

# Intervención preceptiva de los órganos consultivos y excepciones: supuestos analizados por el Consejo Consultivo de Castilla y León

JAVIER PÍRIZ URUEÑA

*Letrado jefe del Consejo Consultivo de Castilla y León*

## 1. Intervención preceptiva de los órganos consultivos

### 2. Supuestos de no preceptividad del dictamen: casuística en el Consejo Consultivo de Castilla y León

- 2.1. Expedientes de resolución de contratos administrativos: falta de oposición del contratista a la resolución del contrato
- 2.2. Expedientes de modificación de contratos administrativos: ausencia de algún requisito exigido por la ley para la preceptividad del dictamen
- 2.3. Resolución de contratos privados celebrados por la Administración o por entes del sector público
- 2.4. Expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas: cuantía reclamada inferior a la prevista en la ley
- 2.5. Expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas: indebida calificación como responsabilidad extracontractual, al tratarse de responsabilidad derivada de un contrato privado
- 2.6. Expedientes de responsabilidad por incumplimiento de las cláusulas de un convenio
- 2.7. Expedientes ya resueltos

## 1

### Intervención preceptiva de los órganos consultivos

La legislación exige el dictamen del Consejo de Estado o de los órganos consultivos de las comunidades autónomas en diversos expedientes, y su fun-

damento reside en la garantía de acierto y de legalidad que la intervención de dichos órganos ofrece a las Administraciones competentes para resolver aquellos.

Desde el punto de vista orgánico, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), se refiere a los órganos consultivos, al disponer lo siguiente: “La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios de esta última que prestan asistencia jurídica”. Y añade: “En tal caso, dichos servicios no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica, ya sea orgánica o funcional, ni recibir instrucciones, directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada”.

En la mayoría de las comunidades autónomas se han creado órganos consultivos propios, y mientras algunas les han atribuido una posición institucional dotada de autonomía orgánica y funcional, otras los configuran como órganos propios de la Administración activa. Sea cual fuere su posición institucional, sus denominaciones suelen ser Consejo Consultivo, Consejo Jurídico Consultivo o Comisión Jurídica Asesora.

Desde el punto de vista procedimental, la legislación básica regula varios supuestos en los que se exige la intervención de los órganos consultivos y que dan lugar, cuantitativamente, al mayor número de dictámenes. Tal normativa básica es la siguiente:

1.- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), establece la preceptividad del dictamen de los órganos consultivos:

- a) En los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas cuando la cuantía reclamada sea igual o superior a 50 000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica. En la Comunidad de Castilla y León, la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León<sup>1</sup>, establece actualmente dicha cuantía en 6000 euros cuando los expedientes se hayan tramitado por la Administración autonómica, y en 3000 euros cuando se hayan tramitado por las entidades locales<sup>2</sup>.

1. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2002-9245>

2. La redacción originaria de la ley exigía la intervención del Consejo Consultivo en todos los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones autonómica y local de la Comunidad, cualquiera que fuera la cuantía reclamada. La Ley 5/2011, de 19 de septiembre, por la que se introducen modificaciones relativas a la organización y funcionamiento de los Consejos Consultivo y de Cuentas y al Gobierno y Administración de la Comunidad, elevó a 1000 euros

El dictamen del órgano consultivo no es vinculante para la Administración consultante, pero el artículo 96 de la LPAC le atribuye especial relevancia en un supuesto concreto: la tramitación simplificada del procedimiento. El último párrafo del apartado 6.g) de este precepto dispone: “Cuando el Dictamen sea contrario al fondo de la propuesta de resolución, con independencia de que se atienda o no este criterio, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del Dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente”<sup>3</sup>.

- b) En los expedientes de revisión de oficio de actos y disposiciones administrativas.

Cuando la Administración consultante tramita el expediente de revisión de oficio y propone la nulidad de un acto o de una disposición, el dictamen del Consejo tiene un carácter semivinculante. Como ya señaló la Memoria del Consejo Consultivo de Castilla y León correspondiente al año 2016, “este carácter semivinculante significa que el dictamen del Consejo, en caso de ser favorable a la nulidad pretendida, habilita a la Administración consultante para que sea esta quien declare o no la nulidad del acto o disposición, es decir, una vez dictaminado por el Consejo Consultivo que procede la revisión, tal dictamen no impone la anulación del acto o disposición sino que la

---

la cuantía mínima reclamada para exigir el dictamen del Consejo. La redacción actual se aprobó por la Ley 4/2013, de 19 de junio, por la que se modifica la organización y el funcionamiento de las instituciones propias de la Comunidad de Castilla y León.

