CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA

MEMORIA

2022



INDICE

PRESENTACIÓN

COMPOSICIÓN Y RELACIONES INSTITUCIONALES

1. Presidentes
2. Consejeros
3. Relaciones institucionales y sociales
   3.1 Actos Institucionales
   3.2 Diálogo entre instituciones y relaciones sociales
   3.3 Actividades jurídicas y académicas
   3.4 Redes Sociales
4. Convenios

DICTÁMENES 2022

1. Función consultiva
   1.1 Características
   1.2 Publicidad
2. Dictámenes
   2.1 Visión global
   2.2 Estudio estadístico
   2.3 Incidencias
3. Doctrina legal
   3.1 Dictámenes destacados
   3.2 Comentario
4. Decisiones en asuntos dictaminados
   4.1 Administrativas
   4.2 Legales
   4.3 Resoluciones Judiciales
5. Mociones y Sugerencias
   5.1 Moción 1/22
   5.2 Sugerencia

ORGANIZACIÓN INTERNA

1. Acuerdos y Resoluciones
   1.1 Acuerdos del CCR
   1.2 Resoluciones
2. Personal
   2.1 Letrado-Secretario General
   2.2 Personal administrativo

3. Gestión interna
   3.1 Sede
   3.2 Organización y funcionamiento
4. Documentación
   4.1 Registro
   4.2 Archivo General
   4.3 Biblioteca
   4.4 Suscripciones
   4.5 Bases de Datos
   4.6 Publicaciones
5. Informática
6. Asuntos económicos
   6.1 Dietas en 2022
   6.2 Procedimiento presupuestario en 2022
   6.3 Presupuesto para 2022
   6.4 Contabilidad de 2022
   6.5 Cuenta general del 2021

ANEXO DE DICTÁMENES

PRESENTACION

El artículo 13 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, (B.O.R. núm. 66, de 2 de junio de 2001), establece que *"El Consejo Consultivo … publicará una Memoria expresiva de sus actividades durante cada año, con los dictámenes emitidos y las sugerencias que considere oportunas para la mejora de la actividad de la Administración Pública"*.

El régimen jurídico del Consejo no presenta ninguna novedad digna de mención durante 2022, más allá de las referencias a la Ley de Presupuestos para ese ejercicio (Ley 6/2021). Las disposiciones generales relativas al Consejo Consultivo de La Rioja, aparecen debidamente actualizadas en nuestra página de internet (*www.ccrioja.es > Legislación > del Consejo > Vigente*).

En cumplimiento de este precepto el Consejo Consultivo de La Rioja procede a publicar la presente *Memoria del año 2022.*

El artículo 13 de la Ley del Consejo prevé que la Memoria se remita al Parlamento y al Gobierno, así como que sea publicada. La publicación se puede consultar en formato digital en el espacio del Consejo Consultivo en internet habilitado al efecto.

El año 2022 ha sido un año de cambios en el Consejo, como se expondrá en el cuerpo de esta memoria. No obstante, los dictámenes han mantenido el nivel de excelencia exigido en la institución. Se debe destacar el aspecto cualitativo de la actividad consultiva de este año, en el que ha habido muy pocos asuntos repetitivos.

Sin perjuicio de la importancia de todos los asuntos dictaminados, hay que destacar el incremento de consultas facultativas por parte del Gobierno y del Parlamento de La Rioja sobre iniciativas legales muy variadas, y el dictamen en materia de responsabilidad patrimonial por intercambio de bebés. También destaca que se emitió una moción al Gobierno sobre el plazo de caducidad de los expedientes de resolución contractual.

El porcentaje de conformidad de los dictámenes ha sido muy alto, incluso en supuestos en los que se dictaminaba en contra de la propuesta de resolución de reclamaciones patrimoniales. También, la moción elevada al Gobierno fue aceptada y se promovió una modificación legal para atenderla.

En el ámbito interno, el Consejo ha cambiado los dos cargos de dirección durante 2022. Bajo su mando se ha iniciado un proceso de simplificación en la gestión interna de los expedientes; ha promovido un mayor acercamiento a la sociedad; ha procurado abrir cauces de comunicación con las instituciones y administraciones; y modernizar y adaptar la sede física del órgano a las nuevas necesidades.

Constituye un motivo de honor y satisfacción para mí, como Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, presentar de esta forma los frutos del año vigésimo sexto de funcionamiento institucional del mismo.

José Ignacio Pérez Sáenz

Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja

1. Presidentes
2. Consejeros
3. Relaciones institucionales y sociales
4. Convenios

Para una ordenada exposición de las actividades desarrolladas por el Consejo Consultivo de La Rioja durante el año de 2022, reseñaremos, en línea con lo efectuado en nuestras Memorias de años anteriores, los datos estadísticos relativos a los aspectos de composición, y relaciones institucionales.

1. PRESIDENTES

D. Joaquín Espert Pérez-Caballero.

En el Acta 4/2022 correspondiente a la sesión del Consejo celebrada el 25 de febrero de 2022 se deja constancia del cambio de Presidente del órgano con expresión de enhorabuena al recién nombrado, y de agradecimiento y reconocimiento al saliente:

> *"El Sr. Secretario en funciones da cuenta al Consejo Consultivo de La Rioja de que en el BOR núm. 38, de 24 de febrero de 2022, han sido publicados los Decretos presidenciales núms. 4, 5 y 6/22, de 23 de febrero, por los que, respectivamente y a propuesta del Consejo de Gobierno: i) se dispone el cese como Consejero Consultivo de La Rioja de D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, agradeciéndole los servicios prestados; ii) se nombra Consejero Consultivo de La Rioja a D. José Ignacio Pérez Sáenz; y iii) se nombra Presidente del Consejero Consultivo de La Rioja a D. José Ignacio Pérez Sáenz; precisando que, no obstante, la eficacia del referido cese y del nombramiento del nuevo Consejero queda demorada hasta el momento de la toma de posesión de este último, en aplicación de lo dispuesto en los arts. 3.5 y 7.1 de la Ley reguladora del Consejo, en relación clos arts. 23.4, 24 y 29 de su Reglamento.*
>
> *El Consejo queda enterado y manifiesta, al recién nombrado, su enhorabuena; y al Presidente proximamente cesante, su encarecido agradecimiento y reconocimiento por todo el trabajo desarrollado en el Consejo durante los años en que ha presidido la Institucion y desarrollado sus funciones consultivas en ella".*

Igualmente, en el Acta 5/2022, correspondiente a la sesión celebrada el 4 de marzo, el Consejo expresa su agradecimiento al Presidente saliente en los siguientes términos:

> *"Los Consejeros manifiestan encarecidamente al Presidente saliente, Sr. Espert Pérez-Caballero, su reconocimiento por los servicios prestados en la institución, primero como Consejero y, desde 2001, como Presidente. Agradecen la dignidad y sabiduría con que la ha dirigido, el acierto y buen criterio jurídico con que ha ejercicio las funciones consultivas, el excelente clima de trabajo que -*

tanto en lo personal como en lo profesional- ha contribuido a crear y el magnífico trato que siempre ha dispensado a todos los Consejeros y al personal que presta sus servicios en el Consejo.

Los Consejeros reconocen también al Sr. Espert Pérez-Caballero su extensa trayectoria de servicios a la Comunidad Autónoma de La Rioja y a los riojanos, desde las más altas responsabilidades institucionales.

El Sr. Espert Pérez-Caballero expresa su gratitud a todos los Sres. Consejeros -actuales y pasados- así como al anterior Letrado-Secretario General, Sr. Granado Hijelmo, recientemente jubilado y al personal que presta y ha prestado sus servicios en el Consejo".

D. José Ignacio Pérez Sáenz, su incorporación al Consejo.

El actual Presidente fue nombrado Consejero por Decreto 5/2022 y Presidente por Decreto 6/2022, ambos de 23 de febrero (BOR 24/02/22).

En el acto de su toma de posesión el 7 de marzo de 2022 agradeció al Presidente saliente y al anterior Letrado-Secretario General por su labor y servicios prestados a la institución. En su discurso expresó su propósito al frente de la institución con el convencimiento de que los Consejos Consultivos han contribuido a la estabilidad y fortaleza de la arquitectura institucional, tanto del Estado como autonómica. La nueva etapa al frente del Consejo debe partir de afianzar el buen trabajo realizado durante los 25 años de vida del órgano y avanzar en la misma línea. Por ello, se propone mantener el prestigio y reconocimiento ganado, convencido de la necesidad de la alta función consultiva, entendida como una tarea preventiva, desde la máxima objetividad e independencia. Una tarea que se pretende hacer llegar a la sociedad, para su reconocimiento.

En el Acta 6/2022, correspondiente a la sesión celebrada el 8 de marzo se refleja la incorporación del nuevo Presidente en los siguientes términos:

"El Sr. Secretario en funciones da cuenta al Consejo Consultivo de La Rioja de la incorporación del Excmo. Sr. Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, cuya toma de posesión ha tenido lugar el día 7 de marzo de 2022 en solemne acto celebrado en el en el Salón Rojo del Palacio de Gobierno riojano, ante la Excma. Sra. Presidenta de la Comunidad Autónoma, como prescribe el Reglamento del Consejo.

El Sr. Cid Monreal, decano de los Consejeros, procederá a entregar al nuevo Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, la medalla, la placa y la insignia de solapa del Consejo, como signos institucionales de pertenencia al mismo, así mismo expresa que su fotográfía oficial se incorporará a la galería de retratos del Consejo. El Consejo Consultivo acuerda por unanimidad expresar su enhorabuena al nuevo Presidente.

El Sr. Presidente agradece la bienvenida de los Sres. Consejeros; y, como hizo en su discurso de toma de posesión, reitera su reconocimiento al Presidente saliente, Sr. Espert Pérez-Caballero y expresa su deseo y voluntad de que el Consejo mantenga a partir de ahora el prestigio ganado a lo largo de los años, poniéndose a disposición de los Sres. Consejeros para cuanto sea necesario en bien del Consejo".

2. CONSEJEROS

La renovación de cargos en el Consejo Consultivo de La Rioja ha sido importante en el presente año 2022. Por orden cronológico, la Consejera **Dª. Ana Reboiro Martínez-Zaporta** que fue nombrada en 2021 por Decreto 21/2021 de 16 de noviembre (BOR núm. 227 de 18 de noviembre de 2021), ha tomado posesión el 27 de enero de 2022.

Conforme al artículo 23.4 del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero (RCCR), con esta toma de posesión concluye el mandato del Consejero saliente. Por Decreto de la Presidenta 7/2022, de 29 de marzo, se dispuso el cese de **D. Pedro Mª Prusén de Blas**, como miembro del Consejo Consultivo de La Rioja con efectos desde la fecha de la toma de posesión de Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta, (BOR núm. 62 de 30 de marzo de 2022).

El Presidente **Excmo. Sr. D. José Ignacio Pérez Sáenz**, nombrado Consejero por Decreto 5/2022 y Presidente por Decreto 6/2022, ambos de 23 de febrero (BOR núm. 38 de 24 de febrero de 2022) tomó posesión el 7 de marzo de 2022.

Conforme al artículo 23.4 RCCR, el **Excmo. Sr. D. Joaquín Espert Pérez-Caballero,** que fue nombrado (mediante Decreto del Presidente núm. 4/2015, de 10 de abril; BOR núm. 50, del 15), en tercera renovación, por lo que no era susceptible de ser reelegido (art. 3.2 LCC), cesó por Decreto de la Presidenta 4/2022, de 23 de febrero, ejerciendo sus funciones hasta la toma de posesión del actual Presidente.

En 2022 tocaría la renovación del Consejero **D. José Mª Cid Monreal**, (a propuesta del Consejo de Gobierno), el cual fue nombrado, en tercera renovación (mediante Decreto del Presidente núm. 17/2016, de 14 de octubre; BOR núm. 120, del 19). Según dispone el art. 3.2 LCC, no es susceptible de ser reelegido.

Teniendo en cuenta la fecha de publicación del Decreto de su última reelección debería cesar en 19 de octubre de 2021. No obstante, la regla que impide renovar más de un consejero por año, y la prelación de otras renovaciones a la suya hacen que no pueda renovarse el Consejo hasta el 1 de enero de 2023 (precedieron las renovaciones de D. Pedro Mª Prusén de Blas, en 2021; y de Excmo. Sr. D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, en 2022).

En definitiva, su nombramiento quedó prorrogado *ex lege* (art. 3.5 Ley 3/01 de 31 de mayo) hasta que tome posesión quien haya de sustituirle en 2023.

Por tanto, la composición efectiva del Consejo durante 2022 ha cambiado en dos ocasiones y se refleja en el siguiente cuadro:

-**Presidente y Consejero electivo**:

D. Joaquín Espert Pérez-Caballero (hasta el 7de marzo de 2022).
D. José Ignacio Pérez Sáenz (desde el 7 de marzo de 2022).

-**Consejeros electivos**:

D. José María Cid Monreal.
D. Enrique de la Iglesia Palacios.
D. Pedro Mª Prusén de Blas (hasta el 27 de enero de 2022).
Dª Amelia Pascual Medrano.
Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta (desde el 27 de enero de 2022).

3. RELACIONES INSTITUCIONALES Y SOCIALES

El nuevo Presidente expresó una voluntad *"aperturista"* del órgano desde su toma de posesión, que se ve reflejada en la participación del Consejo en distintos actos, jornadas, congresos, o en actos de comunicación.

El cambio en la presidencia del Consejo ha otorgado mayor visibilidad a la institución, en un doble ámbito.

Primero, institucional, cuidando el diálogo entre instituciones y afianzando la comunicación fluida con todas las Administraciones, sean consultantes, o no.

Segundo, social, para mostrar la utilidad de la institución a los ciudadanos, sea mediante la participación en actos públicos, entrevistas, o presencia en redes sociales.

Superada la limitación impuesta por la pandemia de Covid-19 se ha retomado con impulso renovado la participación en actos institucionales de diversa índole. Se ha acudido a distintos actos institucionales (I); se ha mantenido diálogo entre instituciones (II); y se ha participado en actividades jurídicas y académicas (III).

También se dará cuenta de la actuación del órgano en LinkedIn (IV), como parte de la apertura de la institución adaptada al signo de los tiempos actuales.

3.1 ACTOS INSTITUCIONALES

El presidente, el Letrado-Secretario General, o ambos, han acudido en representación del Consejo a diversos actos a los que se ha invitado al Consejo. Tiene especial trascendencia la participación del Consejo en distintos actos de conmemoración de los 40 años de autonomía de La Rioja, que se manifestó en tres actuaciones.

-Conmemoración de los 40 Años de autonomía.

- **Parlamento de La Rioja.**

En junio de 2022 se inaugura en el Parlamento de La Rioja, una exposición con obras del difunto artista, pintor y diseñador Alberto Corazón, con presencia del Presidente del Consejo invitado por la cámara legislativa riojana.

- **Presidenta de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

Invitación de la Excma. Sra. Presidenta de la Comunidad Autónoma de La Rioja, al acto que tuvo lugar en la localidad de Nájera, de conmemoración del 40 Aniversario del Estatuto de Autonomía.

- **Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Jornada sobre los 40 años del Estatuto de Autonomía, Logroño 17 de noviembre de 2022.**

El Consejo Consultivo colaboró en la celebración de unas jornadas con motivo del 40 aniversario del Estatuto de Autonomía de La Rioja, organizadas por la Asociación de Letrados de la Comunidad Autónoma de La Rioja, de la que es Presidente el Letrado-Secretario General del propio Consejo Consultivo.

Colaboraron en la celebración de las jornadas el Gobierno de La Rioja, representado en el acto inaugural por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, D. Pablo Rubio Medrano; el Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, representado en el acto inaugural por su Presidente el Excmo. Sr. Javier Marca Matute; y el Instituto de Estudios de La Rioja, cuyo gerente asistió como público, al igual que hizo el Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, y el consejero D. José María Cid Monreal.

El programa de las jornadas constaba de cinco ponencias. Dos de las ponencias de la jornada corrieron a cargo de sendos consejeros de este Consejo Consultivo, Dª Amelia Pascual Medrano disertó sobre el "*Nacimiento y evolución de la Comunidad Autónoma de La Rioja: 1982-2022*"; y D. Enrique de la Iglesia Palacios dictó la ponencia "*Hacia un nuevo Estatuto de Autonomía para La Rioja. La propuesta de reforma estatutaria de 2019*". Junto a ellos también fueron ponentes dos Letrados del Gobierno de La Rioja y una magistrada del Tribunal Superior de Justicia. Dª. Elena Crespo Arce dictó una conferencia sobre "*La asunción de competencias en materia de justicia en la Comunidad Autónoma de La Rioja"*. Dª. Mª Esther Martínez Aguirre sobre los *"Límites a la legitimación activa de los ejecutivos autonómicos en el recurso de inconstitucionalidad"*. D. Alfonso Domínguez Simón sobre los *"Retos de la gestión de pandemias para el ejercicio de las competencias autonómicas"*.

En la jornada se dio un repaso casi cronológico del Estatuto, yendo desde una primera conferencia sobre su nacimiento y evolución, hasta la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para La Rioja, pasando por la defensa estatutaria ante el Constitucional o cuestiones competenciales con la doble visión de las transferencias en justicia, o los retos de la gestión de la pandemia. El debate posterior permite destacar

dos ideas fuerza: la plena madurez del Estatuto y del Estado autonómico, y el papel fundamental de las Comunidades Autónomas leales al Estado.

-Apertura del curso académico, UR.

El Rector de la Universidad de La Rioja, Dr. D. Juan Carlos Ayala Calvo invita al Presidente del Consejo, al acto de Apertura del curso académico 2022-2023 de la Universidad de La Rioja, que celebra su 30 aniversario. Con motivo de esta efeméride se invitó a todos los expresidentes del Gobierno de La Rioja, así como al actual equipo de gobierno.

El Presidente del Consejo Consultivo fue homenajeado en su condición de expresidente, bajo cuyo mandato se puso en marcha la UR.

La apertura se celebró el 14 de septiembre de 2022 con la lección magistral de D. Luis García Montero *"'Tiempo para escribir*", catedrático de Literatura de la Universidad de Granada y director del Instituto Cervantes.

Al acto solemne en el monasterio de San Millán acudió el Presidente, en su condición antes citada, por lo que, en representación del Consejo Consultivo asistió el Letrado-Secretario General. Además de ellos dos, en el acto participó, como miembro del claustro de profesores la consejera Dª. Amelia Pascual Medrano, y como invitado D. Enrique de la Iglesia Palacios.

-Apertura del año judicial.

El 26 de septiembre de 2022 el Presidente del Consejo Consultivo asistió a la apertura del Año Judicial 2022-2023, que tuvo lugar en el Salón de Actos del Vestíbulo Principal del Palacio de Justicia. La Invitación fue cursada por el Excmo. Sr. D. Javier Marca Matute, Presidente del Tribunal Superior de Justicia de La Comunidad Autónoma de La Rioja.

También asistieron al acto los Consejeros D. José María Cid Monreal y D. Enrique de la Iglesia Palacios.

-Festividad de los Ángeles custodios.

El 6 de octubre de 2022 el Presidente del Consejo Consultivo asistió al Acto Conmemorativo de la festividad de los Santos Ángeles Custodios, patronos de la Policía Nacional, en el Espolón de la ciudad de Logroño. La invitación la cursó la Delegada del Gobierno en La Rioja, Excma. Sra. Dª. Beatriz Arraiz Nalda y en su nombre el Jefe Superior de Policía de La Rioja, D. Manuel Laguna Cencerrado.

En el acto, que contó con la presencia de distintas autoridades, recibió una condecoración el Consejero y Abogado del Estado D. Enrique de la Iglesia Palacios, como *"como reconocimiento por su destacada contribución a la mejora de la imagen policial"*.

-Toma de posesión del Fiscal Jefe.

El Fiscal General del Estado, Excmo. Sr. D. Álvaro García Ortiz, invita al acto solemne de Toma de Posesión del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja, D. Santiago Herráiz España, el día 19 de octubre de 2022, en el Salón de actos del vestíbulo del Palacio de Justicia de La Rioja.

Al Acto acudieron el Presidente y el Letrado-Secretario General del Consejo. También asistió el consejero D. Enrique de la Iglesia Palacios.

-Aniversario de la Constitución Española.

- El 1 de diciembre de 2022 la Delegada del Gobierno en la CAR, Excma. Sra. Dª. Beatriz Arraiz Nalda, tiene el honor de invitar al acto de imposición de Condecoraciones de la Orden de Isabel La Católica y del Mérito Civil, otorgadas en la Promoción de Honores del Aniversario de la Constitución española en 2021 y en la Promoción de Honores del Aniversario de la Proclamación de S.M. El Rey D. Felipe VI en 2022.

- *"XX Lección sobre la Constitución Española"*. El 2 de diciembre de 2022, en el Aula magna de la Universidad de La Rioja se conmemoró el aniversario de la Constitución Española con una lección magistral a cargo del Excmo. Sr. D. José Martín Pérez de Nanclares.

El acto lo organizó la consejera Dª. Amelia Pascual Medrano, y asistieron el Presidente del Consejo Consultivo, el consejero D. Enrique de la Iglesia Palacios y el Letrado-Secretario General del órgano.

-Homenaje del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja.

El 22 de diciembre de 2022, el Decano del Ilustre Colegio de Abogados de La Rioja (ICAR) invitó al acto de homenaje por los años de colegiación de una serie de abogados, así como por la dedicación de los decanos del ICAR, en el Círculo Logroñés de la capital. Uno de los homenajeados era el consejero D. José María Cid Monreal ex-decano del Colegio.

Al acto asistió también la consejera Dª. Ana Reboiro Martínez-Zaporta, y en representación del Consejo, su Presidente y el Letrado-Secretario General.

3.2 DIÁLOGO ENTRE INSTITUCIONES Y RELACIONES SOCIALES

Se puede dar razón de distintos actos que han contribuido al acercamiento del Consejo a otras instituciones, a la sociedad, mediante la presencia en medios de comunicación, o la participación en actos diversos.

- **INSTITUCIONAL**

-Entrevista con el Presidente del Parlamento de La Rioja.

En marzo de 2022 el Presidente y el Letrado-Secretario General mantuvieron una entrevista con el Presidente del Parlamento de La Rioja, Excmo. Sr. D. Jesús María García García. En ella se abordó la relación entre las dos instituciones, y se remitió a los respectivos servicios internos la concreción de la mejor manera de tramitar las consultas al Consejo.

-Reunión en el rectorado de la Universidad.

En marzo de 2022 se mantuvo una reunión con el Magnífico Rector, Sr. D. Juan Carlos Ayala Calvo, como presentación y para expresar la voluntad común de colaboración entre ambas instituciones.

- **SOCIAL**

A) Con la debida discreción que debe presidir la actuación del Consejo, también se cuidó la presencia en los medios.

-Entrevista al Presidente en el periódico "*El día de La Rioja*", publicada el 28 de marzo de 2022.

En ella reiteraba públicamente su promesa de objetividad, imparcialidad e independencia, a la vez que remarcaba la utilidad de la institución y destacaba su voluntad de contactar con la sociedad, para mostrar la función consultiva que desarrolla.

-Entrevista al Letrado-Secretario General.

En el programa de televisión "*Escaño 7*" emitido en el canal 7 La Rioja, el 24 de mayo de 2022. La entrevista era divulgativa para dar a conocer la institución, como parte de un programa sobre la actividad parlamentaria.

B) Participación en actos diversos.

-Asistencia a la presentación de *"El guardián del fuego".*

En abril de 2022 el Presidente asiste al acto de homenaje al periodista y poeta D. Roberto Iglesias, que se celebra en la Biblioteca de La Rioja, Almudena Grandes.

-"Semana de la transparencia riojana".

En septiembre de 2022 el Presidente acude a la charla sobre *"El gobierno de la sociedad de la crisis y sus implicaciones ciudadanas"* a cargo de D. Daniel Innerarity, en el Círculo Logroñés, y organizada por la Dirección General de Transparencia y Buen Gobierno del Gobierno de La Rioja.

-"Perspectivas económicas en tiempos de incertidumbre".

En noviembre, el Presidente acude a la charla del Foro Económico del Diario La Rioja, en el restaurante Delicatto de Logroño, a cargo del ex-ministro D. Miguel Sebastián.

-"El satélite, un antídoto contra la desigualdad digital".

En noviembre de 2022, invitado por el Magnífico Rector de la Universidad Internacional de La Rioja (UNIR), el Presidente del Consejo acude a la charla de D. Jordi Hereu, Presidente de Hispasat, en la sede la UNIR.

-"Tubía Rosales. La Tierra alumbrada".

En diciembre de 2022, el Presidente del Consejo es invitado por el Presidente del Parlamento de La Rioja, Excmo. Sr. D. Jesús María García García, a la inauguración de la exposición en el Parlamento de La Rioja, sobre la obra del pintor Tubía Rosales.

3.3 ACTIVIDADES JURÍDICAS Y ACADÉMICAS

Desde un punto de vista más jurídico también se debe exponer la participación en distintos cursos y jornadas. Destacan las organizadas por el Consejo Consultivo de Castilla y León en Segovia en las que participó el Letrado-Secretario General en una mesa redonda, y las *XXI Jornadas de la Función Consultiva de La Palma*, en las que se encargó a nuestro Consejo Consultivo la organización de las siguientes para el año 2023.

***-"Función consultiva y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas derivada de la Covid-19"*, Segovia 24 de junio de 2022.**

Organizadas por el Consejo Consultivo de Castilla y León se celebraron unas jornadas con asistencia de la mayoría de los supremos órganos consultivos autonómicos, así como del Consejo de Estado.

La inauguración de las jornadas contó con la presencia del Presidente de la Junta de Castilla y León Excmo. Sr. D. Fernández Mañueco, de la Presidenta del Consejo de Estado Excma. Sra. Fernández de la Vega, y del Presidente del Consejo Consultivo anfitrión Excmo. Sr. D. Agustín S. de Vega.

En sus intervenciones destacaron la importancia de la función consultiva en general, y en el tema de la jornada, en particular. Las reclamaciones patrimoniales como consecuencia del Covid-19 ya son una realidad en los distintos Consejos Consultivos. Para asesorar en esta materia hay que tener muy presente que el estado de alarma no altera el régimen de la responsabilidad patrimonial, pero también que no se deben valorar los hechos con sesgo retrospectivo.

I. *"Retos de la función consultiva ante la COVID-19"*

La **Conferencia de apertura** corrió a cargo del Magistrado emérito del Tribunal Constitucional, Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, bajo el título de "*Retos de la función consultiva ante la COVID-19*". En ella puso énfasis en la importancia de la función

consultiva, y de su dificultad en tiempos de máxima emergencia. La labor de reflexión de cualquier asesor, no sólo de los supremos órganos consultivos, son una garantía del acierto de la actuación futura. La pausa que exige esta función se compagina mal con la perentoriedad de la actuación pública durante la pandemia. En este escenario desarrolló tres retos: i) la función prelegislativa, como una suerte de función "prejudicial"; ii) el asesoramiento al ejercicio de la potestad reglamentaria confrontado con la excepción de tramitar procedimientos durante el estado de alarma; y iii) la responsabilidad patrimonial en sí misma, relacionada con la afectación a derechos fundamentales durante la gestión de la crisis sanitaria.

II. *Responsabilidad patrimonial sanitaria*

A continuación, se desarrolló una **mesa redonda** sobre la responsabilidad patrimonial sanitaria con presencia de la Letrada del Consejo de Estado, Dª Raquel Hurtado Soto; del Letrado-Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja, D. Ignacio Serrano Blanco; de la Letrada del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*, Dª Patricia Boix Mañó; y del Letrado de la Comisión Jurídica Asesora de Madrid, D. Carlos Hernández Claverie. Todos ellos, moderados por el Letrado jefe del Consejo Consultivo de Castilla y León, D. Javier Píriz Urueña.

En esta mesa se desarrolló con turnos breves de intervenciones sobre cuestiones que propuso el moderador seguidas de un coloquio. Se abordaron tres aspectos: i) Competencia para tramitar y resolver los expedientes; ii) Fuerza mayor; y iii) Antijuridicidad del daño. Las intervenciones coincidieron en que la pandemia no altera el régimen de responsabilidad patrimonial, en la necesidad de analizar el caso concreto, en la importancia de las SSTC 148/2021 y 183/2021, y en la ausencia de fuerza mayor. Las intervenciones se completaron con referencias a la situación de cada uno de los Consejos en los que trabajan los ponentes en este tema en particular.

III. *Responsabilidad patrimonial por daños a la actividad económica*

La segunda mesa redonda abordó el tema de la responsabilidad patrimonial por daños a la actividad económica. Intervinieron D. Fernando Ríos Rull, Letrado del Consejo Consultivo de Canarias; Dª Mª Ángeles Berrocal Vela, Consejera del *Consell Consultiu de les Illes Balears*; D. Agustín Iriondo Colubi, Letrado-Secretario General del Consejo Consultivo del Principado de Asturias; D. José Ángel Oreiro Romar, Letrado-Secretario General del *Consello Consultivo de Galicia*; y D. José María Jover Gómez-Ferrer, Letrado Mayor del Consejo de Estado que actuó de moderador.

Esta mesa se desarrolló con turnos de intervenciones en los que los ponentes fueron dando cuenta de su experiencia en asuntos sometidos a dictamen en los respectivos Consejos. En esta mesa se planteó con más evidencia la dificultad derivada de la actuación concurrente entre distintas Administraciones, el origen estatal o autonómico de determinadas medidas, y la incidencia de la STC 183/2021 en relación al régimen de delegación del RD. 926/2020. A pesar de las dificultades descritas, y del necesario casuismo, se descartó que se pudiera hablar de responsabilidad por actos legislativos, o que fuera posible una "doble imputación" por acción y por omisión (si se prohíbe se producen daños, si se permite se producen daños).

IV. *Clausura*

El acto finalizó con la **Clausura** llevada a cabo por el propio Presidente del Consejo Consultivo de Castilla y León, Excmo. Sr. D. Agustín S. de Vega, y por la Consejera electiva del Consejo Consultivo de Castilla y León, Dª. María del Valle Ares González.

-XXI Jornadas de la Función Consultiva, La Palma 21 a 23 de septiembre de 2022.

El acto de inauguración de las *XXI Jornadas Nacionales de la Función Consultiva* contó con la presencia del presidente del Parlamento de Canarias, Excmo. Sr. D. Gustavo Matos, de la presidenta del Consejo de Estado, Excma. Sra. Dª María Teresa Fernández de la Vega, del presidente del Cabildo de La Palma, Excmo. Sr. D. Mariano Hernández Zapata, y del presidente del Consejo Consultivo de Canarias, Excmo. Sr. D. Pablo Matos.

En su intervención, el Excmo. Sr. D. Gustavo Matos afirmó que el hecho de que tengan lugar en La Palma "*significa ratificar el compromiso y esfuerzo de administraciones, la demostración de que la isla no está sola y que tras finalizar la erupción no nos hemos olvidado de ella*", y señaló que estos tiempos convulsos "*han puesto las instituciones a prueba, convirtiéndose en el test de estrés más potente al se han visto sometidas en estos cuarenta años de democracia*".

Por su parte, la Excma. Sra. Dª. María Teresa Fernández de la Vega, tras referirse a la erupción y el proceso de reconstrucción en esta isla recalcó la importancia de la función consultiva y destacó lo positivo de que esté descentralizada, de que cada comunidad autónoma disponga de su propio órgano consultivo.

D. Hernández Zapata consideró "*una oportunidad y un enorme orgullo*" que La Palma albergue este encuentro donde se pone en valor "*el papel fundamental de los consultivos para el correcto funcionamiento de las administraciones*".

El acto había sido abierto por el Excmo. Sr. D. Pablo Matos, presidente del Consejo Consultivo de Canarias con un agradecimiento a los consejos consultivos de toda España por el apoyo y cariño trasladados durante erupción en La Palma. Como recordó, estas XXI Jornadas, cuya celebración estaba prevista en Tenerife, se suspendieron en 2020 debido a la pandemia. Sucedió lo mismo en 2021 como consecuencia de la erupción y finalmente se decidió trasladarlas a La Palma en este 2022 como gesto con la isla.

I. *"La legislación de urgencia en situaciones de crisis".*

-Impartida por D. Ignacio Astarloa Huarte-Mendicoa, Letrado de las Cortes Generales.
-Presentado por D. Alfredo Belda Quintana, Consejero del Consejo Consultivo de Canarias.

En su conferencia abordó las distintas crisis que tensionan los ordenamientos jurídicos y demandan una respuesta legal ágil (crisis económica, crisis política, crisis sanitaria). Pero fue muy crítico con el abuso de esta legislación de urgencia en la que los Reales Decretos Leyes son más numerosos que las leyes ordinarias. Expuso distintos

tipos de legislación de urgencia, la más obvia del Real Decreto Ley, junto con las leyes ómnibus, leyes de acompañamiento, y el abandono del procedimiento legislativo ordinario que se sustituye por el debate en comisión y aprobación en lectura única, a veces aderezado con tramitaciones de urgencia. Las leyes se están convirtiendo en un producto de usar y tirar que se guía por la regla del ensayo-error. En cualquiera de ellas se añade el *zurcido variado* en el que muy pocas leyes se limitan a un único objeto.

Como curiosidad puso el ejemplo de un Real Decreto Ley convalidado tras su debate en la Comisión de Cultura y Deporte que modifica el código civil, y que tiene por objeto la *"transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de bonos garantizados, distribución transfronteriza de organismos de inversión colectiva, datos abiertos y reutilización de la información del sector público, ejercicio de derechos de autor y derechos afines aplicables a determinadas transmisiones en línea y a las retrasmisiones de programas de radio y televisión, exenciones temporales a determinadas importaciones y suministros, de personas consumidoras y para la promoción de vehículos de transporte por carretera limpios y energéticamente eficientes"* (RDLey 24/2021 de 2 de noviembre).

