. Profesor Derecho  
Constitucional Universitat de València*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. II. PLANTEAMIENTO GENERAL: MARCO NORMATIVO. III. SIGNIFICADO DEL “CRITERIO GENERAL” DEL ART. 14.4 DE LA LEY 3/2007 Y DE “PROCURAR ATENDER” DEL ART. 16 DE LA MISMA NORMA Y DEL ART. 10 DE LA LEY VALENCIANA 9/2003 DE IGUALDAD. IV. LA EXIGENCIA DE PREVISIÓN EXPRESA DE PRESENCIA EQUILIBRADA EN LOS PROYECTOS NORMATIVOS DE LA GENERALITAT VALENCIANA Y SU INNECESARIDAD. V. EL CJCCV Y EL CRITERIO GENERAL DE PRESENCIA EQUILIBRADA. VI. CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN

El criterio general de presencia equilibrada, enunciado con carácter programático en el art. 14.4 de la Ley Orgánica 3/2007, y concretado en el mandato de “procurar atender” al mismo en el art. 16 de la misma norma, tiene su correspondencia, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, en el art. 10 de la Ley Valenciana 9/2003, pero para un ámbito más reducido: los nombramientos para órganos e instituciones realizados por Les Corts Valencianes o por el Consell de la Generalitat. El término “procurar” evidencia un mandato no absoluto ni incondicionado, pues admite excepciones justificadas y objetivas, por lo que cabe admitir motivos sustantivos que no la permitan. El destinatario del mandato es el poder público que realiza el nombramiento del cargo público, y su eficacia se determina en el momento del tal nombramiento, por lo que no puede considerarse exigible la mención expresa del principio de presencia equilibrada en los proyectos normativos autonómicos, pues su virtualidad se encuentra en los actos aplicativos y no en las disposiciones generales de carácter reglamentario.

## II. PLANTEAMIENTO GENERAL: MARCO NORMATIVO

La representación equilibrada de hombres y mujeres es parte del mandato constitucional de promoción de la igualdad efectiva contenido en el art. 9.2 CE., y pretende hacer efectivo el principio de igualdad proclamado por el artículo 14 de la Constitución, que proscribe las discriminaciones por razón de sexo. Obedece a una realidad histórica que la Constitución quiere superar: la desigualdad en perjuicio de la mujer<sup>1</sup>. No obstante, el Tribunal Constitucional considera que la superación de la desigualdad histórica de la mujer, a través de la adopción de medidas específicas para tal fin, no conforma un derecho fundamental, ni son parte del contenido esencial del art. 14 CE<sup>2</sup>.

El análisis de la normativa legal sobre igualdad, en el particular referido a la presencia equilibrada de hombres y mujeres, tiene que partir de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Sin entrar en otros pormenores de la citada norma, corresponde establecer que, si bien la misma formalmente se tramita y aprueba como ley orgánica, el único contenido que responde a la condición “orgánica”, a la luz del art. 81 CE, es el que se contiene en las Disposiciones adicionales primera, segunda y tercera<sup>3</sup>. Expresamente lo indica la Disposición final segunda en la Naturaleza de la Ley:

<sup>1</sup> Sentencia Tribunal Supremo, Sala Tercera, n° 1272/2020, de 8 de octubre de 2020, relativa a la presencia equilibrada de hombres y mujeres en los tribunales de selección de las administraciones públicas.

<sup>2</sup> Auto Tribunal Constitucional 119/2018, de 13 de noviembre de 2018: “No forma parte del contenido esencial del art. 14 CE un teórico derecho fundamental a que se superen las situaciones de desigualdad histórica con la adopción de medidas específicas con este fin. Si bien tales medidas pueden implementarse, ello ha de hacerse dentro de los límites estrictos que marca nuestra doctrina; de lo contrario dichas medidas serán discriminatorias y por ello inconstitucionales. El derecho a la no discriminación del art. 14 CE no opera, pues, como fundamento de las medidas correctoras de la desigualdad material, aunque sí interviene activamente para la erradicación de las causas jurídicas que han determinado esta última. Se erige dicho art. 14 CE, más bien, en el límite de dichas medidas correctoras. El fundamento constitucional para la adopción de las diversas medidas de acción positiva se encuentra, distintamente, en el art. 9.2 CE (...)”

<sup>3</sup> Disposición adicional primera. Presencia o composición equilibrada: “A los efectos de esta Ley, se entenderá por composición equilibrada la presencia de mujeres y hombres de forma que, en el conjunto a que se refiera, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento”

Disposición adicional segunda. Modificación de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General

Disposición adicional tercera. Modificaciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial

*“Las normas contenidas en las disposiciones adicionales primera, segunda y tercera de esta Ley tienen carácter orgánico. El resto de los preceptos contenidos en esta Ley no tienen tal carácter”.*

De estas tres disposiciones adicionales, la segunda y la tercera son modificativas de otras dos normas orgánicas, por lo que su condición orgánica deviene de las leyes que modifica. Y, por tanto, el único contenido orgánico autónomo es el de la disposición adicional primera, dedicado a la concreción de lo que debe entenderse por presencia equilibrada: que, en conjunto, las personas de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menor del cuarenta por ciento<sup>4</sup>. No se trata de un mandato dirigido a todo órgano o ámbito, sino que, cuando deba aplicarse el principio de presencia equilibrada, éste se tendrá cumplido “en el conjunto a que se refiera”, cuando la presencia de un sexo no sea menor al 40 % ni superior al 60 %.

Ahí comienza y acaba lo materialmente orgánico; lo único que, en toda la norma, es desarrollo de los derechos fundamentales a los efectos del art. 81.1 CE. Por lo que, salvada la concreción de la “presencia equilibrada”, el resto de la ley no es el desarrollo directo del derecho a la igualdad del art. 14 CE, sino que regula contenidos que afectan al ejercicio de tal derecho, pero que no son desarrollo del mismo. Así las cosas, tiene carácter orgánico la concreción del principio de presencia equilibrada (40 %-60 %) <sup>5</sup>, pero no lo tiene el criterio general de participación equilibrada en la toma de decisiones, que se contempla en el art. 14.4 de la Ley de Igualdad. Cuando sea aplicable la presencia equilibrada, ésta se tendrá por cumplida con los porcentajes 60-40, pero la presencia equilibrada es un criterio general, más concretamente una “pauta general” –como así lo expresa el

<sup>4</sup> “El concepto de representación equilibrada de mujeres y hombres comporta que ninguno de los dos sexos tenga menos del 40 % ni más del 60 % de representación en el ámbito u órgano de que se trate” *“Achieving balanced participation of women and men in political and public decision-making: a gender equality and democratic requirement”*, Gender Equality Strategy, Consejo de Europa, 2017

<sup>5</sup> En la Exposición de Motivos de la ley 3/2007 se indica que “El llamado en la Ley principio de presencia o composición equilibrada, con el que se trata de asegurar una representación suficientemente significativa de ambos sexos en órganos y cargos de responsabilidad, (...) optando por una fórmula con la flexibilidad adecuada para conciliar las exigencias derivadas de los artículos 9.2 y 14 de la Constitución con las propias del derecho de sufragio pasivo incluido en el artículo 23 del mismo texto constitucional. Se asumen así los recientes textos internacionales en la materia y se avanza en el camino de garantizar una presencia equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito de la representación política, con el objetivo fundamental de mejorar la calidad de esa representación y con ella de nuestra propia democracia”

preámbulo<sup>6</sup>-, y no es desarrollo del derecho fundamental del art. 14 CE, sino que son regulación de las condiciones básicas del derecho, para garantizar que éste se ejerce en condiciones de igualdad por todos los españoles (149.1.1° CE).