3. El Consejo de Estado, en su Dictamen 275/2015, de 29 de abril, emitido en relación con el Anteproyecto de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, formuló una observación a este inciso, al señalar que “la redacción del párrafo que le sigue resulta confusa al disponer que ‘en todo caso, en el expediente que se remita al Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente, se incluirá una propuesta de resolución. Cuando el dictamen sea contrario a la propuesta de resolución, el órgano competente para resolver acordará continuar el procedimiento con arreglo a la tramitación ordinaria, lo que se notificará a los interesados. En este caso, se entenderán convalidadas todas las actuaciones que se hubieran realizado durante la tramitación simplificada del procedimiento, a excepción del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente’. El hecho de que un dictamen no se pronuncie en el mismo sentido que una propuesta de resolución no obliga necesariamente a volver a someter a consideración del cuerpo consultivo correspondiente el asunto, por lo que debe aclararse la redacción de este párrafo. Parece desconocerse, además, el carácter final del dictamen del Consejo de Estado, después del cual no cabe someter el expediente a cualquier otra oficina o dependencia”.

decisión final de anular o no el acto o disposición corresponde a la Administración que ha realizado la consulta”<sup>4</sup>.

- c) En los expedientes sobre recursos extraordinarios de revisión interpuestos frente a actos firmes en vía administrativa. Así se infiere, *a contrario sensu*, del artículo 126.1 de la LPAC.

Ahora bien, la propia LPAC contempla algunas excepciones a estos supuestos, en las que no se exige el dictamen de los órganos consultivos, como son:

- Cuando se vayan a inadmitir motivadamente las solicitudes de revisión de oficio planteadas por los interesados, por no basarse en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho establecidas en el artículo 47.1 de la LPAC, por carecer la solicitud manifiestamente de fundamento, o por haberse desestimado en cuanto al fondo otras solicitudes sustancialmente iguales (art. 106.3 LPAC).
- Cuando se vaya a inadmitir a trámite un recurso extraordinario de revisión por no fundarse en ninguna de las circunstancias previstas en el artículo 125.1 o por haberse desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales (art.126.1 LPAC).

2.- La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, (LCSP), también prevé el dictamen de los órganos consultivos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando se pretendan aprobar pliegos de cláusulas administrativas generales (art. 121 LCSP).
- b) Cuando la Administración ejercite las siguientes prerrogativas en los contratos administrativos (art. 191.3 de la LCSP):
  - Interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista.
  - Modificaciones de los contratos cuando no estuvieran previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6 000 000 de euros.
  - Reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50 000 euros; cuantía que podrá rebajarse por la normativa de las comunidades autónomas.

---

4. Memoria del Consejo Consultivo correspondiente al año 2016 (páginas 60 y 61). <https://www.cccyl.es/c-consultivo/cm/images?idMmedia=74404>

Junto a la normativa básica mencionada, existen otras normas estatales que exigen la intervención de los órganos consultivos, como son:

- La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, que exige el dictamen preceptivo con carácter previo a la interposición de un conflicto en defensa de la autonomía local (art. 75 ter, apartado 3).
- El Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, que prevé la intervención de los órganos consultivos en los expedientes de alteración de términos municipales (arts. 9.2 y 10.5) y en los de deslinde de términos municipales (art. 24).

Finalmente, las leyes de creación de los órganos consultivos y las leyes de la propia comunidad autónoma contemplan los supuestos específicos, distintos de los expuestos, en los que es preceptiva la intervención de dichos órganos. En concreto, en Castilla y León el Consejo Consultivo debe dictaminar, entre otros asuntos, los anteproyectos de ley, los proyectos de legislación delegada, los proyectos de reglamentos ejecutivos, las transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos de contenido económico de la Junta de Castilla y León cuya cuantía exceda de 500 000 euros, el sometimiento a arbitraje de las cuestiones que se susciten respecto a los mismos, diversos acuerdos de colaboración y de cooperación, o las modificaciones urbanísticas que afecten a espacios libres o zonas verdes.

Sin embargo, no son pocas las ocasiones en que las Administraciones solicitan el dictamen de los órganos consultivos en supuestos que no son preceptivos y que, como consecuencia de ello, obligan a rechazar la consulta, bien *a limine* mediante un acuerdo de inadmisión de la solicitud de dictamen, o bien mediante la emisión de un dictamen en el que el Consejo, sin pronunciarse sobre el fondo del asunto, pone de manifiesto las circunstancias y los argumentos que determinan la no preceptividad del dictamen.

El presente estudio recoge de forma resumida y ejemplificativa algunos supuestos en los que el Consejo Consultivo de Castilla y León ha concluido que su intervención no es preceptiva.

## 2

### **Supuestos de no preceptividad del dictamen: casuística en el Consejo Consultivo de Castilla y León**

Durante los 20 años de funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León varios son los supuestos en los que se ha advertido que las Administra-

ciones públicas plantean consultas que, si bien consideran preceptivas, no tienen tal carácter. De forma sintética, tales supuestos pueden agruparse en los siguientes bloques.

