

DOCTRINA DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DE ESPAÑA (AÑO 2023)

Obra coordinada por el
Consejo Consultivo de Andalucía



eBook en www.colex.es



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA



DOCTRINA DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DE ESPAÑA (AÑO 2023)

**Obra coordinada por el
Consejo Consultivo de Andalucía**

COLEX 2025

Copyright © 2025

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (www.cedro.org) garantiza el respeto de los citados derechos.

Editorial Colex S.L. vela por la exactitud de los textos legales publicados. No obstante, advierte que la única normativa oficial se encuentra publicada en el BOE o Boletín Oficial correspondiente, siendo esta la única legalmente válida, y declinando cualquier responsabilidad por daños que puedan causarse debido a inexactitudes e incorrecciones en los mismos.

Editorial Colex S.L. habilitará a través de la web www.colex.es un servicio online para acceder a las eventuales correcciones de erratas de cualquier libro perteneciente a nuestra editorial.

© Consejo Consultivo de Andalucía

© Editorial Colex, S.L.
Calle Costa Rica, número 5, 3.º B (local comercial)
A Coruña, 15004, A Coruña (Galicia)
info@colex.es
www.colex.es

I.S.B.N.: 979-13-7011-100-7
Depósito legal: C 686-2025

SUMARIO

LEYES

- Dictamen 1/2023, de 2 de agosto, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña sobre la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda. 19
- Dictamen 2/2023, de 23 de octubre, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña sobre el Real decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional . . . 44
- Dictamen 3/2023, de 1 de diciembre, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña sobre el Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico. 61
- Dictamen 18/2023 de la Comisión Jurídico Asesora de Euskadi: Anteproyecto de ley de los servicios de prevención, extinción de incendios y salvamento 73
- Dictamen 61/2023 de la Comisión Jurídico Asesora de Euskadi: Anteproyecto de Ley de infancia y adolescencia 80
- Dictamen 85/2023 de la Comisión Jurídico Asesora de Euskadi: Anteproyecto de Ley de creación de la Agencia Vasca de Ciberseguridad 86

ÓRDENES Y DECRETOS

- Dictamen 1222/2023 del Consejo de Estado relativo a las atribuciones del Gobierno en funciones 93
- Dictamen 117/2023, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias sobre las Bases para la Asignación de las Aportaciones del Fondo Extraordinario de Solvencia Financiera Municipal. 98
- Dictamen 43/2023, de 19 de abril, del Consejo Consultivo de las Islas Baleares relativo al Proyecto de Decreto por el que se regulan los requisitos para ejercer la actividad de agente inmobiliario y se crea el Registro oficial de agentes inmobiliarios de las Illes Balears 108
- Dictamen 83/2023, de 16 de marzo, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha sobre el proyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para la restitución de oficio de las cantidades indebidamente cobradas a las personas consumidoras en Castilla-La Mancha y se crea el fondo para acciones de interés general en materia de consumo 110
- Dictamen 31/2023, de 3 de mayo de 2023, del Consejo Consultivo de La Rioja sobre el Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 25/2011, de 25 de marzo, de acceso a las plazas públicas del

servicio de atención residencial y servicio de estancias temporales residenciales para personas con discapacidad, con gran dependencia o dependencia severa, y el Decreto 31/2011, de 29 de abril, por el que se aprueba la cartera de servicios y prestaciones del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales	115
– Dictamen 1/2023, de 12 de enero, del Consejo de Navarra sobre proyecto de orden foral de interpretación del contrato de construcción y explotación de las infraestructuras de interés general de la zona regable de la 1.ª fase del Canal de Navarra.	119
– Dictamen 534/2023, de 5 de julio de 2023, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana a solicitud de la Conselleria competente en materia de vivienda. Se analiza el procedimiento instruido para la elaboración de un proyecto de Decreto Legislativo del Consell	128

RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

– Dictamen 263/2023 del Consejo de Estado relativo a la prescripción del derecho a reclamar una indemnización por anulación de actos o disposiciones de carácter general	133
– Dictamen 1179/2023 del Consejo de Estado relativo al régimen de responsabilidad concurrente de las Administraciones Públicas cuando existe una gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación	139
– Dictamen 490/2023, de 15 de junio, del Consejo Consultivo de Andalucía sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en el que los interesados reclaman por el fallecimiento de su hijo en un intercambio educativo	145
– Dictamen 703/2023, de 27 de septiembre, del Consejo Consultivo de Andalucía sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en el que la interesada reclama contra las actuaciones llevadas a cabo por la Inspección Sanitaria entre las que se incluía la decisión de cierre cautelar de su establecimiento	150
– Dictamen 1021/2023, de 24 de diciembre, del Consejo Consultivo de Andalucía sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en el que el interesado reclama contra el Ayuntamiento de San Fernando (Cádiz), por los daños derivados de la declaración de nulidad de tres licencias urbanísticas	156
– Dictamen núm. 7/2023, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial formuladas por personal temporal de los servicios de salud por los perjuicios derivados de la demora en la resolución del procedimiento de reconocimiento del grado I de la carrera profesional	164
– Dictamen 183/2023 del Consejo Consultivo del Principado de Asturias sobre responsabilidad patrimonial por la asistencia sanitaria prestada exclusivamente por la mutua de trabajo	170
– Dictamen 262/2023, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias sobre error diagnóstico y legitimación de los herederos para reclamar por los daños personales irrogados al causante	173
– Dictamen 103/2023, de 27 de septiembre, sobre la reclamación por responsabilidad patrimonial formulada ante el Servicio de Salud de las Illes Balears por los daños producidos por el cierre de una puerta automática en un centro de salud.	182