En efecto; merece destacarse que, de los preceptos de la Ley 3/2007 –no orgánicos tal y como se ha indicado– algunos de ellos tienen carácter básico, pero no la totalidad de los mismos; otros son regulación de las condiciones básicas de los derechos; otros son aplicables a la Administración General del Estado (pero no a las CC.AA.); otros son legislación de aplicación directa a todo el Estado; otros son legislación laboral; otros son legislación procesal. En definitiva, un conjunto demasiado heterogéneo de caracteres, que impide dotar a la Ley 3/2007<sup>7</sup> de valor único y homogéneo y que, por tanto, requiere del análisis concreto de cada precepto, a efectos de establecer su adecuado alcance y valor.

En la disposición final primera de la Ley 3/2007 indica cuáles son los preceptos básicos, y, en lo relativo al “criterio general” de presencia equilibrada de hombres y mujeres, que se encuentra en el art. 14.4, dentro del Capítulo I, Título II, afirma que constituye:

*“Regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales, de acuerdo con el artículo 149.1.1ª, de la Constitución”*

Al igual que la disposición adicional primera (la cual, además, tiene el carácter orgánico que no comparte el art. 14). En definitiva, la concreción de la presencia equilibrada es orgánica (40 %-60 %), pero el criterio general no es orgánico; y ambos son regulación de las condiciones básicas del ejercicio de los derechos y, por ello, competencia exclusiva del Estado, de aplicación en todo el territorio.

El principio de presencia equilibrada del artículo 14.4 es un “criterio general de actuación de los poderes públicos”, pues así se intitula el art. 14 y resulta del textual del precepto: “A los fines de esta Ley, serán criterios generales de actuación de los Poderes Públicos”. Indicando en el apartado 4º, “la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones”, el cual advierte que la presencia equilibrada se limitará a las candidaturas electorales y a la toma de deci-

<sup>6</sup> “En el Título Segundo, Capítulo Primero, se establecen las pautas generales de actuación de los poderes públicos en relación con la igualdad” (Exposición de Motivos de la ley 3/2007)

<sup>7</sup> Que dejaremos de nombrar como orgánica puesto que resulta confuso –e inexacto– predicar de ella tal carácter.

siones<sup>8</sup> de los poderes públicos. Un "criterio general" que, como su propio nombre indica, supone un principio de actuación, cuya dimensión no es la de una imposición de una obligación directa, sino que determina una pauta que deberán seguir los poderes públicos, cuya concreción se efectúa en otros preceptos de la propia Ley.

Además, la Ley distingue los principios generales de las políticas públicas para la igualdad (intitulación del Capítulo I, Título II), de los "criterios generales" que se regulan en el art. 14 (que forma parte del mismo Título y Capítulo). Los criterios generales del art. 14 son también "principios generales", pero se distinguen de las demás previsiones del Capítulo II, los cuales no son sólo criterios, sino que establecen mandatos jurídicos. No es lo mismo, por tanto, un criterio general de actuación de los poderes públicos (de los establecidos en el art. 14), que el mandato de integración del principio de igualdad de forma transversal (art. 15), o procurar atender al principio de presencia equilibrada en los nombramientos de cargos de responsabilidad (art. 16), o la obligación de aprobar periódicamente un Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (art. 17), o elaborar informes también periódicos (art. 18), informes de impacto de género (art. 19), etc.

Es el art. 16 de la Ley, intitulado "Nombramientos realizados por los Poderes Públicos", el que establece la concreción del criterio general del art. 14.4, respecto a la presencia equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones, en el particular referido a nombramientos de cargos de responsabilidad por los poderes públicos. Y textualmente indica:

*"Los Poderes Públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad que les correspondan".*

El criterio general de participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y en la toma de decisiones del art. 14.4, se concreta en el mandato que se dirige al poder público que efectúe los nombramientos y designaciones de cargos de responsabilidad, para que procure atender al principio de presencia equilibrada cuando realice tales

<sup>8</sup> Toma de decisiones en el ámbito de actuación de los poderes públicos, pues así se indica expresamente en el precepto, por lo que la "participación equilibrada", además de ser un criterio general, sólo se refiere a la toma de decisiones de los poderes públicos, sin que quepa entender de ello una extensión a todo tipo de órganos o ámbitos toma de decisiones, ni cuando no se actúe como poder público. En concreto, se entiende referido a "cargos de responsabilidad" de los poderes públicos como así indica la Exposición de motivos de la ley 3/2007.

nombramientos, según prevé su art. 16. Y de tal previsión se extrae que es el momento en el que se debe realizar el nombramiento del cargo, por parte de quien tiene las facultades para hacerlo, cuando debe materializarse el mandato de “procurar atender”. El destinatario de la obligación de procurar es el responsable del poder público que debe nombrar a un concreto cargo de responsabilidad.

Igualmente, el art. 51.d (“Criterios de actuación de las Administraciones públicas”), de carácter básico –único precepto del Capítulo I, Título V, “El principio de igualdad en el empleo público”– establece el deber de promover la presencia equilibrada en los órganos de selección y valoración para el acceso al empleo público:

*“Las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias y en aplicación del principio de igualdad entre mujeres y hombres, deberán: (...) d) Promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en los órganos de selección y valoración”*

Los restantes preceptos que aluden a la presencia equilibrada en la ley 3/2007, y que son de aplicación en todo el territorio del Estado<sup>9</sup>, tienen carácter sectorial: art. 24.d., básico, de promoción de la presencia equilibrada en los órganos de control y gobierno de los centros docentes; 27.e., básico, sobre presencia equilibrada en puestos directivos y de responsabilidad profesional del Sistema Nacional de Salud; Art. 50.4, legislación laboral, sobre presencia equilibrada en los órganos de dirección de las empresas como criterio para la concesión del distintivo empresarial en materia de igualdad.

Por otra parte, existen preceptos no aplicables a las Comunidades Autónomas, donde se prevé el principio de presencia equilibrada en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella (Título V, Capítulo II)<sup>10</sup>. La inaplicabilidad de tales previsiones está determinada en la Disposición final primera, y asimismo,

<sup>9</sup> Además de la citada Disposición Adicional Primera que determinan los porcentajes con los cuales se tiene por cumplida la presencia equilibrada de mujeres y hombres (60-40)

<sup>10</sup> Art. 52 (“Titulares de órganos directivos”):

*“El Gobierno atenderá al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en el nombramiento de las personas titulares de los órganos directivos de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella, considerados en su conjunto, cuya designación le corresponda”*

Art. 53 (“Órganos de selección y Comisiones de valoración”):

*“Todos los tribunales y órganos de selección del personal de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella responderán al principio de*



ha sido confirmada por la Sentencia 1272/2020, de 8 de octubre de 2020 del Tribunal Supremo, Sala Tercera<sup>11</sup>.

Véase que en los preceptos básicos aplicables a las CC.AA. de la Ley 3/2007, las previsiones sobre “presencia equilibrada” se hacen en términos tendenciales; bien como criterio general de actuación, bien estableciendo el deber de “procurar atender”. Y sólo en los preceptos de aplicación a la Administración General del Estado se determina un deber imperativo (art. 52: El Gobierno “atenderá al principio de presencia equilibrada”; art. 53: todos los tribunales y órganos de selección “atenderán al principio de presencia equilibrada”; la representación de la Administración General del Estado en comisiones de valoración de méritos para la provisión de puestos de trabajo “se ajustará al principio de composición equilibrada”; art. 54, La Administración General del Estado designarán a sus representantes en órganos colegiados “de acuerdo con el principio de presencia equilibrada ... salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas”).