## 2.1

### **Expedientes de resolución de contratos administrativos: falta de oposición del contratista a la resolución del contrato**

El artículo 4.1.i),3.º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, establece que será preceptiva la consulta a esta institución en los expedientes tramitados por la Administración de la Comunidad de Castilla y León y por las Administraciones locales de su territorio que versen sobre la “interpretación, nulidad y resolución de los contratos administrativos, y modificaciones de los mismos, en los supuestos establecidos por la legislación reguladora de los contratos del sector público”.

Tal remisión obliga a acudir al artículo 191 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), que establece en su apartado 3.a) que será preceptivo el informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma respectiva en los casos de “interpretación, nulidad y resolución de los contratos, cuando se formule oposición por parte del contratista”.

Este último requisito, la oposición del contratista, es el elemento determinante del carácter preceptivo del dictamen de los órganos consultivos en estos expedientes.

En el dictamen 136/2016, de 11 de abril<sup>5</sup>, el Consejo Consultivo de Castilla y León señala que, a efectos de determinar la preceptividad del dictamen, la doctrina y la jurisprudencia distinguen entre la resolución del contrato administrativo y los efectos que se derivan de la resolución, como son la liquidación o las indemnizaciones que procedan.

El dictamen cita las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 9 de enero de 2012 (rec. 1523/2009)<sup>6</sup> y de 26 de marzo de 2012<sup>7</sup> (rec. 57/2010), que sentaron el criterio de que no procede la emisión de dictamen cuando la resolución haya sido solicitada por el propio contratista, ya que es preciso distinguir dos conceptos diferentes: la resolución del contrato, y la liquidación que se tenga que dictar a resultados de

5. [https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2016/dictamen-136-2016.ficheros/56810-Dictamen\\_136\\_2016.pdf](https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2016/dictamen-136-2016.ficheros/56810-Dictamen_136_2016.pdf)

6. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/2ac74f7c10b82ae/20120127>

7. <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/4f9437e2972b5c57/20120507>

la misma. El Tribunal Supremo manifestó que la oposición del contratista, que determina el dictamen preceptivo del órgano consultivo, debe referirse a la propia resolución del contrato y no a los efectos de esta, de manera que, si el contratista no formula oposición a la extinción del contrato por la causa invocada por la Administración, o se llega a un acuerdo sobre esta, no concurre el supuesto que determina el carácter preceptivo del dictamen.

Tal criterio se había adoptado por este Consejo Consultivo en el dictamen 170/2014, de 8 de mayo<sup>8</sup>, y se ha reiterado en otros posteriores, como el 95/2018, de 21 de marzo<sup>9</sup> (referido a un procedimiento de extinción de una concesión demanial de explotación de quiosco), o los más recientes 121/2022, de 12 de mayo<sup>10</sup>, y 445/2022, de 1 de septiembre<sup>11</sup> (referidos ambos a expedientes de resolución de contratos administrativos).

En el mismo sentido ya se habían pronunciado también, entre otros, los dictámenes 183/2011, de 22 de septiembre, y 259/2011, de 16 de noviembre, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, y el dictamen 754/2013, de 13 de noviembre, del Consello Consultivo de Galicia.

En definitiva, la doctrina y la jurisprudencia expuesta permite afirmar que no es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo en aquellos expedientes en los que no exista oposición del contratista a la resolución del contrato (bien por no manifestarla de forma expresa o por haber solicitado el propio contratista la resolución), o cuando esta oposición se limite a los efectos de la resolución.

Por ello, el Consejo consideró en estos supuestos que no procedía pronunciarse sobre el fondo del asunto, al no ser preceptivo el dictamen.

## 2.2

### **Expedientes de modificación de contratos administrativos: ausencia de algún requisito exigido por la ley para la preceptividad del dictamen**

Como es sabido, la legislación de contratos no exige el dictamen de los órganos consultivos en todos los supuestos de modificación contractual. El

8. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2014/dictamen-170-2014.ficheros/37828-Dictamen%20170-2014.pdf>

9. [https://www.cccyl.es/es/dictamenes/concesiones-administrativas/2018/dictamen-95-2018.ficheros/64819-Dictamen\\_95\\_2018.pdf](https://www.cccyl.es/es/dictamenes/concesiones-administrativas/2018/dictamen-95-2018.ficheros/64819-Dictamen_95_2018.pdf)

10. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2022/dictamen-121-2022.ficheros/83227-Dictamen%20121-2022.pdf>

11. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2022/dictamen-445-2022.ficheros/84073-Dictamen%20445-2022.pdf>

artículo 191 de la LCSP, antes citado, exige, en su apartado 3.b), el preceptivo informe del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma respectiva, en los casos de “modificaciones de los contratos cuando no estuvieran previstas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y su cuantía, aislada o conjuntamente, sea superior a un 20 por ciento del precio inicial del contrato, IVA excluido, y su precio sea igual o superior a 6.000.000 de euros”<sup>12</sup>.