SUMARIO

- Dictamen 140/2023, de 5 de abril, del Consejo Consultivo de Canarias relativo a la propuesta de resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial, tramitado ante la reclamación de indemnización formulada por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público de urbanismo	183
- Dictamen 332/2023, de 26 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias sobre procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por daños ocasionados como consecuencia del impago de subvención nominativa destinada a sufragar los gastos derivados de la celebración de un evento deportivo	189
- Dictamen 92/2023, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en el que el interesado reclama por la existencia de un retraso en una reintervención de desprendimiento de retina	198
- Dictamen 317/2023, de 21 de diciembre, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en la que la parte reclama un error de diagnóstico tras la asistencia sanitaria prestada a su hijo en el centro de salud.	205
- Dictamen 76/2022, de 15 de junio de 2023, del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre un expediente de responsabilidad patrimonial por daños producidos por la denegación de licencia a un proyecto de ejecución de obra	209
- Dictamen 257/2023, de 20 de julio, del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por la actuación de la Administración sanitaria sobre los restos abortivos tras la muerte fetal intrauterina	213
- Dictamen 285/2023, de 20 de julio, del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por la demora de la Administración autonómica en adoptar medidas preventivas frente a la expansión de la COVID-19.	215
- Dictamen 563/2022, de 26 de enero de 2023, del Consejo Consultivo de Castilla y León sobre un expediente de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por la pérdida de material seminal criopreservado en la unidad de reproducción de un hospital	218
- Dictamen 293/2023, del 14 de septiembre de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña. Reclamación de responsabilidad patrimonial presentada ante el Departamento de Salud por la Sra. A y el Sr. B por los daños y perjuicios sufridos en la asistencia sanitaria dispensada a su hija en un hospital, y que atribuyen a una infección nosocomial contraída durante el ingreso en la Unidad de Neonatología	221
- Dictamen 377/2023, de 14 de diciembre de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña. Reclamación de responsabilidad patrimonial instada ante los departamentos de la Presidencia, de Salud y de Interior por la empresa Duet Sant Boi, SAU, por los daños y perjuicios sufridos por el cierre de sus instalaciones deportivas a causa de las medidas especiales adoptadas en materia de salud pública para la contención del brote epidémico de COVID-19	225
- Dictamen 109/2023 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi: Reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por don FFF como consecuencia de la asistencia sanitaria prestada por Osakidetza-Servicio Vasco de Salud	231

SUMARIO

- Dictamen 44/2023, de 16 de marzo de la Comisión Jurídica de Extremadura, emitido en expediente de responsabilidad patrimonial derivada del retraso en el nombramiento de funcionario público	236
- Dictamen 71/2023, de 25 de mayo, de la Comisión Jurídica de Extremadura correspondiente a la consulta n.º 074/2023 relativa al expediente de responsabilidad patrimonial tramitado por la Secretaría General de la Consejería de Cultura, Turismo y Deportes con motivo de la reclamación formulada por don XXX tras una caída en un establecimiento deportivo	239
- Dictamen 126/2023, de 23 de octubre, de la Comisión Jurídica de Extremadura emitido en relación con la consulta n.º 207/2023 relativa al expediente de responsabilidad patrimonial RP 1/2020, promovido por D. XXX, en nombre y representación de la empresa FRAGUAR, SL (en la actualidad, EMOTIVA OCIO CENTRO SL), y tramitado por la Dirección General de Tributos de la Junta de Extremadura.	241
- Dictamen 47/2023, de 2 de febrero de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial en la consulta formulada por el consejero de Sanidad por la defectuosa asistencia sanitaria prestada a su familiar fallecido, en el tratamiento de un linfoma cerebral	244
- Dictamen 403/2023, de 27 de julio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sobre responsabilidad patrimonial en la consulta formulada por el alcalde de Madrid, por los daños y perjuicios sufridos por la aprobación por el Ayuntamiento de Madrid del Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR. 08.03 «PROLONGACIÓN DE LA CASTELLANA»	254
- Dictamen 500/2023, de 28 de septiembre, de la Comisión Jurídico Asesora de la Comunidad de Madrid, sobre responsabilidad patrimonial planteada por una empresa al Ayuntamiento de Torrelodones por la deficiente urbanización de la UE-15, Parcela n.º 2, en relación con las líneas de media tensión	259
- Dictamen 525/2023, de 13 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre responsabilidad patrimonial en la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, por los presuntos daños sufridos como consecuencia de la negación de acceso del reclamante al sistema de protección de menores	264
- Dictamen 69/23 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Responsabilidad patrimonial instada por una mercantil debida a los daños que dice ocasionados en su explotación agraria por la aplicación de la Ley 3/2020, de Recuperación y Protección del Mar Menor	268