Y si se utilizan diferentes términos (procurará atender *vs* atenderá) con intensidades diversas (tendencial *vs* imperativo), según quien vaya a ser el destinatario de la norma, resulta claro que el legislador ha dotado de diferente alcance al principio de presencia equilibrada, atendida la materialización concreta del principio. Para todo el territorio del Estado, y en la medida que está determinando condiciones básicas para el ejercicio de los derechos, se prevé el mandato de “procurar atender”; para la Administración general del Estado, y siendo la ley de las Cortes Generales el instru-

---

*presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas.*

*Asimismo, la representación de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella en las comisiones de valoración de méritos para la provisión de puestos de trabajo se ajustará al principio de composición equilibrada de ambos sexos”*

Art. 54 (“Designación de representantes de la Administración General del Estado”):

*“La Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella designarán a sus representantes en órganos colegiados, comités de personas expertas o comités consultivos, nacionales o internacionales, de acuerdo con el principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas.*

*Asimismo, la Administración General del Estado y los organismos públicos vinculados o dependientes de ella observarán el principio de presencia equilibrada en los nombramientos que le corresponda efectuar en los consejos de administración de las empresas en cuyo capital participe”*

<sup>11</sup> *“El auto de admisión nos pregunta si el artículo 53 de la Ley Orgánica 3/2007 contiene un mandato jurídico y si su incumplimiento puede determinar la nulidad del proceso selectivo o la de algunos de los actos dictados en el mismo. Al respecto, hemos visto que la Junta de Galicia alega que este precepto no resulta aplicable a la Comunidad Autónoma ya que se refiere a la Administración General del Estado. Efectivamente, así es”* (Fundamento Jurídico cuarto)

mento competente para una regulación de su Administración que puede imponer una obligación no condicionada, se establece “atenderá”.

Y ello, a su vez, determina que las diferentes normativas sectoriales pueden regular la materialización concreta del principio de presencia equilibrada en sus diferentes ámbitos tanto en sede autonómica como en la legislación básica. Siendo un concreto ejemplo de tal normativa básica de implementación del principio de presencia equilibrada el Estatuto Básico del Empleado Público, al regular, en su art. 60.1, los órganos de selección para el acceso al empleo público<sup>12</sup>:

*“Los órganos de selección serán colegiados y su composición deberá ajustarse a los principios de imparcialidad y profesionalidad de sus miembros, y se tenderá, asimismo, a la paridad entre mujer y hombre”*

Igualmente, en la Ley Valenciana 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, en su art. 10, establece idéntica literalidad en cuanto a la acción de “procurar” que la que se prevé en el art. 16 de la Ley 3/2007:

*“Las Corts Valencianes y el Consell de la Generalitat procurarán en el nombramiento o designación de personas, para constituir o formar parte de órganos o instituciones, que exista una presencia paritaria de mujeres y hombres”.*

Deben resaltarse, a la vista de la norma autonómica sobre igualdad, que, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, el principio de presencia equilibrada (60%-40%, según la ley 3/2007, teniendo tal previsión carácter orgánico), se convierte en presencia paritaria (que significa un 50%-50%)<sup>13</sup>. Por otra parte, que la previsión autonómica lo es sólo a los efectos del

<sup>12</sup> La ya citada STS 1272/2020, de 8 de octubre de 2020, considera que “No hay diferencias de contenido entre el artículo 53 de la Ley Orgánica 3/2007 –según el cual los órganos de selección “responderán al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres, salvo por razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas”– y este artículo 60.1. Sustancialmente establecen lo mismo, como no podía ser de otro modo, porque ambos pretenden hacer efectivo en este ámbito el principio de igualdad proclamado por el artículo 14 de la Constitución” (Fundamento Jurídico cuarto)

<sup>13</sup> “En rigor, la “paridad” alude a la igualdad total, mientras que la presencia equilibrada lo hace a una exigencia menos rigurosa. Sin embargo, conviene recordar que la LOI prescinde del término paridad puesto que transmite una idea de identidad que no ha querido acoger. Sí aparece esa expresión, sin embargo, en otros cuerpos normativos de tipo sociolaboral o general, más ambiciosos en sus metas. La mayoría de las veces lo hace para subir una escala más en la progresión hacia la igualdad, pues acaba apostando por la equiparación total del número de mujeres y hombres y abandonando la expuesta y matizada fórmula del 40/60”, A. V. Sempere Navarro. “Virtualidad de la “presencia equilibrada” en órganos selectivos”, en *Revista de Jurisprudencia Laboral*, núm. 10/2020, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2020; [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2020-0000001156](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2020-0000001156) (último visionado 19/04/2021)

nombramiento de personas para formar parte de órganos o instituciones, y asimismo, sólo cuando tales nombramientos correspondan a les Corts Valencianes o al Consell de la Generalitat. Y, por último, que el término utilizado “procurará”, es el mismo que se utiliza en el art. 16 de la Ley 3/2007, y es diferente de los imperativos que utiliza la misma ley básica respecto a la Administración General del Estado (arts. 52 y siguientes).

La concreta distinción entre “criterio general” y su correlativo “procurar atender”, frente a la materialización concreta de tal principio como deber imperativo, también se advierte en la normativa autonómica valenciana. La norma valenciana evidencia la necesidad de una efectiva materialización del criterio general, y lo hace con el “procurar atender”, pero también advierte que se requiere de una actuación aplicativa del criterio general, en el cual se concrete el “procurar”. Así, la Ley 12/2017, de 2 noviembre, de la Generalitat, materializa la acción de “procurar atender” el principio de presencia paritaria de hombres y mujeres, según indica su Preámbulo:

*“La modificación de las leyes reguladoras de las instituciones recogidas en el capítulo VI del Estatuto de autonomía para garantizar de manera efectiva la composición representativa entre mujeres y hombres de sus órganos y garantizar la igualdad de oportunidades”*

Y califica el principio de presencia paritaria como “principio de actuación”. O también la previsión que contiene el Reglamento de Les Corts, artículo 178:

*“El procedimiento, la elección y la designación de personas por el Pleno de Les Corts se realizarán de la siguiente manera: 1. Cada grupo parlamentario podrá proponer un número máximo de candidatos o candidatas que corresponda a los puestos a cubrir. Las propuestas deberán garantizar una composición paritaria de mujeres y hombres.”*

De cuanto antecede cabe afirmar que la exigencia de una presencia equilibrada en los nombramientos que corresponden a los poderes públicos tiene que entenderse a partir de las siguientes pautas:

- a. La presencia equilibrada del art. 14 de la Ley 3/2007, es un “criterio general”, dentro de los principios generales de las políticas públicas.
- b. Que dicho criterio general se concreta, en el art. 16 de la Ley 3/2007, en el mandato dirigido a los responsables del poder público que deben nombrar un concreto cargo de responsabilidad para “procurar atender al principio de presencia equilibrada”.

- c. Que los términos imperativos que la Ley 3/2007 utiliza para la Administración general del Estado (arts. 52 y ss.) son diferentes a los términos tendenciales (“procurar atender”) que se utilizan en los preceptos de carácter básico de la misma ley.
- d. Que en la Ley valenciana 9/2003, de igualdad, también utiliza el término “procurará atender”, al referirse al principio de “presencia paritaria” en los nombramientos que se realicen por parte de Les Corts Valencianes y el Consell de la Generalitat, para formar parte de órganos o instituciones dependientes de éstos.
- e. Que, al igual que la normativa del Estado, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, el “procurar atender” se concreta y materializa en diferentes normas, en las cuales ya no se utiliza el término procurar, sino que se determina como un mandato de carácter imperativo (“Las propuestas deberán garantizar una composición paritaria”).