Ya desde el dictamen 678/2004, de 4 de noviembre<sup>13</sup>, el Consejo Consultivo de Castilla y León, siguiendo la doctrina del Consejo de Estado, manifestó que la legislación de contratos exige de forma clara que concurren dos requisitos para que sea preceptivo el dictamen:

- que la modificación, aislada o conjuntamente, sea superior al 20 por ciento del precio inicial del contrato (o al 10 por ciento, cuando resulte aplicable, por razones temporales, la ley que regula tal porcentaje);
- y que el precio inicial del contrato sea igual o superior a 6 000 000 de euros.

El Consejo Consultivo ha apreciado en varias ocasiones que las modificaciones contractuales sometidas a dictamen no cumplían alguna de las dos condiciones y ha concluido, por tanto, la no preceptividad del dictamen y la improcedencia de emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

En concreto, en varios asuntos se concluyó que la consulta no era preceptiva porque, si bien el porcentaje de modificación excedía, aislada o conjuntamente, el previsto en la ley de contratos, no se cumplía, sin embargo, el segundo de los requisitos exigidos, ya que el precio inicial del contrato cuya modificación se pretendía era inferior a 6 000 000 de euros. Así se declaró en el citado dictamen 678/2004 (relativo a la modificación de un contrato de obras), en el dictamen 24/2018, de 8 de febrero<sup>14</sup> (relativo a la modificación del contrato de los servicios postales y telégrafos entre un ayuntamiento y la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.), en el dictamen 281/2020,

12. El porcentaje sobre el precio inicial del contrato exigido para la preceptividad del dictamen fue del 10 % tras la entrada en vigor de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que modificó el artículo 195 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y se mantuvo durante la vigencia del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 13 de noviembre (artículo 211.3). La Ley de Contratos de 2017 volvió a prever un porcentaje de modificación del 20 % sobre el precio inicial del contrato (en ambos casos, dicho porcentaje estaba en consonancia con la regulación de la resolución de los contratos contenida en las sucesivas leyes).

13. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2004/dictamen-678-2004.ficheros/22304-Dictamen678-2004.pdf>

14. [https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2018/dictamen-24-2018.ficheros/64412-Dictamen\\_24\\_2018.pdf](https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2018/dictamen-24-2018.ficheros/64412-Dictamen_24_2018.pdf)

de 17 de septiembre<sup>15</sup> (relativo a la modificación de un contrato de dirección facultativa de obras), o en el dictamen 244/2022, de 28 de julio<sup>16</sup> (relativo a la modificación de una concesión de servicios de una residencia de la tercera edad).

## 2.3

### Resolución de contratos privados celebrados por la Administración o por entes del sector público

No son pocos los expedientes que han llegado al Consejo Consultivo en los que la consulta planteada versaba sobre la resolución de contratos privados, bien por su objeto cuando se hubieran celebrado por Administraciones públicas, bien por haberse celebrado por entes del sector público que no tuvieran la condición de poder adjudicador o que, siendo poder adjudicador, no tuvieran la condición de Administración pública (actualmente, artículo 26.1 de la LCSP).

El citado artículo 26, en línea con la regulación contenida en las leyes precedentes, establece que los contratos privados celebrados por las Administraciones públicas y por las entidades del sector público que no sean Administraciones públicas ni poderes adjudicadores se registrarán, en cuanto a su extinción, por las normas del derecho privado.

Ello supone que las normas que rigen la extinción de estos contratos no son las de los contratos públicos, lo que excluye no solo el ejercicio de prerrogativas, sino también la intervención de los órganos consultivos.

A título de ejemplo, pueden citarse, entre los asuntos analizados por el Consejo Consultivo de Castilla y León, los siguientes:

- El dictamen 504/2013, de 25 de julio<sup>17</sup>, versaba sobre un expediente de resolución de un contrato de enajenación de una parcela municipal para la construcción, instalación y gestión de una residencia de la tercera edad.

Se abordan en el dictamen los criterios jurisprudenciales sobre la distinción entre contratos administrativos y contratos privados, y la dificultad de deslindar ambos tipos de contratos en determinados casos, dada la existencia de zonas intermedias o de penumbra de

15. [https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2020/dictamen-281-2020.ficheros/75830-Dictamen\\_281-2020.pdf](https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2020/dictamen-281-2020.ficheros/75830-Dictamen_281-2020.pdf)

16. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2022/dictamen-244-2022.ficheros/83728-Dictamen%20244-2022.pdf>

17. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2013/dictamen-504-2013.ficheros/33297-Dictamen%20504-2013.pdf>

muy difícil calificación, sobre las cuales el tratamiento jurisprudencial no ha sido siempre unitario en las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa.