REVISIÓN DE OFICIO

- Dictamen 337/2023, de 27 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía sobre el procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de La Línea de la Concepción (Cádiz) para la declaración de nulidad de un acuerdo plenario adoptado para la construcción por el Ayuntamiento de un club náutico y del convenio firmado con el Club Náutico	271
- Dictamen 569/2023, de 13 de julio, del Consejo Consultivo de Andalucía sobre el procedimiento de revisión de oficio incoado por el Ayuntamiento de Córdoba para la declaración de nulidad de un Decreto del	

SUMARIO

concejal delegado de Inclusión, Accesibilidad y Recursos Humanos por el que se reconoce el grado personal a un funcionario.	274
- Dictamen 152/2023, de 20 de septiembre, del Consejo Consultivo de Aragón, sobre la revisión de oficio de una licencia ambiental de actividad clasificada para la construcción de una explotación porcina de cebo	279
- Dictamen 65/2023, de 7 de junio, del Consejo Consultivo de Islas Baleares sobre la revisión de oficio de una sanción por comercialización turística de un apartamento situado en Ibiza.	286
- Dictamen 68/2023, de 1 de marzo de 2023 del Consejo Consultivo de Canarias, relativo a la Propuesta de Resolución de la revisión de oficio del acto presunto por el que se le concede la compatibilidad a un policía local para el ejercicio de actividad privada	287
- Dictamen 318/2023, de 20 de julio, del Consejo Consultivo de Canarias relativo a la Propuesta de Resolución del procedimiento de declaración de nulidad de la contratación del servicio de gestión de las Escuelas Municipales de Educación Infantil del Servicio de Educación, durante el periodo de enero a marzo de 2023.	294
- Dictamen 171/2023, de 29 de junio, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha sobre revisión de oficio de las subvenciones concedidas durante los años 2014-2017 por la Diputación Provincial de [...]	310
- Dictamen 174/2023, de 25 de mayo de la Comisión Jurídico Asesora de Cataluña. Revisión de oficio instruida por un Ayuntamiento para declarar la nulidad de pleno derecho del contrato verbal con el Sr. A para la prestación del servicio de recogida y mantenimiento de animales de compañía durante los meses de mayo y junio de 2022.	315
- Dictamen CCG 268/2023, del 13 de septiembre del Consejo Consultivo de Galicia. Revisión de oficio de los acuerdos de la Junta Gobierno Local de fecha 28.3.2014 por el que se otorgó la licencia urbanística xx/2014 y el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de fecha 5.9.2016 por el que se concedió la licencia n.º xx/2016 para la construcción de un almacén de aperos de labranza en el lugar de Pena Mayor, en la parroquia de Espasante en el Ayuntamiento de Ortigueira	318
- Dictamen 57/2023, de 6 de octubre de 2023, del Consejo Consultivo de La Rioja sobre el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, por obligaciones indebidamente adquiridas por parte del Ayuntamiento de Logroño, en la contratación de los servicios de sonorización e iluminación de los conciertos de Parrilla Rock San Mateo 2022	323
- Dictamen 61/2023, de 29 de noviembre de 2023 del Consejo Consultivo de La Rioja, sobre el procedimiento de revisión de oficio acto nulo pleno derecho por obligaciones indebidamente adquiridas, por el Ayuntamiento de Logroño, en la contratación de la asistencia técnica de los servicios complementarios de intervención familiar en los meses de octubre, noviembre y diciembre (parte) de 2022, cuyo importe comprende la factura 54/2022 de 2/11/2022 por importe de 8.002,50 euros IVA incluido y la factura 1/2023 de 2/1/2023 por importe de 40.321,66 euros, IVA incluido	328
- Dictamen 47/2023, de 2 de febrero de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial en la consulta formulada por el consejero de Sanidad por la defectuosa asistencia sanitaria prestada a su familiar fallecido, en el tratamiento de un linfoma cerebral	244

SUMARIO

- Dictamen 403/2023, de 27 de julio, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sobre responsabilidad patrimonial en la consulta formulada por el alcalde de Madrid, por los daños y perjuicios sufridos por la aprobación por el Ayuntamiento de Madrid del Plan Parcial de Reforma Interior para el desarrollo del APR. 08.03 «PROLONGACIÓN DE LA CASTELLANA»	254
- Dictamen 500/2023, de 28 de septiembre, de la Comisión Jurídico Asesora de la Comunidad de Madrid, sobre responsabilidad patrimonial planteada por una empresa al Ayuntamiento de Torrelodones por la deficiente urbanización de la UE-15, Parcela n.º 2, en relación con las líneas de media tensión	259
- Dictamen 525/2023, de 13 de septiembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre responsabilidad patrimonial en la consulta formulada por la consejera de Familia, Juventud y Política Social, por los presuntos daños sufridos como consecuencia de la negación de acceso del reclamante al sistema de protección de menores	264
- Dictamen 335/23 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Ganadería y Pesca, relativa a la explotación porcina, por omisión de trámites ambientales	337
- Dictamen 336/23 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Revisión de oficio de Resolución en expediente de gestión tributaria.	340
- Dictamen 247/2023, de 29 de marzo de 2023, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, sobre revisión de oficio de actos administrativos a petición de un ayuntamiento, que tenía por objeto la declaración de nulidad de pleno derecho de varias resoluciones de la Alcaldía por las que se otorgaron delegaciones a concejales que posteriormente fueron expulsados de su partido.	343