II. *"Cambio climático y desafíos para el Estado y el Derecho".*

-D. Luciano Parejo Afonso, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid.
-D. Antonio Domínguez Vila, Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de La Laguna.
-Dª. Margarita Soler Sánchez, Presidenta del *Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana*.
-Coordinador: D. José Suay Rincón, Consejero del Consejo Consultivo de Canarias.

En esta mesa redonda dieron cuenta de los trabajos de preparación de la ley de cambio climático de Canarias, su contexto nacional e internacional, así como las dificultades de afrontar innovaciones por medios jurídicos, la consideración del medio ambiente como un derecho subjetivo, y el uso de la técnica jurídica de los incentivos y de la actividad de fomento.

III. *"La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas como consecuencia de actos legislativos. Análisis de los supuestos y requisitos de responsabilidad del Estado legislador".*

-D. Tomás Ramón Fernández, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.
-Dª. Pilar Cuesta de Loño, Letrada del Consejo de Estado.
-Excma. Sra. Dª. María Jesús Gallardo Castillo, Presidenta del Consejo Consultivo de Andalucía.
-Coordinadora: Dª. Estela Marrero Sánchez, Consejera del Consejo Consultivo de Canarias.

En esta mesa redonda se comentó la reciente STJUE de 28 de junio de 2022 (asunto C-278/2020) Se hizo un análisis de la jurisprudencia previa a la Ley 40/2015 en

la que el Tribunal Supremo no veía obstáculo para conocer ni por la cosa juzgada, ni por el aquietamiento previo, ni por la prescripción de acciones. Así el nuevo régimen de responsabilidad por actos legislativos se convirtió en una *enmienda a la totalidad* de dicha jurisprudencia. Pero la regulación de la responsabilidad patrimonial se ha llenado de requisitos que la convierten en una carrera de obstáculos, prácticamente idéntica para la infracción del derecho de la Unión europea que para la infracción constitucional.

IV. *"Los límites a las facultades de revisión de los actos administrativos nulos del artículo 110 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común. Examen de los criterios jurisprudenciales y doctrinales para su aplicación".*

-D. Rafael Fernández Valverde, Ex-Magistrado del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial.
-D. Francisco José Villar Rojas, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Laguna.
-Excma. Sra. Dª. Begoña Sesma Sánchez, Presidenta del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.
-Coordinadora: Dª. Cristina de León Marrero, Consejera del Consejo Consultivo de Canarias.

V. *"La revisión de oficio como procedimiento habitual de convalidación y pago de contratos nulos de pleno derecho. Su uso anómalo por parte de las Administraciones Públicas".*

-D. Fernando Ledesma Bartret, Consejero del Consejo de Estado.
-D. Manuel Lubary López, Abogado del Estado en Santa Cruz de Tenerife.
-D. Alfredo Galán Galán, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona.
-Coordinadora: Dª. María de Haro Brito, Consejera del Consejo Consultivo de Canarias.

Estas dos mesas abordaron problemas relativos a la revisión de oficio. El abuso de la figura que puede sobrepasar los límites que fija el artículo 110 de la Ley 39/2015, teniendo en cuenta que el ordenamiento jurídico abre varias vías procedimentales para abordar las consecuencias de una contratación administrativa viciada: la consabida revisión de oficio, si hay nulidad de pleno derecho; un expediente de responsabilidad patrimonial; la responsabilidad contractual; el reconocimiento extrajudicial de créditos; y como última ratio la acción basada en el enriquecimiento injusto. Se expusieron casos de abuso de la revisión de oficio para pagar contratos nulos y su reflejo en algunos dictámenes (vgr. DCE 706/2021, o DCC Canarias 80/2020). El debate fue muy rico y lleno de matices por la diferencia de criterios que se dan en esta materia.

El acto de clausura contó con la presencia del Excmo. Sr. D. Pablo Matos Mascareño, Presidente del Consejo Consultivo de Canarias. D. Juan José Neris Hernández, Alcalde del Ayuntamiento de Santa Cruz de La Palma. Y D. Fernando Ledesma en sustitución de la Excma. Sra. Dª. María Teresa Fernández de la Vega Sanz, Presidenta del Consejo de Estado.

-XXX Congreso Derecho y Salud, *"Veinte años de autonomía del paciente a examen"*, Logroño 28, 29 y 30 de septiembre.

Organizado por la Asociación de juristas de la Salud con la colaboración del Gobierno de La Rioja y del Servicio Riojano de Salud, se celebró en el Riojaforum el XXX Congreso de Derecho y Salud.

La inauguración oficial corrió a cargo del Presidente de la Asociación, D. David Larios Risco; de la Presidenta de la Comunidad Autónoma Excma. Sra. Dª Concepción Andreu Rodríguez; y de la Ministra de Sanidad, Excma. Sra. Dª Carolina Darias San Sebastián.

El Letrado-Secretario General recibió una invitación de los organizadores para acudir al congreso, y asistió a diversas conferencias y mesas redondas con presencia de ponentes de prestigio y sobre temas de actualidad, tales como la responsabilidad patrimonial por COVID, la eutanasia, o los procesos de estabilización de personal, entre otros.

-V Jornadas de la Revista Gabilex, Toledo 20 y 21 de octubre de 2022.

Las jornadas para el *"Debate y reflexión sobre el empleo público y la responsabilidad patrimonial en tiempo de Covid"* contaron con la participación como ponentes de Dª. Ana Barrachina Andrés, D. Jaime Lozano Ibáñez, Dª Luisa Mª Gómez Garrido, D. Miguel Sánchez Morón, D. César Tolosa Tribiño y D. David Blanquer Criado.

El Letrado-Secretario General asistió a estas jornadas organizadas por el Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

-IV Jornadas de la Comisión contencioso-administrativa de la Asociación de Jueces para la democracia, Logroño 24 y 25 de noviembre de 2022.

Las jornadas versaron sobre las *"Últimas novedades en personal y medio ambiente. Homenaje a Segundo Menéndez"* y se desarrollaron con ponentes de la propia Asociación y de los profesores Arzoz Santiesban, X. y Santamaría Arinas, R. Las jornadas se desarrollaron en el Palacio de Justicia de La Rioja, con asistencia del Letrado-Secretario General.

-Organización de las XXII Jornadas de la Función Consultiva.

En La Palma se anunció la posibilidad de que las siguientes jornadas se celebraran en La Rioja. Pasado un tiempo, el Presidente del Consejo Consultivo de Canarias, Excmo. Sr. D. Pablo Matos Mascareño se puso en contacto con el Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja para pasarle el testigo de la celebración del evento.

Con tal motivo, el Presidente del Consejo remitió una invitación a todos los Consejos Consultivos de España anunciándoles la celebración de las XXII Jornadas de la Función Consultiva en La Rioja en el otoño de 2023.

-PARTICIPACIÓN en la compilación de doctrina consultiva de España.

El Consejo Consultivo de Andalucía coordina la edición de un libro de doctrina consultiva con la participación de todos los Consejos Consultivos y Comisiones Jurídicas Asesoras de España, incluido el Consejo de Estado. Se trata de una obra de recopilación de una selección de dictámenes de 2021 que, previsiblemente verá la luz el próximo año, y que pretende editarse con carácter anual.

El Consejo Consultivo de La Rioja ha participado en dicha obra mediante la selección y remisión de cuatro dictámenes del año 2021 (D.3/21 Revisión de oficio en materia de viñedos; D.12/21 Relación entre la responsabilidad patrimonial y la Revisión de oficio; D.13/21 Responsabilidad patrimonial derivada de un contrato; y, D.38/21 Recurso extraordinario de revisión).

3.4 REDES SOCIALES

En el empeño aperturista que manifestó el Presidente desde su toma de posesión se ha hecho un estudio del uso de las redes sociales por otros Consejos Consultivos. En general no están trabajando con ellas. Con excepciones:

-El **Consejo de Estado** dispone de: i) *Twitter*, con 1.746 seguidores; ii) *Flickr* (página web para el almacenamiento y difusión de fotografías y videos), con 4 seguidores; y iii) *YouTube*, con 143 suscriptores. Los links de acceso se encuentran en la web, además de una agenda actualizada.
-El **Consejo Consultivo de Galicia** dispone de *LinkedIn*, con varias publicaciones semanales. Tiene 450 seguidores. Se accede desde la página web del Consejo.
-El **Consejo Consultivo de Castilla y León** dispone de: i) *Facebook* desde 2016, cuenta con 189 seguidores; ii) *Twitter*, con 466 seguidores; y iii) *YouTube*, donde tiene varios videos colgados a lo largo del último año, sin suscriptores. Se accede desde la página web del Consejo.
-El **Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana** dispone de: i) *Twitter* desde 2011, con 916 seguidores, se puede acceder desde la página web del Consejo Jurídico; y, ii) *LinkedIn* que cuenta con 19 seguidores.

No disponen de redes sociales: i) el Consejo Consultivo de Canarias; ii) el Consejo Consultivo del Principado de Asturias; iii) el Consejo Consultivo de Aragón; iv) el Consejo Consultivo de las Illes Balears; v) el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha; vi) el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña; vii) la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña; viii) La Comisión Jurídica de Extremadura; ix) Comisión Jurídica Asesora de Madrid; x) el Consejo Jurídico de la Región de Murcia (tiene una página de Facebook); xi) el Consejo de Navarra; xii) la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi; y, xiii) el Consejo Consultivo de Andalucía.

En mayo se decide utilizar la red *LinkedIn*, según consta en el Acta 12/2022 de 12 de mayo. Se trata de una red profesional en la que se encuentran algunos Consejos Consultivos autonómicos, y el *Conseil d'Etat* francés. Se descartan otras redes como *twitter* que usan muchas instituciones, incluido el Consejo de Estado español, por la mayor exigencia de atención que requiere para contestar y *retuitear* contenidos.

Además, se considera que *LinkedIn* es una red más específicamente profesional y muy apropiada para el tipo de contenidos que se pueden publicar desde el Consejo.

A tal efecto, se decide ir publicando contenidos (*"post"*) relacionados con el Consejo con frecuencia semanal. El manejo de esta red social se hace con el personal del propio Consejo a diferencia de lo que hacen otros órganos consultivos que contratan los servicios de algún *community manager*.

Igualmente se decide no promocionar ningún contenido con el pago de tarifas que ofrece la propia red, ni remitir invitaciones a posibles usuarios interesados en las publicaciones del Consejo. A pesar de ello, al terminar el año 2022 se alcanza un número de seguidores cercano a la centena.

Los contenidos que se ha ido publicando se relacionan a continuación

Fecha	Contenido	Reacciones
27/05/2022	Entrevista al Presidente en el diario El Día de La Rioja	43 + 3 *likes*
03/06/2022	D. 4/22 Ley de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derechos de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja	272 + 7 *likes*
08/06/2022	D. 30/19 Reforma Estatuto	50 + 2 *likes*
01/07/2022	Jornada Segovia Responsabilidad Patrimonial y Covid	892 + 22 *likes*
08/07/2022	Entrevista al Letrado-Secretario General en el canal 7 TV	117 + 9 *likes*
15/07/2022	D. 50/21 Ley contra violencia de género	137 + 6 *likes*
22/07/2022	D. 96/20 y STSJR 226/2022 pérdida de oportunidad (ceguera ojo derecho)	150 + 3 *likes*
29/07/2022	D. 42/19 y STSJR de 20 de septiembre 2021 Responsabilidad Patrimonial acciones formativas	207 + 6 *likes*
02/09/2022	D. 23/20 y STSJR 226/21 consentimiento informado	247 + 7 *likes*
13/09/2022	Acuerdo indemnización intercambio de bebés	135 + 4 *likes*
23/09/2022	Apertura curso 22-23 Universidad de La Rioja. Homenaje Presidente	114 + 2 *likes*
30/09/2022	XXI Jornadas de la función consultiva	183 + 5 *likes*
07/10/2022	Condecoración policía Enrique de la Iglesia	102 +1 *like*
11/10/2022	D. 38/22 Intercambio de bebés	149 + 9 *likes*
21/10/2022	Evolución anual de las consultas sobre leyes	101 + 2 *likes*
28/10/2022	Moción 1/22	515 + 21 *likes*
04/11/2022	D. 42/22 Convenio de colaboración y revisión de oficio	806 + 18 *likes*
11/11/2022	D. 57/22 Responsabilidad Patrimonial y Covid en el sector juego	557 + 13 *likes*

Fecha	Contenido	Reacciones
21/11/2022	Jornada por los 40 años del Estatuto de Autonomía de La Rioja	222 + 8 *likes*
25/11/2022	D. 33/22 Ley contra la violencia de género	134 + 2 *likes*
02/12/2022	Posición institucional del Consejo Consultivo (Ignacio Granado)	209 + 5 likes
09/12/2022	D. 45/16 Ley cuentas abiertas	133
16/12/2022	D. 90/20 y STSJR 45/22 Revisión oficio en materia de viñedo	250 + 7 *likes*
23/12/2022	Felicitación navideña	80 + 2 *likes*
30/12/2022	D. 64/22 Rev. Oficio a un contrato modificado de obras	191 + 3 *likes*

4. CONVENIOS

En abril de 2022 se denunció la pérdida de vigencia de un convenio de cooperación educativa entre la Universidad de La Rioja y el Consejo Consultivo de la Rioja para el acceso y uso de los servicios de la Biblioteca Universitaria de 2 de octubre de 2003.

En dicho convenio se incluía la suscripción y acceso a los fondos de Dialnet, que nos facilita el Gobierno de La Rioja, bajo el nombre de dialnet-plus. Por tanto, esa parte del convenio había perdido sentido. El convenio también permitía el acceso a los fondos bibliográficos y los préstamos de libros físicos, de la que no se hacía prácticamente uso.

La cláusula quinta del convenio fijaba una duración indefinida a contar desde su firma.

No obstante, en el régimen actual no son posibles convenios de duración indefinida, la Disposición Adicional Octava de la Ley 40/2015 prevé la adaptación *"automática"* de los convenios con prórroga tácita, a los que se concedía una especie de moratoria de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 40/2015. Por tanto, con carácter automático, y *ope legis*, el convenio perdió vigencia el 2 de octubre de 2020.

La mencionada denuncia aconsejaba entablar una nueva vía de relación con la Universidad de La Rioja, que se plasmaría en un protocolo general.

Durante 2022 se ha decidido someter al Consejo Consultivo el texto de cada uno de los convenios que pretenda celebrar el órgano, al objeto de que pueda aprobarse por medio de Acuerdo el texto del mismo.

Por consiguiente, se debe dar razón de los siguientes Acuerdos:

-Acuerdo 9/22 aprobando el texto del convenio de formación con la Escuela Riojana de Administración Pública.
-Acuerdo 10/22 aprobando el texto del protocolo general de colaboración con la Universidad de La Rioja.

-Acuerdo 14/22 aprobando el texto del convenio tripartito para la utilización del sistema de comunicaciones electrónicas ABC entre el Parlamento y el Consejo Consultivo.

Acuerdo 9/22 de 25 de mayo de 2022 de formación de funcionarios.

La formación permanente de los funcionarios, de todos los niveles, es una exigencia indeclinable en cualquier Administración. El artículo 14-g) del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (RDLeg. 5/2015, de 30 de octubre) reconoce el derecho *"A la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral"*.

El personal del Consejo Consultivo no tenía posibilidad de aprovechar los cursos formativos de la Escuela Riojana de Administración Pública, por no formar parte de la Administración General de la Comunidad, y por no tener firmado ningún convenio de formación. Por tanto, se entabló contacto con la Dirección General de Función Pública para poder firmar un convenio de colaboración en esta materia, que dio lugar al Convenio entre la Administración de la Comunidad autónoma de La Rioja y el Consejo Consultivo de La Rioja en materia de formación continuada de empleados públicos, de 7 de junio de 2022. Está publicado en la Web del Consejo (*www.ccrioja.es > Legislación > del Consejo > Vigente > Convenios*).

Acuerdo 10/22 de 25 de mayo de 2022, Protocolo general de colaboración con la Universidad de La Rioja.

Puestos en contacto con el rectorado de la Universidad se decidió firmar un protocolo general que permitiera llegar a acuerdos en su seno que se formalizarían a través de convenios particulares. De esta manera queda abierta la posibilidad de colaborar en los aspectos que se decidan, en su caso.

Esta actuación dio lugar al Convenio de 27 de mayo de 2022. Está publicado en la Web del Consejo (*www.ccrioja.es > Legislación > del Consejo > Vigente > Convenios*).

Acuerdo 14/22 de 11 de noviembre 2022, en materia de comunicaciones electrónicas.

El Consejo también aprobó un texto de convenio para poder utilizar el sistema de comunicaciones de ABC con el Parlamento. Este año 2022 se manifestó como el más prolijo de la historia del Consejo en consultas facultativas del Parlamento. Se daba la circunstancia de que tanto el Parlamento, como el Consejo utilizábamos el sistema de comunicaciones ABC en nuestras respectivas relaciones con el ejecutivo, pero no podíamos usarlo en las relaciones Parlamento-Consejo.

El artículo 8 de la Ley 4/2005 de 1 de junio, de funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja dispone que la tramitación de los procedimientos administrativos *se apoyará* en la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos. El artículo 3.2 de la Ley 40/2015 de 1 de

octubre, de régimen jurídico del Sector Público dispone que las Administraciones Públicas *se relacionarán* entre sí y con sus órganos, organismos públicos y entidades vinculados o dependientes a través de medios electrónicos, que aseguren la interoperabilidad y seguridad de los sistemas y soluciones adoptadas por cada una de ellas, garantizarán la protección de los datos de carácter personal. La Ley 39/2015, de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prevé que la actuación administrativa de determinados órganos constitucionales, y de algunas instituciones autonómicas análogas regirán su actuación administrativa *"por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley"* (D.A. 5ª). En parecidos términos se pronuncia D.A. 22ª de la Ley 40/2015. Estas previsiones no citan ni a los Parlamentos autonómicos, ni a los Consejos Consultivos, pero ambas son instituciones previstas en el Estatuto de Autonomía con un régimen de autonomía e independencia propios que sujetan su actuación administrativa a las reglas de derecho público.

El convenio permitirá cumplir con los principios de actuación administrativa descritos, así como hacer un uso eficiente de un recurso ya en funcionamiento y a plena satisfacción de todas las partes. Por esta razón, el Consejo aprobó un texto de convenio tripartito en el que el Gobierno autoriza el uso de la citada aplicación.

Este convenio no llegó a firmarse en el año 2022.

Además de los acuerdos y convenios citados, sigue vigente el **Convenio con la Universidad de La Rioja para el desarrollo de prácticas externas y trabajo de fin de grado de Derecho** de 13 de diciembre de 2016 que preveía una duración de cuatro años prorrogables por otros cuatro. No obstante, en 2022 no se ha recibido ninguna solicitud de prácticas en el Consejo por parte de la UR.

1. **Función consultiva**
2. **Dictámenes**
3. **Doctrina legal**
4. **Decisiones en asuntos dictaminados**
5. **Mociones y Sugerencias**

La función consultiva se desarrolla a través de dictámenes preceptivos o facultativos, que conforman la actividad principal y la auténtica razón de ser del Consejo. Por tanto, la presente parte es el núcleo de la memoria de 2022.

1. FUNCIÓN CONSULTIVA

El vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja, (EAR'99), aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio (*B.O.R. núm. 1, del 10*), en la redacción dada al mismo por Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero (*B.O.R. núm. 4, del 9*), en su Título III (*De la Administración y régimen jurídico*); Capítulo II (*De la Administración de Justicia*), dispone:

> **Artículo 42:** "*El Consejo Consultivo de La Rioja es el órgano consultivo superior de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Su composición y funciones se regularán por Ley, la cual garantizará su imparcialidad e independencia*".

1.1. CARACTERÍSTICAS

La función consultiva superior de la Comunidad tiene una serie de requerimientos que se respetan escrupulosamente en el Consejo Consultivo de La Rioja:

- ***Objetividad, independencia y autonomía*.** El Consejo Consultivo, en el ejercicio de sus funciones, goza de un régimen jurídico de plena autonomía orgánica y funcional, en garantía de su objetividad, imparcialidad e independencia. Por ello, no está integrado en ninguna Consejería del Gobierno, no depende de ninguna institución de la Comunidad Autónoma, ni de ninguno de los órganos que le consultan o a los que asesora.

  En ese sentido, ha emitido los dictámenes libres de instrucciones o intromisiones de ningún tipo.

- ***Garantía de la legalidad.*** El Consejo Consultivo de La Rioja tiene encomendada, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, la función de velar por la observancia de la Constitución, del Estatuto de Autonomía de La Rioja y del resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamenta sus

Dictámenes. También puede valorar los aspectos de oportunidad y conveniencia a solicitud de la autoridad consultante.

En 2022 no se ha recibido ninguna consulta que debiera incluir valoraciones de oportunidad o conveniencia.

- ***Función consultiva estricta.*** El Consejo Consultivo ejerce su función principalmente mediante: i) la recepción de **consultas**, que pueden serle dirigidas, en la forma reglamentariamente establecida, por el Parlamento y el Gobierno riojanos y su Presidenta, así como por las entidades locales, corporativas e institucionales de La Rioja; y ii) la emisión de **Dictámenes,** que son escritos, fundados en Derecho, facultativos y no vinculantes, salvo cuando una ley disponga lo contrario.

  En otro apartado se exponen y analizan los dictámenes emitidos a lo largo de 2022.

- ***Función consultiva en sentido lato.*** El Consejo Consultivo también asesora mediante la emisión de la presente Memoria, y por medio de mociones. i) la **memoria** puede contener sugerencias que se consideren oportunas para la mejora de la actividad de la Administración Pública; y ii) la emisión de **mociones** razonadas con propuestas o sugerencias concretas para la mejora de la actuación administrativa.

  En 2022 se ha emitido una moción de la que se dará razón más adelante.

1.2. PUBLICIDAD

La publicidad de los dictámenes del Consejo sigue un régimen interno en virtud del cual no se publica el texto de todos los emitidos.

El artículo 13 de la LCCR dispone que *"El Consejo Consultivo remitirá anualmente al Parlamento y al Gobierno de La Rioja y publicará una Memoria expresiva de sus actividades durante cada año, con los dictámenes emitidos y las sugerencias que considere oportunas para la mejora de la actividad de la Administración Pública"*, y el artículo 54 del RCCR que *"El Consejo Consultivo, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley Reguladora, publicará periódicamente los dictámenes y votos particulares que emita, para general conocimiento de la doctrina que vaya estableciendo"*.

El artículo 2.1-f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, prevé que se apliquen sus disposiciones al Consejo de Estado e instituciones autonómicas análogas "*en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo"*. En parecidos términos el artículo 2.1-d) de la Ley riojana 3/2014, de 11 de septiembre, de transparencia y buen gobierno de La Rioja.

La principal actividad del Consejo es consultiva. No obstante, los dictámenes no son *"su actividad"*, en el sentido de que el Consejo no es una Administración activa.

Desde luego, el Consejo practica la máxima trasparencia posible en su gestión interna, según se expondrá en otra parte de esta memoria, entendiendo que esa es *"su actividad sujeta a derecho administrativo"*.

Los dictámenes se integran como parte de un procedimiento ajeno al Consejo Consultivo. Si son dictámenes preceptivos serán un trámite obligado de la Administración consultante, y si son facultativos, se integrarán en la actuación de la Administración consultante de la manera que ésta considere. En materia de publicidad de los dictámenes, el Consejo Consultivo debe ser vicario de la decisión de los consultantes.

El Consejo publica los dictámenes en su página web respetando siempre la decisión de la Administración consultante, para no dar una publicidad que pudiera comprometer la actuación correspondiente. Por ello, no se publican los dictámenes de actuaciones en tramitación, o mientras la Administración consultante no resuelva en el asunto dictaminado, o publique por su parte el dictamen con el resto de la documentación del expediente.

Las exigencias de publicidad y trasparencia deben cohonestarse con el régimen descrito. Por una parte, se considera que la publicidad y transparencia en materia de dictámenes afecta primordialmente a las Administraciones actuantes, y que la Administración consultiva tiene que respetar, desde una posición vicaria, las decisiones de aquellas, y remitirse a la publicidad que decidan, puedan o deban dar al asesoramiento recibido. Y por otra, se considera que la publicidad exigible en los dictámenes del Consejo se reduce a la relación contenida en la memoria anual en la que deben constar *"los dictámenes emitidos"*, pero no necesariamente su texto, ni el sentido del asesoramiento que contienen.

Este régimen explica la enorme importancia de que la Administración consultante remita al Consejo el resultado de la actuación subsiguiente al asesoramiento recibido (art. 11 RCCR). Ocurre con frecuencia que, en materia de producción normativa (sea reglamentaria o legal), la propia Administración consultante publica el dictamen del Consejo al poco de recibirlo. En esos casos, el Consejo da la correspondiente publicidad en su página web, con especial cuidado de respetar la normativa de protección de datos personales.

Por tanto, en los siguientes apartados se citan todas las consultas recibidas, pero se omite el contenido del asesoramiento en los asuntos que no cumplen con las reglas de publicidad entendidas según se ha expuesto.

2. DICTÁMENES

La alta función consultiva encomendada al Consejo se articula por medio de dictámenes escritos, fruto del estudio por parte del consejero ponente, con la asistencia del Letrado-Secretario General, cuando procede. Todos los dictámenes se debaten y se delibera colegiadamente su contenido, para expresar la posición del Consejo. En su emisión se tiene especial cuidado por mantener un criterio uniforme y

conforme a la doctrina previa y a los pronunciamientos judiciales que hayan podido incidir en los asuntos sometidos a consulta.

Este apartado se estructura en una visión global, un análisis estadístico, y una parte final dedicada a las incidencias ocurridas en el ejercicio de la función consultiva.

2.1. VISIÓN GLOBAL

2.1.1 Números totales

En 2022 se han recibido 71 consultas. Dos de ellas se han anulado antes de poder emitir dictamen. De las 69 consultas restantes, tres asuntos han quedado sin dictaminar dentro del año.

Este año hemos emitido 76 dictámenes, 10 correspondientes a peticiones de 2021.

Al finalizar el año 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja tenía 10 expedientes consultivos pendientes de despacho (C-2181, C-2190, C-2192, C-2195, C-2196, C-2200, C-2201, C-2202, C-2203 y C-2204). Todos ellos han sido dictaminados a lo largo del año 2022.

Al finalizar el año 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja tenía 3 expedientes consultivos pendientes de despacho (C-2270, C-2271 y C-2274), cuyo plazo de emisión finaba en 2023.

A lo largo del año se ha hecho un esfuerzo importante por cumplir los plazos de emisión de los dictámenes y mejorar los tiempos de gestión administrativa derivada de la recepción de solicitudes y emisión de dictámenes. Ese esfuerzo se traduce en que se terminó el año 2022 sin ningún dictamen pendiente con el plazo de emisión vencido.

2.1.2 Relación de Dictámenes emitidos

El cuadro cronológico que sigue es indicativo del número de dictamen, entidad consultante, Consejero ponente y asunto de todos los dictámenes de 2022.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
1/22	Cª Servicios Sociales y Gobernanza Pública **(Ayto. Alfaro)**	Dª Amelia Pascual Medrano	**Revisión de oficio,** instada por el Ayto. de Alfaro (La Rioja), de la modificación verbal del contrato conjunto de proyecto y obras, para la sustitución del césped artificial en el campo de fútbol del Polideportivo municipal.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
2/22	Cª Salud	D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero	**Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria** formulada por Dª R., Dª A., Dª N.M.C. y Dª N., Dª P. y D. A.M.C. por los daños y perjuicios causados por el fallecimiento de su madre y abuela, respectivamente, Dª T.C.A. tras una isquemia intestinal; y que valoran en 115.890,22 euros
3/22	Cª Salud	D. José Mª Cid Monreal	**Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria** formulada por Dª M.N.P.C., por los daños y perjuicios que entiende causados de un desprendimiento de retina en el ojo izquierdo; y que valora en 99.052,26 euros.
4/22	Parlamento de La Rioja	Dª Amelia Pascual Medrano	**Consulta** formulada por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre la Proposición de Ley de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derechos de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
5/22	Parlamento de La Rioja	D. Enrique de la Iglesia Palacios	Consulta formulada por la Mesa del Parlamento de La Rioja, relativa al **Proyecto de Ley** reguladora del Juego y las apuestas de La Rioja y de la prevención del juego problemático y patológico.
6/22	Cª Servicios Sociales y Gobernanza Pública **(Ayto Alfaro)**	D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero	**Revisión de oficio,** instada por el Ayuntamiento de Alfaro, a través de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, del Acuerdo de 14 de septiembre de 2016, por el que se aprobó un contrato menor con la mercantil *R.V.A.A.L.,* para prestar el servicio de "Asistencia Técnica para revisar la catalogación de puestos de trabajo" de dicho Ayuntamiento.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
7/22	Cª Igualdad, Participación y Agenda 2030	D. José Mª Cid Monreal	**Anteproyecto de Decreto** por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Administración general de la CAR.
8/22	Cª Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno	D. José Mª Cid Monreal	**Anteproyecto Decreto** por el que se crea Área territorial de prestación conjunta en la Rioja Alta (taxis).
9/22	Cª Salud	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria** formulada por D. A.N.T. y Dª M.R.R., en su propio nombre y representación, y en el de sus dos hijos, menores de edad, por los daños causados por el fallecimiento de su tercera hija C.N.R, al considerar que la muerte de su hija se produjo a consecuencia de una incorrecta e insuficiente asistencia sanitaria por parte del Servicio Riojano de Salud; y que valoran en 226.162,92 euros.
10/22	Cª Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno	D. José Mª Cid Monreal	**Revisión oficio núm, 1/2021 CSTE**, instada por la empresa AIRSL, de los actos administrativos (Res. 293/18 DGCA y 1921/22 CAGMA) por los que se puso fin al expediente sancionador en materia de gestión de residuos núm. 18/RSC/0277.
11/22	Cª Salud	D. José Mª Cid Monreal	**Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria** formulada por D. R.E.T. y Dª S.M.L. por los daños y perjuicios causados a la hija común de ambos, menor de edad, por caer al suelo cuando se hallaba en brazos de una matrona del SERIS; y que valoran en 268.044,77 euros.
12/22	Cª Hacienda y Administración Pública	Dª Amelia Pascual Medrano	**Anteproyecto de Decreto** por el que se crea y se establece el régimen jurídico del registro electrónico de apoderamientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja**.**