El dictamen pone de manifiesto que el contrato cuya resolución se proponía “se concibió como un contrato de naturaleza privada y así se consignó de manera expresa en el PCAP y en la escritura de compraventa, documentos en los que se hacía referencia expresa a que las causas de resolución del contrato serían las previstas en las normas de derecho civil, con la previsión expresa de una condición resolutoria del contrato como causa de ineficacia. No obsta a lo anterior el hecho de que la finalidad de la enajenación sea la construcción de una residencia para la tercera edad, puesto que, según se infiere del expediente, ésta no iba a tener carácter público sino privado y ánimo de lucro para la empresa contratista; finalidad que, por ello y en virtud de la jurisprudencia expuesta, no puede encuadrarse dentro del concepto de interés público y giro o tráfico específico de la Administración contratante”. Y se advierte de que “lo que no puede ahora el Ayuntamiento es pretender resolver el contrato sobre la base de modificar de manera unilateral la naturaleza del propio contrato, actuando en contra de sus propios actos y del principio de confianza legítima que ha de inspirar su actuación”.

En definitiva, se concluyó que, al tratarse de un contrato privado, su resolución se rige por el derecho privado y no es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

- Los dictámenes 53/2021, de 11 de marzo<sup>18</sup>, y 600/2022, de 15 de diciembre<sup>19</sup>, tenían por objeto dos expedientes de resolución de contratos de obra suscritos por entidades públicas empresariales locales. El Consejo consideró que, en cuanto entidades públicas empresariales locales, y de acuerdo con el artículo 3 de la LCSP, estas forman parte del sector público y reúnen los requisitos necesarios para ser poderes adjudicadores, pero carecen de la consideración de Administración pública a los efectos de la LCSP. Por tanto, los contratos por ellas celebrados son privados, y sus efectos y extinción se rigen por el derecho privado (art. 26, apartados 1.b y 3, y art. 319 de la LCSP).

18. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2021/dictamen-53-2021.ficheros/77724-Dictamen%2053-2021.pdf>

19. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2022/dictamen-600-2022.ficheros/85224-Dictamen%20600-2022.pdf>

Por ello, se concluyó que, al tratarse de contratos privados, su resolución se rige por el derecho privado y no es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo.

## 2.4

### **Expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas: cuantía reclamada inferior a la prevista en la ley**

Ya se ha apuntado anteriormente que desde el año 2013 la intervención del Consejo Consultivo de Castilla y León en los expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por la Administración autonómica y por las entidades locales exige que la cuantía reclamada sea igual o superior a 6000 euros, en los primeros, y a 3000 euros, en los segundos.

Pese a ello, el Consejo ha advertido que algunas consultas tenían por objeto expedientes en los que la cuantía reclamada era inferior a la exigida por la ley. En la mayoría de los supuestos las solicitudes de dictamen no se admiten a trámite, si bien en otros tal circunstancia se ha constatado en la fase de estudio del expediente y han determinado que el Consejo no se pronunciara sobre el fondo del asunto, al no ser preceptivo el dictamen.

Así, por ejemplo, en los dictámenes 212/2018, de 24 de mayo<sup>20</sup>, 401/2018, de 19 de septiembre<sup>21</sup>, 544/2018, de 11 de enero de 2019<sup>22</sup>, 141/2020, de 14 de mayo<sup>23</sup>, y 305/2020, de 17 de septiembre<sup>24</sup>, todos ellos relativos a expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por entidades locales, la cuantía reclamada era inferior a 3000 euros, lo que determinaba que el dictamen no fuera preceptivo.

En el dictamen 422/2021, de 3 de noviembre<sup>25</sup>, relativo a un expediente de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración autonómica, la cuantía reclamada era inferior a 6000 euros, lo que conllevó la misma

20. [https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2018/dictamen-212-2018.ficheros/65990-Dictamen\\_212\\_2018.pdf](https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2018/dictamen-212-2018.ficheros/65990-Dictamen_212_2018.pdf)

21. [https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2018/dictamen-401-2018.ficheros/67209-Dictamen\\_401\\_2018.pdf](https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2018/dictamen-401-2018.ficheros/67209-Dictamen_401_2018.pdf)

22. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2018/dictamen-544-2018.ficheros/68156-Dictamen%20544-2018.pdf>

23. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/accidente-mal-calzada/2020/dictamen-141-2020.ficheros/73961-Dictamen%20141-2020.pdf>

24. [https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/accidente-mal-calzada/2020/dictamen-305-2020.ficheros/75894-Dictamen\\_305-2020.pdf](https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/accidente-mal-calzada/2020/dictamen-305-2020.ficheros/75894-Dictamen_305-2020.pdf)

25. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/seleccion-provision/2021/dictamen-422-2021.ficheros/80720-Dictamen%20422-2021.pdf>

conclusión: el dictamen no era preceptivo, y el Consejo no debía pronunciarse sobre el fondo del asunto.