**III. SIGNIFICADO DEL “CRITERIO GENERAL”  
DEL ART. 14.4 DE LA LEY 3/2007 Y DE “PROCURAR ATENDER”  
DEL ART. 16 DE LA MISMA NORMA Y DEL ART. 10  
DE LA LEY VALENCIANA 9/2003 DE IGUALDAD**

La Ley 3/2007, en su art. 14.4, no contiene un mandato imperativo, sino que se trata de un criterio general de actuación, dirigido a los poderes públicos, que requiere de la acción de éstos para plasmar, de manera efectiva, el criterio general de actuación. No existe así en el art. 14.4 una obligación jurídica de inexcusable aplicación que establezca la exigencia de presencia equilibrada de mujeres y hombres. El “criterio general”, como su propio nombre indica, supone un principio de actuación, cuya dimensión no es la imposición de una obligación directa, sino que determina una pauta que deberán seguir los poderes públicos, cuya concreción se efectúa en otros preceptos de la propia Ley.

El “criterio general de actuación” que establece el art. 14.4 de la Ley 3/2007, tiene valor jurídico programático, según expresa el propio Preámbulo de la norma, al considerarlo “pauta de actuación” o “criterio de orientación de las políticas públicas”. La Sentencia de 23 de febrero de 2010, del Tribunal Superior de Justicia Madrid, Sala Contencioso-Administrativo, en su Fundamento Jurídico cuarto, considera que la ley 3/2007,

*“distingue una parte programática, para orientar políticas activas que promueva la igualdad y otra consistente en regulaciones específicas –entre las que*

*cabe destacar de forma paradigmática la disposición adicional segunda— que constituyen verdaderos mandatos dirigidos a quienes participan en las relaciones jurídicas a que se refieren. El mero apartamiento o el incumplimiento de los principios orientadores contenidos en las normas de esta naturaleza de la LO 3/2007, no puede dar lugar a la anulación del decreto de nombramiento de Consejeros (...)*"

De esta forma, no cabe admitir un pretendido automatismo en el criterio general de presencia equilibrada que lo convierta en deber de obligación aplicable imperativamente a todo supuesto. Automatismo que, además, ha sido, excluido expresamente por el Tribunal Supremo al afirmar que su naturaleza es la propia de un principio rector o de un criterio orientador.

Dicho planteamiento ha sido seguido en numerosos pronunciamientos de los Tribunales Superiores de Justicia de toda España. La invocación del "criterio general de actuación" del art. 14.4 de la Ley 3/2007 para instar la anulación de nombramientos de órganos de selección y cargos públicos que no han cumplido con el "criterio general" de presencia equilibrada, o incluso para anulación de acuerdos adoptados por estos órganos, ha sido rechazada generalmente. Así, es casi unánime la interpretación jurisprudencial cuando se invocaba la virtualidad imperativa de tal criterio general, rechazándose tal carácter, y por el contrario, residenciando la naturaleza obligatoria del principio en otros preceptos de la misma norma, u otras leyes (tanto sectoriales como autonómicas), que evidencia la necesidad de concreción del criterio general. Entre ellas, las Sentencias<sup>14</sup> del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, Sala de lo Contencioso-

<sup>14</sup> Así, en la interpretación del "tenderá" del art. 60 del Estatuto Básico del Empleado Público, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de la Comunitat Valenciana, de fecha 5 de febrero de 2019, indica que "*el citado principio de paridad establecido en el artículo 60 del EBEP en cuanto a la composición de los Órganos de Selección, no viene a establecer, una obligación taxativa sino que se intente respetar dicho principio. Y en la medida que no es imperativo, no puede generar su nulidad (...)* El art 60 EBEP establece que la composición "se tendera" la composición equilibrada entre mujeres y hombres, verbo no imperativo. La norma busca que se intente el equilibrio".

Igualmente, la Sentencia de 14 noviembre de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, considera que "*no puede hablarse de la existencia de una obligación legal de que los Tribunales de selección de personal sean paritarios entendido este término como Igualdad en número entre hombres y mujeres, sino que se establece, o bien un Principio de presencia equilibrada, que además puede ser matizado por razones fundadas y objetivas: o bien una tendencia hacia la paridad dentro de una composición ajustada necesariamente a los principios de imparcialidad y profesionalidad. En conclusión, la tendencia a la paridad o composición equilibrada es un principio que debe ser tenido en cuenta, pero también será ponderado con otros principios y razones que igualmente pesan sobre el tribunal de un proceso selectivo. La paridad entre sexos del tribunal calificador resulta un principio declarativo al que*

Administrativo, de fecha 5 de febrero de 2019, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 noviembre de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 29 diciembre de 2016, o del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 29 de diciembre 2016.

De la jurisprudencia se advierte que el art. 14.4 de la Ley 3/2007, es interpretado como un criterio general de actuación que no determina un mandato inexcusable, pues su concreción, respecto al nombramiento de cargos de responsabilidad, se convierte en “procurarán atender” (art. 16) no en un “deberán atender”. Desde el criterio general, no se extrae una obligación jurídica de aplicar incondicionalmente el principio de presencia equilibrada, pues su contenido se determina en otros preceptos de la propia Ley, y, en su caso, en sus normas de desarrollo.

En efecto, en el art. 16 de la Ley 3/2007, intitulado “nombramientos realizados por los Poderes Públicos”, se concreta –como ya se ha indicado– el criterio general del art. 14.4, sobre presencia equilibrada de mujeres y hombres para el nombramiento, por parte de los poderes públicos, de cargos de responsabilidad, indicando que “los poderes públicos procura-

---

*se debe tender, y que además cohabita con otros igualmente importantes, como el de la profesionalidad.” (Fundamento Jurídico 3°).*

El Tribunal Superior de Justicia de Cantabria en sentencia 481/2016, de 29 diciembre de 2016 señala: “no estamos ante una norma imperativa que establezca un número determinado de hombres y mujeres sino ante un principio de equilibrio cuya realización se condiciona a las circunstancias del caso y a la eventual concurrencia de otros valores o principios que puedan entrar en concurrencia. Es un principio de transcendencia constitucional, sin duda, pues se enmarca en la obligación prescrita en el art. 9.3 de la CE de levantar los obstáculos que impidan la igualdad real y efectiva de las personas y guarda relación con el derecho proclamado en el art. 14 de la CE”. Asimismo la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo de 29 diciembre 2016, se pronunció en los siguientes términos: “El citado principio de paridad (...) no viene a establecer, como argumenta el juez a quo, una obligación taxativa sino que se intente respetar dicho principio, el que, en la medida que no es imperativo, no puede generar la nulidad de pleno derecho al amparo del artículo 61.1 e) de la Ley de Procedimiento Administrativo (...), porque en modo alguno se trata de un norma esencial para la formación de la voluntad de los órganos colegiados, aunque hubiera sido deseable que se hubiera respetado o bien que se hubiera motivado la ausencia de mujeres en la citada Comisión de Selección. Dicho principio de paridad, en cuanto a la composición de los Órganos de Selección establece que la composición “deberá procurar” la composición equilibrada entre mujeres y hombres, siendo que el verbo no es imperativo, de tal forma que podríamos considerar que en la norma se exige que se intente (al equilibrio que, según el Diccionario de la Real Academia Española en su acepción más acorde con el significado que se desprende del contexto de la norma, equivaldría a “contrapeso, contrarresto o armonía entre cosas diversas,” aplicada a la proporción entre hombres y mujeres, añadiendo la exigencia de que de no ser posible conseguir tal equilibrio, deben darse “razones fundadas y objetivas, debidamente motivadas”.

rán atender al principio de presencia equilibrada”. Igualmente, la Ley valenciana 9/2003, de Igualdad, en su art. 10 utiliza idéntica literalidad en la acción de procurar la representación paritaria de mujeres y hombres. Y si ambas normas –una básica y la otra autonómica– utilizan el término “procurar” habrá que impetrar en el significado concreto del término escogido por el legislador básico estatal y por el legislador autonómico, y si éste guarda coherencia con el valor jurídico del “criterio general de actuación” del art. 14.4 de la misma ley orgánica.