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
13/22	Cª Hacienda y Administración Pública	Dª Amelia Pascual Medrano	**Anteproyecto de Decreto** por el que se regula la carrera horizontal del personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos.
14/22	Ayuntamiento Casalarreina (Petición directa)	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Reclamación de Responsabilidad patrimonial,** del Ayto. de Casalarreina formulada por D. A. y Dª M.C.Z.E. por daños y perjuicios que entienden causados por ocupación ilegal de terrenos de su propiedad reconocida por sentencia firme y que valoran en 214.711,88 euros más intereses legales.
15/22	Cª Servicios Sociales y Gobernanza Pública **(Ayuntamiento Logroño)**	D. José Mª Cid Monreal	**Revisión de oficio** de actos nulos de la contratación verbal de actuaciones de emergencia para adecuar las calles y favorecer la movilidad peatonal y ciclista en la Ciudad de Logroño (PROY - 015/2020).
16/22	Parlamento de La Rioja	Dª Amelia Pascual Medrano	***Proposición de Ley*** *para la recuperación de la memoria democrática en La Rioja.*
17/22	Cª Hacienda y Administración Pública	D. de la Iglesia Palacios	**Revisión de oficio** del expediente de recaudación iniciado contra *A.C.C.*
18/22	Cª Servicios Sociales y Gobernanza Pública **(Ayuntamiento Logroño)**	D. José Mª Cid Monreal	**Responsabilidad patrimonial** 71/20 presentada por M.J.G.M. por caída en la vía pública.
19/22	Cª Servicios Sociales y Gobernanza Pública	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Anteproyecto de Ley** de accesibilidad universal de La Rioja.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
20/22	Cª Salud	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria** formulada por D. A.I.R., Dª M.L., D. M.A. y Dª M.I.B. por los daños y perjuicios causados por el fallecimiento de su esposa y madre, respectivamente, Dª M.L.B.N., tras una tumoración en la vía biliar en extrahepática proximal, sospechosa de malignidad (colangiocarcinoma); y que valoran en 186.902,87 euros.
21/22	Cª Servvicios Sociales y Gobernanza Pública	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Anteproyecto de Decreto** por el que se modifica el Decreto 3/2015, de 6 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Policías Locales de La Rioja.
22/22	Parlamento de La Rioja	D. José Ignacio Pérez Sáenz	**Proyecto de Ley** de caza y gestión cinegética de La Rioja.
23/22	Cª Servicios Sociales y Gobernanza Pública **(Ayuntamiento Viniegra de Arriba)**	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Reclamación de responsabilidad patrimonial** formulada por el Ayuntamiento de Viniegra de Arriba, por los daños y perjuicios que entiende causados por el Gobierno de La Rioja al suspender el Convenio con dicho ayuntamiento, para financiar las obras de "*Construcción de un espacio cubierto para actividades deportivas, culturales y sociales*"; y que valora en 69.522,79 euros, más intereses.
24/22	Cª Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población.	D. José Mª Cid Monreal	**Revisión de oficio** para declarar la nulidad de la concesión de la ayuda otorgada a Dª R.S.B., en el Expediente nº E02-17-2015.
25/22	Cª Educación, Cultura, Deporte y Juventud	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Anteproyecto de Decreto** de Convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
26/22	Cª Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población	Dª Amelia Pascual Medrano	**Anteproyecto de Decreto** por el que se regula la formación de los usuarios profesionales y vendedores de productos fitosanitarios para la obtención de carnés de los diferentes niveles de capacitación en la CAR y por el que se modifica el decreto 2/2021, de 27 de enero por el que se regula el registro oficial de productores y operadores de medios de defensa fitosanitarios en la CAR
27/22	Cª Salud	Dª Amelia Pascual Medrano	**Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria** formulada por Dª T., Dª M.A. y D. P.M.M., por los daños y perjuicios causados por el fallecimiento de su hermano, D. C.M.M., tras una caída fortuita mientras estaba ingresado en el Hospital San Pedro de Logroño; y que valoran finalmente en 52.309,53 euros.
28/22	Cª Educación, Cultura, Deporte y Juventud	D. José Mª Cid Monreal	**Anteproyecto de Decreto** por el que se establece el currículo de educación infantil y se regulan determinados aspectos sobre su organización y evaluación en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
29/22	Parlamento de La Rioja	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Proposición de Ley** de reforma de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja, para la admisión extraordinaria de la participación y la votación telemáticas.
30/22	Cª Salud	Dª Amelia Pascual Medrano	**Reclamación de responsabilidad patrimonial 47/2021 de la Administración sanitaria** formulada por Dª T.M.P. y D. P.M.M. por los daños y perjuicios causados por el fallecimiento de D. P.M.O., tras intervención quirúrgica y descompensación cardíaca y que valoran en 500.000 euros.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
31/22	Cª Servicios Sociales y Gobernanza Pública	D. José Ignacio Pérez Sáenz	**Anteproyecto de Decreto** por el que se regula el servicio de atención residencial del Sistema Público Riojano de Servicios Sociales para personas con discapacidad con trastorno mental grave y persistente.
32/22	Parlamento de La Rioja	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Proposición de Ley** sobre economía social y solidaria de La Rioja.
33/22	Parlamento de La Rioja	Dª Amelia Pascual Medrano	**Proyecto de Ley** contra la violencia de género de La Rioja.
34/22	Cª Salud	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Reclamación de responsabilidad patrimonial 219/2021 de la Administración sanitaria** formulada por Dª A.P.S.T., por los daños y perjuicios causados por parálisis de cuerda vocal izquierda tras tiroidectomía, y que valora en 83.720,97 euros (COVID-19).
35/22	Cª Igualdad, Participación y Agenda 2030	Dª Amelia Pascual Medrano	**Anteproyecto de Ley** de Igualdad Efectiva entre mujeres y hombres de La Rioja.
36/22	Cª Educación, Cultura, Deporte y Juventud	Dª Amelia Pascual Medrano	**Anteproyecto de Decreto** por el que se establece el Currículo de Bachillerato y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la CAR
37/22	Cª Servicios Sociales y Gobernanza Pública	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Anteproyecto de Decreto** por el que se desarrolla la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de la Rioja.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
38/22	Cª Salud	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria** formulada por Dª R.P.A., por los daños morales y extra patrimoniales padecidos y que padece en la actualidad derivados de su errónea identificación en el momento de su nacimiento y estancia posterior en el complejo hospitalario San Millán-San Pedro de Logroño, y que valora en 3.005.060,52 euros.
39/22	Cª Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno	D. José Ignacio Pérez Sáenz	**Anteproyecto de Decreto** por el que se amplía la Red Natura 2000 en La Rioja y se aprueban los planes de gestión y ordenación de los recursos naturales**.**
40/22	Cª de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno	D. José Mª Cid Monreal	**Reclamación de responsabilidad patrimonial STE 131/21,** formulada por los herederos de D. J.P.S. por los daños y perjuicios causados por fallecimiento tras caída de la bicicleta y traumatismo cervical, y cuya reclamación asciende a 217.511,57 euros.
41/22	Cª Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Anteproyecto de Ley** de cambio climático de La Rioja.
42/22	Cª de Educación, Cultura, Deporte y Juventud	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Revisión de oficio** de actos nulos del convenio de 17 marzo de 2022 suscrito entre el Instituto de Mayores y Servicios Sociales a través del Centro de Recuperación de personas con discapacidad física de Lardero y en el Instituto de Educación Secundaria Comercio, para el desarrollo del Módulo profesional de Formación y de prácticas formativas en Centros de trabajo.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
43/22	Cª de Salud	D. José Ignacio Pérez Sáenz	**Anteproyecto de Decreto** por el que crean las categorías estatutarias de Titulado/a Superior en Ciencia y Tecnología de los Alimentos; Técnico/a Auxiliar de Farmacia; Titulado/a Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información; Técnico/a de Gestión de Sistemas y Tecnologías de la Información; y Técnico/a Especialista de Sistemas y Tecnologías de la Información en el ámbito del Servicio Riojano de Salud.
44/22	Cª de Desarrollo Autonómico	Dª Amelia Pascual Medrano	**Anteproyecto de Decreto** por el que se aprueba el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de La Rioja 2021-2024**.**
45/22	Cª Salud	D. José Mª Cid Monreal	**Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria 77/21**, por la defectuosa asistencia sanitaria del Servicio Riojano de Salud, por el diagnóstico tardío de un cáncer de esófago en grado avanzado causados a D. J.A.Z.M.; y que valora en 219.084,94 euros.
46/22	Servicio Riojano de Salud	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Resolución del Contrato,** del Servicio Riojano de Salud sobre suministro de material sanitario, en el marco de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 suscrito con la mercantil *T.P.E.*
47/22	Cª de Desarrollo Autonómico	Dª Amelia Pascual Medrano	**Anteproyecto de Ley** de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de La Rioja.
48/22	Cª Salud	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria** formulada por D. E.M.I., D. J.M.I., Dª Mª.J.M.I. y Dª E.I.L., por los daños y perjuicios derivados del fallecimiento de D. C.M.P., acaecido el 21/10/2020 sin acompañamiento familiar por causa de la COVID; y que valora en 238.479,89 euros.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
49/22	Cª de Educación, Cultura, Deporte y Juventud	D. José Mª Cid Monreal	**Reclamación de Responsabilidad patrimonial 02/22** a instancia de D. J.P.B.M. por el lucro cesante derivado de las acciones formativas objeto de atención en la Sentencia 302/2021 del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja.
50/22	Cª Salud	D. José Ignacio Pérez Sáenz	**Anteproyecto de Decreto** por el que se modifica el Decreto 31/2017 de 30 junio, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por incendios forestales en la CAR (INFOCAR).
51/22	Parlamento de La Rioja	Dª Amelia Pascual Medrano	**Proyecto de Ley** de Juventud de La Rioja.
52/22	Parlamento de La Rioja	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Proyecto de Ley** de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático (ARTECC).
53/22	Cª Servicios Sociales y Gobernanza Pública **(Ayuntamiento Logroño)**	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Revisión de oficio** de acto nulo en la contratación de servicios múltiples del T.B. en los meses de septiembre y noviembre de 2020.
54/22	Cª Salud	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Resolución del contrato** de prestación del "*Servicio de Acogida de animales recogidos por la DG de Salud pública, Consumo y Cuidados"*, suscrito por dicha Consejería y la mercantil A.T.H., por incumplimiento culpable de la empresa contratista, con oposición de ésta.
55/22	Cª Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno	Dª Amelia Pascual Medrano	**Responsabilidad patrimonial STE 131/21,** formulada por D. E.S.R. en representación de Dª L.J.L. y D. J.A.S.O., por los daños y perjuicios causados tras la caída de su bicicleta; y que valora en 659.033,62 euros.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
56/22	Cª Hacienda y Administración Pública	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Consulta facultativa** formulada por la Consejería de Hacienda y Administración Pública sobre la posible consideración de la Fundación para la transformación de La Rioja como medio propio personificado de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja.
57/22	Cª Salud	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Reclamación de responsabilidad patrimonial 172/2021** de la Consejería de Salud formulada por *R.B.*, por la limitación de su actividad durante los Estados de Alarma por COVID-19 (215.936,94 euros).
58/22	Cª Salud	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Reclamación de responsabilidad patrimonial 88/2021** formulada por *M.R.H.,* por daños patrimoniales derivados del cierre o limitación de su actividad económica durante la pandemia por COVID-19 (95.443,10 euros).
59/22	Cª Salud	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Reclamación de responsabilidad patrimonial 144/2022** formulada por R.C. por daños patrimoniales derivados del cierre o limitación de su actividad económica durante la pandemia por COVID-19 (185.853,68 euros).
60/22	Cª Salud	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Reclamación de responsabilidad patrimonial 166/2022** formulada por *V.I.* por daños patrimoniales derivados del cierre o limitación de su actividad económica durante la pandemia por COVID-19 (138.985,19 euros).
61/22	Cª Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno	D. José Ignacio Pérez Sáenz	**Anteproyecto de Ley** de Declaración del Parque Natural del Alto Najerilla.
62/22	Cª de Educación, Cultura, Deporte y Juventud	Dª Amelia Pascual Medrano	**Anteproyecto de Decreto** que regula las Enseñanzas de Formación Profesional de Grado Básico y establece el Currículo de dieciocho Títulos Profesionales Básicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
63/22	Cª Salud	D. José Mª Cid Monreal	**Reclamación de responsabilidad patrimonial 170/2021** de la Consejería de Salud formulada por *I.G.*, por la limitación de su actividad durante los Estados de Alarma por COVID-19 (115.564,3 euros).
64/22	Cª Servicios Sociales y Gobernanza Pública **(Ayuntamiento San Vicente de la Sonsierra)**	D. José Mª Cid Monreal	**Revisión de oficio** a instancia del Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra relativa a la Resolución de Alcaldía nº 2022/098, de 16 de mayo, de aprobación del modificado del proyecto de obras de red de distribución y pavimentación en Rivas de Tereso.
65/22	Cª Igualdad, Participación y Agenda 2030	Dª Amelia Pascual Medrano	**Anteproyecto de Decreto** por el que se regula el Servicio de Atención Integral a personas LGTBI en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
66/22	Cª Servicios Sociales y Gobernanza Pública	D. José Ignacio Pérez Sáenz	**Anteproyecto de Decreto** por el que se regula el procedimiento de acceso a las plazas públicas de la Red de Alojamiento de Mujeres en la Comunidad Autónoma de La Rioja.
67/22	Cª Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población	D. José Mª Cid Monreal	**Reclamación de responsabilidad patrimonial 43/2021,** a instancia de D. J.E.P. como consecuencia de la anulación de autorizaciones de plantación de viñedo y su subsiguiente arranque.
68/22	Cª Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Anteproyecto Decreto** por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las competencias, la composición y el funcionamiento de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (COTUR).
69/22	Cª Salud	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Anteproyecto de Decreto** por el que se regula el proceso de estatutarización voluntaria del personal laboral fijo de la Fundación Pública Sanitaria "Hospital de Calahorra", entidad dependiente del Servicio Riojano de Salud.

ÍNDICE CRONOLÓGICO DE DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CCR DURANTE EL AÑO 2022			
DICTAMEN	**ORGANISMO**	**PONENTE**	**ASUNTO**
70/22	Cª Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población	Dª Amelia Pascual Medrano	**Anteproyecto de Decreto** de Potencial Vitícola de La Rioja
71/22	Cª Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno	D. José Ignacio Pérez Sáenz	**Anteproyecto de Ley** por el que se aprueba el Plan Regional de Carreteras 2022-2030.
72/22	Cª Salud	D. José Mª Cid Monreal	**Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria** formulada por Dª M.B.P. como consecuencia de un daño desproporcionado derivado de una intervención quirúrgica de exéresis de nódulo en introito vaginal; y que valora en 149.525,85 euros.
73/22	Parlamento de La Rioja	D. José Ignacio Pérez Sáenz	**Proyecto de Ley** de biodiversidad y patrimonio natural de La Rioja.
74/22	Cª Salud	D. Enrique de la Iglesia Palacios	**Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria** por fallecimiento de D. P.A.C., formulada por sus familiares como consecuencia de una negligencia médica tras la intervención de una estenosis de canal; y que valoran en 118.926,16 euros.
75/22	Cª Salud	D. José Mª Cid Monreal	**Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria** formulada por D. J.A.G., por una deficiente asistencia sanitaria tras accidente de moto; y que valora en 100.000 euros.
76/22	Parlamento de La Rioja	Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta	**Proyecto de** Ley de accesibilidad universal de La Rioja.

2.1.3. Relación de dictámenes preceptivos y facultativos

Se puede distinguir entre dictámenes preceptivos y facultativos. La presente relación se ofrece de acuerdo con la clasificación que resulta de los artículos 11 y 12 de la LCCR, para que se visualicen los asuntos en los que se han recibido consultas, siendo el dictamen preceptivo, o facultativo.

Esta relación aporta información sobre lo dictaminado y lo no dictaminado. Así, hay asuntos en los que no se ha consultado al Consejo en 2022 sobre algunas de las materias que señala la Ley, ofreciendo una imagen de la actuación de los consultantes. De la relación se induce claramente que no ha habido recursos de inconstitucionalidad durante el año 2022, por poner un ejemplo.

-Artículo 11. Dictámenes preceptivos.

El Consejo Consultivo deberá ser consultado en los siguientes asuntos:

*a) Proyectos de Decretos legislativos que se elaboren por el Gobierno en uso de una delegación legislativa***.**

b) Anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que sea su rango, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Consultivo. **D. 7/22 (indirectamente).**

c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas. **D.7/22, D.8/22, D.12/22, D.13/22, D.21/22, D.25/22, D.26/22, D.28/22, D.31/22, D.36/22, D.37/22, D.39/22, D.43/22, D.44/22, D.50/22, D.62/22, D.65/22, D.66/22, D.68/22, D.69/22 y D.70/22.**

d*) Recursos de inconstitucionalidad y conflictos de competencias que se planteen ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo o posterior a la interposición de recurso. En este último caso, el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta.*

e) Conflictos de atribuciones que se susciten entre las diversas Consejerías y entre altos organismos e instituciones de la Comunidad Autónoma.

f) Revisión de oficio de los actos administrativos en los casos y con los efectos previstos en la Legislación vigente, y, en los mismos términos, los recursos administrativos de revisión. **D.1/22, D. 6/22, D.10/22, D.15/22, D.17/22, D.24/22, D.42/22, D.53/22 y D.64/22.**

g) Reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública. **D.2/22, D.3/22, D.9/22, D.11/22, D.14/22, D.18/22, D.20/22, D.23/22, D.27/22, D.30/22, D.34/22, D.38/22, D.40/22, D.45/22, D.48/22, D.49/22, D.55/22, D.57/22, D.58/22, D.59/22, D.60/22, D.63/22, D.67/22, D.72/22, D.74/22 y D.75/22.**

h) Proyectos de transacciones extrajudiciales y de sometimiento a arbitraje sobre bienes y derechos de contenido económico de la Administración Pública.

i) Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos y concesiones cuando se formule oposición por parte del contratista y, en todo caso, en los supuestos que así lo dispongan las normas aplicables. **D.46/22 y D.54/22**.

j) Cualquier otro asunto que, por disposición expresa de una Ley, haya de ser consultado al Consejo Consultivo.

-Artículo 12. Dictámenes facultativos.

Con carácter facultativo, podrá recabarse el dictamen del Consejo Consultivo en los siguientes asuntos:

a) Anteproyectos de reforma del Estatuto de Autonomía.

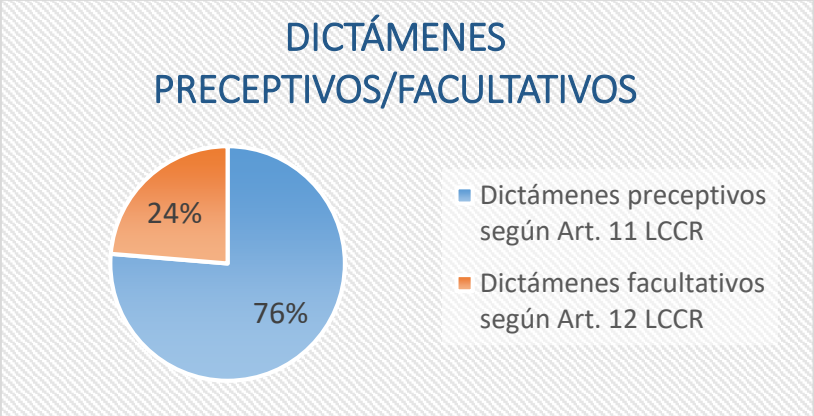
b) Anteproyectos de Ley. **D.19/22, D.35/22, D.41/22, D.47/22, D.61/22 y D.71/22.**

c) Proyectos de disposiciones de carácter general distintos de aquellos para los que se exige dictamen preceptivo. **D.4/22, D.5/22, D.16/22, D.22/22, D.29/22, D.32/22, D.33/22, D.51/22, D.52/22, D.73/22 y D.76/22.**

d) Reclamaciones que en materia de daños y perjuicios se formulen ante cualquiera de las Administraciones citadas en el apartado 2 del artículo 10 de la presente ley, cuando no resulte preceptiva la emisión de dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, pero el órgano que haya de resolver considere conveniente conocer su doctrina.

e) Cualquier otro cuando lo requiera su especial trascendencia o repercusión a juicio del órgano solicitante. **D.56/22.**

En 2022 se ha producido un aumento importante de consultas facultativas. El Consejo saluda esta circunstancia como una muestra de apoyo y refuerzo a su función, en la medida en que en este tipo de consultas nadie obliga a recabar el asesoramiento del Consejo. Por tanto, la consulta en sí misma lleva implícita una valoración positiva a la labor del órgano y un reconocimiento a la aportación que supone la opinión jurídica del Consejo.



Dictámenes preceptivos según Art. 11 LCCR	Dictámenes facultativos según Art. 12 LCCR
58	18

Las consultas facultativas son la mejor muestra de la *auctoritas* ganada por el Consejo. El Consejo como alto órgano consultivo debe ser la casa del pensamiento jurídico, y como tal deben percibirla las instituciones que acuden a consultar. También hay que destacar que este tipo de consultas son especialmente dificultosas y totalmente distintas unas de otras, con lo que su importancia va más allá de las cifras cuantitativas.

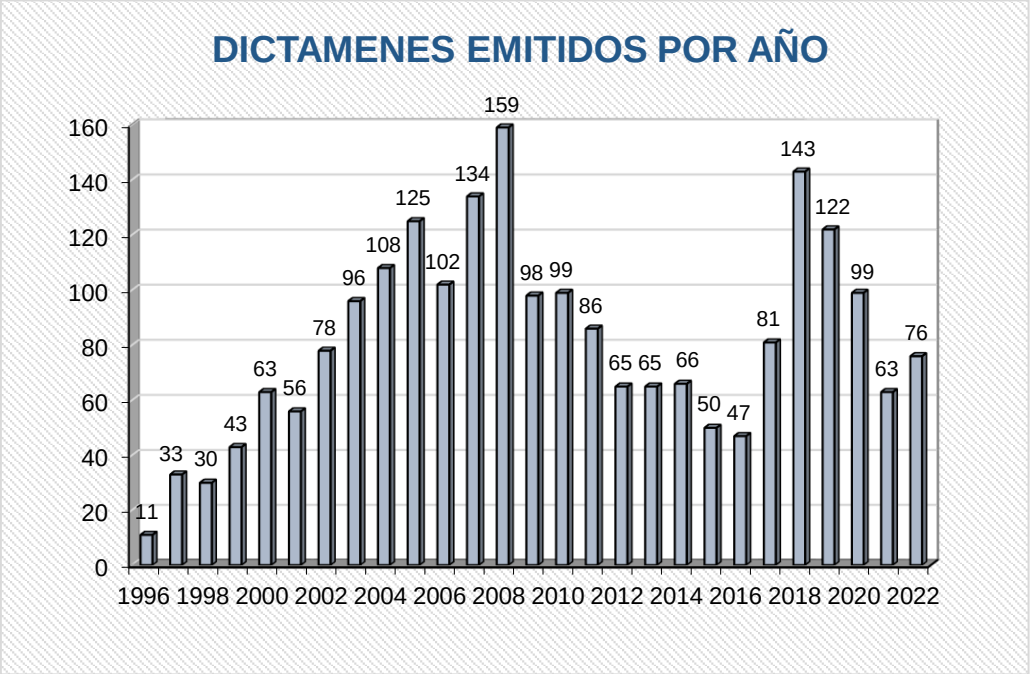
2.2. ESTUDIO ESTADÍSTICO.

2.2.1 Dictámenes emitidos.

El número de dictámenes por año depende de las consultas recibidas, y el Consejo no tiene ningún control sobre las mismas. En 2020 se emitieron noventa y nueve dictámenes, en 2021 descendió el número a sesenta y tres, y en 2022 se han emitido setenta y seis.

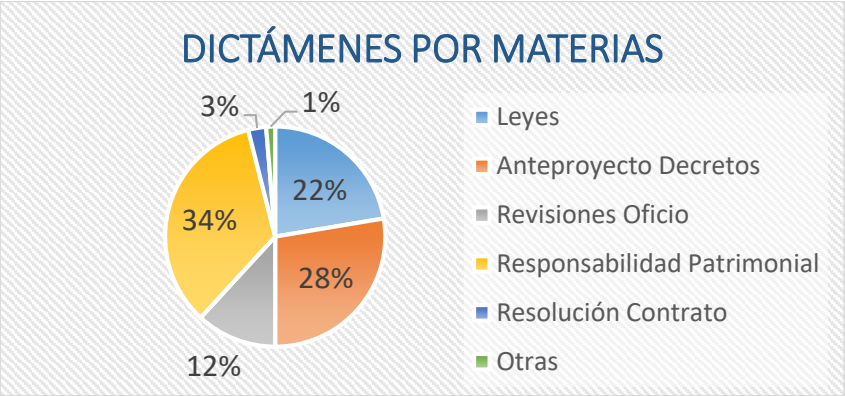
El siguiente gráfico ilustra sobre la labor consultiva del Consejo en los años en que lleva funcionando y de la que resulta una media de unos 81 dictámenes por año desde la constitución del Consejo en 1996 hasta 2022, inclusive. La baja entre 2012 y 2016 se explica por el aumento de la cuantía para dictaminar reclamaciones de daños y perjuicios, mientras que el incremento en los dos últimos años se explica por las revisiones de oficio en materia vitivinícola.

2.2.2 Número de dictámenes por años.



2.2.3 Clasificación por materias.

El siguiente gráfico recoge el porcentaje de dictámenes por materias. Puede verse que la mayoría de los asuntos se refieren a responsabilidad patrimonial y potestad reglamentaria, así como la importancia numérica de las consultas sobre leyes. La producción normativa ha ocupado la mitad de la actividad consultiva en 2022.

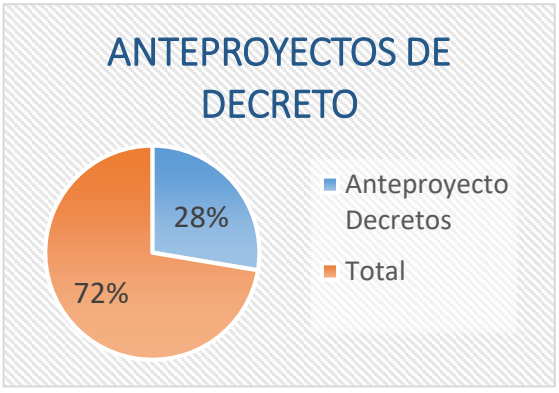


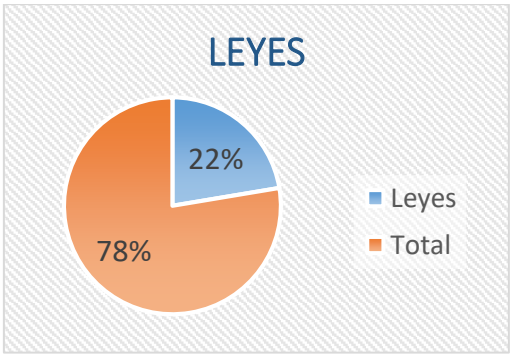
Leyes	Anteproyectos Decreto	Revisiones Oficio	Responsabilidad Patrimonial	Resolución Contrato	Otras	Total
17	21	9	26	2	1	76

Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial suponen una tercera parte de los dictámenes emitidos, y en esa materia hay que tener en cuenta la elevación legal a 50.000 euros (81.2 Ley 39/2015) de la cuantía precisa para someter al Consejo asuntos de responsabilidad patrimonial de la Administración. La Comunidad Autónoma de La Rioja podría modificar esa cuantía, pero respeta el mismo límite que se aplica al Consejo de Estado.

Dentro de las consultas de responsabilidad patrimonial se puede distinguir por materias. Todas las consultas en esta materia se han pedido con carácter preceptivo, por lo que en su mayoría son de responsabilidad sanitaria, y alguna por la incidencia en la actividad económica de las medidas de lucha contra el COVID-19.





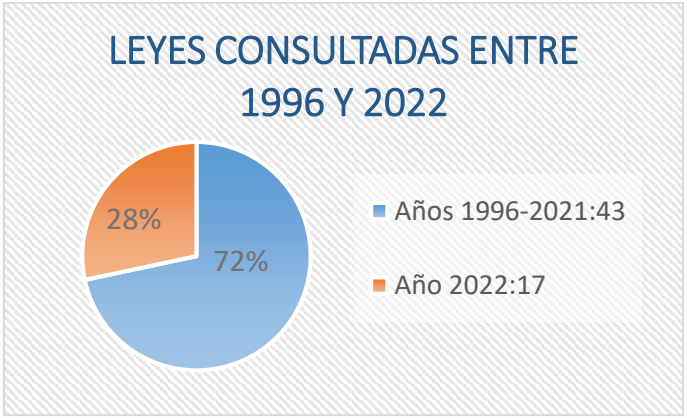


La mitad de los dictámenes de 2022 se han emitido en relación a iniciativas normativas, de rango reglamentario o legal. Ambos tipos de consultas presentan una importante variedad en cuanto al objeto regulado.

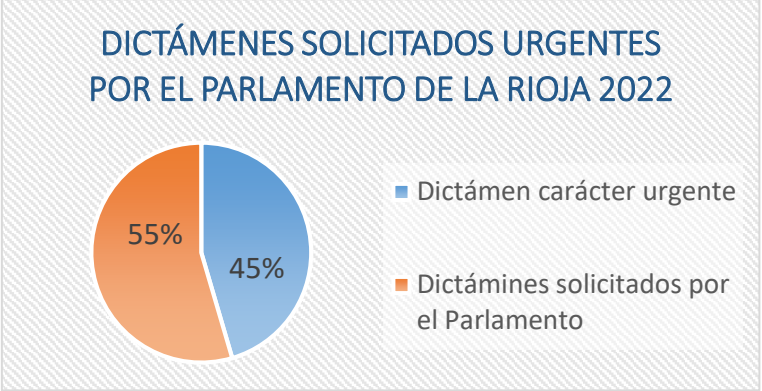
Además, este año ha habido un incremento espectacular de consultas sobre iniciativas legislativas, tanto desde el Gobierno, como desde el Parlamento. Son todas consultas facultativas y muestran la cantidad de iniciativas legislativas de este año 2022.

El siguiente gráfico muestra el incremento de consultas sobre iniciativas legales a lo largo del tiempo. Destaca el papel del Parlamento como consultante, tanto respecto de proyectos legislativos del Gobierno, como de proposiciones de ley.

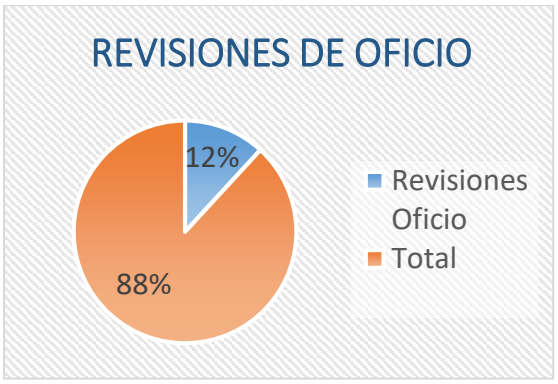


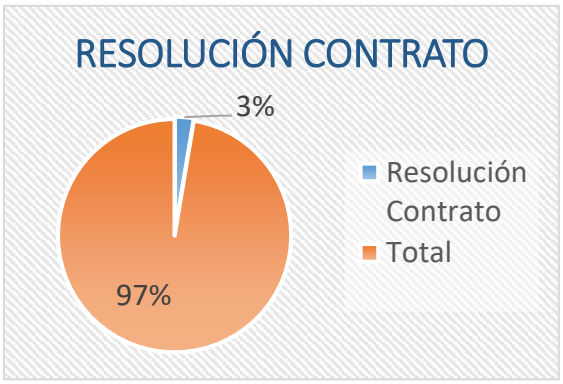


Estos dos gráficos muestran el aumento tanto de consultas sobre leyes, como el aumento de consultas del Parlamento. Esta circunstancia ha marcado la actividad consultiva de 2022 diferenciándola netamente de los años precedentes. A su vez, hay que destacar que, de las 11 consultas del Parlamento, 5 se han tramitado por urgencia, lo que supone el 45% del total.



Los dictámenes sobre revisiones de oficio han sufrido una disminución muy importante. El ajuste a derecho de un buen número de autorizaciones en masa, en materia de viñedo, provocó un aumento de expedientes de este tipo, años atrás. En 2022 las cifras se ajustan más a lo que debe ser la actividad normal de la Administración. Muchas de ellas tienen relación con contratos administrativos. Los porcentajes de ambos tipos de expedientes son los que siguen.





2.2.4 Clasificación por consultantes

El detalle de los dictámenes emitidos en 2022, por Consejerías y Entes locales consultantes, es el siguiente:

CONSEJERÍA DE SERVICIOS SOCIALES Y GOBERNANZA PÚBLICA

D.19/22, D.21/22, D.31/22, D.37/22 y D.66/22 5

CONSEJERÍA DE HACIENDA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA:

D.12/22, D.13/22, D.17/22 y D.56/22 4

CONSEJERÍA DE SALUD

D.02/22, D.03/22, D.09/22, D.11/22, D20/22, D.27/22, D.30/22, D.24/22, D.38/22, D.43/22, D.45/22, D.48/22, D.50/22, D.54/22, D.57/22, D.58/22, D.59/22, D.60/22, D.63/22, D.69/23, D.72/22, D.74/22 y D.75/22 23

CONSEJERÍA DE DESARROLLO AUTONÓMICO

D.44/22 y D.47/22 2

CONSEJERÍA DE EDUCACIÓN, CULTURA, DEPORTES Y JUVENTUD.

D.25/22, D.28/22, D.36/22, D.42/22, D.49/22 y D.62/22 6

CONSEJERÍA DE SOSTENIBILIDAD, TRANSICIÓN ECOLÓGICA, Y PORTAVOCÍA DEL GOBIERNO:

D.08/22, D.10/22, D.39/22; D.40/22, D.41/22, D.55/22, D.61/22 y D.71/22 8

CONSEJERÍA AGRICULTURA, GANADERÍA, MUNDO RURAL, TERRITORIO Y POBLACIÓN:

D.24/22, D.26/22, D.67/22, D.68/22 y D.70/22 5

CONSEJERÍA IGUALDAD, PARTICIPACIÓN Y AGENDA 2023

D.07/22, D.35/22 y D.65/22 3

SERVICIO RIOJANO DE SALUD:

D.46/22 1

PARLAMENTO DE LA RIOJA:

D.04/22, D.05/22, D.16/22, D.22/22, D.29/22, D.32/22, D.33/22, D.51/22, D.52/22, D.73/22 y D.76/22 11

AYUNTAMIENTOS: (a través de la Consejerías)

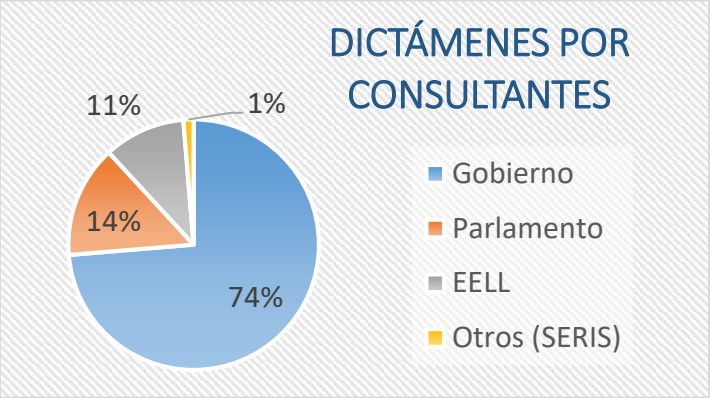
D.01/22, D.6/22, D.15/22, D.18/22, D.23/22, D.53/22 y D.64/22 7

AYUNTAMIENTOS: (petición directa, Ayuntamiento de Casalarreina)

D.14/22 1

TOTAL DICTÁMENES: 76

Tres cuartas partes de las consultas proceden del Gobierno de La Rioja.