CONTRATACIÓN

- Dictamen 76/2023 del Consejo de Estado relativo al restablecimiento de equilibrio económico por razón del COVID-19 en los contratos de concesiones de autovías de primera generación.	347
- Dictamen 19/2023, de 8 de marzo del Consejo Consultivo de Islas Baleares, sobre la resolución del contrato administrativo de las obras para la ejecución de un edificio de 35 viviendas de protección pública y aparcamientos en la calle Fornaris de Palma, adjudicado por el Instituto Balear de la Vivienda	355
- Dictamen 121/2023, de 20 de abril, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha sobre resolución del contrato obra de construcción del nuevo centro de salud	356
- Dictamen 246/2023, de 20 de julio de la Comisión jurídica Asesora de Cataluña. Resolución del contrato suscrito por un ayuntamiento con un despacho de abogados y consultores relativo a la contratación del servicio de defensa jurídica ante juzgados y tribunales del Ayuntamiento y de sus entes instrumentales (lote 2).	367
- Dictamen 020/2023, de 2 de febrero de la Comisión Jurídica de Extremadura, recaído en la consulta n.º 287/2022, sobre expediente de responsabilidad contractual tramitado, a instancias de LACER INGENIERÍA, S.L., por la Consejería de Movilidad, Transporte y Vivienda de la Junta de Extremadura	372

SUMARIO

- Dictamen 117/2023, de 7 de septiembre, de la Comisión Jurídica de Extremadura recaído en la consulta n.º 183/2023, sobre expediente de resolución del contrato de «Obras de construcción de la Escuela Oficial de Idiomas de Don Benito», tramitado por la Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura	374
- Dictamen 62/2023, de 29 de noviembre de 2023 del Consejo Consultivo de La Rioja, sobre la reclamación de indemnización de daños y perjuicios por concurrencia de fuerza mayor en expediente en el contrato de obras de adecuación del Barranco Riva-Rey en el municipio de Cenicero	381
- Dictamen 46/23. del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Resolución de contrato sobre derecho de superficie en parcela municipal para establecer un centro de conciliación de la vida laboral y familiar y ludoteca	386
- Dictamen 329/23 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia. Resolución del Acuerdo Marco para la contratación de servicios de transporte escolar	389
- Dictamen 20/2023, de 24 de abril del Consejo de Navarra, sobre la propuesta de resolución por la que se resuelve y excluye el lote 7 del Acuerdo Marco de la publicidad institucional de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos para 2021 . .	394

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

- Dictamen CCG 60/2023, del 10 de marzo del Consejo Consultivo de Galicia. Proyecto de acuerdo para la interposición, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, del recurso de inconstitucionalidad en relación con el artículo 3 de la Ley 38/2022, de 27 de diciembre, para el establecimiento de gravámenes energéticos temporales y de las entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito y por el que se crea el impuesto solidario temporal de las grandes fortunas, y se modifican determinadas normas tributarias	405
--	-----

RECURSO DE REVISIÓN

- Dictamen 28/2023, de 29 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, relativo al recurso extraordinario de revisión interpuesto contra una resolución del coordinador del área de Urbanismo del Ayuntamiento de Zaragoza	421
---	-----

CONSULTA FACULTATIVA

- Dictamen 38/2023, de 9 de febrero de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña. Consulta formulada por el Ayuntamiento de Tarragona en relación con la legalidad de los incentivos para jubilación anticipada previstos en los planes de racionalización de recursos humanos aprobados por las corporaciones locales sobre la base de los principios de autoorganización	429
- Informe 37/2023, de 1 de marzo del Consejo Consultivo de Galicia. Informe sobre la asistencia y votación telemática o anticipada en las sesiones de los órganos de gobierno de las Entidades Locales	436

SUMARIO

- Informe 55/2023, de 12 de abril del Consejo Consultivo de Galicia. Informe solicitado relativo a la Administración en la que se debe estar en servicio activo un funcionario de carrera del cuerpo de la Policía Local para poder participar como aspirante en los procesos selectivos de promoción interna para el acceso a plazas de los cuerpos de la Policía Local	451
- Informe CCG 78/2023, de 26 de abril del Consejo Consultivo de Galicia. Informe sobre revisión de oficio en supuestos de contratos realizados concurriendo alguna causa de nulidad de pleno derecho	461
- Dictamen 498/2023, de 21 de junio del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana sobre consulta facultativa formulada por el Ayuntamiento de L'Eliana (Valencia), sobre el reequilibrio económico del contrato administrativo para la gestión y explotación de los servicios públicos de abastecimiento de agua potable y alcantarillado del municipio	468
- Dictamen 640/2023, del 13 de septiembre, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana sobre consulta facultativa formulada por la Diputación de Alicante, en relación a las cuestiones que plantea la celebración de un contrato de prestación de servicios entre la Fundación de la Comunitat Valenciana Auditorio de la Diputación de Alicante (ADDA), y persona vinculada a ella por un contrato de alta dirección	475
- Dictamen 817/2023, de 22 de noviembre del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, sobre consulta facultativa formulada por un ayuntamiento, en relación a las retribuciones de los funcionarios en prácticas en la administración autonómica procedentes de una administración local en el ámbito de la Comunitat Valenciana	481