Y “procurar”, en la primera acepción del término (RAE), significa “Hacer diligencias o esfuerzos para que suceda lo que se expresa”, esto es, el actuar ordenado a que algo ocurra, agotándose la obligación en el intento, y no en la realización efectiva, que sería la propia de un mandato imperativo.

La obligación de “procurar atender”, significa que los poderes públicos deben esforzarse en atender al principio de presencia equilibrada, si bien la acción que debe conseguirse, finalidad de la acción de “procurar”, es “atender” al principio, no su aplicación imperativa. Su realización se condiciona a las circunstancias del caso y a la eventual concurrencia de otros valores o principios que puedan entrar en concurrencia. Se deberá intentar, y no conseguirlo solo será excusable si se dan razones motivadas, fundadas y objetivas<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> En materia de nombramiento de órganos de selección en el empleo público, la STS 1272/2020, de 8 de octubre de 2020 pone de manifiesto la identidad conceptual entre el art. 53 de la Ley 3/2007, y el art. 60.1 del Estatuto Básico del Empleado Público, y entiende que el término utilizado en este último precepto “Tender a la paridad, equivale a responder al principio de presencia equilibrada. Ninguno de los dos preceptos expresa una proposición absoluta o incondicionada, ambos admiten excepciones justificadas y objetivas y ninguno piensa en la exacta presencia por mitades de mujeres y hombres (...) Por otra parte, si un precepto legal que aplica un principio constitucional quiere que se tienda a un fin de esta naturaleza, eso significa que deberá actuarse en consecuencia salvo que motivos sustantivos no lo permitan. O sea, esa aplicación ha de responder al principio de presencia equilibrada (...) Estas consideraciones ponen de manifiesto también que no nos encontramos ante una opción que se deja a la Administración sino ante una exigencia que debe cumplir salvo que haya razones de entidad, debidamente explicadas, que lo impidan”.

Por su parte, el Tribunal Constitucional, en su Auto 119/2018, de 13 de noviembre de 2018, respecto a la representación equilibrada de mujeres y hombres en tribunales u órganos técnicos de selección, con cita de la Sentencia del Tribunal Constitucional 13/2009 de 19 de enero, indica que la cláusula de reserva se interpretará “como garantía de que, respecto de los miembros de tales órganos de selección, cumplirá siempre con los principios constitucionales de mérito y capacidad (art. 103.3 CE) pues si ello no fuera posible puntualmente deberá romperse con la regla de proporción equilibrada en la constitución del órgano”.

Igualmente, la STS de 10 de mayo de 2016, en su Fundamento Jurídico Séptimo, comienza indicando que “(...) nos hallamos ante algo más que ante un simple desideratum o

Por tanto, el término “procurar” no configura un deber absoluto e incondicionado, pues ello supondría alterar el significado pretendido por el legislador básico. En consecuencia, serán los Poderes Públicos los que deben establecer las actuaciones encaminadas a atender al principio de presencia equilibrada, y realizar los esfuerzos necesarios en tal sentido.

#### IV. LA EXIGENCIA DE PREVISIÓN EXPRESA DE PRESENCIA EQUILIBRADA EN LOS PROYECTOS NORMATIVOS DE LA GENERALITAT VALENCIANA Y SU INNECESARIDAD

Una vez analizado el valor jurídico del “criterio general”, y el significado de “procurar” la presencia equilibrada de mujeres y hombres, procede establecer si de la acción conjunta del art. 14.4 y 16 de la Ley 3/2007, y del art. 10 de la Ley valenciana 9/2003, se puede justificar la exigencia, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, de que se haga constar, de forma expresa, en los proyectos normativos, la obligatoriedad de atender al principio de presencia equilibrada en los nombramientos de cargos públicos o incluso, de modo más extenso, en la determinación de miembros de órganos colegiados que se prevean en normas reglamentarias autonómicas<sup>16</sup>.

La respuesta a tal cuestión se encuentra en la propia configuración de la presencia equilibrada en la Ley 3/2007. El criterio general del art. 14.4 se refiere, por una parte, a las candidaturas electorales y la toma de decisiones de los poderes públicos, pues es el propio art. 14 el que se encarga de señalar que los criterios generales que establece se refieren a los poderes públicos. Por lo tanto, es en el exclusivo ámbito de la toma de decisiones por parte de los poderes públicos donde tiene virtualidad el criterio general de presencia equilibrada. Particularmente, y de conformidad con lo establecido en la Exposición de Motivos, se entenderá referido a los “cargos de responsabilidad”.

---

*catálogo de buenas intenciones cuya operatividad práctica pueda ser diferida sin más hacia un futuro indefinido, certus an incertus quando. Al contrario, se trata de una normativa que está llamada a tener funcionalidad real, y esa funcionalidad se hace más acuciente cuanto más tiempo va transcurriendo desde que entró en vigor”;* pronunciamiento que se reitera en la STS 1136/2017, de 27 de junio de 2017

<sup>16</sup> Y ello porque, según la doctrina reciente del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, tal mención es una exigencia para todo proyecto normativo en el cual se prevea la creación de órganos colegiados, cuya contravención determina, a juicio del órgano consultivo, la vulneración del ordenamiento jurídico.



Quedan así extramuros de la aplicación del criterio general de presencia equilibrada los ámbitos ajenos a la toma de decisiones de los poderes públicos –esto es, la designación para el desempeño de funciones que no entrañen decisiones como poder público– y ello aunque se trate de nombramientos efectuados por los poderes públicos. Por otra parte, la lectura del principio del art. 16 de la Ley 3/2007, en cuanto es concreción del criterio general del art. 14.4, incide en esta interpretación: se procurará la presencia equilibrada en el nombramiento y designación de cargos de responsabilidad que realice el poder público, delimitando nuevamente las exigencias subjetivas para la aplicación del criterio general de presencia equilibrada de mujeres y hombres: que se trate de la designación o nombramiento de “cargos de responsabilidad”.

Tal dicción, conjuntamente con la que establece el art. 14.4, advierte que los citados cargos de responsabilidad son aquellos que ostentan facultades decisorias (capacidad de tomar decisiones) en el ámbito de los poderes públicos, y que son responsables de sus decisiones en el ámbito público, lo que implica, necesariamente, la atribución de un ámbito de acción jurídico-público en el cual despliegan su capacidad de decisión y su correlativa responsabilidad, conforme al principio de responsabilidad de los poderes públicos del art. 9.3 CE.