2.2.5 Sesiones y reuniones.

El art. 47 del Reglamento del Consejo Consultivo (Decreto 8/2002) entiende, por sesión, el período de tiempo dedicado a agotar un orden del día; y, por reunión, la parte de sesión realizada en un mismo día. Durante 2022, el Consejo Consultivo ha celebrado 30 sesiones, de las cuales: 24, presenciales y de reunión única; 1, telemática y 5 mixtas (presencial con algún miembro conectado de forma telemática). Las fechas concretas de dichas sesiones y reuniones son las siguientes:

Sesión	01/22,	celebrada el día	03-01-2022	Presencial
“	02/22,	“	02-02-2022	“
“	03/22,	“	21-02-2022	Telemática
“	04/22,	“	25-02-2022	Presencial
“	05/22,	“	04-03-2022	“
“	06/22,	“	08-03-2022	“
“	07/22,	“	14-03-2022	“
“	08/22,	“	18-03-2022	“
“	09/22,	“	01-04-2022	“
“	10/22,	“	06-04-2022	“
“	11/22,	“	21-04-2022	“
“	12/22,	“	12-05-2022	“
“	13/22,	“	25-05-2022	“
“	14/22,	“	22-06-2022	“
“	15/22,	“	29-06-2022	Mixta
“	16/22,	“	06-07-2022	“

Sesión	17/22,	celebrada el día	19-07-2022	Presencial
“	18/22,	“	27-07-2022	“
“	19/22,	“	10-08-2022	“
“	20/22,	“	15-09-2022	Presencial
“	21/22,	“	27-09-2022	“
“	22/22,	“	05-10-2022	“
“	23/22,	“	13-10-2022	“
“	24/22,	“	25-10-2022	“
“	25/22,	“	11-11-2022	“
“	26/22,	“	21-11-2022	“
“	27/22,	“	22-11-2022	Telemática
“	28/22,	“	12-12-2022	Presencial
“	29/22,	“	16-12-2022	“
“	30/22,	“	19-12-2022	“

Se da razón de todas las sesiones en este apartado de dictámenes, pero debemos dejar constancia de que tres sesiones se celebraron sin debatir ningún dictamen. Fueron la sesión 1/2022, la sesión 6/2022 y la sesión 27/2022. En ellas se abordaron monográficamente asuntos de gestión interna del órgano.

2.3. INCIDENCIAS

No ha habido ningún voto particular durante el ejercicio, y todos los dictámenes se han aprobado por unanimidad. Tampoco ha habido ninguna ausencia de consejeros a las sesiones del Consejo.

Las únicas ausencias se han producido en la secretaría del órgano. Desde la jubilación en enero del Letrado-Secretario General hasta la provisión del puesto el 14 de marzo de 2022, el Consejero más joven del Consejo ejerció estas funciones en sustitución (art. 9.2 LCCR). En la sesión 10/2022, de 6 de abril, se ausentó el nuevo Letrado-Secretario General por razones personales, y volvió a ejercer de secretario del órgano el Consejero más joven.

2.3.1 Abstenciones y ausencias

Durante el año 2022, se registraron las siguientes abstenciones por concurrencia de causa legal de Dª. Ana Reboiro Martínez Zaporta: dictámenes D.17/22, Revisión de oficio de un expediente de recaudación (Sesión 11/22) y D.38/22 Responsabilidad patrimonial sanitaria (Sesión 18/22).

En 2022, el Consejo no ha considerado precisa la apertura de ningún trámite reglamentario de audiencia.

2.3.2 Incompletas

Durante 2022, fue preciso solicitar a la autoridad consultante que se completase, ordenase o aclarase la documentación remitida respecto del expediente consultivo C-

2192, remitido por el Ayuntamiento de Alfaro, a través de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública.

Tres consultas fueron devueltas por defecto de forma (C-2192 Revisión de oficio modificación de contrato, C-2235 Proposición de Ley sobre economía social y solidaria de La Rioja, C-2257 Revisión de oficio modificación contrato).

Debe destacarse el asunto de la proposición de Ley antes citada. En el acta 14/22 de 22 de junio, se expone:

> *El Presidente toma la palabra para exponer el contenido de las gestiones llevadas a cabo con el Parlamento para que remita las peticiones de dictamen con un informe de sus Servicios Jurídicos. Se llegó a devolver una petición de dictamen (C-2235) por la falta de dicho requisito, al tiempo que se hacían las referidas gestiones.*
>
> *La petición de dictamen devuelta fue debidamente completada, y la siguiente petición de dictamen por parte del Parlamento, ya incorpora un informe de los Servicios Jurídicos de la Cámara (C-2237).*

2.3.3 Anulados

A la vista de la aprobación de los Decretos que siguen, se anularon las peticiones de dictamen sobre los anteproyectos respectivos.

Decreto 41/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de Educación Primaria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación y promoción en la Comunidad Autónoma de La Rioja. (B.O.R. núm. 135, de 15 de julio).

Decreto 42/2022, de 13 de julio, por el que se establece el currículo de Educación Secundaria Obligatoria y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la Comunidad Autónoma de La Rioja, (B.O.R. núm 135, de 15 de julio).

Por primera vez en la historia del Consejo, en 2022 se produjo la circunstancia de que el consultante diera por informados dos anteproyectos de Decreto al haberse superado el plazo legal de emisión de los dictámenes.

En ambos casos se produjo la aprobación de dos Decretos sobre currículos educativos, cuando ya estaba convocada la sesión del Consejo en el que se incluían las ponencias respectivas para emitir el parecer del órgano.

En 2022 se recibieron varias peticiones de dictamen sobre currículos educativos, correspondientes a las distintas etapas no universitarias (infantil, primaria, secundaria, bachillerato, y formación profesional básica); unas veces con carácter de urgencia, y otras con plazo ordinario de emisión de dictamen.

La petición de dictamen al Decreto de Educación **Infantil** se produjo con carácter de urgencia el 18 de mayo de 2022. El dictamen se emitió el 22 de junio 2022 notificado

al día siguiente (dictamen 28/22). El Gobierno publicó el Decreto 36/2022, de 29 de junio por el que se establece el currículo de Educación Infantil y se regulan determinados aspectos sobre su organización y evaluación en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

La petición de dictamen al Decreto de currículo de Educación **Primaria**, se hizo con carácter de urgencia el 8 de junio de 2022. La petición de dictamen al Decreto de currículo de Educación **Secundaria** Obligatoria se realizó con carácter de urgencia el 17 de junio de 2022. Ambos estaban incluidos en el orden del día de la sesión del Consejo que se celebró el 19 de julio de 2022.

La petición de dictamen al Decreto de currículo de **Bachillerato** tuvo entrada el 30 de junio de 2022 con carácter ordinario y se aprobó como Dictamen 36/2022 en la sesión de 19 de julio de 2022.

La petición de dictamen al Decreto de currículo de dieciocho títulos **profesionales básicos** tuvo entrada el 5 de octubre de 2022 con carácter urgente y se aprobó como Dictamen 62/2022 en la sesión de 25 de octubre de 2022.

El jueves 14 de julio salió publicado en el periódico La Rioja que el Gobierno aprobaba los Decretos de los currículos de Educación Primaria y Secundaria. El viernes 15 de julio salió publicado en el Boletín Oficial de La Rioja el Decreto aprobando el currículo de Educación Primaria, y el de Educación Secundaria. Ambos Decretos fueron aprobados en Consejo de Gobierno de 13 de julio de 2022.

Tras el debate entre los consejeros respecto a la actuación a realizar en este caso, se decidió por unanimidad no emitir dictamen en los asuntos que ya habían sido aprobados por Consejo de Gobierno, a pesar de tener ya analizado el texto de ambos. La Consejería consultante no retiró la petición de dictamen de ninguno de los Decretos de Primaria y ESO, por lo que el Consejo dictó las Diligencias oportunas para hacer constar que el objeto de los mismos había perdido sentido a la vista de la aprobación de los respectivos Decretos.

El Consejo quiere dejar constancia de la incomodidad que le produjo esta circunstancia. Aunque, en ambos casos, se había superado el plazo legal de emisión, y se podía dar por emitido el dictamen (art. 15.2 LCCR), el Consejo estaba en disposición de emitir los respectivos dictámenes en su sesión del 19 de julio.

En el ámbito de competencia del Ministerio de Educación, se aprobaron las pertinentes adaptaciones de los currículos de Primaria y de Secundaria, por Orden de 15 de julio de 2022 para Primaria (Orden EFP/678/2022), y de 28 de julio de 2022 para Secundaria (Orden EFP/754/2022). En La Rioja se aprobaron estos currículos el 13 de julio, antes que el Estado, y antes que otras Comunidades Autónomas.

2.3.4 Urgentes

Durante 2022 ha habido varias consultas urgentes. El Consejo ha hecho un esfuerzo importante por cumplir los plazos de emisión de dictámenes. Hay que destacar

que todas las peticiones del Parlamento se han contestado en plazo. Igualmente, en 2022 se ha terminado el año sin ningún expediente fuera de plazo.

No obstante, la urgencia somete al Consejo a una fuerte tensión. Los Consejeros no tienen dedicación exclusiva, y el personal de asistencia es el mínimo imprescindible para la existencia del Consejo. La importancia y la dificultad de la labor consultiva aconsejan poder dedicar un tiempo razonable a cada asunto. Si se reducen los tiempos se corre el riesgo de que el asesoramiento no alcance el nivel que permite el sosiego y ponderación meditada de las distintas cuestiones que presenta cada consulta.

Por otra parte, se asume que el Parlamento puede señalar el carácter urgente de las solicitudes que realice, dentro de la tramitación de urgencia que atribuye a sus propios procedimientos. Otro tanto cabe decir de esta calificación urgente hecha por cualquier consultante distinto del Parlamento.

Con el Parlamento hubo, además, un diálogo en relación al cómputo de los plazos. El Letrado-Secretario General emitió un escrito informando de la interpretación del Consejo al respecto. En el Consejo se recibió un informe del Letrado Mayor del Parlamento relativo al cómputo de los plazos de emisión de dictámenes solicitados por la Cámara. En el mismo concluía que no había ningún inconveniente para considerar los dictámenes del Consejo, aunque llegaran fuera de plazo.

En el susodicho informe se cita el dictamen 22/22 que en su Fundamento 2 fija la posición de este alto órgano consultivo en esa materia de cómputo de plazos.

La cuestión interpretativa confronta el artículo 102 del Reglamento del Parlamento, aprobado en Pleno de 10 de abril de 2001 que dispone que se pueda solicitar dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja en relación a proyectos o proposiciones de Ley, y que el dictamen se tiene que evacuar en el plazo de un mes.

Frente a esta regulación, la Ley 3/2001 del Consejo Consultivo de La Rioja de 31 de mayo de 2001 dispone que el plazo de emisión de los dictámenes es de 30 días hábiles (art. 15, y Decreto 8/2002 art. 14).

La asistencia al Parlamento está prevista *"en los casos en que así lo establezca el Reglamento de la Cámara"*. La previsión del Reglamento es de carácter facultativo para proyectos o proposiciones de Ley según se ha dicho antes. Evidentemente, los plazos de un mes natural, y de 30 días hábiles son distintos.

Se deja constancia de esta interpretación pues ha pasado al Dictamen 22/2022 sobre la Ley de caza de La Rioja. Pero, debe destacarse que no ha habido ningún asunto dictaminado fuera de plazo al Parlamento, y que éste no ha dado por informada ninguna consulta antes de recibir el dictamen correspondiente.

3. DOCTRINA LEGAL

El sentido de los dictámenes va conformando una *doctrina legal*, de forma similar a lo que ocurre con la jurisprudencia. Igual que el código civil define la jurisprudencia como *la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho*. En el ámbito consultivo, entendemos la *doctrina legal* como la reiteración en la interpretación del derecho, dentro de la función de asistencia jurídica que es propia del Consejo.

En este punto reviste mucha importancia destacar algunos dictámenes que abren, matizan, cambian o consolidan el corpus interpretativo derivado de los dictámenes emitidos. Sin perjuicio de que esta memoria ofrece un resumen en el anexo de todos los dictámenes publicados a lo largo del año.

Igualmente, se incluye un comentario de los dictámenes desde un punto de vista más global que permita analizar algunas tendencias del año.

3.1. DICTÁMENES DESTACADOS

El Consejo actualiza trimestralmente en la página web del Consejo con los dictámenes que considera más destacables, *www.ccrioja.es > Dictámenes > Índice valorativo (Destacados).* Este año 2022 se han destacado los siguientes dictámenes.

- **D.4/22: Consulta formulada por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre la Proposición de Ley de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derechos de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja**. Doctrina sobre transexualidad e identidad de género; competencias; contenido transversal; competencias estatales y autonómicas (no como desarrollo de lo básico). Principio de igualdad y no discriminación.

- **D.10/22: Revisión oficio núm. 1/2021 CSTE (Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno), instada por la empresa AIRSL, de los actos administrativos (Res. 293/18 DGCA y 1921/22 CAGMA) por los que se puso fin al expediente sancionador en materia de gestión de residuos núm. 18/RSC/0277.** Doctrina sobre actos desfavorables, diferencia entre revisión de oficio y revocación. Sanciones, y principio de culpabilidad.

- **D.14/22: Reclamación de Responsabilidad patrimonial, del Ayto. de Casalarreina formulada por D. A. y Dª M.C.Z.E. por daños y perjuicios que entienden causados por ocupación ilegal de terrenos de su propiedad reconocida por sentencia firme y que valoran en 214.711,88 euros más intereses legales**. Doctrina sobre responsabilidad patrimonial, ocupación ilegal de terrenos, vía de hecho. Prescripción de la acción. Preceptividad del dictamen, según su cuantía, en reclamaciones de daños y perjuicios, aunque no se articulen a través de expedientes de responsabilidad patrimonial.

- **D.19/22: Consulta formulada por la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, relativa al Anteproyecto de Ley de accesibilidad universal de La Rioja.** Doctrina sobre competencias sobre accesibilidad universal; condiciones básicas de igualdad entre los españoles no sigue el esquema bases y desarrollo.

- **D.22/22: Proyecto de Ley de caza y gestión cinegética de La Rioja.** Doctrina sobre solicitud de dictamen facultativa del Parlamento, necesidad de que se acompañe del informe del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna. Plazo de emisión de dictámenes a petición del Parlamento (días hábiles).

- **D.30/22: Reclamación de responsabilidad patrimonial 47/2021 de la Administración sanitaria formulada por Dª T.M.P. y D. P.M.M. por los daños y perjuicios causados por el fallecimiento de D. P.M.O, tras intervención quirúrgica y descompensación cardíaca y que valoran en 500.000 euros.** Doctrina sobre responsabilidad patrimonial sanitaria, concepto de pérdida de oportunidad.

- **D.33/22: Consulta con carácter de urgencia formulada por la Mesa del Parlamento de La Rioja en relación al Proyecto de Ley contra la violencia de género de La Rioja.** Doctrina sobre segundo dictamen posible. El primero D. 50/21 a petición del gobierno, el segundo a instancia del Parlamento sobre el borrador objeto de debate parlamentario.

- **D.35/22: Anteproyecto de Ley de Igualdad Efectiva entre mujeres y hombres de La Rioja.** Doctrina sobre carácter transversal de las políticas de género. Convergencia de competencias sectoriales autonómicas. Materia propia en el proyecto de reforma estatutaria. La competencia estatal sobre "condiciones básicas" del 149.1.1 CE no es un sistema de bases y desarrollo (doctrina constitucional). Norma programática y *soft law*.

- **D.38/22: Consulta relativa a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria formulada por Dª R.P.A, por los daños morales y extra patrimoniales padecidos y que padece en la actualidad derivados de su errónea identificación en el momento de su nacimiento y estancia posterior en el complejo hospitalario San Millán-San Pedro de Logroño, y que valora en 3.005.060,52 euros.** Doctrina sobre Responsabilidad patrimonial por cambio de bebés. Derecho a la identidad. Valoración del daño moral.

- **D.41/22: Anteproyecto de Ley de cambio climático de La Rioja.** Doctrina sobre densidad normativa y *soft law*. Informes preceptivos y vinculantes, en los procedimientos de elaboración de leyes, decretos y planes sectoriales.

- **D.42/22: Revisión de oficio de actos nulos del convenio de 17 marzo de 2022 suscrito entre el Instituto de Mayores y Servicios Sociales a través del Centro de Recuperación de personas con discapacidad física de Lardero y**

en el Instituto de Educación Secundaria Comercio, para el desarrollo del Módulo profesional de Formación y de prácticas formativas en Centros de trabajo. Doctrina sobre revisión de oficio de convenios de colaboración. Al tratarse de una potestad de autotutela no puede ejercerse unilateralmente por una de las partes de un convenio interadministrativo. En convenios de colaboración entre Administraciones debe seguirse el sentido que deriva de la STS nº 357/2020 (Sala de lo Contencioso-administrativo).

- **D.46/22: Resolución del Contrato, del Servicio Riojano de Salud, sobre suministro de material sanitario, en el marco de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, suscrito con la mercantil *T.P.E.S.L*.** Doctrina sobre Caducidad a los 3 o a los 8 meses. La caducidad del procedimiento de resolución contractual se produce a los tres meses de iniciado el procedimiento sin que se haya finalizado. Plazo general de la LPAC'15. Inaplicabilidad del artículo 212.8 de la LCSP de 2017.

STC 68/2021 (FJ 7), señala taxativamente que el art. 212.8 LCSP´17 "no será aplicable a los contratos suscritos por las administraciones de las comunidades autónomas". Ausencia de laguna legal, inaplicación del régimen de supletoriedad de la LCSP (STS, Sala 3ª, de 22-3-2012, RCas 6034/2009).

Este dictamen dio pie a la aprobación de la **Moción 1/2022**.

- **D.53/22: Revisión de oficio de acto nulo en la contratación de servicios múltiples del Teatro Bretón en los meses de septiembre y noviembre de 2020.** Doctrina sobre Revisión de oficio de contrato de servicios. Distingue los efectos o consecuencias de la nulidad de un acto de preparación o adjudicación; de la nulidad de un acto en ejecución (modificación).

En la preparación y adjudicación la nulidad se comunica al contrato (art. 38.b) y 42.1 LCSP'17). Mientras que en un supuesto de nulidad de la modificación del contrato no se anula el contrato completo.

En el supuesto dictaminado se había ejecutado la prestación, pero no se había pagado al considerar nula la modificación del contrato. En ese supuesto ha de entrar en juego el mecanismo de la responsabilidad contractual (art. 198 LCSP'17, obligando a abonar importe de la factura más intereses de demora).

- **D.57/22: Reclamación de responsabilidad patrimonial 172/2021 de la Consejería de Salud formulada por *R.B.S.A*, por la limitación de su actividad durante los Estados de Alarma por COVID-19 (215.936,94 euros).** Doctrina sobre Responsabilidad patrimonial derivada del COVID-19 en relación con la actividad económica del sector del juego. Falta la individualización y la antijuridicidad del daño. SSTC 148 y 183 de 2021.

- **D.64/22: Revisión de oficio a instancia del Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra relativa a la Resolución de Alcaldía nº 2022/098, de 16 de mayo, de aprobación del modificado del proyecto de obras de red de distribución y pavimentación en Rivas de Tereso.** Doctrina sobre la nulidad por prescindir del procedimiento legal en un supuesto que supone una revisión de precios encubierta en una modificación no prevista en los pliegos y que se sujeta a lo dispuesto en el artículo 205 LCSP´17. Falta de amparo en la revisión del precio de algunos contratos, prevista en el Real Decreto Ley 3/22 con motivo de las actuales circunstancias derivadas tanto del conflicto bélico en Ucrania como de la pandemia desencadenada por el virus SARS-Cov-2.

Al margen de esta clasificación de asuntos destacados, la memoria ofrece un resumen de todos los dictámenes publicados en 2022 en el anexo final.

3.2. COMENTARIO

Se debe hacer algún comentario sobre las consultas a iniciativas legislativas, sean anteproyectos, proyectos o proposiciones de Ley; a algunos aspectos formales en el procedimiento de elaboración normativa; a la revisión de oficio, y la reducción de consultas en ese ámbito; y, dentro de la responsabilidad patrimonial a la incidencia de la pandemia COVID y al D.38/22.

3.2.1 Iniciativas legislativas

En la regulación de otros Consejos consultivos, empezando por el Consejo de Estado, se prevé la consulta acerca de proyectos de leyes. Así, es regla general la que impone la consulta sobre las leyes que afecten directamente a la institución, y en La Rioja, la Ley reguladora del Consejo Consultivo fue sometida a dictamen. Pero, junto a este supuesto, en otros Consejos se prevé la consulta preceptiva sobre otra serie de proyectos de rango legal (vgr. Leyes en ejecución, complemento o desarrollo de tratados internacionales, Reales Decretos Legislativos, o Leyes Orgánicas de transferencia o delegación, para el Consejo de Estado).

En algunas Comunidades Autónomas con delegación legislativa en sus ejecutivos (sea como Decreto Ley, o como Decreto Legislativo), también se prevé la consulta preceptiva al respectivo Consejo Consultivo.

Nuestra Comunidad Autónoma de La Rioja no prevé la consulta preceptiva en disposiciones con rango legal más que cuando se trate de Decretos Legislativos, que no están aún reconocidos en el Estatuto de Autonomía, y en los proyectos de Ley que afecten al propio Consejo (art. 11 Ley 3/2001 del Consejo Consultivo de La Rioja LCCR). Ni siquiera se exige preceptivamente en los proyectos de modificación del Estatuto, a imagen y semejanza de lo que ocurre con el Consejo de Estado, respecto de la Constitución Española.

Esta situación puede calificarse de rareza dentro del ámbito comparado de las funciones de los distintos Consejos Consultivos. No obstante, la práctica demuestra que

el Consejo ha sido consultado en relación a distintos proyectos de ley, entre los que destaca la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía en el año 2019 (D. 30/19). El carácter facultativo de este tipo de consultas no supone ninguna diferencia en cuanto al objeto y alcance de la consulta. Más bien, al contrario, se puede interpretar como un refrendo al trabajo consultivo del órgano, en la medida en que cabe suponer del consultante que quiere conocer la opinión jurídica del Consejo, aun cuando ninguna norma se lo exija, y a pesar de que sea un trámite que alargue la tramitación.

Las consultas facultativas son la mejor muestra de la *auctoritas* ganada por el Consejo. Son el mejor reflejo del respeto y consideración que tienen los dictámenes y del aprecio al consejo jurídico que se busca con su solicitud. Interpretar este aumento de consultas es difícil, pero pueden ensayarse algunas razones. En primer lugar, la seguridad jurídica que aportan los dictámenes del Consejo a cualquier proyecto. La seguridad jurídica es una exigencia constitucional (art. 9 CE) y un valor que debería adornar todo tipo de propuestas normativas. El panorama nacional, con la concurrencia normativa entre distintas instancias de poder, y la rápida producción normativa de nuestros días aumentan las dudas jurídicas sobre cualquier propuesta. El asesoramiento, al más alto nivel, sobre la corrección de los textos propuestos procura garantizar su acierto, encaje en el ordenamiento jurídico, y adecuación a la ley y al derecho. En segundo lugar, aparte del reconocimiento implícito a la autoridad del Consejo, la coyuntura política actual en la que todas las leyes exigen de un mínimo consenso entre varios partidos políticos, puede haber influido en las consultas realizadas por la mesa del Parlamento. La opinión técnico-jurídica del más alto órgano consultivo puede servir de instrumento para centrar el debate parlamentario, y contribuir a la mejora de la producción legislativa riojana. Dentro del imprescindible respeto a la labor parlamentaria, los dictámenes no entran en cuestiones políticas, ni de oportunidad, pero señalan aspectos mejorables, o deficientes en los proyectos o proposiciones legislativas que se someten a su consideración. En tercer lugar, es posible que las consultas sean debidas a un simple aprovechamiento de las instituciones propias. La composición del Consejo, el carácter colegiado de los dictámenes, su independencia y las aportaciones que resultan de sus dictámenes, convierten en muy valioso dicho asesoramiento externo. En contraposición, la tramitación se alarga con la consulta.

En esta situación hay que felicitarse del aumento de consultas facultativas a lo largo del año 2022. La valoración de estos dictámenes es la más alta posible por la importancia que tiene asesorar en la elaboración de disposiciones con rango legal, y por lo variado de las materias sometidas a nuestra consideración. Por tanto, debemos destacar su aspecto cualitativo, por más que los números muestren un aumento importante.

Es particularmente llamativo el caso de algunas iniciativas legislativas que pasan a dictamen en doble instancia (ley de violencia de género y ley de accesibilidad).

Esta actividad consultiva es un trasunto de la actividad parlamentaria. En ese sentido, también sirve para reflejar el número de iniciativas legales que se han sucedido a lo largo del año (reflejo parcial, limitado a los asuntos consultados). Ha habido un impulso normativo importante, que ha merecido algún comentario en los dictámenes

del Consejo. Así, la tramitación paralela, o el solapamiento normativo que se ha producido en algunas ocasiones merece un comentario propio.

En algunas iniciativas legislativas se ha producido un solapamiento entre varias normas (D. 61/22). En textos con regulaciones trasversales, se ha recomendado que se modifiquen las leyes sectoriales concernidas, o en otras ocasiones se ha advertido de la necesaria armonización con textos vigentes que se verán parcialmente afectados, sin ser modificados en su redacción. Esta circunstancia, se ha criticado cuando la tramitación paralela se daba respecto de otras iniciativas legislativas estatales. Este año se ha dado la circunstancia de que algunas iniciativas riojanas se han adelantado a otras de ámbito estatal (transgénero, o memoria democrática). Esa circunstancia dificulta mucho la emisión de un parecer en derecho, pues el marco estatal de obligada referencia, está sometido a cambios inminentes. Además, esa forma de actuar genera una cierta inseguridad y sensación de provisionalidad, pues las normas pueden verse afectadas por el llamado *ius superveniens* (Dictámenes 4/22, 16/22 y 47/22).

También se observa el uso de un lenguaje programático en muchos de los textos articulados que se compadece mal con el carácter prescriptivo del derecho. Estas consideraciones afectan a la *densidad normativa* en un sentido doble: se aprecia la existencia de normas *poco densas* en cuanto a su contenido normativo (programáticas), o *muy densas* en atención a la multitud de objetos a los que afectan transversalmente.

Y, en el aspecto más interno de gestión, también se ha exigido que se cumpla con el requisito reglamentario de que las consultas se acompañen de informe del máximo órgano interno encargado del asesoramiento de la consultante. El cómputo del plazo de emisión de dictámenes a petición del Parlamento, también ha sido objeto de atención. Estas dos consideraciones se contienen en el Dictamen 22/22, del que se extracta el siguiente pasaje:

> *El Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación del proyecto de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR]. Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario, respecto de las que, por otra parte, no se nos ha solicitado la emisión de nuestro parecer.*
>
> *No obstante, y sin perjuicio del debido respeto a los procedimientos parlamentarios, la redacción del vigente artículo 40.2-d) del RRC, Decreto 8/2002 de 24 de enero, de aprobación del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, exige que las consultas se acompañen del informe jurídico del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna a la entidad consultante.*
>
> *La solicitud de dictamen a la proposición de Ley no ha venido acompañada de ningún informe jurídico interno del Parlamento.*

El plazo de emisión del dictamen aparece regulado de distinta manera en el Reglamento de la Cámara y en la Ley del Consejo Consultivo. El artículo 102 del Reglamento del Parlamento, aprobado en Pleno de 10 de abril de 2001 dispone que se pueda solicitar dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja en relación a proyectos o proposiciones de Ley. Igualmente, prevé que el dictamen se tiene que evacuar en el plazo de un mes; y que, el transcurso del plazo sin que se hubiere elaborado el informe solicitado, se entenderá que no tiene objeción alguna al texto del proyecto o proposición de Ley.

La Ley 3/2001 del Consejo Consultivo de La Rioja de 31 de mayo de 2001 dispone que el plazo de emisión de los dictámenes es de 30 días hábiles (art. 15, y Decreto 8/2002 art. 14). Este Consejo se ajusta a las previsiones de su Ley reguladora.

Casi la mitad de las consultas del Parlamento han sido por el trámite de urgencia. Todas han sido evacuadas en plazo. No obstante, la cuestión del plazo de emisión de los dictámenes ha dado lugar a un dialogo entre las instituciones del que ya se ha dado cuenta.

3.2.2 Aspectos formales en el procedimiento de elaboración normativa

En varios dictámenes sobre distintos proyectos normativos se incide en la importancia de trámites clásicos, como el estudio económico, o el trámite de audiencia. Sobre el trámite de audiencia, el Consejo entiende que la mejor actuación es la que abre el texto a las aportaciones de posibles afectados o interesados. En distintos dictámenes se ha recomendado o advertido de la conveniencia, o necesidad (según los casos), de dar audiencia a distintos departamentos del Gobierno de La Rioja, a la Administración del Estado (D.21/22), o a las Entidades Locales (D.41/22).

También, como aspecto formal, se puede destacar la recomendación de técnica normativa, de que se numeren correctamente los distintos borradores que se elaboran y modifican a lo largo del procedimiento de elaboración normativa (D.12/22).

3.2.3 Revisión de oficio

La revisión de oficio es un procedimiento extraordinario y como tal no debería ser habitual. Responde a una situación patológica en la que la Administración incurre en vicios de nulidad plena. Es, además, una potestad exorbitante de autotutela administrativa que permite a la Administración resolver sin acudir al juez.

En ese sentido, la reducción de consultas en materia de revisión de oficio debe interpretarse como una mejora en la actuación de la Administración consultante. Cabe suponer, por tanto, que no se han detectado supuestos de nulidad de pleno derecho más que en los casos consultados.

Así, por ejemplo, la nulidad de autorizaciones de viñedo de la Comunidad Autónoma, o la nulidad de contrataciones verbales del Ayuntamiento de Logroño han descendido una vez que ya está fijada una doctrina legal clara sobre ese tipo de asuntos.

En algunos asuntos dictaminados por revisión de oficio se produce un diálogo diferido con los jueces. En varios asuntos (D.10/22 y D.17/22) la revisión de oficio trae causa de sentencias previas en las que se ordena a la Administración que tramite ese procedimiento. Estos casos son un refrendo a la labor consultiva, pues la principal especialidad del procedimiento de revisión de oficio es la necesidad de recabar informe favorable del Consejo Consultivo. La intervención semivinculante del alto órgano consultivo, la independencia del Consejo y el carácter colegiado de los dictámenes constituyen una garantía parangonable a la que se logra en un proceso judicial.

En este apartado de las revisiones de oficio merece comentario aparte el Dictamen 42/22. Se sometió a dictamen la posible nulidad de pleno derecho de un convenio interadministrativo. Un resumen muy simple de nuestro parecer es que no se puede ejercer una potestad de autotutela unilateralmente frente a otra Administración también dotada de esa misma potestad. Por tanto, los convenios de colaboración entre varias Administraciones no son materia revisable. En este Dictamen se siguió el criterio del Tribunal Supremo manifestado en la Sentencia nº 357/2020, de 11 de marzo (ECLI:ES:TS:2020:908).

3.2.4 Responsabilidad patrimonial

I. PANDEMIA DE COVID

Ha habido algún dictamen en materia de responsabilidad patrimonial sanitaria influida por la pandemia (D.2/22, D.30/22, o D.48/22 por ejemplo). En ellos no se altera el carácter casuístico de la responsabilidad patrimonial, y la pandemia tampoco era la razón principal de las reclamaciones. Merece destacarse la *paradoja de la doble imputación*, en el ámbito de la pérdida de oportunidad. Se enuncia en el D.30/22 en estos términos:

> *"La pérdida de oportunidad no puede llevarnos a la paradoja de la doble imputación que haga responder en un juicio hipotético tanto por acción, como por omisión. Saldría del espectro de lo razonable un planteamiento de causalidad en el que se deba responder tanto si se actúa como si se omite la actuación. En la época de los hechos el ingreso hospitalario de un paciente como el Sr. M. podía haber creado una oportunidad de empeoramiento clara, por lo que la atención domiciliaria no puede ser valorada como pérdida de oportunidad, so pena de convertir a la Administración en aseguradora universal".*

Además, en 2022 se reciben varias peticiones de dictamen relacionadas con la responsabilidad patrimonial derivada de las medidas de contención de la pandemia en determinados sectores de actividad económica (D.57/22, D.58/22, D.59/22, D.60/22 y D.63/22). Con las diferencias propias de cada caso, el criterio del Consejo ha sido considerar que no se cumplen los requisitos de la individualización del daño, en la medida en que los efectos económicos de las medidas de contención de la pandemia han sido generales y han afectado a la mayoría de los sectores económicos; y de la antijuridicidad, pues hay base jurídica sólida para imponer este tipo de sacrificios, y por consiguiente la obligación de soportar el daño.

II. D. 38/22, INTERCAMBIO DE BEBÉS

El asunto sometido a dictamen presenta un interés evidente por su excepcionalidad y por la dificultad que presentaba asesorar en cuanto al importe de la indemnización. Ha tenido un gran seguimiento por parte de la prensa nacional e internacional.

El estudio del caso no dejaba duda de la existencia de un error en la identificación de dos bebés nacidas en el año 2002. Incluso mediaban resoluciones judiciales firmes acreditando el error en la filiación, basada en pruebas biológicas que facilitaban la consideración de los hechos. Estaba acreditada en juicio tanto el aspecto negativo de la filiación civil, como el aspecto positivo de la filiación biológica que no se correspondía con la anterior.

El criterio del Consejo parte de la consideración del daño moral derivado de la falta de identificación fiable, entendida como una obligación de resultado. No se considera un caso de responsabilidad patrimonial sanitaria, caracterizada por la existencia de una obligación de medios sanitarios, sino como una responsabilidad patrimonial por mal funcionamiento de la Administración que incumple un estándar de servicio que exige que los recién nacidos sean correctamente identificados, como obligación de resultado.

Ese daño se reputa antijurídico con el estudio de toda una serie de normas y resoluciones judiciales que reconocen el derecho a la *verdad biológica*, y a la correcta identificación de las personas, como un reflejo de su dignidad inherente y de su propia identidad. La lesión de un derecho fundamental puede producir un daño moral susceptible de indemnización.