En otros supuestos, sin embargo, no consta en el expediente, por no haberla concretado el interesado, la cuantía indemnizatoria reclamada, lo que impide, *prima facie*, apreciar la competencia del Consejo. Sin embargo, el criterio de este Consejo Consultivo es el de admitir a trámite la consulta y valorar, como cuestión previa, la entidad de los daños reclamados. Así:

- En los dictámenes 112/2022, de 24 de marzo<sup>26</sup>, y 388/2022, de 25 de agosto<sup>27</sup>, relativos a expedientes de responsabilidad patrimonial de ámbito sanitario tramitados por la Administración autonómica, se advirtió que los reclamantes no habían cuantificado la indemnización solicitada. El Consejo Consultivo puso de manifiesto, además, que no obraban en el expediente datos o informaciones suficientes que permitieran un cálculo, siquiera estimativo, del importe reclamado a efectos de determinar si el dictamen era o no preceptivo. Por ello, se concluyó que procedía, sin pronunciamiento sobre el fondo del asunto, devolver el expediente para que se requiriera al reclamante que cuantificara el importe reclamado, aportando los datos y documentos que considerara oportunos para acreditar los daños, y, en caso de ser preceptivo, se solicitara de nuevo el dictamen.
- En el dictamen 336/2020, de 15 de octubre<sup>28</sup>, relativo a un expediente de responsabilidad patrimonial por daños sufridos en una caída, tramitado por una entidad local, se constató que el reclamante tampoco había cuantificado la indemnización solicitada. Los daños reclamados se limitaban al resarcimiento de las lesiones producidas (contusión en rodilla derecha, según el informe del Servicio de Urgencias aportado junto al escrito de reclamación) y del perjuicio patrimonial ocasionado por la pérdida del pantalón que llevaba en el momento de producirse la caída y por los gastos de desplazamiento en vehículo propio al hospital y a la comisaría en la que se interpuso una denuncia. También solicitaba una compensación por el tiempo de espera hasta ser atendido en el Servicio de Urgencias y en la comisaría, por un total de cinco horas.

El Consejo apreció que la entidad de las lesiones alegadas era mínima y su valoración de escasa cuantía, a la vista de los baremos

26. <https://www.cccyl.es/es/dictámenes/responsabilidad-patrimonial/ambito-sanitario/2022/dictamen-112-2022.ficheros/82176-Dictamen%20112-2022.pdf>

27. <https://www.cccyl.es/es/dictámenes/responsabilidad-patrimonial/ambito-sanitario/2022/dictamen-388-2022.ficheros/84089-Dictamen%20388-2022.pdf>

28. <https://www.cccyl.es/es/dictámenes/responsabilidad-patrimonial/mobiliario-urbano/2020/dictamen-336-2020.ficheros/76109-Dictamen%20336-2020.pdf>

indemnizatorios fijados para los accidentes de tráfico. Los gastos por desplazamiento (que, en todo caso, se produjeron dentro del mismo municipio en el mismo día) y el valor de la prenda dañada (aportaba un tique de menos de 25 euros) eran también muy escasos. Y los tiempos de espera en Urgencias y en la comisaría no eran, a juicio del Consejo, conceptos indemnizables. Por ello, se consideró que la cuantía que pudiera reclamarse en ningún caso alcanzaría la cuantía mínima requerida (3000 euros, al tratarse de una entidad local) para la preceptividad del dictamen.

Por ello, el dictamen concluyó que procedía la devolución del expediente objeto de consulta sin pronunciamiento alguno sobre el fondo del asunto.

## 2.5

### **Expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas: indebida calificación como responsabilidad extracontractual, al tratarse de responsabilidad derivada de un contrato privado**

Otros supuestos en los que el Consejo Consultivo ha concluido que el dictamen no era preceptivo se referían a asuntos en los que, habiéndose tramitado como un expediente de responsabilidad patrimonial, se advertía que la eventual responsabilidad reclamada no tenía carácter extracontractual, sino que tenía su origen en un contrato privado. A título de ejemplo, cabe citar los siguientes:

- En los dictámenes 118/2017, de 11 de mayo<sup>29</sup>, y 250/2020, de 17 de septiembre<sup>30</sup>, se analizaron las reclamaciones presentadas por unas comunidades de propietarios por los daños derivados de las deficiencias constructivas en edificios sometidos al régimen de vivienda protegida. Se reclamaba la responsabilidad de la Administración autonómica, como promotora de la construcción de las viviendas de protección oficial, con base en el artículo 1591 del Código Civil (no era aplicable, por razones temporales, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación).