Idéntico entendimiento se alcanza desde la dicción del art. 10 de la Ley valenciana de Igualdad: la presencia equilibrada se convierte en presencia paritaria en la regulación autonómica y sólo alcanza al nombramiento de personas para formar parte de órganos o instituciones, cuando tal nombramiento corresponda a les Corts Valencianes o al Consell de la Generalitat. Quedan, por ello, al margen de la aplicación del principio de paridad, aquellos nombramientos que no sean realizados por les Corts o por el Consell, sin que el literal de la previsión de la ley valenciana, permita lecturas de mayor amplitud en cuanto al titular del nombramiento (Corts Valencianes y Consell de la Generalitat). Ambos sujetos tienen una concreta definición en el Estatut de Autonomía valenciano<sup>17</sup>, por lo que cualquier otro nombramiento realizado por un poder público diferente a éstos

<sup>17</sup> Les Corts Valencianes, reguladas en el Capítulo II, Título III del Estatut de Autonomía y el Consell de la Generalitat, regulado en el Capítulo IV, Título III, del Estatut, son órganos estatutarios, con una composición concreta y dotados de unas potestades propias. La mención a éstos, expresamente, en el art. 10 de la Ley valenciana 9/2003, impide extender las previsiones de tal precepto a otros órganos estatutarios u otros titulares de potestades públicas.

(por ejemplo, los nombramientos que realice un Conseller)<sup>18</sup> o que no se refiera a órganos o a instituciones, se regirá por el principio de presencia equilibrada –no por el de paridad– de conformidad con lo previsto en la ley 3/2007, por ser legislación básica del Estado.

En consecuencia, en el ámbito de la Comunitat Valenciana, se procurará la presencia equilibrada en el nombramiento y designación de cargos de responsabilidad que realice el poder público, entendiendo como tales los cargos que ostentan facultades decisorias en el ámbito de los poderes públicos. Cuando se trate de la designación de cargos por Les Corts o por el Consell para formar parte de órganos o instituciones, se procurará la paridad entre mujeres y hombres. Sin que quepa entender de ello una extensión a todo tipo de órganos o a todo ámbito de toma de decisiones, ni cuando no se actúe en el ejercicio de facultades jurídico–públicas.

Por otra parte, se debe establecer quién es el destinatario del mandato de “procurar”: en virtud del art. 14.4 y del art. 16 de la Ley 3/2007, el obligado al cumplimiento es el responsable del poder público que debe nombrar un concreto cargo de responsabilidad. En virtud del art. 10 de la Ley valenciana 9/2003, son Les Corts o el Consell. Y si el destinatario del mandato es el titular con facultades para el nombramiento, tal mandato queda determinado, directamente, desde la previsión de la ley, sin que resulte necesario un mandato expreso de presencia equilibrada en las diferentes normas reglamentarias en las que se prevean nombramientos o en las que se configuren órganos concretos.

La previsión del art. 10 de la Ley 9/2003 (y del art. 16 de la Ley 3/2007) hace referencia al momento del nombramiento o designación de personas para constituir o formar parte de órganos o instituciones, donde se procurará que, con dicho nombramiento, exista una representación paritaria de mujeres y hombres. No es una exigencia relativa a la configuración normativa del órgano, sino que el cumplimiento de lo establecido en el art. 10 Ley 9/2003 –y del art. 16 de la Ley 3/2007– se dirige a quienes tienen que realizar los nombramientos, en el momento de realizarlos. Por tanto, el cumplimiento del art. 10 de la Ley de Igualdad corresponderá a quienes efectúen los nombramientos, y no al órgano en sí mismo.

Asimismo, el momento en el que despliega su eficacia el mandado de “procurar” es el de la toma de decisión, por parte del poder público, cuan-

---

<sup>18</sup> Un Conseller no es “el Consell de la Generalitat”. Tampoco el Presidente de la Generalitat es el “Consell de la Generalitat”. Se trata de órganos diferenciados en el Estatut de Autonomía.

do éste debe nombrar al cargo y, en virtud de tal mandato, tiene que desplegar la actividad suficiente y necesaria para que sea efectivo el principio de presencia equilibrada en dicho nombramiento<sup>19</sup>. Debe ser en un momento posterior al de la creación del órgano o cargo por parte de la norma correspondiente, pues la eficacia del mandato se alcanza cuando debe cumplirse tal mandato, cuando hay que hacer efectiva la designación. Y sólo en ese momento –y no antes– es cuando se pueden advertir las razones que pudieran impedir cumplir, en ese concreto nombramiento, con el principio de presencia equilibrada.

No resulta por tanto admisible que “procurar” la presencia equilibrada sea una exigencia que deba constar, expresamente, en todo proyecto normativo; tal exigencia deviene de la normativa legal, su destinatario es el poder público que efectúa el nombramiento, y su eficacia se produce en el momento de realizar el nombramiento. No es una exigencia dirigida a la configuración del órgano –ni debe contemplarse en la norma creadora del órgano–, sino que se dirige, directamente, al titular del poder público con potestad para nombrar o designar al cargo concreto.

Abunda en tal razonamiento la presunción de legalidad del acto del poder público y el principio de responsabilidad en caso de incumplimiento. Si una norma con rango de ley establece un determinado mandato dirigido a un poder público, no puede presumirse que el titular del poder incumplirá tal mandato. Y, por ello, insistir en el texto de la norma reglamentaria en aquello ya previsto en la norma de rango legal resultaría, además de innecesario, una alteración de la presunción de legalidad del acto del poder público. Sin dejar de mencionar, además, que no sólo es el art. 10 de la ley valenciana 9/2003, ni los arts. 14.4 y 16 de la ley 3/007, los que determinan la actuación del poder público. Si sólo se pretende la mención de tales preceptos, se estará desplazando la mención de otros tantos mandatos contenidos en norma de rango de ley que, igualmente, son de obligado cumplimiento. Y, siguiendo idéntico razonamiento, en todos los proyectos normativos se debería efectuar una llamada expresa al sometimiento a todas y cada una de las normas supe-

<sup>19</sup> Procurar la presencia equilibrada no es “una proposición absoluta o incondicionada, pues admite excepciones justificadas y objetivas (...) si un precepto legal que aplica un principio constitucional quiere que se tienda a un fin de esta naturaleza, eso significa que deberá actuarse en consecuencia salvo que motivos sustantivos no lo permitan ... no nos encontramos ante una opción que se deja a la Administración sino ante una exigencia que debe cumplirse salvo que haya razones de entidad, debidamente explicadas, que lo impidan” STS 1272/2020, de 8 de octubre de 2020 (Fundamento Jurídico cuarto)

riores que le sean de aplicación, pues no es el principio de composición equilibrada el único al que se somete la Administración. Privilegiar éste, con una mención expresa, supone desplazar y omitir otros preceptos, mandatos y principios, igualmente aplicables.

En conclusión, no existe un fundamento sólido que permita advertir la necesidad de prever en la norma que crea o configura los cargos públicos, los órganos o instituciones con facultades decisorias, la exigencia de presencia equilibrada. Es el momento de la elección de tales cargos cuando se materializa la previsión de “procurar”, y el obligado a hacer efectivo tal mandato es el poder público que efectúa el nombramiento, y no la Administración que crea la norma.