Este planteamiento llevaba a la difícil cuestión de cumplir con el mandato legal de que el dictamen valore el daño, y la cuantía y modo de indemnización (art. 81.2 LPAC'15). A ese respecto, el dictamen recoge la jurisprudencia que dice que el daño moral, o *pretium doloris* carece de módulos objetivos. No obstante, el dictamen también entiende que la valoración del daño debe hacerse y que ha de cumplir tres requisitos cumulativos:

> *"…tratándose de daños morales, toda indemnización que se establezca para resarcirlos debe responder a tres requisitos: ser proporcionada a la gravedad del daño, resultar respetuosa con el principio de reparación integral y estar motivada".*

La valoración del daño antes del dictamen era muy dispar. La reclamante pedía 3.005.060,52 euros, la propuesta de resolución reconocía la responsabilidad y cuantificaba el daño en 215.000 euros, y el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos consideraba que la indemnización debía elevarse hasta los 430.000 euros.

La estimación de la indemnización que hace el dictamen se basa lo más posible en criterios objetivables. El desafío de asesorar en esta materia, sin casi precedentes, con una evidente afectación al derecho de la reclamante y con un periodo de tiempo tan prolongado, ha llevado a usar el baremo de accidentes de tráfico como marco de

referencia. El dictamen considera como periodo durante el que se vulnera el derecho fundamental el que media entre el intercambio de bebés y el momento en que se determina la correcta filiación por sentencia (22 de noviembre de 2021). A ese tiempo le aplica la cuantía diaria de las indemnizaciones por lesiones corporales causantes de un perjuicio personal particular muy grave de acuerdo con el art. 134.3-b) y la Tabla 3 del TRLRCS (RD-Leg 8/2004 actualizado a 2021).

Este criterio arrojaba una indemnización de 747.879,65 euros. Pero el Consejo consideró que: *"A partir de ahí, aun tomando esa cifra como punto de referencia, esa cantidad debe incrementarse prudencialmente hasta los 850.000 euros (en torno a un 15%) atendiendo a las siguientes consideraciones:*

> ***i)*** *La lesión padecida -que entraña esa doble pérdida a que antes se ha aludido- no es, de naturaleza corporal, sino moral, y se proyecta sobre la esfera más íntima de la persona o, si quiere expresarse así, sobre bienes jurídicos (derecho a la propia identidad, derecho a la intimidad familiar, dignidad, libre desarrollo de la persona…) que integran el núcleo mismo del estatuto jurídico que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos y que los poderes públicos deben amparar.*
>
> ***ii)*** *Al daño genuinamente moral, parece habérsele añadido un perjuicio psicológico pues, según el informe pericial adjunto a la reclamación, la interesada ha sufrido un trastorno de estrés postraumático motivado por haber sabido que aquellos que creía sus padres biológicos no lo eran. Dato que la Propuesta de resolución -aunque discute que esos daños se prolonguen hacia el futuro- no pone en tela de juicio.*
>
> *En este sentido, resulta oportuno recordar que la jurisprudencia ha venido considerando admisible, en el caso de las lesiones morales, la* "apreciación global del daño" *mediante el establecimiento de una suma total,* "debiendo ponderarse todas las circunstancias concurrentes en el caso"*, así como la inclusión* "en dicha suma total del conjunto de perjuicios de toda índole causados" *Por todas, STS de 20-3-2018 (RCas 2820/2016)."*

Por Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 13 de octubre de 2022, y registrado en este Consejo el 18 de octubre de 2022, se reconoció la responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma en este caso *conforme* con nuestro dictamen, reconociendo a la reclamante el derecho a ser indemnizada en la cuantía de 850.000 euros.

4. DECISIONES EN ASUNTOS DICTAMINADOS

El estudio de las decisiones de los consultantes ofrece un refrendo de los dictámenes, unas veces; o cuestiona su contenido, en otras ocasiones. Ya sean decisiones administrativas, legales o incluso judiciales, su estudio permite ver la ascendencia del criterio consultivo en la actuación ajena, al tiempo que sirve de contraste para la reflexión y matización, en su caso, de la doctrina legal del órgano.

Además, la comunicación de las decisiones que se adoptan en asuntos sometidos a dictamen tiene una importancia enorme desde el punto de vista de la publicidad, según se expuso antes.

4.1 DECISIONES ADMINISTRATIVAS

En cumplimiento de la obligación, establecida en el art. 11 del Reglamento del Consejo Consultivo, las consultantes dan cuenta al Consejo de la resolución administrativa o de la disposición reglamentaria adoptada en los expedientes sometidos a su consulta. En dichas comunicaciones se incluye la fórmula de conforme u oído; para indicar si las mismas han sido aprobadas *conforme* al dictamen del Consejo Consultivo o simplemente *oído* el mismo.

Esta información es muy útil para el Consejo pues le permite conocer el grado de aceptación de las consideraciones emitidas en los dictámenes. Además, se suele acompañar de una memoria final en los proyectos de Decreto en la que se razona la opción tomada por la consultante. Es una obligación que se cumple casi al 100% y que incide en la publicidad de los dictámenes del órgano, según se explicó antes.

En este punto hay que tener presente que algunos asuntos no llegan a aprobarse, y por tanto no se pueden comunicar; así como que las leyes no incluyen esta obligación de comunicación de conformidad. Por tanto, hechas esas salvedades, sólo ha habido un asunto en el que no se nos ha comunicado la resolución final.

-*Se ha recibido contestación* en 55 expedientes, que son todos los que nos han podido remitir la contestación, menos uno. Esto supone un 98,21 % de los asuntos.

-De los 55 contestados, 43 lo han sido empleando la fórmula reglamentaria *"conforme con"* (son los referentes a los DD. núms. 2, 3, 6, 7, 9, 10, 13, 14, 15, 17, 18, 21, 24, 25, 27, 28, 30, 34, 36, 37, 38, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50, 54, 55, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 64, 65, 67, 74, y 75 de 2022).

Así, el número total de resoluciones expresamente conformes con el dictamen del Consejo Consultivo supone el 78,18% del total.

-En varios expedientes consultivos, se han registrado, como acabamos de expresar, resoluciones o Decretos comunicados en la que figura la fórmula reglamentaria *"oído el Consejo Consultivo*". Son las relativas a los DD. núms. 1, 8, 11, 20, 26, 31, 39, 53, 66, 69, 70 y 72 de 2022. Esto representa un 21,82 % del total.

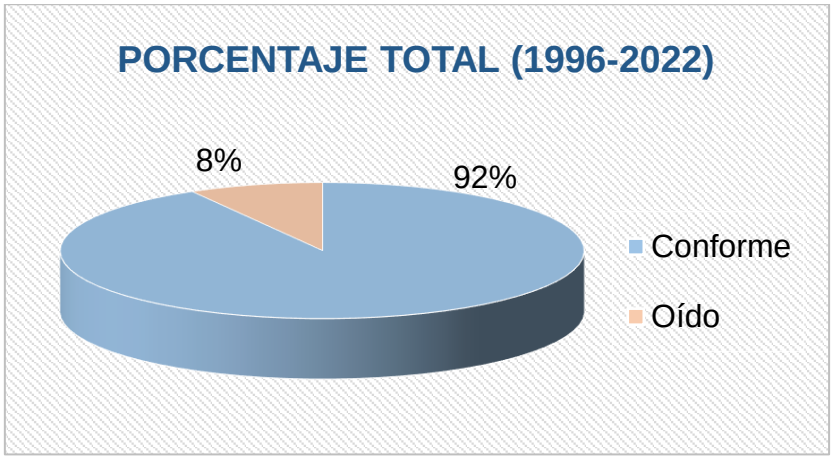
De los 12 asuntos resueltos oído el Consejo, 7 se corresponden con Decretos, 3 con expedientes de responsabilidad patrimonial, y 2 con revisiones de oficio. En muchos de estos casos, la resolución, o el Decreto finalmente aprobados se apartan mínimamente del sentido del Dictamen (por ejemplo, en un único artículo de los analizados, o en cuestiones menores como el abono de intereses).

Interesa destacar de estos datos que la mayoría de los casos en los que se ha utilizado la fórmula de *oído* se corresponde con Decretos (en la tercera parte de los

asuntos dictaminados sobre anteproyectos de Decreto, la Consejería ha desestimado alguna de las consideraciones de nuestros dictámenes). Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial eran los asuntos en los que la consultante se apartaba con más frecuencia del criterio del Consejo, pero en 2022 se ha seguido el asesoramiento de nuestros dictámenes en la mayoría de los casos (sólo el 11,5 % de los asuntos de responsabilidad patrimonial se han resuelto *oído* el Consejo).

Se puede poner como caso paradigmático el Dictamen 38/22 al que ya se ha hecho referencia antes.

El siguiente gráfico expresa la media histórica de conformidad con el Consejo Consultivo:



4.2 LEGALES

En la aprobación de leyes no se exige que la fórmula de promulgación incluya ninguna referencia al criterio favorable o desfavorable del Consejo Consultivo. Sin embargo, el Gobierno remite puntualmente la comunicación de los proyectos de ley que aprueba el Consejo de Gobierno, una vez sometidos a dictamen.

Ocasionalmente se remite la memoria final en la que se toma en consideración el dictamen del Consejo, con la consiguiente motivación a la hora de admitir o rechazar el contenido de nuestro asesoramiento.

El seguimiento de los recursos de inconstitucionalidad o de la convocatoria de la Comisión bilateral de cooperación Administración del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja (art. 33.2 LOTC), sirve para valorar la conflictividad que se puede producir respecto de Leyes aprobadas que hayan sido objeto de dictamen.

En 2022 no se ha interpuesto ningún recurso respecto de leyes dictaminadas, ni se entablaron negociaciones previas a su interposición.

4.3 RESOLUCIONES JUDICIALES

La normativa del Consejo no obliga a que se le remitan las resoluciones judiciales firmes que recaigan en asuntos litigiosos que hubieren sido previamente dictaminados por el mismo. No obstante, la Dirección General de los Servicios Jurídicos remite las resoluciones judiciales que entiende son de interés consultivo.

En 2022 se ha solicitado a la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Comunidad Autónoma que comunique las resoluciones judiciales que recaigan en asuntos dictaminados por el Consejo, para poder tener el contraste judicial al asesoramiento de asuntos que terminan en tribunales. En la página *web* del Consejo (*www.ccrioja.es >Dictámenes > Índice jurisprudencial*), figura el *Índice de sentencias* recaídas en asuntos previamente dictaminados por el Consejo y que han sido conocidas por el mismo.

Esta información permite confrontar los argumentos consultivos con los jurisdiccionales, en una suerte de diálogo diferido muy enriquecedor. Por estas razones, se valora muy satisfactoriamente la colaboración de la mentada Dirección General, por la que pasan todos los asuntos judiciales que afectan al Gobierno de La Rioja. No se dispone de información de la situación de las consultas de Ayuntamientos.

Esta comunicación de resoluciones judiciales, también permite valorar la incidencia que puedan tener los dictámenes en el enjuiciamiento de la administración consultante.

En este sentido se debe dar cuenta de las resoluciones judiciales de 2022 que nos han comunicado, junto con la referencia de los asuntos dictaminados que están pendientes de sentencia. Evidentemente, las resoluciones judiciales del año 2022 se corresponden con dictámenes emitidos en años anteriores:

STSJR	Dictamen	Asunto	Conforme/Disconforme
Núm.45/2022 ECLI:ES:TSJLR:2022:74	90/2020	Revisión de oficio viñedo	Conformes
Núm. 56/2022 ECLI:ES:TSJLR:2022:137	56/2020	Responsabilidad patrimonial sanitaria	Disconformes
Núm. 110/2022 ECLI:ES:TSJLR:2022:201	65/2020	Revisión de oficio viñedo	Conformes
Núm. 125/2022 ECLI:ES:TSJLR:2022:371	17/2021	Resolución incumplimiento contrato (Covid)	Conformes
Núm. 226/2022 ECLI:ES:TSJLR:2022:371	96/2020	Responsabilidad patrimonial sanitaria	Distinta indemnización
Núm. 268/2022 ECLI:ES:TSJLR:2022:464	19/2020	Responsabilidad patrimonial sanitaria	Conformes

STSJR	Dictamen	Asunto	Conforme/Disconforme
Núm. 347/2022 ECLI:ES:TSJLR:2022:572	51/2020	Responsabilidad patrimonial sanitaria	Disconformes
Núm. 367/2022 ECLI:ES:TSJLR:2022:620	25/2021	Responsabilidad patrimonial sanitaria	Conformes
Decreto 13/1/22	31/2021	Responsabilidad patrimonial sanitaria (desistimiento)	
Decreto 5/4/22	44/2021	Responsabilidad patrimonial sanitaria (desistimiento)	

Están pendientes de resolución judicial, en distinto estado de tramitación, los asuntos en materia de responsabilidad patrimonial sanitaria, que fueron objeto de Dictamen D.2/22, D.3/22, D.9/22, y D.20/22; y, en materia de revisión de oficio, el asunto objeto de Dictamen 17/22.

Merecen comentario aparte dos asuntos: i) la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2022 (rec. cas. 4472/2020, ECLI:ES:TS:2022:4547); y ii) el asunto de intercambio de bebés.

i) Esta sentencia tiene importancia en tanto que sigue el mismo criterio que sostuvo este Consejo en su Dictamen 1/22. La cuestión de interés casacional versaba sobre la competencia para declarar la revisión de oficio en municipios de régimen común. *"Precisando que la cuestión que tiene interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar: "qué órgano ostenta la competencia –en los municipios de régimen común– para acordar la revisión de oficio de los actos dictados en materia de urbanismo por un concejal por delegación del alcalde y cuál sea –en su caso– el régimen de delegación de dicha competencia"*.

El Tribunal Supremo resuelve la cuestión como sigue: *"Fijar como doctrina interpretativa de los arts. 22.2.j) y 121 de la Ley 7/85, de Bases de Régimen Local; 62, 102.1 y 102.3 de la Ley 30/92 (actualmente arts. 47, y 106.1 de la Ley 39/15), la establecida en el precedente F.D. Segundo".*

En el mentado fundamento dijo: *"daremos respuesta a las cuestiones de interés casacional planteadas en los siguientes términos: 1) En tanto no se colme el evidente vacío legal, el órgano competente para conocer de las revisiones de actos nulos de pleno derecho de los Presidentes de las Corporaciones Locales de régimen común es el Pleno del Ayuntamiento. 2) No cabe la delegación de tal facultad".*

Esta cuestión del órgano competente para la revisión de oficio en los municipios determinó que la resolución del asunto dictaminado en nuestro Dictamen 1/22 no fuera conforme con el mismo. Se trataba de una revisión de oficio del Ayuntamiento de Alfaro, en la que la resolución final sólo se apartaba de nuestro dictamen en la cuestión del órgano competente para resolver.

A final del año 2022 el Tribunal Supremo ha zanjado esta cuestión en la sentencia citada, que coincide con el sentido de nuestro Dictamen 1/22.

ii) El asunto del **intercambio de bebés** informado en el Dictamen 38/22 tiene enorme trascendencia pública. El Acuerdo de Gobierno siguió el criterio del Consejo Consultivo, según se ha expuesto antes. No obstante, la reclamante ha acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa, en un procedimiento del que habrá que dar razón cuando se dicte sentencia.

5. MOCIONES Y SUGERENCIAS

En 2022 se ha emitido una única moción en materia de resolución de contratos. Deriva del asunto informado en nuestro Dictamen 46/22. El texto de la moción se reproduce a continuación.

5.1 MOCIÓN 1/22

*La Sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de marzo de 2021, (STC 68/2021), dictada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de Aragón contra la Ley de Contratos del Sector Público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre (LCSP), declaró la inconstitucionalidad del artículo 212.8, en su consideración de norma básica. El precepto en cuestión dice: "*Los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses*".*

Esa declaración no expulsa el artículo del ordenamiento jurídico, sino que elimina el carácter básico que le atribuye la LCSP. La STC 68/2021 dice que el artículo 212.8 LCSP es "…una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica… no será aplicable a los contratos suscritos por las administraciones de las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras*" [FJ 7-c)]. En otras palabras, es una norma que sólo es aplicable para la Administración del Estado.*

Esta situación supone que los expedientes de resolución contractual, a los que se refiere el artículo 212.8 de la LCSP, sólo tienen señalado el plazo de resolución de ocho meses cuando los tramite la Administración del Estado. En la Comunidad Autónoma de La Rioja no hay otra previsión procedimental distinta, ni para la Administración autonómica, ni para las Administraciones locales de su ámbito territorial. Consultadas las Leyes de acompañamiento, la Ley de régimen jurídico, y la Ley de hacienda riojanas, no se ha encontrado ninguna previsión que regule este aspecto.

*En esa situación, tampoco puede acudirse a la cláusula general de supletoriedad del derecho estatal del artículo 149.3 de la Constitución, pues la propia LCSP se remite a la LPAC, Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en las cuestiones de procedimiento. La DF 4ª.1 de la propia LCSP establece que "*Los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en sus normas complementarias*".*

*Sin duda, nos hallamos aquí ante el supuesto fáctico contemplado por la DF 4ª.1 LCSP, puesto que: (i) Las Comunidades Autónomas están incluidas dentro del ámbito de aplicación de la LCSP, conforme a su art. 3.1.a); (ii) los procedimientos de resolución contractual que tramiten las Comunidades Autónomas forman parte de los "*procedimientos regulados en esta Ley*" (p.ej. arts. 191 y 212 LCSP´17); y (iii) la LCSP no disciplina uno de los aspectos de ese procedimiento (el plazo en el que haya de resolverse por las Administraciones autonómicas).*

Por tanto, resultaría de aplicación del artículo 21.3 LPAC que prevé un plazo máximo de resolución de los expedientes de tres meses, salvo que una norma reglamentaria lo amplíe a seis meses, o una norma con rango legal lo fije en un plazo aún mayor. En los procedimientos iniciados de oficio, el transcurso del plazo máximo de resolución, sin que se resuelvan determina su caducidad (art. 25.1-b) LPAC).

El plazo de tres meses es manifiestamente insuficiente para tramitar y resolver un expediente de resolución contractual, sobre todo, cuando media oposición del contratista. Esta situación puede provocar la caducidad de muchos expedientes. O, en caso de no respetar el plazo, viciar de nulidad las resoluciones que se dicten con el plazo vencido. Este Consejo ya ha tenido ocasión de comprobar la insuficiencia del plazo de resolución en el Dictamen 46/22 emitido a instancia de la Consejería de Salud, en el que se razona in extenso *esta cuestión.*

Por esa razón, y en ejercicio de la facultad que ofrece el artículo 56 del Reglamento del Consejo Consultivo (Decreto 8/2002), en concordancia con el artículo 13 de la Ley del Consejo Consultivo de La Rioja (Ley 3/2001), se eleva la siguiente ***MOCIÓN****:*

> ***Se recomienda que el anteproyecto de Ley de medidas administrativas para el año 2023 incluya una previsión respecto del plazo de resolución de los procedimientos de resolución contractual que sea aplicable en la Comunidad Autónoma de La Rioja, tanto para la administración autonómica, en sentido lato, como para las entidades locales de su ámbito territorial.***
>
> ***Igualmente, se recomienda que dicho plazo se haga coincidir con el que señala la LCSP y se fije en ocho meses****.*

Esta moción ha sido atendida por el Gobierno que presentó un proyecto de la llamada Ley de acompañamiento en la que se regulaba la materia, de acuerdo a la recomendación del Consejo.

En efecto, la publicación de la Ley 17/2022, de 29 de diciembre de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2023 (BOR. Núm 250, del 30), en su Disposición adicional única acoge el sentido de la moción 1/2022 elevada por el Consejo Consultivo relativa al plazo de caducidad de las resoluciones de contratos administrativos. A tal

efecto se fija un plazo igual al de la Administración General del Estado (8 meses) y se modifican las Leyes 4/2005 y 1/2003 de La Rioja.

5.2 SUGERENCIA

El artículo 12.2-e) de la LCCR dispone que es preceptivo consultar al Consejo en los *"Conflictos de atribuciones que se susciten entre las diversas Consejerías y entre altos organimos e instituciones de la Comunidad Autónoma".*

El Consejo quiere recordar el carácter preceptivo de este tipo de consultas, puesto que no se ha recibido ninguna petición a ese respecto, cuando la definición de los respectivos ámbitos competenciales, tanto en proyectos de Decreto, como de Ley, es una de las cuestiones que se analizan en nuestros dictámenes, en la creencia de que pueden dar problemas de interpretación y aplicación. Sin embargo, en 2022 no ha llegado ninguna consulta basada en la distinta interpretación de las reglas de competencia que pudieran haber hecho en las distintas consejerías.

En el año 2022 se han producido muchos cambios para el Consejo Consultivo. El órgano contó con el mismo Presidente y el mismo Letrado-Secretario General desde 2001 hasta 2022. El cambio en los titulares de las funciones de gobierno del órgano ha supuesto algunos cambios de gestión. Se ha avanzado en la simplificación administrativa para una gestión más ágil de los expedientes consultivos, que redunde en un mejor cumplimiento de los plazos. Igualmente, se mantiene la apuesta de la institución por la modernización y la digitalización, reduciendo el empleo de papel en los casos en los que se detectan duplicidades.

Además, 2022 ha sido el año en que se ha impuesto a todas las Administraciones Públicas la obligación de reducir la temporalidad en el empleo por debajo del 8% convocando procesos de estabilización. El Consejo no era ajeno a ese problema de interinidad, lo que ha exigido adoptar varios acuerdos en materia de personal inéditos en la vida del órgano.

Este apartado se divide en las cinco partes que se relacionan a continuación.

1. **Acuerdos y Resoluciones**
2. **Personal**
3. **Gestión interna**
4. **Documentación**
5. **informática**
6. **Asuntos económicos**

1. ACUERDOS Y RESOLUCIONES

A. ACUERDOS DEL CCR.

En 2022, el Consejo ha adoptado los siguientes Acuerdos:

ACUERDO	SESIÓN	REUNIÓN	FECHA	CONCEPTO
1/22	1/22	Única	03-01-22	**Acuerdo 1/22**, de 3 de enero, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo (RPT) del Consejo Consultivo de La Rioja en relación con el puesto de trabajo de Letrado-Secretario General.
2/22	1/22	Única	03-01-22	**Acuerdo 2/22**, de 3 de enero de 2022, del Consejo Consultivo de La Rioja, por el que se convoca el puesto de Letrado-Secretario General.
3/22	2/22	Única	02-02-22	**Acuerdo 3/22**, de 2 de febrero, del Consejo Consultivo de La Rioja, sobre régimen de dietas en 2022.
4/22	4/22	Única	25-02-22	**Acuerdo 4/22**, de 25 de febrero, por el que se aprueba la Cuenta general y la liquidación final de cierre del ejercicio presupuestario del Consejo Consultivo correspondiente al año 2021.
5/22	6/22	Única	08-03-22	**Acuerdo 5/22**, de 8 de marzo, del Consejo Consultivo de La Rioja, por el que se adjudica el puesto de Letrado-Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja.
6/22	9/22	Única	01-04-22	**Acuerdo 6/22**, de 1 de abril, por el que se aprueba la Memoria del año 2021, del Consejo Consultivo de La Rioja.
7/22	13/22	Única	25-05-22	**Acuerdo 7/22**, de 25 de mayo, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo (RPT) del Consejo Consultivo de La Rioja.
8/22	13/22	Única	25-05-22	**Acuerdo 8/22,** de 25 de mayo, por la que se aprueba la Oferta de Empleo Público de 2022 (EOP'22) del Consejo Consultivo de La Rioja.
9/22	13/22	Única	25-05-22	**Acuerdo 9/22**, de 25 de mayo, por la que se aprueba el convenio de formación de personal entre la ERAP y el Consejo Consultivo de La Rioja.
10/22	13/22	Única	25-05-22	**Acuerdo 10/22**, de 25 de mayo, por la que se aprueba el convenio con la UR.
11/22	14/22	Única	22-06-22	**Acuerdo 11/22**, de 22 junio de 2022, por el que se aprueba la carrera horizontal del personal del Consejo Consultivo de La Rioja para el 2022.

ACUERDO	SESIÓN	REUNIÓN	FECHA	CONCEPTO
12/22	15/22	Única	29-06-22	**Acuerdo 12/22**, de 29 de junio de 2022, por el que se fija el complemento de productividad del personal funcionario del Consejo Consultivo de La Rioja.
13/22	17/22	Única	19-07-22	**Acuerdo 13/21**, de 19 de julio, por el que se aprueba el Anteproyecto del Presupuesto del Consejo Consultivo de La Rioja para el año 2023.
14/22	25/22	Única	11-11-22	**Acuerdo 14/2022**, de 11 de noviembre, de colaboración entre el Gobierno de La Rioja, el Parlamento de La Rioja y el Consejo Consultivo de La Rioja, en materia de comunicaciones electrónicas.
15/22	27/22	Única	23-11-22	**Acuerdo 15/2022**, de 23 de noviembre, por el que se aprueba la convocatoria excepcional de estabilización de empleo para la provisión, OEP de 2022, por el sistema de concurso, de una plaza de administrativo y dos plazas de auxiliar administrativo en el Consejo Consultivo de La Rioja.
16/22	27/22	Única	23-11-22	**Acuerdo 16/2022**, de 23 de noviembre, en materia de dietas por participación en el Tribunal del proceso selectivo derivado de la OEP de 2022 del Consejo Consultivo de La Rioja.

Estos acuerdos se pueden clasificar en los siguientes grupos:

a) **Personal**:
-Acuerdo 1/22 para modificar la relación de puestos de trabajo, en el puesto de Letrado-Secretario General.
-Acuerdo 2/22 de convocatoria del puesto de Letrado-Secretario General.
-Acuerdo 5/22 para adjudicar el puesto de Letrado-Secretario General.
-Acuerdo 7/22 de aprobación de la relación de puestos de trabajo del Consejo.
-Acuerdo 8/22 para la aprobación de la Oferta de Empleo de 2022.
-Acuerdo 11/22 de carrera horizontal.
-Acuerdo 12/22 de productividad.
-Acuerdo 15/22 de convocatoria del proceso extraordinario de estabilización.

b) **Dietas**:
-Acuerdo 3/22 de dietas del Consejo para 2022.
-Acuerdo 16/22 de dietas del tribunal del proceso de estabilización.

c) **Convenios**:

-Acuerdo 9/22 aprobando el texto del convenio de formación con la Escuela Riojana de Administración Pública.

-Acuerdo 10/22 aprobando el texto del protocolo general de colaboración con la Universidad de La Rioja.

-Acuerdo 14/22 aprobando el texto del convenio tripartito para la utilización del sistema de comunicaciones electrónicas ABC entre el Parlamento y el Consejo Consultivo.

d) **Presupuestario**:

Acuerdo 4/22 aprobando la cuenta general de 2021.

Acuerdo 13/22 aprobando la propuesta de presupuesto para 2023.

e) Acuerdo 6/22 aprobando la **memoria** de 2021.

Estos acuerdos son muestra del trabajo interno que ha generado el funcionamiento normal del Consejo. Empezando por el citado en último lugar, la memoria de 2021 ya daba cuenta de la inminente jubilación de D. Ignacio Granado Hijelmo, que ocupó el cargo de Consejero y Presidente del Consejo de 11 de abril de 1996 hasta el 1 de julio de 2001 y el puesto de Letrado-Secretario General desde el 1 de agosto de 2001 hasta el 2 de enero de 2022. Con ese motivo se abrió un proceso de selección en el que intervino como Secretario en funciones el consejero más joven en sustitución del Secretario General jubilado.

Así, en primer lugar, se procedió a modificar la relación de puestos de trabajo (RPT) existente, para poder convocar el concurso para la selección de un nuevo Letrado-Secretario General con pleno conocimiento de las condiciones del puesto. Esa modificación de la RPT se limitó a clarificar las condiciones del puesto vacante por jubilación del Sr. Granado (Ac 1/22, BOR nº 6 de 11 de enero de 2022).

Se extracta parte del contenido del Acuerdo:

> *"El artículo 5 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, establece que el Consejo Consultivo "*contará con un puesto de trabajo denominado de Letrado-Secretario general*", que "*será provisto mediante el procedimiento de libre designación efectuado por el propio Consejo Consultivo entre funcionarios de la Administración Pública del Grupo A, que ostenten la condición de Licenciados en Derecho y que tengan, como mínimo, cinco años de antigüedad en la función pública*".*
>
> *Ese puesto de trabajo se halla vacante por lo que, de acuerdo con el citado art. 5 de la Ley 3/2001, corresponde al Consejo Consultivo la provisión de dicho puesto mediante la convocatoria del correspondiente proceso selectivo.*
>
> *A tal efecto, el Consejo Consultivo considera necesario modificar, en el sentido que a continuación se expone, las previsiones de su vigente Relación de Puestos de Trabajo relativas al puesto de Letrado-Secretario general:*
>
> *-En el apartado "*Sistema de provisión*", se precisa que este sistema es el de "*LD*" (Libre Designación), tal como determina el artículo 5 de la ley 3/2001.*

-En el apartado "Complemento específico" se modifica el importe de dicho complemento, que se fija en una cuantía semejante a las asignadas en la actualidad a puestos de trabajo similares del ámbito institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

*-En el apartado "*Observaciones*" se dispone que el puesto de trabajo debe proveerse entre funcionarios de carrera de cualquier Administración Pública, del Subgrupo A1, que ostenten la condición de Licenciados o Graduados en Derecho, y que tengan, como mínimo, cinco años de antigüedad en la función pública. Con ello se da cumplimiento a lo previsto por el art. 5 de la Ley 3/2001, de acuerdo con las equivalencias de grupos profesionales de clasificación determinadas por el art. 76 y por la DT Tercera.2 del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado RD-Leg 5/2015, de 30 de octubre), ambos en relación con la DA 4ª del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales.*

Por lo expuesto, vistos los artículos 18.3 y 18.4, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja y 16, C), 61, 62.1 y 62.3 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, que confieren a este CCR autonomía para la gestión de su propio personal y la aprobación de su propia Relación de puestos de trabajo, el Consejo Consultivo de La Rioja, a propuesta de su Presidente, acuerda, por unanimidad, lo siguiente:

1º Modificar la Relación de Puestos de Trabajo del Consejo Consultivo de La Rioja en lo referente al puesto de trabajo de Letrado-Secretario general, que queda como sigue:

Denominación y número del puesto de trabajo (PT)	Número de puestos	Tipo de personal	Titulación requerida	Sistema de provisión	Compl. Destino (nivel)	Compl. Específico (mensual)	Observaciones
PT1: Letrado-Secretario General	1	F	A1	LD	30	2.118,43 euros	A)"

A continuación, se convocó un procedimiento para seleccionar por el sistema de libre designación un nuevo Letrado-Secretario General (Ac. 2/22, BOR nº 6 de 11 de enero de 2022). Los acuerdos 1 y 2 de 2022 precisaron de una sesión monográfica del Consejo el 3 de enero de 2022, actuando como secretario en funciones el Consejero más joven del órgano.

A la convocatoria de 2022 concurrieron 16 candidatos. Fueron analizadas en dos sesiones del Consejo, la de 4 de marzo bajo la presidencia, ya en funciones, del Sr. Espert Pérez-Caballero. El acta de esa sesión se expresa en estos términos:

"Tras haber analizado el curriculum vitae *de cada uno de los aspirantes y la documentación por ellos acompañada, el Sr. Presidente en funciones y todos los Sres. Consejeros manifiestan que, a su juicio, el candidato más apto para el desempeño del puesto de Letrado Secretario general es D. Ignacio Serrano Blanco.*

No obstante -aunque el referido Sr. Serrano Blanco concita la unanimidad del Consejo- a propuesta del Sr. Presidente en funciones, y por razón de haber sido designado un nuevo Presidente del Consejo mediante Decreto 6/2022, de 23 de febrero (BOR del 24)- el Consejo acuerda no resolver el proceso selectivo hasta que se produzca la incorporación del nuevo Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, cuya toma de posesión está previsto tenga lugar el próximo lunes 7 de marzo de 2022".

El Excmo. Sr. D. José Ignacio Pérez Sáenz, fue nombrado Consejero por Decreto 5/2022 y Presidente por Decreto 6/2022, ambos de 23 de febrero (BOR de 24 de febrero

de 2022), y tomó posesión el 7 de marzo de 2022. Bajo la presidencia del actual Presidente se celebró otra sesión, inmediata a su toma de posesión, en la que se trató monográficamente de la resolución del concurso. El acta de la sesión del 8 de marzo se expresa en estos términos:

> *"**2.-** Tras haber analizado los CV presentados y la documentación aportada por los interesados, el Consejo, apreciando libremente los méritos acreditados por los solicitantes, así como sus condiciones personales y profesionales para el desempeño del puesto de Letrado Secretario General, acuerda, por unanimidad, resolver la convocatoria en favor de D. Ignacio Serrano Blanco (aspirante nº 6).*
>
> *El Consejo Consultivo le estima el aspirante más apto para el desempeño del puesto objeto de cobertura teniendo en cuenta, principalmente, que ha ostentado durante varios años la condición de Letrado Mayor de los Servicios Jurídicos de la CAR, y que es, de entre todos los solicitantes, el que, en su carrera profesional, ha desarrollado funciones que el Consejo considera más semejantes a las propias del Letrado-Secretario general del Consejo Consultivo. Tanto en su aspecto material (asistencia jurídica integral, en todas las ramas del ordenamiento jurídico, a una Administración autonómica), como en su aspecto formal (tipo de procedimientos judiciales y expedientes administrativos en los que ha intervenido por razón de su cargo).*
>
> ***3.-** Junto con su solicitud de participación y su* curriculum vitae*, el Sr. Serrano Blanco ha aportado la documentación que acredita hallarse en posesión de los requisitos para participar en el proceso selectivo: su condición de Licenciado en Derecho y de Funcionario de carrera del Sub-grupo A1, y su antigüedad de más de cinco años en la función pública.*
>
> *Por ello, el Consejo Consultivo, en cumplimiento de la Base Séptima de la Convocatoria, procede ya a acordar su nombramiento dictando al efecto el Acuerdo 5/2022, de 8 de marzo".*

Resuelto el concurso (Acuerdo 5/22), el 14 de marzo de 2022 tomó posesión del puesto Ignacio Serrano Blanco.