29. [https://www.cccyl.es/es/dictámenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2017/dictamen-118-2017.ficheros/61149-Dictamen\\_118\\_2017.pdf](https://www.cccyl.es/es/dictámenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2017/dictamen-118-2017.ficheros/61149-Dictamen_118_2017.pdf)

30. [https://www.cccyl.es/es/dictámenes/responsabilidad-patrimonial/mobiliario-urbano/2020/dictamen-250-2020.ficheros/75906-Dictamen\\_250-2020.pdf](https://www.cccyl.es/es/dictámenes/responsabilidad-patrimonial/mobiliario-urbano/2020/dictamen-250-2020.ficheros/75906-Dictamen_250-2020.pdf)

El Consejo trae a colación en estos dictámenes el criterio de la Sala de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo sobre la responsabilidad de la Administración, en cuanto promotora de viviendas, y cita el Auto 75/2004, de 20 de diciembre (recurso 41/2004), el Auto 67/2009, de 19 de junio (recurso 80/2008), y el Auto 34/2014, de 5 de diciembre (recurso 29/2014), en los que concluye que el conocimiento de estos asuntos corresponde a la jurisdicción civil, ya que se trata de una responsabilidad contractual de naturaleza civil, y no de una responsabilidad extracontractual de la Administración.

Como consecuencia de ello, teniendo en cuenta que el origen de las reclamaciones versaba sobre el incumplimiento de un contrato privado, se concluyó que el dictamen del Consejo no era preceptivo.

- El dictamen 221/2021, de 14 de julio<sup>31</sup>, analizó un expediente relativo a una reclamación por daños sufridos a consecuencia de un incendio en una vivienda de propiedad municipal que estaba arrendada al reclamante.

En este caso, la propia naturaleza civil del contrato conllevaba que la responsabilidad reclamada tuviera carácter civil y determinaba, por ello, la improcedencia no solo de la tramitación del procedimiento previsto en la LPAC, sino también de la intervención del Consejo Consultivo.

- Similar al caso anterior fue el asunto que dio lugar al dictamen 634/2022, de 29 de diciembre<sup>32</sup>. Este se refería a un expediente de responsabilidad patrimonial por daños sufridos por un inquilino de una vivienda protegida, propiedad de una entidad local, al caer sobre él una ventana de una de las zonas comunes.

Al igual que en el supuesto anterior, el Consejo concluyó que la reclamación no tenía su fundamento en la responsabilidad extracontractual de la Administración, sino en una responsabilidad contractual y de naturaleza civil, derivada de un contrato privado de arrendamiento de vivienda protegida. Por ello, el dictamen del Consejo no era tampoco preceptivo.

- Supuestos distintos se abordaron en el dictamen 483/2020, de 11 de febrero de 2021<sup>33</sup>, y en el más reciente dictamen 650/2022, de 26 de

31. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2021/dictamen-221-2021.ficheros/79486-Dictamen%20221-2021.pdf>

32. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2022/dictamen-634-2022.ficheros/85292-Dictamen%20634-2022.pdf>

33. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2020/dictamen-483-2020.ficheros/77398-Dictamen%20483-2020.pdf>

enero de 2023<sup>34</sup>. El primero, relativo a un expediente de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de una comunidad de cesionarios de un aparcamiento para residentes, debido a los daños sufridos al haber asumido las obras de reparación de una rejilla de ventilación de dicho aparcamiento; y el segundo, relativo a un expediente de responsabilidad extracontractual iniciado tras la reclamación presentada por un club ciclista por daños y perjuicios derivados de la resolución de un contrato de patrocinio suscrito con un ayuntamiento.

En ambos casos, el Consejo pone de manifiesto que, conforme a la consolidada doctrina, no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración (extracontractual) cuando el hecho causante y la reparación del daño alegado tengan una vía procedimental específica en el ordenamiento jurídico, como era el caso.

Recuerda que, como ya señaló la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2000, “la responsabilidad extracontractual supone la existencia de una determinada actividad administrativa que, incidentalmente y al margen de cualquier relación jurídica previamente constituida, provoca unos daños a determinada persona que esta no tiene el deber jurídico de soportar, mientras que la responsabilidad contractual es la que deriva del incumplimiento –por las partes contratantes– de un deber estipulado en el contrato”.

Por ello, el Consejo Consultivo concluyó que las dos reclamaciones se desarrollaban en el ámbito de contratos suscritos por las partes, por lo que no cabía su tramitación por el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Además, junto a lo anterior, la propia naturaleza civil de los contratos excluía la aplicación del artículo 191.3.c) de la LCSP, y determinaba que la intervención del Consejo no fuera preceptiva.

- Como caso más específico, el dictamen 194/2020, de 9 de julio<sup>35</sup>, abordó una reclamación presentada por un particular frente a un ayuntamiento, debido a los daños y perjuicios derivados de la inactividad de la Administración en el mantenimiento de las instalaciones públicas de la red eléctrica, que había obligado a aquel a realizar las correspondientes reparaciones en estas.