ÍNDICE POR CONSEJOS CONSULTIVOS

CONSEJO DE ESTADO

- Dictamen 76/2023 del Consejo de Estado	347
- Dictamen 263/2023 del Consejo de Estado	133
- Dictamen 1179/2023 del Consejo de Estado	139
- Dictamen 1222/2023 del Consejo de Estado	93

CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Dictamen 337/2023, sobre el procedimiento de revisión de oficio	271
- Dictamen 490/2023, sobre responsabilidad patrimonial	145
- Dictamen 569/2023, sobre el procedimiento de revisión de oficio	274
- Dictamen 703/2023, sobre responsabilidad patrimonial	150
- Dictamen 1021/2023, sobre responsabilidad patrimonial	156

CONSEJO CONSULTIVO DE ARAGÓN

- Dictamen 28/2023, relativo al recurso extraordinario de revisión	421
- Dictamen 152/2023, sobre la revisión de oficio	279

SUMARIO

CONSEJO CONSULTIVO DE ASTURIAS

- Dictamen núm. 7/2023, sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial 164
- Dictamen 117/2023, sobre las Bases para la Asignación de las Aportaciones del Fondo Extraordinario de Solvencia Financiera Municipal 98
- Dictamen 183/2023, sobre responsabilidad patrimonial 170
- Dictamen 262/2023, sobre error diagnóstico y legitimación de los herederos 173

CONSEJO CONSULTIVO DE ILLES BALEARS

- Dictamen 19/2023, sobre la resolución del contrato administrativo 355
- Dictamen 43/2023, relativo al Proyecto de Decreto 108
- Dictamen 65/2023, sobre la revisión de oficio 286
- Dictamen 103/2023, sobre la reclamación por responsabilidad patrimonial 182

CONSEJO CONSULTIVO DE CANARIAS

- Dictamen 140/2023, relativo a la Propuesta de Resolución 183
- Dictamen 332/2023, sobre procedimiento de responsabilidad patrimonial 189
- Dictamen 68/2023, relativo a la Propuesta de Resolución de la revisión de oficio 287
- Dictamen 318/2023, relativo a la Propuesta de Resolución 294

COMISIÓN JURÍDICA ASESORA DE CATALUÑA

- Dictamen 38/2023, consulta formulada por el Ayuntamiento de Tarragona 429
- Dictamen 174/2023, revisión de oficio instruida 315
- Dictamen 246/2023, resolución del contrato 367
- Dictamen 293/2023, reclamación de responsabilidad patrimonial 221
- Dictamen 377/2023, reclamación de responsabilidad patrimonial 225

CONSEJO DE GARANTÍAS ESTATUTARIAS DE CATALUÑA

- Dictamen 1/2023, sobre la Ley 12/2023. 19
- Dictamen 2/2023, sobre el Real decreto 659/2023 44
- Dictamen 3/2023, sobre el Decreto-ley 3/2023 61

CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA-LA MANCHA

- Dictamen 83/2023, sobre el proyecto de Decreto 110
- Dictamen 92/2023, sobre responsabilidad patrimonial de la Administración 198
- Dictamen 121/2023, sobre resolución del contrato obra 356
- Dictamen 171/2023, sobre revisión de oficio 310
- Dictamen 317/2023, sobre responsabilidad patrimonial de la Administración 205

CONSEJO CONSULTIVO DE CASTILLA Y LEÓN

- Dictamen 76/2022, sobre un expediente de responsabilidad patrimonial . . . 209
- Dictamen 257/2023, sobre un expediente de responsabilidad patrimonial . 213

SUMARIO

- Dictamen 285/2023, sobre un expediente de responsabilidad patrimonial . 215
- Dictamen 563/2022, sobre un expediente de responsabilidad patrimonial . 218

COMISIÓN JURÍDICO ASESORA DE EUSKADI

- Dictamen 18/2023, Anteproyecto de ley 73
- Dictamen 61/2023, Anteproyecto de Ley 80
- Dictamen 85/2023, Anteproyecto de Ley 86
- Dictamen 109/2023, Reclamación de responsabilidad patrimonial 231

COMISIÓN JURÍDICA DE EXTREMADURA

- Dictamen 020/2023, sobre expediente de responsabilidad contractual . . . 372
- Dictamen 44/2023, emitido en expediente de responsabilidad patrimonial 236
- Dictamen 71/2023, relativa al expediente de responsabilidad patrimonial . 239
- Dictamen 117/2023, sobre expediente de resolución del contrato 374
- Dictamen 126/2023, relativa al expediente de responsabilidad patrimonial 241

CONSEJO CONSULTIVO DE GALICIA

- Dictamen CCG 60/2023, proyecto de acuerdo. 405
- Dictamen CCG 268/2023, revisión de oficio. 318
- Informe 37/2023, informe sobre la asistencia y votación telemática o anticipada 436
- Informe 55/2023, informe solicitado relativo a la Administración 451
- Informe CCG 78/2023, informe sobre revisión de oficio 461

CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA

- Dictamen 31/2023, sobre el Anteproyecto de Decreto 115
- Dictamen 57/2023, sobre el procedimiento de Revisión de oficio 323
- Dictamen 61/2023, sobre el procedimiento de Revisión de oficio 328
- Dictamen 62/2023, sobre la Reclamación de indemnización de daños y perjuicios 381

COMISIÓN JURÍDICO ASESORA DE LA COMUNIDAD DE MADRID

- Dictamen 47/2023, sobre reclamación de responsabilidad patrimonial . . 244
- Dictamen 403/2023, sobre responsabilidad patrimonial 254
- Dictamen 500/2023, sobre responsabilidad patrimonial 259
- Dictamen 525/2023, sobre responsabilidad patrimonial 264

CONSEJO JURÍDICO DE LA REGIÓN DE MURCIA

- Dictamen 69/23, sobre responsabilidad patrimonial 268
- Dictamen 46/23, sobre resolución de contrato 386
- Dictamen 329/23, sobre resolución del Acuerdo Marco 389
- Dictamen 335/23, sobre revisión de oficio 337
- Dictamen 336/23, sobre revisión de oficio 340

SUMARIO

CONSEJO DE NAVARRA

- Dictamen 1/2023, sobre proyecto de orden foral 119
- Dictamen 20/2023, sobre la propuesta de resolución 394

CONSEJO JURÍDICO CONSULTIVO DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

- Dictamen 247/2023, sobre revisión de oficio 343
- Dictamen 498/2023, sobre consulta facultativa 468
- Dictamen 534/2023, a solicitud de la Conselleria competente en materia de vivienda 128
- Dictamen 640/2023, sobre consulta facultativa 475
- Dictamen 817/2023, sobre consulta facultativa 481

LEYES

Dictamen 1/2023, de 2 de agosto, del Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña sobre la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda

En este dictamen, solicitado por más de una décima parte de los diputados del Parlamento de Cataluña, se examina la constitucionalidad y estatutariedad de distintos preceptos de la Ley.

Ponencia: Consejera Montserrat Rosell Martí
Letradas: Anna M. Carbonell Roura, Magda Bes Rubio y Glòria Jordà Múgica

I. Los artículos 2, apartados c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r y s; 16; 17; 18.1 y .4; 27.1, tercer párrafo, y .2 y, por conexión con el artículo 27.2 y .3, la disposición transitoria segunda; así como los artículos 28 y 29 y la disposición transitoria primera, párrafo segundo, de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda vulneran la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de vivienda del artículo 137.1 EAC y no tienen amparo en el artículo 149.1.1 ni .13 CE.

A) Artículo 2. Finalidades de las políticas públicas de vivienda

El artículo 2 de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda (en lo sucesivo, Ley o Ley 12/2023, indistintamente) delimita las finalidades comunes de la acción de los poderes públicos en materia de vivienda, en el ámbito de sus competencias. En concreto, detalla un total de veinte finalidades que deben orientar las políticas públicas de vivienda.

En la medida en que el artículo 137 EAC atribuye en exclusiva a la Generalitat la competencia en materia de vivienda, mediante la cual debe poder establecer políticas propias (art. 110.1 EAC) y, en concreto, le corresponde, entre otras facultades, la planificación y la ordenación de la vivienda de

acuerdo con las necesidades sociales y de equilibrio territorial (apdo. 1.a) y el establecimiento de las prioridades y los objetivos de la actividad de fomento de las administraciones públicas en este ámbito (apdo. 1.b), ninguna otra administración es la competente para formular las finalidades de las políticas públicas en materia de vivienda en Cataluña. De hecho, finalidades parecidas están previstas en el artículo 2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda y están vigentes en Cataluña desde dicha fecha.

En el caso del artículo 2 de la Ley 12/2023, no entra en juego el título del artículo 149.1.13 CE, ya que no contiene medidas de carácter económico ni presenta una incidencia directa y significativa en la economía. Tampoco es de aplicación el artículo 149.1.1 CE en tanto que, desde este precepto, pueden regularse las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones, pero no permite, en cambio, imponer conductas determinadas a otros poderes públicos ya que el destinatario de este título competencial es exclusivamente el ciudadano en cuanto titular de derechos y deberes. En este sentido, el Consejo lo ha afirmado, entre otros, en el DCGE 8/2011, de 27 de septiembre (FJ 3.5), recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 17.f).

Ciertamente, cuando el artículo 2 establece los «fines comunes» de la acción de los poderes públicos en materia de vivienda no regula las condiciones básicas de ningún derecho, sino que formula un mandato a las comunidades autónomas que prefigura el modelo de las políticas públicas que estas deben llevar a cabo y condiciona, sin encontrar amparo en el artículo 149.1.1 CE, su facultad para establecer políticas propias en un sector material sobre el que tienen competencias exclusivas.