Además del cambio en el puesto de Letrado-Secretario General, se aborda la estabilización de las plazas ocupadas por personal interino, así como la necesidad de ordenar correctamente los asuntos de personal, en general.

En el Consejo trabajaban tres funcionarias interinas de larga duración, seleccionadas por el propio Consejo años atrás. La situación nacional de lucha contra la precariedad y la temporalidad en el empleo tiene reflejo en una serie de reformas del régimen funcionarial, que en lo que aquí importa, obligaban a las Administraciones a convocar las plazas cubiertas por funcionarios interinos de larga duración. Por esa razón, se siguió el mismo esquema que con la convocatoria del puesto de Letrado-Secretario General, y antes de convocar ningún proceso selectivo, se ordenó la situación interna. Con ese objeto se modificó la RPT en los tres puestos de trabajo que no habían sido objeto de estudio y reforma en la aprobación de la RPT de enero de 2022. Se extracta parte del contenido del Acuerdo 7/22:

> *"La Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, configura en su artículo 17 las relaciones de puestos de trabajo como el instrumento técnico a través del cual se racionaliza y ordena la Función Pública, determinando sus efectivos de acuerdo con las necesidades actuales de los servicios y precisando los requisitos exigidos para el desempeño de cada puesto, así como sus características. Asimismo, establece su carácter público y precisa el contenido necesario de las mismas.*

Los artículos 18.3 y 18.4, de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja y 16, C), 61, 62.1 y 62.3 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, confieren a este CCR autonomía para la gestión de su propio personal y la aprobación de su propia Relación de puestos de trabajo.

La modificación de la relación de puestos de trabajo se justifica para adaptar este instrumento a la realidad del personal de la institución. En este sentido, la presente relación no supone la creación de nuevos puestos de trabajo".

La nueva RPT incluye algunas novedades como la disponibilidad horaria (DH). Para permitir la atención a las sesiones del Consejo que se celebran por las tardes. Los consejeros no tienen dedicación exclusiva y sus ocupaciones principales dificultan, en ocasiones, la convocatoria de sesiones matutinas. También se incluye la previsión de que pueda haber acuerdos del Consejo aprobando otros complementos retributivos, (ACCR).

La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, prevé la convocatoria de procesos extraordinarios de estabilización de empleo temporal de larga duración, exigiendo que se apruebe la oferta de empleo público con anterioridad al 1 de junio de 2022 (art. 2.2). Por tanto, se aprobó la Oferta de Empleo Público por Acuerdo de 25 de mayo de 2022 (BOR nº 101 de 27 de mayo de 2022).

Se extracta parte del contenido del Acuerdo 8/22 aprobando la Oferta de Empleo:

"El artículo 42 del Estatuto de Autonomía de La Rioja garantiza la imparcialidad e independencia del Consejo Consultivo de La Rioja. Esa independencia incluye la gestión de su propio personal. El artículo 18 de la Ley 3/2001 de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja atribuye autonomía al mismo para la gestión de su personal. El artículo 60.2 del Reglamento orgánico y funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, Decreto 8/2002 de 24 de enero, prevé que para la provisión de plazas vacantes se observará la legislación vigente en materia de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

El artículo 70 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público prevé que se apruebe la Oferta de Empleo Público para la incorporación de personal de nuevo ingreso que cubra las necesidades de recursos humanos, con asignación presupuestaria.

Los artículos 18 y 19 de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de la Función Pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja; los artículos 7 a 9 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el reglamento general de ingreso del personal al servicio de la Administración General del Estado abundan en esa misma previsión.

La Ley 20/2021, de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público, prevé que se puedan convocar procesos extraordinarios de estabilización de empleo temporal de larga duración, exigiendo que se apruebe la oferta de empleo público con anterioridad al 1 de junio de 2022 (art. 2.2). En virtud de esta ley puede aplicarse, con carácter excepcional, el sistema de concurso, que consistirá en la valoración de méritos, para la selección del personal. La situación de temporalidad en el empleo dentro del Consejo Consultivo de La Rioja permite acudir a las previsiones de las Disposiciones Adicionales sexta y octava de esta norma básica.

En el ámbito presupuestario la independencia del Consejo Consultivo de La Rioja es la misma que tiene el Parlamento de La Rioja, con una Sección propia dentro de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobados por la Ley 6/2021 de 27 de diciembre, para el ejercicio 2022.

Con esta oferta no se incrementa el gasto de personal ni se aumenta el número de efectivos.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 18.4 de la Ley 3/2001, y a lo dispuesto en el artículo 20 y el Título V del Decreto 8/2002, existiendo plazas vacantes dotadas presupuestariamente, ocupadas de forma temporal y que no pueden ser cubiertas por personal propio del Consejo Consultivo de La Rioja se adopta el presente Acuerdo.

En su virtud, el Consejo Consultivo de La Rioja, a propuesta de su Presidente, acuerda, por unanimidad, lo siguiente:

OFERTA DE EMPLEO PÚBLICA

1º Se aprueba la presente oferta de empleo público para la estabilización de personal temporal de larga duración".

PERSONAL FUNCIONARIO	
	OFERTA DE EMPLEO
SUBGRUPO C1	
Cuerpo Administrativo	*1*
SUBGRUPO C2	
Cuerpo Auxiliar administrativo	*2*

La convocatoria del sistema de selección por concurso se deberá aprobar y publicar antes del 31 de diciembre de 2022.

2º En la convocatoria correspondiente a las plazas objeto de oferta se garantizará la publicidad, transparencia, imparcialidad de los órganos de selección, adecuación entre el contenido del baremo de méritos y las funciones a desarrollar, y la agilidad del proceso (...)".

Aprobadas y publicadas la oferta de empleo público y la relación de puestos de trabajo, se preparó el proceso de estabilización extraordinario. La elaboración de las bases de la convocatoria y del baremo se hizo en conversaciones con el Director General de Función Pública para coordinar la marcha del proceso. La mencionada Dirección General ofreció toda su colaboración en esta materia. El Consejo adecuó las bases de su convocatoria a los términos generales de la Administración autonómica, aunque con diferencias y manteniendo su independencia y autonomía.

El Consejo aprobó la convocatoria de selección por Acuerdo 15/2022. publicada en el BOR nº 227 de 25 de noviembre de 2022.

Se quiere destacar que en el baremo de méritos se otorgan el mayor número de puntos: i) a la experiencia previa con el mismo esquema que hacen todas las Administraciones de graduar la puntuación por la semejanza de la experiencia a los puestos convocados; y ii) al hecho de haber aprobado procesos selectivos previos, sean

exámenes de oposiciones en los que no ganaran la plaza, sea (con menor peso relativo) procesos selectivos para funcionarios o estatutarios interinos o para laborales, con pleno respeto de los principios de igualdad, mérito y capacidad. También se debe destacar que el tribunal del concurso es paritario (contando titulares y suplentes) y está conformado por funcionarios de distintas Administraciones: Gobierno de la Comunidad Autónoma, Parlamento, Universidad y Consejo Consultivo de La Rioja.

Como consecuencia del proceso citado también se adoptó un acuerdo de dietas para los miembros del tribunal (A.16/22) que adapta al Consejo las previsiones del Decreto 42/2000, de 28 de julio, sobre indemnizaciones por razón del servicio del personal al servicio de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Este acuerdo está publicado en la Web del Consejo (*www.ccrioja.es > Legislación > del Consejo > Vigente > Acuerdos*).

En paralelo a estos procesos especiales de 2022 se tomó otro acuerdo de personal en relación a la carrera horizontal. En el Consejo se aplicaba el régimen de carrera horizontal del Gobierno de La Rioja (Decreto 50/2017), y por Decreto 20/2022, de 18 de mayo se modificó dicho régimen. En esta circunstancia, el Consejo entendió que debía tomar un acuerdo para adaptar, en su caso, el régimen de carrera a las especialidades propias de su institución. Así, el Acuerdo 11/22 no se limita a fijar los objetivos de la carrera, o a asumir las cuantías que se aprueban en el Gobierno de La Rioja, que también; sino que adapta todo el régimen de carrera, entendida como un proceso con distintas fases y requisitos que no podía aplicarse automáticamente en el Consejo. Este acuerdo está publicado en la Web del Consejo (*www.ccrioja.es > Legislación > del Consejo > Vigente > Acuerdos*).

También tiene relación con la materia de personal el Acuerdo 9/22 que se ha enumerado dentro de los que tienen relación con convenios de colaboración. La formación permanente de los funcionarios, de todos los niveles es una exigencia indeclinable en cualquier Administración. El personal del Consejo Consultivo no tenía posibilidad de aprovechar los cursos formativos de la Escuela Riojana de Administración Pública, por no formar parte de la Administración General de la Comunidad, y por no tener firmado ningún convenio de formación. Por tanto, se entabló contacto con la Dirección General de Función Pública para poder firmar un convenio de colaboración en esta materia, que dio lugar al Convenio entre la Administración de la Comunidad autónoma de La Rioja y el Consejo Consultivo de La Rioja en materia de formación continuada de empleados públicos, de 7 de junio de 2022. Este acuerdo está publicado en la Web del Consejo (*www.ccrioja.es > Legislación > del Consejo > Vigente > Convenios*).

En esta materia de convenios había perdido su vigencia un convenio de cooperación educativa entre la Universidad de La Rioja y el Consejo Consultivo de la Rioja para el acceso y uso de los servicios de la Biblioteca Universitaria de 2 de octubre de 2003. Por esa razón se entabló contacto con el rectorado de la Universidad y se decidió firmar un protocolo general que permitiera llegar a acuerdos en su seno que se formalizarían a través de convenios particulares, según se ha expuesto en otra parte de esta memoria.

El Consejo también aprobó un texto de convenio para poder utilizar el sistema de comunicaciones de ABC con el Parlamento. Este año 2022 se manifestó como el más prolijo de la historia del Consejo en consultas facultativas del Parlamento. Se daba la circunstancia de que tanto el Parlamento, como el Consejo utilizábamos el sistema de comunicaciones ABC en nuestras respectivas relaciones con el ejecutivo, pero no podíamos usarlo en las relaciones Parlamento-Consejo. Por esta razón, el Consejo aprobó un texto de convenio tripartito en el que el Gobierno autoriza el uso de la citada aplicación.

Por último, se adoptaron acuerdos obligados de todos los años, como son el de aprobación de la cuenta general de 2021, el acuerdo de dietas del Consejo para 2022, o el acuerdo de propuesta de presupuesto para 2023, cuyo contenido se expone en otra parte de esta memoria.

B. RESOLUCIONES.

El art. 19 del Reglamento del Consejo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero (RCC), atribuye a su Presidente la competencia para la adopción de actos en materia administrativa que la normativa vigente atribuya a órganos administrativos, en cuyo ejercicio la Presidencia del Consejo Consultivo ha dictado, durante el año 2022, un total de 271 Resoluciones, relativas a las siguientes materias:

-Designación de Consejeros ponentes para los dictámenes.
-Calificación de las ponencias emitidas a efectos de dietas.
-Órdenes de pago por servicios y suministros diversos.
-Autorizaciones de adquisiciones de libros y material diverso.
-Modificaciones presupuestarias de su competencia.
-Asuntos de personal.
-Asuntos varios y de mera tramitación.

En las resoluciones se pueden destacar algunas que se separan de las habituales de todos los años. En primer lugar, hubo que dictar algunas resoluciones a petición de la entidad bancaria, para la correcta autorización de pagos y motivadas por el cambio de Presidente y Letrado-Secretario General.

En segundo lugar, se dictó una resolución creando un inventario de bienes y derechos del Consejo Consultivo que conllevó la catalogación e inscripción formal de todos ellos. En tercer lugar, fue necesario habilitar un día en el mes de agosto para emitir un informe sobre la Ley de cambio climático. Y, por último, también se dictaron dos resoluciones para prorrogar el nombramiento temporal de dos funcionarias interinas que deberían haber cesado antes de que se pudiera resolver el proceso selectivo en ejecución de la oferta de empleo público del Consejo.

2. PERSONAL

El Consejo Consultivo de La Rioja funciona con la mayor austeridad posible. En otra parte de esta memoria se alude al hecho de que los Consejeros no tienen dedicación exclusiva, y en este apartado debemos hacer referencia a la plantilla de personal, que no aumenta desde el año 2019.

2.1 LETRADO-SECRETARIO GENERAL

El Consejo funciona con un único letrado que ejerce las funciones de Secretario General del órgano. Está encargado de la gestión y llevanza ordinaria de los asuntos bajo la superior dirección del Presidente del órgano, y tiene encomendada la asistencia a los Consejeros en el desarrollo de la función consultiva.

Junto al Letrado-Secretario General hay tres puestos de funcionarios, uno de administrativo y dos de auxiliar administrativo. Ejercen todas las funciones típicas de este tipo de puestos, además del mantenimiento de la página web. El órgano carece de personal eventual, o laboral, y no cuenta con un gabinete de presidencia, ni puestos que ejerzan sus funciones típicas.

El Letrado-Secretario General, **D. Ignacio Granado Hijelmo**, se jubió con fecha de efectos del 3 de enero de 2022.

Desde su jubilación hasta la toma de posesión de un nuevo Letrado-Secretario General asumió estas funciones el Consejero más joven, **D. Enrique de la Iglesia Palacios** (art. 9.2 Ley 3/2001, de 31 de mayo).

El nuevo Letrado-Secretario General **D. Ignacio Serrano Blanco**, fue nombrado por Acuerdo del Consejo número 5/2022 de 8 de marzo (BOR núm 38 de 9 de marzo de 2022), y tomó posesión el pasado 14 de marzo de 2022.

2.2 PERSONAL ADMINISTRATIVO

El resto de personal funcionario se mantiene sin cambios. La situación de temporalidad del personal administrativo (anterior al 1 de enero de 2016 en todos los casos) obligaba a convocar un proceso de estabilización conforme a la Ley 20/2021 de 28 de diciembre, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

A tal efecto, se aprobó una Oferta de Empleo Público y una convocatoria de estabilización, según se ha expuesto en el comentario a los Acuerdos. Además de esas actuaciones fue preciso prorrogar el nombramiento interino de los puestos PT 3 y PT 4 hasta que se resuelva el proceso selectivo, por Resolución 187/22 y 188/22 de 5 de octubre de 2022.

También se ha procurado cumplir con las exigencias de formación permanente, con la firma de un convenio al respecto, y con la contratación de algún curso de formación específico para las funciones del personal. En particular, se consideró que la

ausencia de un gabinete de presidencia exigía que el personal tuviera conocimientos de protocolo.

El Consejo impuso al personal del órgano una serie de objetivos colectivos o personales, para la carrera horizontal que redundaran en la mejor gestión interna posible. En 2022 se ha hecho un esfuerzo por reducir el tiempo de emisión de los dictámenes. En la actuación administrativa interna se ha empezado a controlar el tiempo de despacho de todos los trámites que se derivan de la recepción de una consulta hasta su emisión en forma.

El Acuerdo 11/22 de carrera fijaba un porcentaje del 60% para cada objetivo. En la sesión del Consejo del 12 de diciembre se dio cuenta del cumplimiento de los objetivos de la carrera horizontal.

En concreto:

a) La remisión de los dictámenes el mismo día o al siguiente de recibir la ponencia se ha cumplido al 100%.
b) La preparación de la convocatoria de la sesión con una antelación mínima de dos días se ha cumplido al 100%.
c) La tramitación de las peticiones de dictamen admitidas el mismo día o al siguiente se ha cumplido al 97%.
d) La gestión de los pagos dentro de los cinco días primeros de plazo se ha cumplido al 100%.
e) La organización de un proceso selectivo para cubrir las plazas ocupadas por interinos se ha cumplido al 100%.

3. GESTIÓN INTERNA

3.1 SEDE

3.1.1 Sede del Consejo Consultivo.

Durante 2022 se ha remozado la sede del Consejo. Para ello, se han realizado cambios decorativos y obras.

En el aspecto decorativo se han modernizado algunas lámparas, se han trasladado al recibidor las fotos de los presidentes y consejeros del órgano y se ha adquirido obra de artes plásticas para el ornato de la sede.

En el aspecto de obras se ha tramitado un expediente de contrato menor para ampliar la sala de consejeros, moviendo un tabique (ha requerido trabajos en suelo, techos, electricidad, albañilería y pintura).

Con motivo de la crisis energética se adoptan medidas de ahorro energético. El Plan de choque de ahorro y gestión energética en climatización previsto en el Real Decreto Ley 14/2022 de 1 de agosto de medidas de sostenibilidad económica en el ámbito del transporte, en materia de becas y ayudas al estudio, así como de medidas de

ahorro, eficiencia energética y de reducción de la dependencia energética del gas natural, impone una disciplina térmica que obliga a disponer de un sistema de calefacción con termostato. Por esa razón se instala un control de calefacción digital que permita cumplir con esas exigencias.

También se ha intentado mejorar las instalaciones comunes del edificio. El portal y el ascensor del edificio son muy antiguos, pero su reforma no depende del Consejo Consultivo. Por esa razón se mantuvieron conversaciones con el Presidente de la Comunidad de vecinos, con la empresa de arquitectura encargada de la inspección técnica del edificio (visita el 24 de agosto de 2022) y con los responsables de patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja (Consejería de Hacienda y Administración Pública). Se elaboró un informe jurídico sobre esta cuestión que parte de una descripción de la sede:

"El Consejo Consultivo de La Rioja (CCR) tiene adscrito a su nombre el piso segundo derecha situado en la Calle Presidente Leopoldo Calvo Sotelo nº 11 de Logroño (publicación BOR 1/5/2004 y Resolución de 24 de febrero de 2006). El artículo 10 de la Ley 11/2005 prevé que los órganos estatutarios puedan tener adscritos bienes inmuebles a su nombre (desarrollado por el art. 22).

El CCR tiene, igualmente, inscrito su derecho en el Registro de la Propiedad de Logroño (nº 3) en la finca registral 1.862-A de titularidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja (tomo 495, libro 495, folio 202, inscripción 3ª, nota marginal).

La nota simple informativa de la nota marginal señala la naturaleza de vivienda, una cuota de participación del 8,2% y una superficie de 195 metros cuadrados.

Se ubica en un edificio inaugurado por el Rey Alfonso XIII en 1925, en la llamada "Casa Social Grande" que cuenta con una escalinata en la entrada y un rellano para el ascensor a distinta cota que la entrada del portal (un escalón desde la calle, más ocho escalones hasta el ascensor). Se trata de un edificio de la época, de trazas modernistas y obra del arquitecto Marcelino Arrupe.

El ascensor del edificio es muy antiguo, funciona mal, es pequeño y no tiene la dignidad que merecen las dependencias abiertas al público que se ubican en el edificio. La anchura de la puerta corredera del ascensor, una vez abierta, es de escasos 60 cm (54,5 cm, según nuestra medición).

Además del CCR, la planta primera (completa) está ocupada por la Dirección General de los Servicios Jurídicos, el piso 2º izquierda por el Punto de encuentro familiar, y el piso 3º derecha por la Sociedad Logroño integración del ferrocarril 2002 S.A. Igualmente, pero con un acceso independiente, el edificio alberga la sala Gonzalo de Berceo en su planta baja.

El edificio está en el catálogo de edificios del Plan General Municipal de Logroño con el grado de protección IVa (arts. 3.5.2 y 3.5.6 de las NNUU). Es el nivel de protección de edificios más bajo, lo que obliga a solicitar un informe del Ayuntamiento antes de abordar actuaciones en el edificio, pero no se exige la intervención de la Comisión de Patrimonio Histórico y Artístico de La Rioja".

Y tras un estudio jurídico de la obligación de conservación de los edificios, del régimen patrimonial, de propiedad horizontal, urbanístico y derivado de las exigencias de accesibilidad universal, llega a las siguientes conclusiones:

"La reforma del ascensor del edificio de la calle Presidente Leopoldo Calvo Sotelo nº 11 de Logroño parece obligada para garantizar la accesibilidad del edificio.

Hay varios aspectos clave en esta cuestión:

- *El deber de conservación del edificio incluye la garantía de las condiciones básicas de accesibilidad.*
- *En el edificio se ubican dependencias administrativas abiertas al público.*
- *En el edificio hay centros de trabajo.*
- *En el edificio viven, trabajan o prestan servicios personas mayores de 70 años.*
- *En el edificio hay un desnivel considerable de la cota de acera hasta el ascensor.*
- *El ascensor del edificio no tiene las dimensiones necesarias para sillas de ruedas.*

No parece que la accesibilidad universal se pueda exigir de modo automático. Hay que hacer una valoración caso por caso, que contemple aspectos cualitativos (los citados en el párrafo anterior, y otros) y cuantitativos, relativos al importe de las obras.

La reforma del ascensor puede concebirse como un mero ajuste razonable para mejorar su funcionamiento, dimensiones, apariencia y funcionamiento (que incluya señales sonoras para discapacitados visuales, por ejemplo). O, puede concebirse como una obra más ambiciosa que incluya el portal del edificio, para poner el ascensor a cota cero. En ese segundo caso, a nuestro juicio, se estaría dando cumplimiento a una condición básica de accesibilidad de un edificio de uso público.

Hay una última cuestión de ejemplaridad de las Administraciones que no debe desdeñarse, puesto que las exigencias de accesibilidad que impone la normativa autonómica deberían cumplirse con todo rigor en los edificios, o inmuebles de su titularidad".

3.1.2 Mobiliario e instalaciones.

Durante 2022 se han sustituido los sillones de la biblioteca, las sillas de oficina y los confidentes de los puestos de trabajo del Consejo. Para ello se tramitó el correspondiente expediente de contratación que se justificaba por la antigüedad del mobiliario.

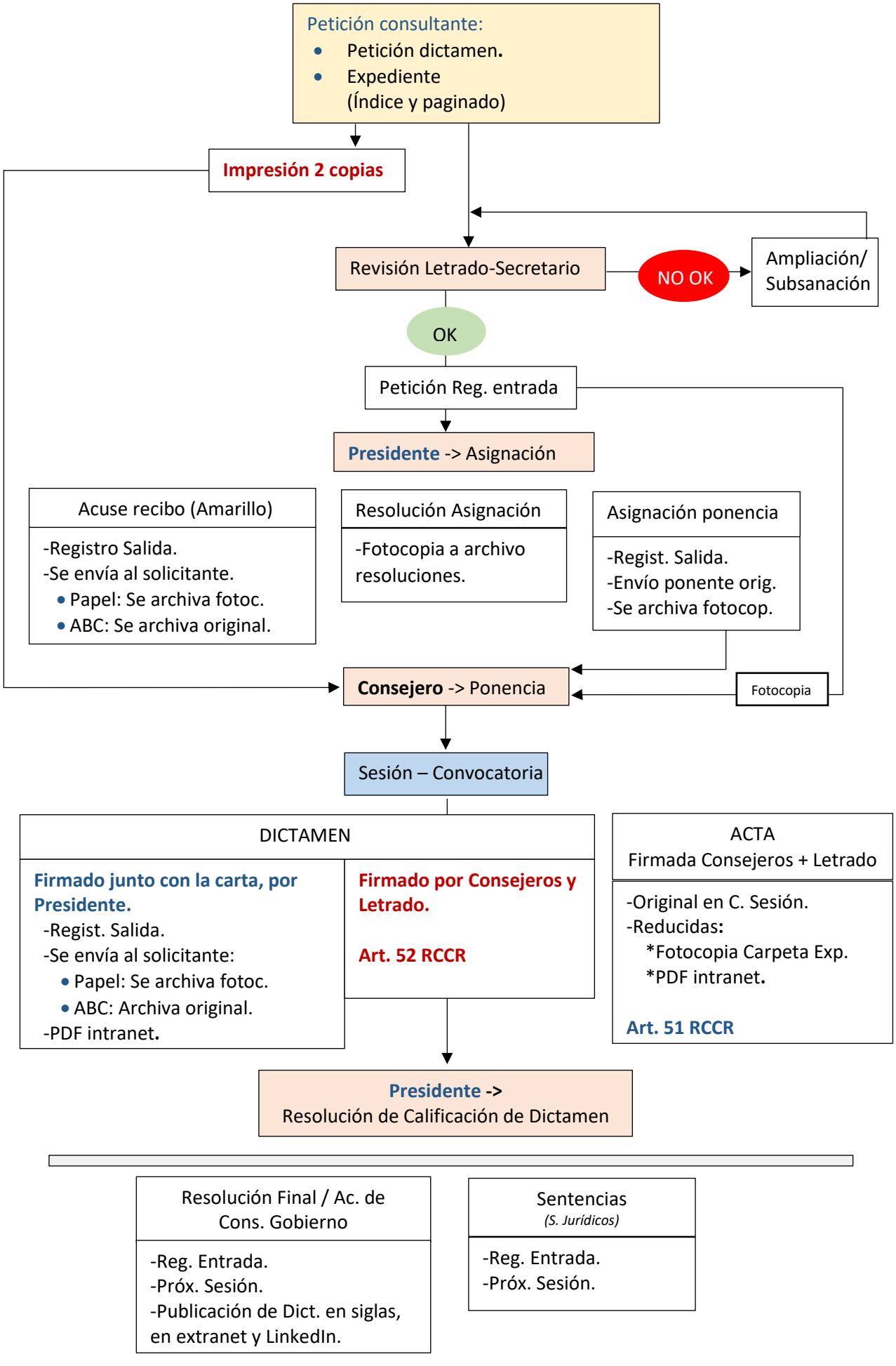
Se han desechado algunas estanterías y una mesa que no servían correctamente a su función. En paralelo se ha hecho un expurgo de publicaciones duplicadas o de mero ornato, ante la falta de espacio para libros que exigirá alguna actuación complementaria.

Se han catalogado e inscrito todos los bienes y derechos del Consejo en un inventario siguiendo las previsiones del art. 32 de la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas, y 26 y ss de la Ley 11/2005 de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Se ha hecho una instalación de wi-fi corporativo. Las comunicaciones del Consejo Consultivo están asumidas por el Gobierno de La Rioja, y la instalación de la red inalámbrica se ha hecho con la Dirección General de Avance Digital.

3.2 ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO

En 2022 se ha modificado la gestión interna de los expedientes. A tal efecto se preparó un mapa de procesos que permitiera tener una visión global de la tramitación interna de las peticiones de dictámenes.


Petición consultante:
Petición dictamen.
Expediente
(Índice y paginado)
Impresión 2 copias
Revisión Letrado-Secretario
NO OK
Ampliación/
Subsanación
OK
Petición Reg. entrada
Presidente -> Asignación
Acuse recibo (Amarillo)
-Registro Salida.
-Se envía al solicitante.
Papel: Se archiva fotoc.
ABC: Se archiva original.
Resolución Asignación
-Fotocopia a archivo resoluciones.
Asignación ponencia
-Regist. Salida.
-Envío ponente orig.
-Se archiva fotocop.
Consejero -> Ponencia
Fotocopia
Sesión – Convocatoria
DICTAMEN
Firmado junto con la carta, por Presidente.
-Regist. Salida.
-Se envía al solicitante:
Papel: Se archiva fotoc.
ABC: Archiva original.
-PDF intranet.
Firmado por Consejeros y Letrado.
Art. 52 RCCR
ACTA
Firmada Consejeros + Letrado
-Original en C. Sesión.
-Reducidas:
*Fotocopia Carpeta Exp.
*PDF intranet.
Art. 51 RCCR
Presidente ->
Resolución de Calificación de Dictamen
Resolución Final / Ac. de Cons. Gobierno
-Reg. Entrada.
-Próx. Sesión.
-Publicación de Dict. en siglas, en extranet y LinkedIn.
Sentencias
(S. Jurídicos)
-Reg. Entrada.
-Próx. Sesión.

Con el fin de evitar duplicidades se eliminaron algunas actuaciones habituales que eran reiterativas. Conforme a lo dispuesto en el artículo 51 del RCCR el acta de cada sesión tiene que ratificarse con la firma de todos los miembros presentes. Sin embargo, los dictámenes se emiten con la firma del Presidente del Consejo (arts. 52 y 53 RCCR). Igual régimen corresponde a los Acuerdos y Resoluciones del Consejo que se firman por su Presidente (arts. 57 y 58 RCCR).

A partir de septiembre se modifica la actuación limitando el número de firmas a una por documento, eliminando la firma de la copia de los dictámenes (ya se incluyen anejos a las actas que firman todos los miembros del Consejo) y se fija, como regla general, que sólo se imprima una copia del expediente de cada uno de los asuntos sometidos a dictamen. Esta última regla se excepciona siempre que algún miembro no ponente desea estudiar el expediente en papel antes de su debate en la sesión correspondiente.

En la actualidad, el Consejo gestiona internamente las consultas en cuatro ámbitos: digital, para la entrada y salida de consultas por ABC; digital, para cargar en la intranet de la página web los expedientes y que el consejero ponente pueda acceder a dicha documentación *on line*; digital, para el control y gestión interna del órgano, en un programa de gestión de expedientes propio; y de papel, para la constancia física y archivo de las actuaciones en las dependencias del Consejo, y la entrada, salida y registro, en su caso.

Esta forma de trabajar genera duplicidades y aumenta innecesariamente la carga de trabajo. Para reducir esta carga de trabajo y modernizar el funcionamiento del órgano se inician conversaciones con el Parlamento de La Rioja al objeto de que pueda relacionarse electrónicamente con el Consejo. Las únicas entradas y salidas en papel provienen de las consultas del Parlamento, por lo que se propuso un convenio tripartito para la utilización de la plataforma ABC de comunicaciones electrónicas entre las dos instituciones.

Igualmente, a partir de octubre se decide cambiar el orden del día de las sesiones del Consejo, para simplificar su funcionamiento, sin perjuicio de la posibilidad de añadir asuntos al amparo de lo previsto en los artículos 33.E), 43.3 y 48.1 del RCCR; o de poder dejar sobre la mesa algún asunto incluido en el orden del día que no se pueda aprobar, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27.1 del RCCR (Decreto 8/2002, de 24 de enero).

Antes de abordar una reforma más ambiciosa del funcionamiento interno, se decide simplificar lo más posible la gestión, sin merma de la debida calidad de la misma y con pleno respeto al Reglamento del órgano.

En esa línea de mejora en la gestión, se aprovecha la carrera horizontal para fijar objetivos colectivos para cumplir los trámites internos en el menor plazo posible. Con ese objetivo se implanta un sistema de control del trabajo que permite medir los tiempos de cada uno de los trámites que genera el ejercicio de la función consultiva, desde el registro de entrada, hasta la remisión del dictamen, pasando por el acuse de recibo, o la asignación de la ponencia.

La página web incluye un epígrafe destinado a la ***Transparencia***, incluye toda la información institucional, contractual, económica e informativa del Consejo, en cumplimiento de la legislación vigente en la materia.

Además, se ha procedido a publicar en el portal de contratación de la Comunidad los contratos menores de cuantía superior a 5.000 euros, tal y como exige el artículo 63.4 de la LCSP (Ley 9/2017).

También, en materia de contratos, se ha dictado una instrucción interna con indicación de los trámites que exige la contratación menor en el órgano (instrucción de 27 de abril de 2022). Por último, hay que dejar constancia de que el Consejo se adhirió al Acuerdo marco para el suministro de material de oficina que licitó la Comunidad Autónoma de La Rioja (expte. 12-3-6.01-0001/2023).

4 DOCUMENTACIÓN

4.1 REGISTRO

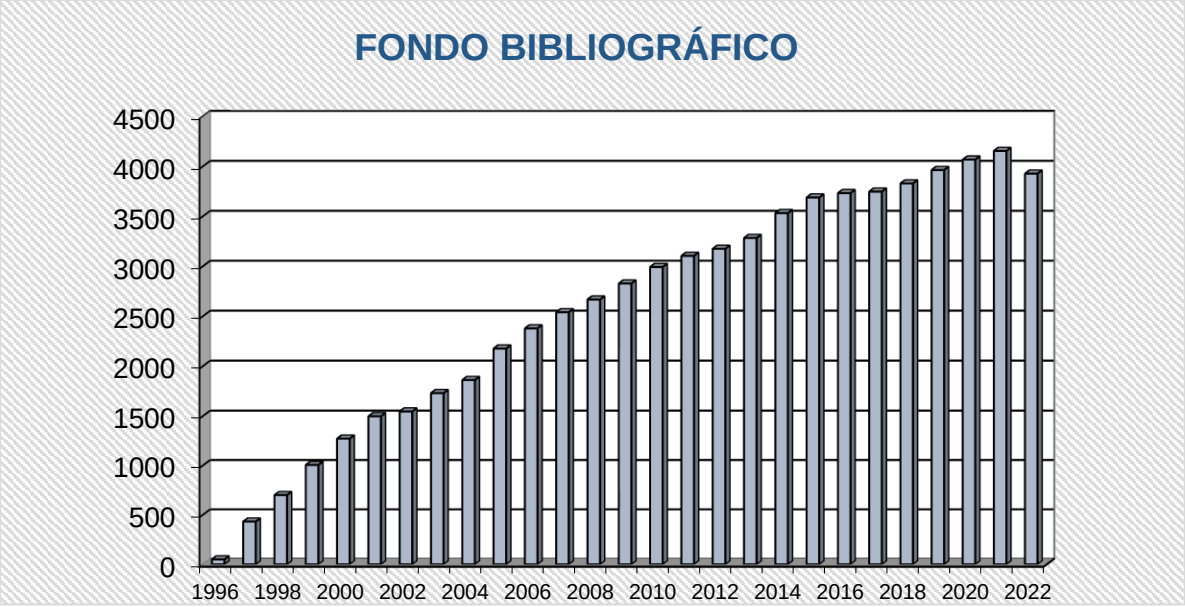
Durante el año de 2022, se registraron 330 entradas de documentos oficiales (frente a 216 el año anterior), así como 235 salidas (frente a 220 el año anterior).