## V. EL CJCCV Y EL CRITERIO GENERAL DE PRESENCIA EQUILIBRADA

Tras muchos años de interpretación pacífica de la ley igualdad –en el particular relativo al criterio general de procurar que en la toma de decisiones exista presencia equilibrada de mujeres y hombres– la opinión mayoritaria del CJCCV cambió en el año 2017. Desde entonces, las recomendaciones sobre procura de una presencia equilibrada han pasado a ser consideradas, por el simple lapso del tiempo, una obligación incondicional<sup>20</sup>, sin que haya existido una modificación legislativa, o una interpreta-

<sup>20</sup> En el Dictamen 723/2017, aprobado por el Pleno del Consell de 20 de diciembre de 2017, se transforma la sugerencia en observación esencial, justificada en un nuevo criterio de “obligatoriedad” fundado en “*el tiempo transcurrido desde la aprobación de las Leyes de Igualdad –Ley 9/2003 de la Generalitat y Ley Orgánica 3/2007– y el hecho de que, con total normalidad, y con carácter general, otras normas de contenido y objeto similar ya la incorporen*”, lo cual acreditaba, a juicio de la mayoría del Pleno, “*que tal composición no puede continuar exenta de obligatoriedad*”. No obstante, este Consejero formuló un voto particular pues entendía “*que, por una parte, el tiempo de vigencia de las normas no supone mutar su contenido –salvo que se acompañe de interpretaciones jurisprudenciales que determinen un sentido dispar y que en este caso no se advierten–. El “criterio general de actuación” no deja de ser lo que explicita la norma, y “procurará atender” no se convierte, por el mero paso del tiempo, en “deberá atender”. Pero y, por otra parte, que existan otras normas en el ordenamiento las cuales incorporan el principio de presencia equilibrada conduce a la conclusión contraria a la planteada por la mayoría del Pleno: corresponde al legislador determinar en qué normas considera oportuno materializar dicho principio, y qué normas no implican a tal oportunidad. Con ello se refuerza el carácter de sugerencia de cumplimiento facultativo que ha efectuado este Consell en reiterados Dictámenes, pero no, por el contrario, convertiría tal sugerencia en una obligación insoslayable cuya falta de observancia determinaría una infracción del ordenamiento (que conlleva la esencialidad de la observación)*”

ción de la jurisdicción, que abogue por tan radical cambio de criterio. La práctica totalidad de los dictámenes evacuados desde 2017 sobre proyectos normativos, contienen una llamada para que se reflejen, de modo expreso, acciones positivas a favor de la mujer<sup>21</sup>.

No obstante, en materia de presencia equilibrada, las posiciones han sido vacilantes –e incluso contradictorias–. Los cambios del criterio de intensidad del contenido obligatorio –observación esencial o no esencial–, concluyen que la posición cambiante no está asida a referencias firmes, que dote de certidumbre a la interpretación proclamada. Así, si se afirma que algo es contrario al ordenamiento jurídico en 2018, deja de ser contrario al ordenamiento en 2019, y vuelve a serlo en 2020, sin mediar razón que avale tal cambio interpretativo, es sencillo concluir que ninguna de las posiciones tiene una justificación plenamente asumida, a ojos de quien defiende una posición y también –al año siguiente– la contraria.

En efecto, un breve examen de la doctrina del CJCCV respecto al criterio general de presencia equilibrada contenido en el art. 14.4 de la Ley 3/2007, y sus matizaciones en diferentes Dictámenes, advierte que, en el devenir de la doctrina reciente, la cuestión sobre la participación equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos de la Administración ha llevado a diferentes matizaciones sobre el particular.

Así, en un primer momento, y hasta 2017, los Dictámenes del CJCCV no realizaban observación alguna respecto al criterio de presencia equilibrada, en el bien entendido que tal criterio implica procurar tal presencia, según el textual de la Ley, y que, por tanto, es el poder público el que debería aplicarlo en sus nombramientos. A partir de 2017, el Consell Jurídic recomendaba que se estableciese expresamente el principio de presencia equilibrada en las normas que se sometían a su consideración. Tal recomendación se realizaba sin la cualidad de esencial, pues resultaba pacífica la interpretación sobre la ausencia de contenido imperativo del criterio general de actuación, y el significado de la acción de “procurar”, establecidos en la Ley 3/2007. Así lo advierten los numerosos Dictámenes en los que, efectuada tal sugerencia, habían sido aprobado por unanimidad y sin discrepancia en ese particular.

<sup>21</sup> Y tales exigencias, no parece que se tomen en consideración dado que, una y otra vez, se reiteran las mismas observaciones en los proyectos normativos desde 2017. Lo que conduce a pensar que dichos planteamientos no se comparten por la Administración autonómica que crea la norma.

Posteriormente, en el Dictamen 778/2017 (aprobado por el Pleno del CJCCV de 20 de diciembre de 2017), se transformó la sugerencia en una observación esencial, justificada en un nuevo criterio de “obligatoriedad”, argumentando que el lapso temporal que ha transcurrido desde la aprobación de las leyes de igualdad (2003 y 2007), es un motivo suficiente como para que la presencia equilibrada sea obligatoria. Por ello se consideró como observación esencial la aplicación del principio de presencia equilibrada entre mujeres y hombres, entendiéndose que existe un mandato imperativo de norma superior, que exige inexcusablemente su aplicación en todo nombramiento y su no incorporación a la norma supondría una infracción de ordenamiento jurídico. Un criterio que, según lo ya expuesto, no se compadece con el valor que la jurisprudencia proclama respecto al mandato de procurar la presencia equilibrada, susceptible de excepción o inaplicación si concurren causas objetivas que lo justifique (STS 1272/2020, de 8 de octubre de 2020, *ob. cit.*)<sup>22</sup>.

Tal criterio fue matizado en el Dictamen expediente 460/2019, de 10 de octubre 2019, tomando referencia en el art. 10 de la Ley valenciana 9/2003, considerando que el citado precepto es una concreción del criterio general del art. 14 de la Ley 3/2007, y que, por tanto, no puede considerarse esencial la observación. Dicho criterio explicita el alcance y significado del término “procurar”, por lo que el cabal entendimiento del significado del término procurar, y su implementación en el trámite de nombramiento de los cargos públicos, permitiría dar por cumplida la previsión de la normativa sobre igualdad.

Sin embargo, este nuevo criterio no se mantuvo en el tiempo, y la mayoría del pleno del CJCCV nuevamente cambió de criterio con ocasión del Dictamen expediente 568/2019, aprobado por el Pleno del Consell de 13 de noviembre de 2019, en el cual vuelve a ser considerada esencial una mención expresa de la supuesta obligatoriedad de la presencia equilibrada en los órganos colegiados que se preveían en la norma reglamentaria que se sometía a dictamen. Desde tal planteamiento, se ha llegado a establecer el carácter esencial de la citada observación incluso cuando el órgano que creaba la norma estaba formado íntegramente por los titulares de determinados cargos<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Ni con el propio tenor de las leyes de igualdad, y que, desde luego, ni cabe dirigirlo al órgano de creación de la norma reglamentaria –sino a la autoridad que debe efectuar el nombramiento– ni predicarse de todo tipo de nombramiento de cargos, sino sólo de aquellos que ejercerán potestades públicas.

<sup>23</sup> Así el Dictamen expediente 411/2020 aprobado por el Pleno del Consell de fecha 14 de octubre de 2020, respecto a un órgano formado por un órgano formado por un

Pero los cambios de criterio siguieron produciéndose. Es muy significativa la opinión de la mayoría del CJCCV, con relación a la presencia equilibrada de mujeres y hombres en el Consell Valencià de les Dones. El Dictamen, aprobado por el pleno celebrado el 28 de octubre de 2020 (expediente 472/2020), “excusaba” a un órgano compuesto casi en exclusiva de mujeres, de la obligatoriedad de presencia equilibrada y eludía realizar una mención al principio de presencia equilibrada en un órgano que excluía la participación de hombres (y que, por tanto, ni cumplía la previsión de presencia equilibrada de la ley 3/2007 –40/60– ni obviamente la presencia paritaria de la ley 9/2003 –50/50–).