34. <https://www.cccyl.es/es/dictámenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2022/dictamen-650-2022.ficheros/85805-Dictamen%20650-2022.pdf>

35. [https://www.cccyl.es/es/dictámenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2020/dictamen-194-2020.ficheros/74795-Dictamen\\_194-2020.pdf](https://www.cccyl.es/es/dictámenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2020/dictamen-194-2020.ficheros/74795-Dictamen_194-2020.pdf)

Pese a que el ayuntamiento tramitó la reclamación como si de una responsabilidad patrimonial se tratase, lo cierto es que de su contenido no se deducía que se tratara de una reclamación de esta naturaleza, sino de una petición de cese de inactividad de mantenimiento y conservación de la red pública, y de reintegro de cantidades cuyo abono habría correspondido al ayuntamiento, que en consecuencia se habría enriquecido injustamente, en virtud de lo estipulado en un contrato privado. Es decir, el daño no se había causado en un bien del reclamante, sino en un bien propiedad de la Administración, al no realizar actividad de mantenimiento.

Por ello, se consideró que “la solicitud de reintegro de las cantidades abonadas por el solicitante no debió tramitarse como una reclamación de responsabilidad patrimonial, puesto que en realidad dicha solicitud obedece a un eventual incumplimiento por parte del Ayuntamiento de un contrato privado existente entre las partes, que establece los derechos y deberes de cada una en relación la línea eléctrica de la que son copropietarios”.

El dictamen, por tanto, no era preceptivo, y no se realizó pronunciamiento sobre el fondo del asunto.

## 2.6

### Expedientes de responsabilidad por incumplimiento de las cláusulas de un convenio

En los dictámenes 29/2021<sup>36</sup> y 30/2021<sup>37</sup>, ambos de 25 de febrero, se analizaron unos expedientes de responsabilidad patrimonial en los que asociaciones de empresarios de hostelería reclamaban una indemnización por los daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento, por parte del ayuntamiento, de un convenio de colaboración.

El Consejo Consultivo concluyó que no era preceptivo el dictamen, al no tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial o extracontractual, sino de una reclamación planteada en el ámbito de una relación contractual entre partes instrumentada a través de un convenio –de naturaleza contractual, pero excluido de la aplicación de la legislación de contratos–; y

36. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2021/dictamen-29-2021.ficheros/77701-Dictamen%2029-2021.pdf>

37. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2021/dictamen-30-2021.ficheros/77702-Dictamen%2030-2021.pdf>

que había que atender a lo previsto en el propio convenio para resolver la controversia.

## 2.7 Expedientes ya resueltos

Por último, cabe hacer referencia a otros supuestos que determinan claramente la no intervención del Consejo Consultivo, como son aquellos en los que la propia Administración consultante ya ha resuelto el asunto.

La intervención de los órganos consultivos es previa a la resolución de los asuntos y su función es la de coadyuvar a la Administración consultante a adoptar una decisión más ajustada a derecho, por lo que, cuando se resuelve el expediente antes de solicitarse o de emitirse el dictamen, carece ya de sentido la emisión de un dictamen sobre el fondo.

En estos casos, una vez advertido que el expediente ya ha sido resuelto, el Consejo Consultivo ha constatado tal circunstancia y ha procedido a la devolución del expediente sin pronunciarse sobre el fondo del asunto. Así se pronunció en los dictámenes 458/2018, de 13 de diciembre<sup>38</sup>, 344/2020, de 4 de marzo de 2021<sup>39</sup>, o 407/2022, de 14 de septiembre<sup>40</sup>.

Por el mismo motivo, en aquellos expedientes en los que ha recaído sentencia resolviendo el fondo del asunto, no procede ya la intervención de los órganos consultivos, ya que la Administración debe limitarse a dar cumplimiento a la sentencia (dictámenes 372/2018, de 30 de agosto<sup>41</sup>, 252/2020, de 3 de mayo de 2021<sup>42</sup>, y 450/2020, de 25 de febrero de 2021<sup>43</sup>).

38. [https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/mobiliario-urbano/2018/dictamen-458-2018.ficheros/67803-Dictamen\\_458\\_2018.pdf](https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/mobiliario-urbano/2018/dictamen-458-2018.ficheros/67803-Dictamen_458_2018.pdf)

39. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/contratacion-administrativa/2020/dictamen-344-2020.ficheros/77639-Dictamen%20344-2020.pdf>

40. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2022/dictamen-407-2022.ficheros/84419-Dictamen%20407-2022.pdf>

41. [https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2018/dictamen-372-2018.ficheros/66827-Dictamen\\_372\\_2018.pdf](https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/causas/2018/dictamen-372-2018.ficheros/66827-Dictamen_372_2018.pdf)

42. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/mobiliario-urbano/2020/dictamen-252-2020.ficheros/78369-Dictamen%20252-2020.pdf>

43. <https://www.cccyl.es/es/dictamenes/responsabilidad-patrimonial/ambito-profesional-funcion-publica/2020/dictamen-450-2020.ficheros/77638-Dictamen%20450-2020.pdf>