4.2 ARCHIVO

Durante 2022 no se han enviado expedientes al Archivo General de la CAR.

4.3 BIBLIOTECA

En 2022 se ha hecho un expurgo de libros de los que había dos o más ejemplares, u otros con varias ediciones de un mismo libro. El expurgo se ha extendido a compilaciones legislativas de textos normativos accesibles en bases de datos informáticas. En total, se adquirieron 38 ejemplares, que elevan el total de la biblioteca a 3.929 volúmenes. El siguiente gráfico ilustra de la evolución del fondo bibliográfico del Consejo.



4.4 SUSCRIPCIONES

En 2022 se han mantenido las bases de datos existentes y se ha contratado otra con acceso a una biblioteca virtual. Hay que destacar que también se ha negociado a la baja el precio de suscripción de la base de datos con más número de licencias, por lo que el gasto en este apartado se mantiene casi idéntico al de 2021.

4.5 BASES DE DATOS

-Aranzadi: el *Repertorio Aranzadi-legislación de La Rioja* se dejó de editar en formato papel, por lo que ha terminado la suscripción al mismo, si bien su contenido es accesible ahora a través de la vigente suscripción a la base de datos electrónica *Aranzadi-Instituciones.*

-Iustel: se ha mantenido la suscripción a la Revista electrónica *Iustel portal Derecho* que, junto con la precitada de Ed. Aranzadi, ha sido objeto de contratación directa, ambas en aplicación de la DA 9ª de la vigente Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector público (LCSP'17), sobre contratación de suscripciones especializadas).

-Tirant Lo Blanch: en 2022 el Consejo Consultivo se ha suscrito a la base de datos de *Tirant Lo Blanch*, la cual cuenta con un fondo bibliotecario virtual de más de 7.000 títulos.

4.6 PUBLICACIONES

-Se ha continuado con la suscripción, por el período de un año, a la revista jurídica *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho* de la editorial *Iustel S.A.*

-*Nueva Rioja*: en 2022 se ha iniciado la suscripción a la edición impresa y virtual del *Diario La Rioja.*

Por cortesía del Instituto de Estudios Riojanos se reciben las siguientes revistas:

-*Revista Belezos:* revista de cultura popular y tradiciones de La Rioja, del Instituto de Estudios Riojanos.

-*Revista Berceo:* revista riojana de ciencias sociales y humanidades, del Instituto de Estudios Riojanos.

-*Revista Zubía:* revista de ciencias, del Instituto de Estudios Riojanos.

5 INFORMÁTICA

Durante 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja ha proseguido, en colaboración con la Dirección General para el Avance Digital (DG-TIC, antes Agencia del Conocimiento

y la Tecnología), el desarrollo del *Programa Informático* de que dábamos cuenta en anteriores *Memorias*, con las siguientes novedades:

A) Programas

En 2022, el Consejo ha utilizado los siguientes programas y utilidades informáticas:

-**Gestión electrónica de expedientes archivados:** es un programa para la consulta y localización electrónica, mediante una Base de datos, de los expedientes enviados por el Consejo Consultivo al Archivo General de La Rioja.

-**Gestión electrónica de la página web del Consejo.** Se ha proseguido en funcionamiento el Programa *Typo 3.9.5,* empleado en la página *web* del Consejo.

-**Gestión electrónica de la contabilidad.** Ha continuado el Programa *SPAI-INNOVA*, para la gestión de la contabilidad, adaptado para el Consejo Consultivo.

-Gestión electrónica de la facturación. Ha proseguido en funcionamiento la facturación electrónica del Consejo, mediante las plataformas autonómica (*SAFE*) y estatal (*FACE*), con el apoyo técnico de la precitada DGTIC.

-Digitalización de documentos. Se han renovado las cuatro licencias del Programa *Adobe DC Pro*, necesario para la digitalización, imbricación y ordenación de expedientes y su gestión informática en los nuevos Programas del Consejo (Fact. núm.2213300).

-Programa de tratamiento de textos. *Speechware* facturó en diciembre del año 2021 (Fra. 2021100), la utilización del programa de tratamiento de textos *Digalaw 3.0.* En 2022, previa consulta a los consejeros por si querían usar el programa, se decidió no renovarlo.

-Sistema de comunicación electrónica interna. Se ha continuado empleando el sistema de comunicación electrónica de expedientes y documentos administrativos denominado *ABC*, implantado en la CAR en 2014 y que, con sus constantes actualizaciones, permite la interoperabilidad informática con la misma, así como que todas las consultas, expedientes y dictámenes se reciban, registren firmen, sellen, daten y archiven por vía informática.

B) Internet; página *web* del Consejo y funcionamiento informático del mismo

El ***dominio propio*** del Consejo Consultivo de La Rioja, *www.ccrioja.es*, así como la dirección general para correo electrónico, *ccrioja@ccrioja.es,* siguen plenamente operativas. También se ha mantenido la titularidad del dominio de tercer nivel *ccrioja.org.es*. Estas gestiones y la renovación de dominios se realizan a través de la red oficial española *Red.es*, mediante la empresa riojana *Arsys internet SLU* como agente registrado oficial.

La seguridad y autenticidad de estos dominios están garantizadas por la precitada empresa riojana de ***certificación de dominios informáticos***, mediante un certificado *SSL Thawte 123* (*Secure Socket Layer*), consistente en una acreditación virtual asignada a los mismos para garantizar a sus eventuales visitantes la identidad del propietario del dominio y la veracidad de la entidad u organización que ha introducido en el mismo los datos. Este certificado ha sido renovado en 2022.

En 2022, el Consejo Consultivo ha continuado con la gestión autónoma y directa de la actualización de contenidos de la *página web* del Consejo, *www.ccrioja.es*, mediante el renovado Programa de gestión *Typo 3, versión 9.5*, como antes hemos señalado.

El contenido, aspecto y funcionalidad de la página *web* del Consejo es objeto de actualización constante. Esta labor ha sido simplificada al basar la arquitectura interna de la página *web* en documentos generados en formato pdf, susceptibles de contener hiperenlaces. Ello permite la rápida creación y sustitución de los documentos que corresponda actualizar, sin alterar el texto y aspecto principal de la página o modificándolo mínimamente. Estas operaciones son realizadas directamente por el personal del Consejo.

La expresada ***página del Consejo en internet*** no es sólo una fuente **de información** para los ciudadanos e instituciones, es decir, un instrumento de servicio e interés público totalmente accesible, abierto y gratuito; sino que, además, canaliza y centra toda la actividad del Consejo Consultivo, que está ya totalmente informatizada, por lo que es un elemento esencial **de trabajo** interno del Consejo. En efecto:

-El **registro** de entrada, salida y localización de expedientes es informático.

-Las **consultas** se reciben habitualmente por medios informáticos, con los expedientes digitalizados.

-El **archivo** general de documentación ha sido digitalizado.

-Las **convocatorias** a las sesiones se realizan informáticamente a través de la *intranet* del Consejo, anexando, en formato pdf, los **expedientes completos** sometidos a consulta, así como las **ponencias** que han de debatirse en cada sesión y que son elaboradas mediante **teletrabajo** por los Consejeros, cuyas **comunicaciones** con el Consejo son también electrónicas.

-Las **actas** de las sesiones, con los correspondientes acuerdos y la documentación relativa a **asuntos nuevos ingresados y pendientes** de despacho, también son incluidas en la *intranet* del Consejo.

-Esta última también cuenta con un apartado de **bases de datos** de **archivo documental y biblioteca** del Consejo, completamente actualizadas.

-Los **dictámenes** se publican: en la *extranet*, reduciendo a siglas las identidades para respetar la legislación vigente en materia de protección datos; y, de forma íntegra, en la *intranet*.

-Los dictámenes se acompañan de exhaustivos **Índices: *analítico*** (por voces), ***referencial*** (por preceptos y sentencias citados), ***de actualidad*** (donde se anuncian los últimos emitidos, las últimas consultas recibidas pendientes de despacho y los últimos emitidos que son destacables), ***valorativo*** (de dictámenes destacables, indicando el motivo); así como ***de ponentes* y *votos particulares* y *sectorial*** (por grandes temas consultivos). El Índice ***de conformidad*** supone un "observatorio de la Administración", en cuanto que expresa los dictámenes que han generado una resolución administrativa conforme o discrepante con los mismos. El Índice ***jurisprudencial*** señala tanto las sentencias que, de entre las que han recaído en asuntos previamente dictaminados por el Consejo, se han comunicado o localizado; como otras de interés consultivo general.

-La **doctrina** establecida por el Consejo en sus dictámenes puede consultarse en forma de ***Crónicas***, en forma de ***Estudios*** y por voces (***Diccionario***).

-El apartado **Memorias** recoge, por años y a texto íntegro, todas las publicadas desde el inicio del funcionamiento del Consejo en 1996.

-El epígrafe **Publicaciones** incluye, tanto las efectuadas por el Consejo, como algunas de carácter común a la función consultiva, y una relación de ***bibliografía*** general de interés consultivo

-En la *extranet*, el apartado **Legislación** incorpora: i) todo el ***Índice Sistemático de Legislación de La Rioja (ISLER)***, en fase de actualización; ii) enlaces a los distintos Boletines Oficiales y a la Agencia BOE; iii) enlace al buscador de legislación consolidada de la CAR (***RNAR***); iv) una relación y cuadro de las normas estatales con rango de ley publicadas desde 2012; v) la *normativa de estructura orgánica* de la CAR (**EOR**) con enlace a las normas respectivas y sendos organigramas elaborados por el Consejo; vi) referencia a la *normativa en elaboración* en la CAR, con enlaces a los proyectos normativos correspondientes; y vii) la normativa, vigente y anterior, *del propio Consejo Consultivo,* en texto actualizado y consolidado.

-El **buscador** es de tipo *googleano* y localiza, a texto libre, cualquier palabra o frase en toda la *extranet*, tanto si está ubicada en un dictamen, como en cualesquiera de los otros apartados, como *Memorias* o *publicaciones.* La búsqueda se realiza, no sólo en los textos de la propia *web,* sino también en los miles de documentos en formato pdf que la misma tiene incorporados.

-Con carácter especial, merece destacar que, en el apartado de *Información*, se ha incluido un epígrafe especialmente destinado a la ***Transparencia***, en el que, cumplimentando la legislación vigente en la materia, se incluye toda la información institucional, contractual, económica e informativa del Consejo,

permanentemente actualizada. En este apartado se pueden consultar los datos de Transparencia contractual y económica, institucional e informativa (*www.ccrioja.es > información > transparencia*).

-**Tablón de anuncios**. En el apartado de información se incluye un tablón para dar cuenta de la marcha del proceso de estabilización de personal del Consejo.

-Finalmente, la página *web* del Consejo incluye los apartados de **Navegación**, **Enlaces** y **Contacto**, concebidos también como servicio público para facilitar el acceso a los ciudadanos.

6 ASUNTOS ECONÓMICOS

6.1 DIETAS EN 2022

La Ley reguladora confiere derecho a dietas por asistencia, las cuales deben ser fijadas por el propio Consejo Consultivo en virtud de su autonomía orgánica y funcional.

A tal efecto, por Acuerdo 3/2022, de 2 de febrero de marzo, se aprobaron las dietas a percibir por los miembros del Consejo Consultivo de La Rioja durante el año 2022, el cual consta en el Acta 2/22, de 2 de febrero. Debe destacarse que el Acuerdo de dietas no incluye ningún incremento respecto de los importes del año precedente que, a su vez, coinciden con el inmediato anterior.

El contenido de estos Acuerdos se ha transcrito, en otro apartado de esta misma Memoria, al que nos remitimos y también puede ser consultado en internet. (*www.ccrioja.es > Legislación > Del Consejo> Vigente > Acuerdos*).

El detalle de pagos puede ser consultado en *www.ccrioja.es > Información > Transparencia > Económica.*

6.2 PROCEDIMIENTO PRESUPUESTARIO EN 2022

El Consejo Consultivo ha continuado durante 2022 observando el Acuerdo 5/1997, de 19 de junio, sobre *Gestión administrativa y contable y tramitación de nóminas de su personal*, que recogíamos en la Sección de *Normativa* de nuestro *Repertorio-Memoria* de 1997, por el que se asumió íntegramente la gestión económica y financiera del Consejo Consultivo, incluido lo relativo a nóminas, que también se asumió desde 1 de enero de 1998, tal y como expresábamos en nuestra *Memoria de 1998*.

Dicho Acuerdo puede ser consultado en la página *web* del Consejo (*www.ccrioja.es > Legislación > Del Consejo > Vigente > Acuerdos > Sobre gestión financiera del Consejo*), permanentemente actualizado.

6.3 PRESUPUESTO PARA 2022

Con arreglo a la Orden HAC/40/2021, de 7 de julio, por la que se dictaron las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2022 (BOR núm.134, de 9 de julio de 2021), la Secretaría del

Consejo remitió, con fecha 29 de julio de 2021, al Servicio de Presupuestos, de la Consejería de Hacienda, el Anteproyecto de sus presupuestos para 2022, por un importe total de 596.208 euros, para que fuera incluido, como Sección independiente, en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de La Rioja para 2022.

El presupuesto aprobado por el Parlamento para el Consejo Consultivo fue el de 596.208 euros, que es el aprobado en la Ley 6/2021, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja para el año 2022 (BOE núm. 253, de 28 de diciembre de 2021).

Se incluye el referido Presupuesto en el epígrafe siguiente sobre la contabilidad del Consejo Consultivo durante 2022.

6.4 CONTABILIDAD DEL EJERCICIO DE 2022

La actividad del Consejo Consultivo durante 2022 ha dado lugar, en su conjunto, a las siguientes operaciones contables:

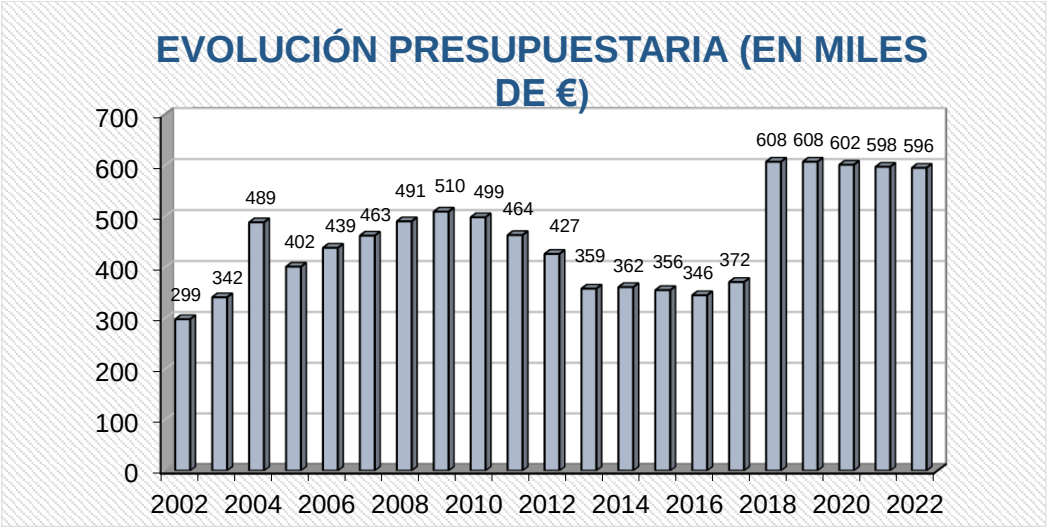
A) Liquidación del Presupuesto del Consejo Consultivo de La Rioja del año 2022.

Concepto	Crédito inicial	Modific.	Definitivo	Obliga-ciones	Pagos	P.P.	Saldo
Capítulo I							
120.00	40.192,00	--	40.192,00	44.664,57	44.664,57	--	-4.472,57
120.05	12.894,00	--	12.894,00	7.258,45	7.258,45	--	5.635,55
120.99	683,00	--	683,00	--	--	--	683,00
121.00	30.435,00	--	30.435,00	29.553,48	29.553,48	--	881,52
121.01	54.923,00	--	54.923,00	47.943,23	47.943,23	--	6.979,77
121.04	2.133,00	--	2.133,00	4.027,58	4.027,58	--	-1.894,58
121.99	1.000,00	--	1.000,00	--	--	--	1.000,00
131.00	9.903,00	--	9.903,00	--	--	--	9.903,00
131.01	11.636,00	--	11.636,00	--	--	--	11.636,00
131.99	699,00	--	699,00	--	--	--	699,00
150.00	--		--	17.040,00	17.040,00		-17.040,00
151.00	26.062,00	--	26.062,00	11.900,00	11.900,00	--	14.162,00
160.00	40.678,00	--	40.678,00	41.543,25	36.427,73	5.115,52	-865,25
162.00	--			1.320,00	1.320,00		-1.320,00
Total Cap.I	**231.238,00**	**--**	**231.238,00**	**205.250,56**	**200.135,04**	**5.115.52**	**25.987,44**

Concepto	Crédito inicial	Modific.	Definitivo	Obliga-ciones	Pagos	P.P.	Saldo
Capítulo II							
212.00	9.500,00	--	9.500,00	4.964,92	4.964,92	--	4.535,08
215.00	--	18.109,61	--	17.898,75	17.898,75		210,86
220.00	8.340,00	--	8.340,00	4.070,45	4.070,45	--	4.269,55
220.01	4.500,00	--	4.500,00	3.853,42	3.853,42	--	646,58
220.02	25.000,00	--	25.000,00	17.036,21	17.036,21	--	7.963,79
221.02	1.800,00	--	1.800,00	1.330,24	1.330,24	--	469,76
221.12	--	1.300,00	1.300,00	1.225,48	1.225,48		74,52
222.00	1.000,00	--	1.000,00	54,62	54,62	--	945,38
222.01	500,00	--	500,00	22,34	22,34	--	477,66
226.06	1.500,00	--	1.500,00	860,00	860,00	--	640,00
226.99	1.500,00	--	1.500,00	1.281,70	1.281,70	--	218,30
227.00	8.975,00	--	8.975,00	8.855,04	8.855,04	--	119,96
227.06	7.560,00	--	7.560,00	6.716,86	6.716,86	--	843,14
227.07	5.695,00	--	5.695,00	--	--	--	5.695,00
23000	2.000,00	--	2.000,00	984,59	984,59	--	1.015,41
23100	1.500,00	--	1.500,00	674,34	674,34	--	825,66
23300	285.600,0 0	-36.688,40	248.911,60	189.645,10	189.645,10	--	59.266,50
Total Cap.II	**364.970,00**	**-17.278,79**	**347.691,21**	**259.474,06**	**259.474,06**	--	**88.217,15**
Capítulo VI							
629	--	12.200,00	12.200,00	12.126,01	12.126,01		73,99
636.00	--	5.078,79	5.078,79	5.078,79	5.078,79	--	--
Total Cap.VI	--	**17.278,79**	**17.278,79**	**17.204,80**	**17.204,80**	--	**73,99**
Suma Total	**596.208,00**	--	**596.208,00**	**481.929,42**	**476.813,90**	**5.115,52**	**114.278,58**

B) Ejecución del Presupuesto de 2022.

El importe ejecutado en 2022 fue de 481.929,42 euros, con lo que la ejecución del presupuesto del Consejo Consultivo en 2022 alcanzó un porcentaje del 80,83%, resultando así un sobrante de 114.278,58 euros, que se reintegró a la Consejería de Hacienda. El siguiente gráfico permite apreciar la evolución presupuestaria anual.



6.5 APROBACIÓN DE LA CUENTA GENERAL DEL CONSEJO CONSULTIVO DE 2021

Por Acuerdo 4/2022, adoptado en la Sesión 4/2022, de 25 de febrero, el Consejo Consultivo de La Rioja aprobó, por unanimidad, la Cuenta General del Consejo Consultivo de La Rioja correspondiente al ejercicio de 2022 y cuyo resumen general es el siguiente:

-Presupuesto 2021 aprobado: .....598.319,00 euros
-Ejecutado 2021: .....429.723,99 euros
-Porcentaje ejecutado:..... 71,82 %

-Saldo final:.....168.595,01 euros
(devuelto a la Consejería de Hacienda y Administración Pública)

En 2022, la asistencia técnica en materia contable y financiera ha sido realizada mediante contrato menor por la empresa *Síntesis Económica Asesores S.L,* de Logroño, como también se recoge en la página del Consejo en internet (*www.ccrioja.es > Información > Transparencia > contractua*l).

Se reproduce parte de los dictámenes de 2022 publicados en la página web. En todos los casos se identifica el número de dictamen, asunto y ponente. Se extractan partes que permiten hacerse una idea del asunto dictaminado y se resalta algún aspecto del asesoramiento emitido. En todos los casos se incluyen las conclusiones emitidas. La reproducción parcial de los dictámenes no es un resumen de los mismos. El texto completo puede consultarse en los índices que ofrece nuestra página web.

-D.1/22: Revisión de oficio, instada por el Ayuntamiento de Alfaro, a través de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, de la modificación verbal del contrato conjunto del proyecto y obras, para la sustitución del césped artificial en el campo de fútbol del polideportivo municipal.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

La JGL, en sesión de 13-10-2021, adoptó el siguiente acuerdo:

"Iniciar el procedimiento de revisión de oficio de las actuaciones consistentes en tolerar o permitir la ejecución material de los trabajos descritos (ejecución de 2 zapatas bajo sendos postes en cada portería de fútbol 8) no contemplados en el Proyecto de LAS OBRAS DE SUSTITUCIÓN DEL CÉSPED ARTIFICIAL EN EL CAMPO DE FÚTBOL DEL POLIDEPORTIVO MUNICIPAL, sin la tramitación y aprobación previa del procedimiento legalmente establecido para la modificación contractual".

Órgano competente para la revisión de oficio:

En relación con el **órgano competente** para acordar la revisión de oficio, genéricamente referido a todas las Administraciones públicas en el art. 106 LPAC´15, tratándose de un Ente local, debe acudirse a la LBRL´85 y a su normativa de desarrollo, de la que resulta que:

-En los Municipios de gran población (definidos en el art. 121 LBRL´85), corresponden al Pleno "*las facultades de revisión de oficio de sus propios actos*" (art. 123.1-letra l LBRL'85), y, al Alcalde, las de los suyos (art. 124.4-letra m LBRL´85).

-Según establece el art. 218 ROF´86, sin perjuicio de las previsiones específicas contenidas en los arts. 65, 67 y 110 LBRL´85, *"los órganos de las Entidades locales podrán revisar sus actos, resoluciones y acuerdos, en los términos y con el alcance que se establece en la legislación del Estado reguladora del procedimiento administrativo común"*.

-El art. 110.1 LBRL´85 atribuye expresamente al Pleno la competencia para la declaración de nulidad de pleno Derecho y la revisión de los actos dictados en vía de gestión tributaria, luego, si esta es la regla especial para este tipo de actos (los de gestión tributaria), parece razonable que sea también la regla general para los

demás, porque expresaría un principio lógico, en función del cual la potestad revisora máxima debe ser ejercida por el órgano plenario de la Corporación.

-Además, cuando se trata de actos anulables (no de actos tributarios, sino de actos administrativos en general), el Alcalde sólo tiene competencia para proponer al Pleno la declaración de lesividad (art. 21.1-letra l LBRL´85), ya que las facultades para declarar la lesividad corresponden exclusivamente al Pleno (art. 22.2-letra k LBRL´85), algo que también establece el art. 107.5 LPAC´15. De ello se desprende que, si el Alcalde no puede lo menos (iniciar la declaración de la lesividad de un acto anulable), difícilmente podrá lo más (iniciar la declaración de la nulidad de un acto nulo).

En base a lo expuesto, compete al Pleno de la Corporación el acuerdo revisor, pero igualmente, a juicio de este Consejo Consultivo, le corresponde la competencia para iniciar el procedimiento y, por tanto, no parece acertada la atribución de la Resolución de inicio de este procedimiento al Alcalde, que efectúa el informe jurídico de 2-06-2021, atendiendo al hecho de que ello viene siendo lo habitual.

El Pleno, por lo demás, tiene también asignada la competencia para el ejercicio de las acciones administrativas (art. 22.2-letra j LBRL´85), expresión próxima al ejercicio de la potestad revisora de oficio de actos nulos.

En cuanto al fondo (se ha prescindido por completo del procedimiento establecido para acordar una modificación contractual, lo que obliga a concluir que dicha modificación está aquejada de nulidad ex art. 47.1 e) LPAC'15.):

El supuesto de modificación no prevista que nos ocupa no plantea, sin embargo, un problema en orden a determinar concurrencia o no de los requisitos legales que permiten realizar tal modificación. Y es que, al margen de que puedan entenderse cumplidos dichos requisitos, el problema es que se ha procedido a realizar la modificación extramuros del procedimiento legal establecido.

En relación a la forma de ese procedimiento, el art. 203 de la LCSP'17 se remite al art. 191, con las particularidades previstas en el art. 207. De modo, pues, que, en esencia, la modificación del contrato requiere: **i)** que se tramite un expediente de modificación contractual; **ii)** que se dé audiencia al redactor del proyecto o de las especificaciones técnicas, si se han realizado por un tercero ajeno; **iii)** que se dé audiencia previa al contratista; **iv)** que el órgano de contratación dicte una resolución formal de modificación del contrato (art. 153), previo informe del servicio jurídico correspondiente (salvo en los casos previstos en los arts. 109 y 195) y, en su caso, del dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la CA respectiva; y **v)** que se publique la modificación en el *perfil del contratante* del Ayuntamiento, al igual que debió ser publicada la adjudicación del contrato mismo (arts. 154.1 LCSP´17).

Sobre la nulidad (Fundamento de Derecho 5):

La LCSP´17 no incluyó un régimen de invalidez específico para las modificaciones que vulneran los arts. 203 y ss., limitándose a regular el régimen de invalidez del contrato (Capítulo IV), por lo que, en la precitada materia (modificación de un contrato administrativo) hemos de acudir a lo dispuesto en el art. 47. 1 e) LPAC´15, a cuyo tenor:

> *"Los actos de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho en los casos siguientes: … e) los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados"*.

En este sentido, el DCE 454/1996, de 8 de febrero, ya vino a recordar que *"la modificación de los contratos está sujeta a unas solemnidades en su aprobación que se constituyen como esenciales, de tal forma que, para llegar a la novación contractual y a la ejecución de las obras objeto del proyecto modificado, primero, y de la novación, después, hay que seguir, por sus trámites y en su orden, el procedimiento legalmente establecido"*.

De otra parte, con arreglo al art. 42 LCSP´17, los efectos de la nulidad del contrato o, como en el caso que nos atañe, de la nulidad de su modificación son los siguientes:

> *"Artículo 42. Efectos de la declaración de nulidad y efectos en supuestos de anulabilidad*
>
> *1. La declaración de nulidad de los actos preparatorios del contrato o de la adjudicación, cuando sea firme, llevará en todo caso consigo la del mismo contrato, que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuese posible, se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido".*

Como puede verse, la regla jurídica que late en el art. 42.1 LCSP´17 es la misma que anima, en el ámbito de la contratación civil, los arts. 1.303 y 1.307 Cc.

En efecto, la declaración de ser nulo un contrato sinalagmático obliga a deshacer el intercambio de prestaciones que tuvo lugar entre las partes por virtud de ese contrato; debiendo, cada una de ellas, o bien devolver a la otra lo que de ella recibió, o bien, si tal devolución *in natura* fuese imposible, entregarle el valor económico de aquella prestación recibida ya de forma irrestituible.

En ese segundo supuesto, la entrega del valor económico de la prestación percibida opera como un mecanismo para evitar que una de las partes se vea beneficiada, a costa de la otra, por un enriquecimiento injusto, debiendo señalarse que la *prohibición del enriquecimiento injusto* es un principio general del Derecho, (también del Derecho Administrativo), cuya operatividad ha sido proclamada por la jurisprudencia en las más diversas instituciones (especialmente en los contratos y la responsabilidad patrimonial). Así, por todas, puede citarse la STS 1ª de 15-12-1981, cuya doctrina es asumida también en las SSTS, 4ª, de 13-03-2014 y 17-07-2007; y en las SSTS, 3ª, 22-05-2000, 13-02-2002 y 04-02-2009.

Pero, obsérvese bien que, en supuestos como el que nos atañe, como ha reiterado este Consejo (por todos, D.3/20), la obligación de que el Ayuntamiento indemnice a la

empresa constructora con una cantidad económica no deriva de un principio general del Derecho (la *interdicción del enriquecimiento injusto*), sino de una fuente normativa prevalente *ex* art. 1.1. Cc, como es un precepto del ordenamiento jurídico positivo, el precitado art. 42.1 LCSP´17.

Una vez sea fijada esa indemnización, la cantidad de dinero correspondiente no tendrá la condición de *precio de un contrato*, sino que obedecerá a un concepto bien distinto, de naturaleza indemnizatoria o resarcitoria: el de *equivalente económico de una prestación* que, debiendo ser restituida precisamente por la nulidad de aquel contrato, no puede serlo *in natura*.

Por ello, al fijar esa indemnización, la Administración local estará ejerciendo una competencia administrativa específica -la de liquidar un contrato nulo-, que está prevista por el art. 42 LCSP´17, y que, según la configura ese precepto, es accesoria o complementaria a la potestad para revisar de oficio los actos administrativos dictados en materia contractual, debiendo ponerse en juego cuando tal revisión entrañe la declaración de nulidad del contrato mismo.

Desde una óptica presupuestaria, ese acuerdo municipal entrañará, dentro de las fases del procedimiento de ejecución del presupuesto de gastos, un acto autónomo de "*reconocimiento o liquidación de la obligación"* (art. 184.1-d) LHL'04 (Ley de Haciendas locales, texto refundido aprobado por RDLeg. 2/2004, de 5 de marzo), en relación con los arts. 73.1.c) y 73.4 LGP´03 (Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General presupuestaria), así como con los arts. 65.1.c) y 65.4 LHR´13 (Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda de La Rioja).

Y sobre su alcance:

Sea como fuere, como hemos ya expuesto, a juicio de este Consejo debe aquí aplicarse el precitado art. 42.1 LCSP´17 y, en consecuencia, determinar el *valor real* de la obra, del que no cabe excluir el coste de los gatos generales y el beneficio industrial fijados en el contrato (131 RCAP´01 y 101.2 LCSP´17).

A la postre, dicha exclusión supondría que a la Administración le sería económicamente más beneficioso prescindir del procedimiento de modificación contractual para realizar obras no previstas.

Dedica un fundamento a la imposición de penalidades (Fundamento de Derecho 6) y concluye:

Conclusiones

Primera

Procede la revisión de oficio de la modificación verbal o tácita del contrato conjunto del proyecto y obras, para la sustitución del césped artificial en el campo de

fútbol del polideportivo municipal de Alfaro y, por conexión, las dos Resoluciones de la Alcaldía de 13-10-2021 de imposición de penalidades.

Los efectos de esa revisión deberán ser los descritos en los F. Jcos. Quinto (apartado 2º) y Sexto de este dictamen.

Segunda

La Resolución por la que se acuerde la citada revisión de oficio deberá adoptarse por el Pleno del Ayuntamiento de Alfaro.

-D.2/22: Responsabilidad patrimonial promovido por Dª R.M.M.C. y 5 más, solicitando una indemnización total de 115.890,22 euros por el fallecimiento de Dª T.C.A. a consecuencia de la asistencia sanitaria prestada en el Servicio de Urgencias del Hospital San Pedro.

Ponente D. Joaquín Espert Pérez-Caballero.

Antecedentes del Asunto

"La paciente, doña T.C. (91 años) falleció el 11 de mayo de 2020 durante su ingreso en el Hospital San Pedro de Logroño debido a una obstrucción del flujo sanguíneo intestinal. El día 9 de mayo había sido asistida en el Servicio de Urgencias de dicho hospital permaneciendo en el mismo unas 3 horas en las que según sus familiares no se le practicó prueba diagnóstica alguna y tampoco un análisis de sangre que hubiera reflejado la dolencia causante de su posterior fallecimiento. Ese día fue encontrada por la mañana por su hija con signos de haber sufrido una caída y haber permanecido durante varias horas sin poder incorporarse y sin haber podido acostarse esa noche en su cama; con signos de aturdimiento, en postura física forzada y heridas en ambas rodillas de haber tratado de incorporarse. Refería dolor abdominal. La hija llamó al 112, siendo derivada al 061 donde fue atendida un médico, que decidió movilizar a un médico a domicilio, quien, a su vez, tras la oportuna exploración, solicitó el desplazamiento de la paciente a urgencias en una ambulancia.

Se expone en la reclamación que la paciente hasta ese momento gozaba de buen estado de salud a pesar de su avanzada edad y era totalmente independiente.

A su ingreso en el hospital la paciente no estuvo acompañada debido a las medidas adoptadas por el Covid, permaneciendo los familiares fuera del hospital. Éstos fueron avisados telefónicamente unas horas más tarde de que se iba a dar el alta a la paciente y que se encontraba bien, derivándola a su centro de salud para curas de las heridas que presentaba en las rodillas. A su llagada de nuevo al domicilio los familiares observaron que a la paciente no le habían colocado una vía, presentando únicamente un pinchazo que arguyen debe ser para descartar el Covid. Además, la paciente se encontraba totalmente deshidratada con descamación en la zona abdominal. También refirió a sus hijas que no le habían dado comida y bebida durante su estancia en urgencias y que persistía su dolor abdominal.