La justificación del incumplimiento del principio de presencia equilibrada estaba, según la mayoría del pleno, en la “estrategia dual” basada en “lo complementario y transversal”, es decir, que la imperatividad de la obligación jurídica para la presencia equilibrada –que venía defendiendo la mayoría del Consejo desde 2018– tenía excepción en la “estrategia dual”, basada en la “complementariedad” y en la “transversalidad de género”, la cual goza de virtualidad suficiente para vencer el principio presencia equilibrada, aduciendo al efecto el art. 4 de la Ley valenciana 9/2003 –que utiliza tales términos como “principios rectores de la acción administrativa”–. Así, lo que era hasta ese momento una obligación impuesta en ley, dejaba de serlo por “la estrategia dual basada en lo complementario y transversal”, que es un principio rector de la administración, y que, según la mayoría del pleno, puede alterar el criterio general de presencia equilibrada<sup>24</sup>.

Director territorial, un jefe de sección, un técnico y un Secretario territorial o bien el Dictamen expediente 474/2020 (Pleno 21 de octubre de 2020) donde se preveía la creación del Consejo Rector del Instituto Valenciano de Estadística, que estaría formado por el titular de una Consellería, el Secretario autonómico de esa Consellería, y el Director del Instituto Valenciano de Estadística, y donde el pleno estableció, como observación esencial, que dicho Consejo Rector debía cumplir el principio de presencia equilibrada. En los votos particulares emitidos al efecto por este Consejero, destacaba que “Exigir, como observación esencial, que el órgano respete en su composición el equilibrio de sexos, atendido que el órgano lo componen los titulares de determinados cargos, y el sexo de tales titulares es el que es –y no cabe su modificación para cumplir el criterio general de paridad–, es imponer una obligación que vulnera el principio de seguridad jurídica, pues no puede garantizarse su cumplimiento, ya que sólo tendría eficacia tal mandato si se cambiase al titular de cada cargo (para que el resultante, fuese un conjunto equilibrado de hombres y mujeres) o bien si se crease un órgano diferente. Y cesar los cargos públicos para cumplir con el equilibrio de sexos en el órgano que se crea resultaría desproporcionado –por no decir irracional–. Y crear un órgano nuevo y diferente, supone alterar la voluntad plasmada en la iniciativa legislativa, y ello es misión vedada a este órgano consultivo pues no tiene justificación en el mandato de una norma superior”

<sup>24</sup> “El Tribunal de Estrasburgo se aproxima al supuesto: varias ciudadanas españolas protestan por haberse denegado la proclamación de la candidatura presentada por el Partido Popular a

No obstante, la mayoría del pleno volvió a rectificar a partir de noviembre de 2020, y se reconsideró la justificación del incumplimiento del principio de presencia equilibrada, y, nuevamente, y hasta la fecha de presente, se considera esencial la mención expresa de la supuesta obligatoriedad de la presencia equilibrada en los órganos colegiados que se prevén en las normas reglamentarias.

## VI. CONCLUSIÓN

La posición mayoritaria del pleno del CJCCV, ha tenido constante oposición por parte de este Consejero, explicitada en diferentes votos particulares donde he defendido –y defiendo– que la composición equilibrada es un criterio general de actuación –según la dicción literal del art. 14 de la L.O. 3/2007, de 22 de marzo–, que no se configura como la imposición de una obligación directa, sino que determina una pauta que deben seguir los poderes públicos, cuya concreción se efectúa en otros preceptos de la propia Ley. A mi juicio no existe tal mandato imperativo que convierta la aplicación del principio en una obligación jurídica inexcusable, cuya omisión cause la anulación del precepto, o de sus actos aplicativos.

---

*las elecciones municipales en Garachico, por no cumplir las cuotas exigidas por la Ley las listas a las elecciones municipales, al estar integrada (como elegibles) exclusivamente por personas del sexo femenino. Concluye el TEDH que el rechazo de la candidatura no puede considerarse una diferencia de trato, en tanto en cuanto una candidatura compuesta íntegramente por hombres que no respetara la cuota del cuarenta por ciento en la lista los candidatos para cada uno de los sexos, habría sido igualmente descalificada. La Ley de que se trata establece un sistema de cuotas que se aplica indistintamente a los candidatos de uno y otro sexo, para garantizar la participación equilibrada de hombres y mujeres en los cargos públicos electivos”, A. V. Sempere Navarro. “Virtualidad de la “presencia equilibrada” en órganos selectivos”, ob. cit.*

Igualmente, la sentencia 592/2017, de 29 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, indica, en su Fundamento Jurídico noveno que: “El esfuerzo en conseguir un incremento de la presencia femenina en estos órganos no puede traspasar la finalidad última de la norma, ni puede por tanto convertir a los órganos selectivos en órganos compuestos exclusiva o mayoritariamente por personas pertenecientes a uno de los sexos. De esta manera no se cumpliría el mandato de la norma (favorecer la participación equilibrada de hombres y mujeres), cuyo cumplimiento pasa porque en los órganos de selección los miembros de cada sexo no superen el sesenta por ciento ni sean menos del cuarenta por ciento. El estímulo del Consejo de Europa dirigido a los Estados miembros de la UE para que adoptasen medidas legislativas que facilitasen la consecución de ese equilibrio entre hombres y mujeres en la vida pública, ha dado sus frutos en la normativa antes citada, pero sin olvidar que en la normativa comunitaria el concepto de representación equilibrada de mujeres y hombres comporta que ninguno de los dos sexos tenga menos del 40% ni más del 60% de representación en el ámbito u órgano de que se trate”



De esta forma, la cualidad de esencial que se irroga a la observación, la convierte en una obligación jurídica, cuya inobservancia determinaría que el proyecto normativo se aprobase "Oído el Consell Jurídic Consultiu", pues las observaciones esenciales son el óbice jurídico de mayor intensidad que puede plantear el Consell al proyecto normativo. Las observaciones esenciales son el mayor reparo de este Consell a aquellos preceptos cuya redacción comprometiese la plena observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del Ordenamiento jurídico<sup>25</sup>. En consecuencia, cuando se efectúa una observación esencial, se está advirtiendo de la existencia de alguna disconformidad entre el proyecto objeto de Dictamen y el ordenamiento jurídico, cuya inobservancia sería causa de una infracción de éste.

Así, establecer como esencial la necesidad de consignar expresamente en cada norma el principio de presencia equilibrada en la composición de los órganos colegiados que en la norma se prevean, implicaría la existencia de un mandato en norma superior que exigiese de forma imperativa que la norma contuviese tal mención, de tal forma que su no incorporación al proyecto supondría la infracción de ordenamiento jurídico. Sin embargo, no existe dicho mandato imperativo, ni es una obligación jurídica, ni es exigible la consignación de tal principio en el texto normativo, ni es inexcusable su aplicación. La Ley 3/2007, en su art. 14.4, establece un criterio general de actuación, dirigido a los poderes públicos: "*la participación equilibrada de mujeres y hombres en las candidaturas electorales y la toma de decisiones*". Dicho criterio general, como su propio nombre indica, supone un principio de actuación, que determina una pauta que deben seguir los poderes públicos, y cuya concreción se efectúa en otros preceptos de la propia Ley: los poderes públicos procurarán atender al principio de presencia equilibrada de mujeres y hombres en los nombramientos y designaciones de los cargos de responsabilidad (art. 16).

<sup>25</sup> Reglamento del Consell Jurídic Consultiu, art. 77: "*Las observaciones esenciales son el reparo del Consell Jurídic Consultiu a aquellos preceptos de un proyecto normativo que pudieran comprometer la plena observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del Ordenamiento jurídico. La inobservancia de las observaciones esenciales comportará que la resolución que se adopte deba seguir la fórmula «Oído el Consell Jurídic Consultiu».*"