La conclusión anterior afecta al artículo 2 en sus apartados *c, d, e, f, g, h, i, j, m, n, o, p, q, r* y *s* por pretender imponer un modelo que solo corresponde prever a la Generalitat. En dichos apartados, el legislador estatal establece los objetivos que deben orientar las políticas públicas de vivienda, pero no se aprecia su relación con las facultades elementales, los límites esenciales, los deberes fundamentales o las prestaciones básicas del derecho a la vivienda que podría amparar la competencia estatal *ex* artículo 149.1.1 CE. El resto de apartados de este artículo no son contrarios al Estatuto ni a la Constitución, tal y como se indica en la conclusión séptima del dictamen.

B) Artículo 16. Vivienda protegida

El artículo 16, dedicado a la vivienda protegida, dispone en su apartado primero que, «[s]in perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal, que tendrán en todo caso carácter prevalente», aquella se regirá por una serie de principios enumerados en la Ley.

El concepto de vivienda protegida se encuentra definido en el artículo 3.f de la Ley, que no es objeto de dictamen, como la vivienda sometida a un régimen especial para destinarlo a residencia habitual de personas con dificultades de acceso al mercado de la vivienda, tanto en ámbitos urbanos y metropolitanos como en el medio rural. La vivienda protegida incluye dos modalidades: la vivienda social y la vivienda de precio limitado, cuyas características se detallan en este mismo apartado del artículo 3.

Por su contenido y su finalidad, resulta claro que las previsiones del artículo 16 corresponden en general a la materia «vivienda», que el Estatuto sitúa bajo la competencia exclusiva de la Generalitat (art. 137 EAC). En consecuencia, se examina si el Estado dispone de competencia para regular esta materia a través de principios y, específicamente, si resulta habilitado por los títulos competenciales que le atribuyen el artículo 149.1.1 y .13 CE.

En primer lugar, que la propia Ley disponga que estos principios regirán la vivienda protegida «[s]in perjuicio de las condiciones y requisitos establecidos por la legislación y normativa de ámbito autonómico o municipal», y que, además, «tendrán en todo caso carácter prevalente», lleva a la conclusión de que los principios establecidos en el artículo 16 de la Ley solo se podrán aplicar en defecto de legislación autonómica —o normativa municipal— y, en todo caso, siempre que no entren en contradicción con dicha legislación y/o normativa. Por consiguiente, y aunque no se formule en estos términos, son principios destinados a tener un papel meramente supletorio de la legislación de las comunidades, con independencia de que esta se haya dictado antes o después de la Ley 12/2023. En este sentido, es clara la doctrina del Tribunal Constitucional, que no admite que el Estado pueda dictar normas con pretensión meramente supletoria de la legislación de las comunidades autónomas en ámbitos de competencia autonómica, y ello tanto si se trata de regular determinadas materias que no hayan sido todavía objeto de normación por parte de las comunidades como si se trata, en un sentido técnico más estricto, de la supletoriedad como regla de interpretación, de normas destinadas a integrar el ordenamiento autonómico (por todas, STC 147/1991, de 4 de julio, FJ 7; 118/1996, de 27 de junio, FJ 6 y 7; 61/1997, FJ 12; 53/2017, de 11 de mayo, FJ 18). Así pues, el Estado no puede dictar unos principios, en una materia que corresponde a la competencia exclusiva de la Generalitat, que estén destinados a convertirse en meramente supletorios, sea para cubrir posibles ausencias de legislación sea para integrar la normativa autonómica ya existente.

Y en segundo lugar, que el artículo 16.1 de la Ley establezca que la legislación autonómica —y la normativa municipal— tendrán carácter prevalente respecto de los principios que el propio precepto contiene en materia de vivienda protegida comporta que resulte intrínsecamente contradictorio con su eventual caracterización como «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales» (art. 149.1.1 CE) o incluso como

«[b]ases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» (art. 149.1.13 CE), que puede establecer el Estado en ejercicio de las dos competencias que podrían amparar una intervención en esta materia, como indica la disposición final séptima de la Ley.

Resulta claro, pues, que los principios indicados, con independencia de su contenido, no son en realidad condiciones básicas *ex* artículo 149.1.1 CE ni «bases» *ex* artículo 149.1.13 CE, y que es la Ley dictaminada quien les niega este carácter.

Esta doble consideración lleva a concluir que el apartado 1 del artículo 16 de la Ley regula una materia propia de la vivienda que corresponde a la competencia exclusiva que el artículo 137.1 EAC atribuye a la Generalitat, y que no está amparado por las competencias estatales del artículo 149.1.1 CE y .13 CE.

Respecto al apartado 2 del artículo 16, en la medida en que efectúa una remisión genérica a la posibilidad de que las administraciones competentes podrán «arbitrar los mecanismos necesarios» para alcanzar las condiciones fijadas en el apartado anterior, «pudiendo articularse a través de protocolos y convenios específicos con notarios y registradores de la propiedad», cabe indicar que se trata de una previsión meramente instrumental y facultativa respecto del apartado primero del mismo precepto, cuya suerte debe seguir, y ello aunque pueda presentar un efecto habilitador genérico, por otro lado innecesario porque la competencia sustantiva corresponde ya a la Generalitat.

En consecuencia, el artículo 16 de la Ley 12/2023 vulnera la competencia de la Generalitat del artículo 137.1 EAC y no tiene amparo en el artículo 149.1.1 ni 13 CE.

C) Artículo 17. Vivienda asequible incentivada

El artículo 17 contiene la regulación de la vivienda asequible incentivada, definida previamente en el artículo 3.g de la Ley como aquella de titularidad privada a cuyo titular la administración competente otorga beneficios de carácter urbanístico, fiscal o de cualquier otro tipo, a cambio de destinarla a residencia habitual, en régimen de alquiler o de cualquier otra fórmula de tenencia temporal, de personas con un nivel de ingresos que no les permita acceder a una vivienda a precio de mercado. Los beneficios públicos que se asignen a estas viviendas estarán vinculados a las limitaciones de uso, temporales y de precios máximos que determine la administración competente.

Sus previsiones deben incluirse en la materia relativa a la vivienda, respecto de la cual, según se ha indicado, la Generalitat tiene competencia exclusiva (art. 137 EAC), dado que establecen una nueva categoría de vivienda protegida, la vivienda asequible incentivada, de tal forma que su contenido se proyecta sobre uno de los elementos nucleares de la política de vivienda.

El artículo 17 presenta unas características generales que obligan a efectuar un examen de su carácter normativo. La creación y funcionamiento posterior de este nuevo régimen de protección de viviendas está caracterizado por tres notas básicas: (i) tiene carácter facultativo, (ii) su régimen tiene carácter orientativo, y (iii) sus reglas se prevén «sin perjuicio de lo que establezcan al respecto las administraciones competentes», de modo que, a través de dicha cláusula de salvaguardia, se reconoce explícitamente que no quedan excluidas las normas autonómicas en la materia. Esta cláusula establece una coexistencia del régimen que prevé con las normas que establezcan las administraciones competentes que puede ser no pacífica y originar problemas importantes en los operadores jurídicos a la hora de interpretar y aplicar el régimen normativo de esta nueva modalidad de protección de la vivienda.

Aparte de los posibles problemas de interpretación y de aplicación que genere el régimen previsto en este precepto, al igual que el artículo 16, las reglas (allí «principios») que contiene no pueden ser consideradas como «condiciones básicas» para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos, del artículo 149.1.1 CE, ni tampoco como «bases» de la planificación general de la economía, del artículo 149.1.13 CE. Su carácter facultativo y meramente orientativo se contradice con la naturaleza jurídica que debe predicarse de las «condiciones básicas» y de las «bases» que puede aprobar el Estado, y se parecen más a una regulación material opcional de una figura nueva de vivienda protegida y/o incentivada, para cuyo establecimiento el Estado no dispone de competencia.

Por los motivos señalados, debe concluirse que el artículo 17 contiene una regulación en materia de vivienda que invade la competencia de la Generalitat ex artículo 137.1 EAC y que no está habilitada por el artículo 149.1.1 ni .13 CE.

D) Artículo 18. Declaración de zonas de mercado residencial tensionado

El artículo 18 se refiere a la declaración de zonas de mercado residencial tensionado, que podrán realizar las administraciones competentes en materia de vivienda, de acuerdo con los criterios y procedimientos establecidos en su normativa reguladora y el ámbito de sus respectivas competencias, para orientar las actuaciones públicas en la materia en aquellos ámbitos territoriales en los que exista un «especial riesgo de oferta insuficiente de vivienda para la población, en condiciones que la hagan asequible para su acceso en el mercado, de acuerdo con las diferentes necesidades territoriales» (art. 18.1). No obstante, esta declaración deberá seguir unas reglas procedimentales que se detallan en los apartados 2, 3 y 4 del artículo. Finalmente, en cuanto a los apartados 5 y 6, contienen prescripciones al respecto dirigidas exclusivamente a organismos del Estado.

DOCTRINA DE LOS CONSEJOS CONSULTIVOS DE ESPAÑA

(AÑO 2023)

La obra que el lector tiene en sus manos es más que un mero repertorio, más que una suma de dictámenes, más que un anuario que pretenda agotar la razón de ser de su existencia en una dación de cuentas de la función consultiva que desarrollan el Consejo de Estado y los órganos consultivos autonómicos. Como cabalmente quiere expresar su título, es el resultado de una cuidadosa selección de dictámenes que destilan su mejor doctrina. Para lograrlo ha sido necesario el trabajo colectivo de todos los órganos consultivos de España, que han realizado con su mejor criterio la más correcta elección y sistematización de los más significativos ámbitos temáticos de los asuntos sometidos a su consulta para ponerlo al servicio de los operadores jurídicos.

El resultado ha sido la creación de una magnífica herramienta que pretende ser útil para los sectores más representativos del mundo jurídico: para las Administraciones, porque hallarán el parámetro para adecuar su actuar a los principios de buena administración y lograr el acierto en sus resoluciones, para los profesionales al servicio de la Justicia, porque encontrarán en ella los argumentos jurídicos de mayor solvencia para articular adecuadamente su defensa frente a los Tribunales y a estos para dar solución a los conflictos que se les presentan, y para los estudiantes de Derecho, porque es el mejor complemento práctico y didáctico a su aprendizaje.

PVP: 45,00 €

ISBN: 979-13-7011-100-7



9 791370 111007