Al día siguiente, 10 de mayo de 2020, el estado de salud de la Sra. C. empeoró, necesitando ayuda para incorporarse de la cama Las hijas contactaron de nuevo con el 112, siendo trasladada la paciente de nuevo al hospital donde quedó ingresada A las dos horas de su Ingreso la familia fue informada del inminente fallecimiento de la paciente por fallo multiorgánico. La paciente permaneció ingresada en planta desde esa misma tarde, falleciendo finalmente en la madrugada del 11 de mayo".

Fundamento de Derecho 3

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente caso

No planteándose cuestión sobre el derecho de la paciente, o de sus familiares, a la información, habremos de analizar la actuación de los servicios públicos sanitarios a la luz del otro de los indicados parámetros, el de si tal actuación se ha ajustado o no a una correcta praxis profesional.

En síntesis, consideran los reclamantes infracción de la *lex artis ad hoc:* la falta de transmisión de la información, en forma correcta, entre los sucesivos profesionales que trataron a la paciente; la no elaboración correctamente de la historia de lo sucedido en el Servicio de Urgencias, pues no se permitió la entrada a la familia y, en ese momento, la paciente, aunque consciente, no era fuente idónea dado su estado y su edad; no reflejarse el dolor abdominal que refería ni realizarse ninguna analítica en la primera atención en Urgencias, prueba que debiera haberse acordado tan solo por el hecho de que se había caído por causa desconocida. Cuando se realiza la analítica a las 20 horas del día 10 de mayo de 2020 (segundo ingreso), la obstrucción intestinal era ya intratable.

En definitiva, todas las actuaciones médicas que merecen la crítica de los familiares de la paciente están vinculadas a la primera atención en el Servicio de Urgencias, la del día 9 de mayo de 2020. En la segunda atención, el día siguiente, la sintomatología ya hizo sospechar una entidad grave, por lo que solicitaron diversas pruebas diagnósticas que, finalmente, condujeron al diagnóstico de la isquemia intestinal que, en una paciente de 91 años, tiene un pronóstico ominoso y que, aun con un diagnóstico muy temprano, no hubiera sido subsidiaria de tratamiento curativo, puesto que el tratamiento operatorio de esta entidad clínica tiene un riesgo prohibitivo.

Falta de prueba de parte:

Aun cuando pudiera considerarse el informe de la profesional que intervino en la atención a la paciente como de parte, por ser su actuación la puesta en tela de juicio, frente a su contenido no se aporta prueba alguna que desvirtúe su contenido, ni se apoyan los argumentos de la reclamación en doctrina científica o literatura médica.

Falta de compañía por protocolos COVID:

Respecto a que la paciente estuviera sola, sin compañía de sus familiares, teniendo en cuenta el contexto de coincidir con la primera ola pandémica, encontrándonos ante una paciente sin deterioro cognitivo y buen nivel de consciencia, no existía razón alguna para saltarse los protocolos de Salud Pública.

Conclusión

Procede desestimar la reclamación planteada por Dª R.M.M.C. y cinco más por el fallecimiento de Dª T.C.A. al no haber acreditado la concurrencia de criterio positivo

alguno de imputación de responsabilidad a la Administración sanitaria, toda vez que la actuación de sus profesionales se ajustó a la *lex artis ad hoc.*

-D.3/22: Responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria formulada por Dª M.N.P.C, por los daños y perjuicios que entiende causados por un desprendimiento de retina en el ojo izquierdo; y que valora en la cantidad de 99.052,26 euros.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Fundamento de Derecho 3

2. Nos centraremos, por tanto, en el análisis de la actuación de los Servicios sanitarios para decidir sobre su adecuación a los postulados de la *lex artis ad hoc.*

A) Según el escrito de reclamación, se imputa una actuación asistencial incorrecta al Hospital Fundación de Calahorra (HFC) en base a que, el día 18 de abril de 2019, la reclamante, empezó a sentir una ligera molestia en el ojo izquierdo que desencadenó en la visión de una mancha negra en dicho ojo. Ante la persistencia decidió acudir al día siguiente al servicio de Urgencias Fundación Hospital Calahorra.

Tras explicar la situación y con la realización únicamente de una exploración del parpado libre, se apreció "punto negro en borde libre del parpado, se realiza limpieza con punta de flecha y retirada parcial con aguja con restos de difícil extracción", lo cual relacionó con el reciente uso de un nuevo delineador de ojos.

El diagnóstico que se emitió fue "*Extracción de cuerpo extraño corneal. Retirada parcial de cuerpo extraño palpebral inf*". Tras la retirada del cuerpo ella continuaba viendo una mancha negra, y, sin embargo, fue tenido en cuenta por el facultativo, que procedió a dar el alta, sin darle mayor importancia.

Llama la atención que a pesar de que desde un principio lo que alega Dª M.N. es la visión de una mancha negra que persiste, no se realice ninguna prueba complementaria ni se derive en ese momento a un oftalmólogo u hospital que contase con médico especializado para la correcta elaboración del diagnóstico.

La paciente decía ver un punto negro en la parte inferior del parpado que se modificaba con los movimientos palpebrales, esto puede identificarse con las llamadas moscas volantes, que son opacidades que se mueven a través del campo visual y no corresponde a objetos externos.

Hay que tener en cuenta que el hecho de ver negro en un ojo podría significar un problema de retina, como un desprendimiento, o incluso un derrame.

Ante esta situación, un examen de fondo de ojos, llamado técnicamente oftalmoscopia, es una prueba sencilla e indolora que permite detectar alteraciones de

la retina y del nervio óptico y diagnosticar, entre otros trastornos, el desprendimiento de retina.

Por otro lado, existía un factor de riesgo. La paciente reclamante padecía de rinoconjuntivitis alérgica.

B) El relato podría llevarnos, en principio, a pensar que ha existido una actuación no demasiado ágil ni correcta por parte de los Facultativos del HFC. Sin embargo, no se aporta pericia alguna que avale los razonamientos y conclusiones del escrito de reclamación.

C) Independientemente de que la relación de causalidad, por sí sola, no determina la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria; no sólo es preciso que el daño causado sea consecuencia de la actuación del profesional sanitario, sino que, además, es preciso que tal actuación contravenga los postulados de la *lex artis ad hoc*, infracción cuya prueba corresponde al que la alega, salvo que concurra alguna circunstancia que conlleve la inversión de la carga de la prueba, como sería la del daño desproporcionado. Pero, como veremos más adelante, no es éste el caso.

No existe, por tanto, prueba alguna que nos permita obviar los informes obrantes en el expediente que rechazan la existencia de cualquier clase de mala praxis. En concreto los de la Inspección médica y el aportado por la aseguradora, cuyas conclusiones han sido reproducidas en este dictamen, remitiéndonos a su contenido.

D) Cierto es que en el informe de la Inspección se menciona que una de los factores de riesgo para el desprendimiento de retina es el hecho de padecer el paciente, miopía como ocurre en este caso, pero de dicho factor de riesgo nada se menciona en el escrito de reclamación que sin embargo si considera como factor de riesgo la rinoconjuntivitis alérgica que se dice padecía la reclamante, circunstancia que el mismo informe de inspección descarta expresamente.

(…)

Conclusión

Procede desestimar la reclamación planteada, al no haberse acreditado la concurrencia de criterio positivo alguno de imputación de responsabilidad a la Administración sanitaria.

-D.4/22: Consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre Proposición de Ley de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derechos de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 2.3-B):

Pues bien, podemos adelantar ya que, con carácter general, la CAR ostenta competencias suficientes para la aprobación de una ley como la que se pretende.

En virtud de lo dispuesto en los apartados 30, 31 y 32 del artículo 8 del EAR'99, tiene competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales atendiendo a todos y cada uno de los aspectos que –innecesariamente– se individualizan y concretan en tales normas estatutarias; y ello incluye, en definitiva, la materia a que se refiere la norma proyectada, en cuanto se refiere a un grupo social necesitado de especial protección.

La competencia de la CAR en materia de asistencia y servicios sociales es así el título competencial sustantivo o nuclear que ampara la aprobación de la norma que examinamos. Pero su contenido tiene un claro tenor transversal y, en este sentido, incluye actuaciones y medidas de muy diverso espectro material: educación, atención sanitaria, deportes, investigación…, a fin de lograr su objetivo de reconocer la identidad de género libremente determinada y actuar frente a la discriminación de estos colectivos.

De modo, pues, que las competencias sectoriales estatutarias de la CAR convergen y fundamentan asimismo la cobertura competencial de la CAR para adoptar la pretendida política transversal e integral. Cabe así citar su competencia exclusiva en materia de "*organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*" (art. 8. Uno.1), "*cultura*" (art. 8. Uno.23), "*investigación científica y técnica*" (art. 8.Uno.24); "*promoción del deporte*" y "*adecuada utilización del ocio*" (art. 8.Uno.27), y las que ostenta para el desarrollo legislativo y ejecución en el ámbito educativo (art. 10) y sanitario (art. 9.5).

El propio TC se ha referido al hecho de que "*La delimitación entre la materia política de género y otras materias puede resultar compleja dado el carácter transversal e intersectorial de la política de género que afecta a todos los órdenes de la vida*", de suerte que las medidas que puede adoptar a estos efectos una CA "*vienen respaldadas, con carácter general, por el título competencial correspondiente a la materia regulada*". En suma, "*El legislador autonómico —concluye el TC— puede dictar medidas relativas al título competencial de políticas de género en caso de que afecten a sectores sobre los que tenga competencia*" (STC 159/2016, FJ 2).

Por lo demás, resulta evidente que la consecución del objetivo perseguido por la Proposición se potencia o puede adquirir un mayor impulso a través de una regulación unitaria e integral; en definitiva, de una ley transversal.

Con todo, esta técnica normativa obliga a tener especialmente presentes las normativas sectoriales vigentes (o, incluso en tramitación: Proyecto de Ley contra la violencia de género; Proyecto de Ley de juventud; o Proyecto de Ley de familias monoparenteales) y, en su caso, proceder a realizar las oportunas y coherentes referencias/modificaciones en las mismas, a fin de evitar eventuales conflictos

normativos en su fase de aplicación y una merma del grado de certeza y seguridad jurídica.

Observación particular Fundamento de Derecho 2.4

(…) Aun cuando no existe una reserva competencial a favor de Estado en la materia específica que aborda la norma examinada, no es necesario insistir en el hecho de que el art. 149.1 de la CE reserva al Estado diversos títulos competenciales que le habilitan para intervenir, incidir o condicionar esta materia. El propio TC, subraya, en este sentido, que "*si existe un título específico que atribuye al Estado o a la Comunidad Autónoma competencia sobre una determinada materia la competencia sobre política de género pasa a un segundo plano pues, de lo contrario, quedaría desbordado el ámbito y sentido de este título competencial que no puede operar como un título capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento*" (STC 159/2016, FJ 2).

Debe así tenerse especialmente presente que, en primer lugar, el Estado es competente para establecer, *ex* art. 149.1.1ª CE, las *condiciones básicas* que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales; y, en segundo lugar, que es al Estado central al que corresponden competencias sectoriales exclusivas o básicas que condicionan el ámbito que puede ser regulado por la Proposición de Ley que nos ocupa. Así, entre las exclusivas, cabe citar las materias de "*Administración de Justicia*", "*legislación laboral*" o "*legislación civil*" (art. 149.1. 5ª, 7ª, 8ª CE); y, entre las básicas, no hay que olvidar las referidas a la "*sanidad*", el "*régimen jurídico de las Administraciones públicas*", los "*medios de comunicación*" o el desarrollo de la *educación* (art. 149.1. 16ª, 18ª, 27ª y 30ª CE).

De hecho, en este mismo sentido, cabe recalcar que el Anteproyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI, aprobado en junio de 2021 por el Consejo de Ministros, dispone que la Ley se dicta al amparo de las competencias exclusivas atribuidas al Estado por los títulos competenciales recogidos en los artículos 149.1.1ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 16ª, 18ª y 27ª de la CE.

Ahora bien, en relación con las "*condiciones básicas*" —al margen de los efectos que la aprobación final de la citada Ley estatal pudiera tener en la legislación autonómica— conviene aclarar que la competencia estatal para dictar éstas, no impide la regulación autonómica; y "*no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma*" (por todas, STC 37/1987, FJ 9).

Tal y como también ha repetido el TC no estamos ante un supuesto de bases estatales-desarrollo autonómico en materia de derechos y libertades constitucionales, sino ante "*el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad […] En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales,*

dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias" (STC 61/1997, FJ 7).

Se trata pues, en definitiva, de una habilitación al Estado para intervenir, en la estricta medida que lo requiera la consecución de esa igualdad sustancial, y, por ende, condicionar, desplazar o coartar el ejercicio de competencias autonómicas, en tanto dicho ejercicio debe respetar las condiciones básicas establecidas (SSTC 173/1998, FJ9; 27/2017, FJ 5; o 65/2020, FJ 7). Pero, en ausencia de éstas —como ocurre en este caso— , el ejercicio de las competencias autonómicas no puede ser confrontado en abstracto con este título competencial estatal.

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto de la Proposición de Ley sometida a nuestro dictamen, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el apartado 4, del Fundamento Jurídico Segundo.

Segunda

La Proposición de Ley es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el apartado 2, del Fundamento jurídico Cuarto.

-D.5/22: Consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el Proyecto de la Ley reguladora del juego y las apuestas de La Rioja y de la prevención del juego problemático y patológico.

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Fundamento de Derecho 5.2-I)

1. El **art. 25.5 PL** señala que "*el silencio administrativo en los procedimientos para la autorización de apertura y funcionamiento de establecimientos de juego tendrá carácter desestimatorio"*, pero ni ese artículo del PL, ni ningún otro, determinan qué sentido tendrá el silencio en otros procedimientos autorizatorios piénsese, por ejemplo, en los encaminados al otorgamiento de las autorizaciones para la instalación de máquinas de juego (art. 41 PL) o de las autorizaciones a que alude el art. 44.1 PL.

Por ello, de mantenerse el art. 25.5 PL con su actual tenor, en los procedimientos autorizatorios no incluidos expresamente en el supuesto de hecho del art. 25.5 PL, el silencio tendría efectos estimatorios.

Esto, en principio, no sería contrario al art. 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC´15), precepto del Derecho Nacional que (en línea con la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior) establece la regla general del silencio positivo, sin perjuicio de las excepciones previstas por el propio art. 24.1 LPAC´15.

2. Sucede, sin embargo, que el tenor del art. 25.5 PL, y los efectos que se seguirían de los limitados términos con que se describe su ámbito de aplicación ("*procedimientos para la autorización de apertura y funcionamiento de establecimientos*"), no parecen responder a la intención de la Comisión Parlamentaria redactora del texto legislativo que ahora analizamos. Bien al contrario, la parte expositiva del PL razona que:

> *"La actividad de juego tiene unas características intrínsecas que hacen necesaria una regulación por parte de la Administración que dé seguridad a los participantes. Se trata de garantizar la protección de los menores de edad y de otras personas que lo necesiten por motivos de salud, además de velar por el orden público evitando el fraude.*
>
> ***Todas estas cuestiones son razón suficiente para justificar** el régimen de autorización previa en materia de actividades de juego y apuestas, así como las actuaciones de inspección y control previstas en la ley y **el sentido desestimatorio del silencio administrativo en los procedimientos".***

Volviendo al art. 24.1 LPAC´15, su párrafo primero *in fine* dispone que *"cuando el procedimiento tenga por objeto el acceso a actividades o su ejercicio, la ley que disponga el carácter desestimatorio del silencio deberá fundarse en la concurrencia de razones imperiosas de interés general"*. Y la propia Directiva 2006/123 (art. 2.2.h) excluye de su ámbito de aplicación "*las actividades de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas".*

Pues bien, a todas luces, lo que la Exposición de Motivos transcrita está poniendo de relieve son las "*razones imperiosas de interés general"* que justifican la opción de política legislativa asumida, en el marco del art. 24.1 LPAC´15, por el Proyecto de Ley. A saber: "*el sentido desestimatorio del silencio administrativo en los procedimientos"*.

3. Estas mismas justificaciones han aducido, y a estos mismos efectos, las legislaciones autonómicas más recientes, que, por un lado, han atribuido un sentido desestimatorio general a todos los procedimientos autorizatorios en materia de juego (véanse, por ejemplo, los arts. 24.2 LJCV y 13.5 LJCM), y, por otro, han fundado esa decisión legislativa en las razones de interés general ínsitas en la especial naturaleza de la actividad de juego y en la necesidad de fortalecer el control administrativo sobre ella. Resulta ilustrativa al respecto la Exposición de Motivos de la LJCM:

> *"En materia de títulos habilitantes, el silencio administrativo de las autorizaciones ha pasado a ser negativo en la presente ley. La conveniencia de que no puedan entenderse legalizadas actividades o locales de juego sin la expresa conformidad administrativa es una exigencia inherente a las políticas de juego responsable y constituye en sí misma una razón imperiosa de interés general, como lo prueba asimismo el hecho de que el propio artículo 2.2 h) de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, considera actividades expresamente excluidas de su aplicación* «las actividades

de juego por dinero que impliquen apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidas las loterías, juego en los casinos y las apuestas»".

4. En definitiva, si, como parece evidente, pretende atribuirse sentido desestimatorio al silencio en todos los procedimientos autorizatorios que se tramiten sobre juego, la redacción del art. 25.5 PL deberá ser modificada con el fin de que su tenor se corresponda de modo inequívoco con esa intención del legislador.

Fundamento de Derecho 5.2-T)

1. El art. 68.2 PL dispone que *"la APCAR hará públicas en el Portal de Transparencia las sanciones, las graves y muy graves, interpuestas contra salones de juegos y apuestas cuando se produzcan, siempre de acuerdo con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, así como la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja".*

En nuestro Derecho son numerosas las disposiciones legislativas que ordenan dar publicidad a la imposición de ciertas sanciones administrativas. Así puede citarse, a título de ejemplo, el art. 61.5 de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo, precepto sobre el que la Sala 3ª del Tribunal Supremo (Auto de 2-10-2015, Rec. Nº 1003/2015) ha razonado que *"la decisión legislativa contenida"* en él *"corrobora que existe un indudable interés público en la citada publicación (…)".*

Por tanto, en principio, nada puede objetarse a que, con los límites ya indicados por el proyectado art. 68.2 PL, se dé publicidad a las resoluciones sancionadoras a las que ese precepto se refiere, si bien sí debería matizarse que ello sucederá cuando las resoluciones sancionadoras ya sean firmes, tal como establecen, por ejemplo, el citado art. 61.5 de la Ley 10/2010 ("*una vez sea firme en vía administrativa"*) o, en el propio ámbito regulatorio del juego, el art. 46 de la Ley 2/2000, de 28 de junio, del Juego de la Comunidad Autónoma de Aragón, que dispone que la sanción será publicada *"una vez adquirida firmeza"*.

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen, sin perjuicio de las limitaciones señaladas en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen.

Segunda

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos del mismo y, en particular, sobre los arts. 24 y 29, 34, 39.2, 48, 66 y la Disposición Transitoria Segunda.

-D.6/22: Revisión de oficio, instada por el Ayuntamiento de Alfaro, a través de la Consejería de servicios Sociales y Gobernanza Pública, del Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, en su sesión celebrada con fecha 14 de septiembre de 2016, para el servicio de "*Asistencia Técnica para revisar la catalogación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Alfaro*", con la empresa R.V.

Ponente D. Joaquín Espert Pérez-Caballero.

Antecedentes del Asunto

1. Mediante Acuerdo adoptado por la Junta de Gobierno Local, en su sesión celebrada con fecha 14 de septiembre de 2016, se aprobó la celebración de un contrato menor para el servicio de "Asistencia Técnica para revisar la catalogación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Alfaro" con la empresa R.V., S.L., por importe de 12.057,65 euros (base: 9.965,00 euros + 21% IVA: 2.092,65 euros). Dicho Acuerdo fue notificado con fecha 21 de septiembre de 2016.

(…)

4. Con fecha 21 de julio de 2021 se emitió Informe por la Técnico de Asesoría Jurídica poniendo de manifiesto que, por diferentes avatares, se ha prolongado en el tiempo la entrega del trabajo, perdiendo por ello el contrato su carácter preceptivo de anualidad. Los trabajos, señala el Informe, no pueden considerarse amparados por el contrato menor original.

Fundamento de Derecho 3

Y, según el apartado e) de dicho artículo 47.1, son nulos de pleno derecho ***"los actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido".***

Los contratos menores permiten simplificar el procedimiento de adjudicación (sólo se exige la aprobación del gasto y la incorporación al mismo de la factura correspondiente) y, con ellos, se trata de satisfacer de una manera rápida determinadas necesidades, dada su escasa cuantía, 50.000 € en el caso de los contratos de obras y 18.000 € cuando se trate de otros contratos (art. 138.3 TRLCSP´11) y su duración temporal. En efecto, en cuanto a ésta, el artículo 23.3 de la repetida Ley, ***"no podrán tener una duración superior a un año, ni ser objeto de prórroga".***

A nuestro juicio, es evidente que, si ya en el momento de adjudicarse el contrato, se previó que este tuviera una duración superior a un año, el acto de adjudicación del contrato de servicios objeto de este expediente, sería nulo de pleno Derecho pues, como acertadamente razona la Asesoría Jurídica, la duración del contrato por plazo superior a un año impide calificarlo como contrato menor y tramitar el expediente de contratación y el procedimiento de adjudicación como si lo fuera; motivo por el cual, en su celebración, se prescindieron de los trámites esenciales, incurriendo en causa de nulidad, por ausencia del procedimiento legalmente establecido.

Fundamento de Derecho 4

Consecuencias de la nulidad del acto de adjudicación del contrato de servicios

1. La invalidez del acto de adjudicación contractual se comunica automáticamente al contrato mismo. Ciertamente, el *acto administrativo de adjudicación* y el *contrato administrativo* son actos jurídicos diferentes. Mientras que el acto administrativo adjudicatorio es *unilateral*, y a través de él se manifiesta la voluntad exclusiva de la Administración (órgano de contratación); el *contrato administrativo* es un *vínculo jurídico bilateral* que se perfecciona, en los contratos menores, como consecuencia de un *acuerdo de voluntades* entre la Administración contratante y el contratista (cfr. arts. 37, 118 y 153.2 LCSP´17 y 1261.1º y 1262 Cc).

Ahora bien, el hecho de que el *acto de adjudicación* y el *contrato administrativo* sean realidades jurídicas distintas no impide que los vicios que aquejen al *acto de adjudicación* se comuniquen al *contrato* mismo, ya que la declaración de voluntad contractual de la Administración sólo será válida en tanto en cuanto lo sean los actos de preparación y adjudicación del contrato, que sirven de presupuesto a aquella declaración de voluntad

Esto dicho, si, en el caso que nos ocupa, el acto de adjudicación del contrato es nulo de pleno Derecho, la consecuencia es la propia nulidad del vínculo contractual que el Ayuntamiento y la mercantil pretendieron establecer pues, con arreglo al art. 35.1 del TRLCSP´11, la declaración de nulidad de la adjudicación del contrato conllevará en todo caso la del contrato que entrará en fase de liquidación, debiendo restituirse las partes recíprocamente las cosas que hubiesen recibido en virtud del mismo y, si esto no fuere posible, se devolverá su valor. La parte que resulte culpable deberá indemnizar a la contraria de los daños y perjuicios que haya sufrido.

(…)

En fin, si es cierto que puede sostenerse *a priori* que el valor económico de la prestación no ha de incluir el beneficio industrial del contratista, también debe repararse en que el tercero ha incurrido en un claro coste de oportunidad pues, al haber realizados servicios para la Administración, no ha podido prestar esos servicios a otros sujetos. De este modo, detraer ese beneficio industrial (cuya cuantía o importe ignora este Consejo) entrañaría, en este caso, un empobrecimiento injustificado para él, y un correlativo enriquecimiento para la Administración.

Conclusiones

Primera

La adjudicación del contrato menor para revisar la catalogación de los puestos de trabajo del Ayuntamiento de Alfaro, por Acuerdo de la JGL de 14 de septiembre de 2016, devino nula de pleno derecho al exceder la prestación de los servicios contratados del plazo máximo de un año, nulidad que acarrea también la del contrato mismo.

Segunda

La consecuencia de dicha nulidad será la liquidación del contrato y la restitución recíproca de las prestaciones, lo que ha de suponer el reconocimiento y abono por el Ayuntamiento a la contratista del importe de la factura presentada.

-D.7/22: Anteproyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Administración general de la CAR.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Fundamento de Derecho 1

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del Consejo Consultivo, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: *"c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas";* y de igual modo lo expresa el artículo 12.c) de su Reglamento aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

El presente Anteproyecto de Decreto se dicta en desarrollo de lo establecido en la Ley 3/2014, de 11 de septiembre de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (LTR) en cuyo Título II, Capítulo II regula el derecho de acceso a la información pública, de donde se desprende la preceptividad del presente dictamen.

En este caso concurre un motivo adicional para calificar como preceptivo este dictamen. El art. 11.b) de nuestra Ley reguladora dispone que el Consejo "*deberá ser consultado"* sobre los *"proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que sea su rango, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Consultivo".* A su vez, el art. 2.1.a) LTR incluye en su ámbito de aplicación al Consejo Consultivo de La Rioja.

El reglamento proyectado se dictará en desarrollo de la LTR y algunas de sus disposiciones (el art. 16), habrían de resultar aplicables al Consejo Consultivo. Por ello, en la medida en que el proyecto de Decreto afecta al funcionamiento del Consejo Consultivo, debemos pronunciarnos preceptivamente sobre él.

Conclusión:

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango

normativo y, en su contenido, es ajustada a Derecho con las precisiones contenidas en este dictamen.

-D.8/22: Anteproyecto de Decreto por el que se crea el Área Territorial de Prestación Conjunta en La Rioja Alta.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Fundamento de Derecho 2.3

(…) Respecto del estudio económico del Proyecto de Decreto, exigido por el art. 34.3 de la referida Ley, como ya hemos tenido ocasión de reiterar en diversos dictámenes, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los proyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos, en suma, programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja (D. 5/14).

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, a cuyo tenor "las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo"; añadiendo el art. 40.2 que: *"con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación".*

Pues bien, en cuanto a los efectos económicos que habrían de seguirse de la aprobación de la norma en tramitación, la Memoria inicial razona que de la aplicación de la norma "*no deriva gasto alguno para la Comunidad Autónoma, no siendo necesario realizar estudio económico"* pues su objeto es la creación de un ATPC "*entendida como un territorio en el que los taxistas de las localidades comprendidas dentro de dicho territorio podrán circular como si de su propio municipio se tratase".*

Aunque sin duda, la apreciación resulta razonable, debemos recordar que la creación de un ATPC va a suponer para la Comunidad Autónoma la obligación de tramitar los procedimientos administrativos encaminados al otorgamiento de las

autorizaciones habilitantes para realizar los servicios en la nueva ATPC (art. 27.3 Ley 8/2005); y también va a entrañar la realización de las correspondientes actividades de inspección del correcto cumplimiento de la normativa en materia de transportes (art. 4 del anteproyecto).

Cuestiones sobre la que se llama la atención con el fin de que la Consejería tramitadora analice si, en su caso, la necesidad de acometer esas nuevas funciones hace previsible, o no, el incremento de los recursos humanos y materiales disponibles en los correspondientes servicios y unidades de la Consejería.

A los mismos efectos, se indica, igualmente, que la Administración autonómica habrá de expedir, para su entrega a los titulares de las nuevas autorizaciones, el correspondiente signo distintivo oficial (art. 2.2 del anteproyecto), sin que en el expediente se contengan datos relativos al posible coste que para la Comunidad Autónoma pueda entrañar la adquisición o fabricación de esos signos.

Si, a la vista de ese análisis, el Centro directivo tramitador del anteproyecto considerase que el estudio económico contenido en la memoria de 8 de septiembre de 2021 ha de modificarse, pues la entrada en vigor del Decreto sí podría acarrear costes u obligaciones de contenido económico, debería solicitarse el preceptivo informe de la OCP y acordarse la oportuna retroacción de las actuaciones, pues, como hemos razonado ya en otros dictámenes (D.15/14, por todos), desde una óptica cronológica, el "estudio económico" (art. 34.3) ha de preceder en el tiempo a la declaración de quedar formado el expediente (art. 35.1). El espíritu que subyace a esta ordenación temporal del procedimiento radica en la necesidad de que el estudio económico pueda ser conocido y valorado, tanto en el trámite de información pública y audiencia corporativa, en su caso, como por los órganos de asesoramiento e informe preceptivos.

Fundamento de Derecho 4-B)

El Decreto carece también de una regulación del procedimiento administrativo a través del cual debe acordarse la extinción de las autorizaciones conferidas al amparo del art. 27.3 de la Ley 8/2005. Por los mismos motivos antes apuntados, este Consejo Consultivo sugiere la conveniencia de subsanar esa omisión.

Al respecto, nos permitimos recordar que las causas que habrían de dar lugar a la extinción de las autorizaciones son, en definitiva, las establecidas por el art. 38.1 en relación con el art. 40 de la Ley 8/2005. Conforme al art. 40:

> *"el incumplimiento reiterado o de manifiesta gravedad de las condiciones esenciales de las concesiones, autorizaciones o licencias administrativas podrá dar lugar a la caducidad de la concesión o a la revocación de la autorización o licencia"*.

A su vez, se consideran condiciones esenciales de las autorizaciones, en todo caso (art. 38.1) "*aquellos aspectos que configuren la naturaleza del servicio o actividad de que se trate y delimiten su ámbito, así como el mantenimiento de los requisitos exigidos para su otorgamiento y realización"*.

En el concreto caso de las autorizaciones contempladas por el art. 27.3 de la Ley, y dado que el texto en tramitación exige fundamentalmente dos requisitos cumulativos para su otorgamiento y mantenimiento (la titularidad y vigencia de una licencia municipal de auto-taxi; y la de una autorización de transporte interurbano), va de suyo que la extinción de cualquiera de ellas, o de las dos, deberá comportar automáticamente la de la autorización autonómica para prestar servicios en la nueva ATPC.

En la aplicación práctica de la norma, resultará por tanto de interés directo para la CAR tener un conocimiento inmediato de las circunstancias que afecten a ambas autorizaciones previas.

Por ello, este Consejo se permite sugerir a la Consejería consultante, que, sin perjuicio de las funciones propias de la Inspección de Transportes (art. 34 de la Ley 8/2005); y de las obligaciones de comunicación que pesan sobre el propio interesado (cfr, arts. 18.1 y 69.1 LPCAP); establezca -en obsequio a los principios de coordinación y cooperación entre las distintas Administraciones, proclamados por el art. 3.E) de la Ley - los mecanismos de comunicación y suministro de información necesarios para que la Administración autonómica tenga un conocimiento inmediato de las vicisitudes que afecten a las dos autorizaciones que sirven de base a propia de la ATPC. En igual sentido, v art. 141.1.c) y 142.a) LRJSP, así como art. 34.3 de la propia Ley 8/2005.

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme al ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones formuladas en relación con preceptos concretos del mismo.

-D.9/22: Responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria formulada por D. A.N.T. y Dª M.R.R., en su propio nombre y representación, y en el de sus dos hijos, menores de edad, por los daños causados por el fallecimiento de su tercera hija C.N.R., al considerar que la muerte de su hija se produjo a consecuencia de una incorrecta e insuficiente asistencia sanitaria por parte del Servicio Riojano de Salud; y que valoran en 226.162,92 euros.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Fundamento de Derecho 4

A través de la reclamación a que se refiere el presente dictamen se denuncian concretas infracciones de la *lex artis*, que los reclamantes consideran se cometieron en la atención dispensada por el Servicio de Urgencias a su hija el día 9 de marzo de 2020, como lo son: i) el error de diagnóstico cometido tras su ingreso en dicho Servicio, consistente en no detectar que la misma se hallaba en situación clínica de *shock* y, consecuentemente, no aplicar, desde tal primer momento, los tratamientos apropiados (oxigenación, aporte de líquidos y medicación con antibioterapia de amplio espectro); ii) la errónea decisión de trasladarle a otro Hospital a pesar de que el resultado de la PCR, obtenido minutos antes del efectivo traslado, evidenciaba que su hija presentaba un cuadro de sepsis frente al cual la opción más segura era la de ingresarle y tratarle en la UCI hasta su estabilización; y, iii) la errónea decisión de realizar el traslado en una ambulancia de Soporte Vital Básico, con presencia de un enfermero/a y sin pauta ni disponibilidad de medicación adecuada para realizar un tratamiento de rescate o refuerzo.

Consideran que tal sucesión de errores constituyó la causa de su muerte o, subsidiariamente, el motivo de la pérdida de oportunidad terapéutica.

E igualmente denuncian falta de información en el momento del efectivo traslado, afirmando que no se les hizo saber la situación clínica de su hija, las alternativas a su traslado (ingreso en la UCI) o el pronóstico del cuadro clínico que presentaba.

(…)

En definitiva, nos encontramos ante una inactividad probatoria de los reclamantes al respecto de la existencia del pretendido error de diagnóstico denunciado que nos impide acoger su tesis, básicamente por cuanto del expediente no se desprende que los reclamantes dispongan de la cualificación científica mínima necesaria para enjuiciar la corrección de una valoración diagnóstica ni, por tanto, para enervar las conclusiones que se señalan, tanto en el Informe de la Inspección Médica como en el Informe Pericial a que nos hemos referido, ambos sustentados en datos objetivos y científicos de los que, en definitiva, se desprende que el presunto error de diagnóstico no se produjo; que, de hecho, en las primeras horas de estancia de la menor en tal Servicio no se objetivó cuadro clínico compatible con sepsis ni, por ende, de *shock*; y que, en tal contexto, no resultaba adecuado iniciar un tratamiento de antibioterapia.

Es por ello que este Consejo, cuyos miembros son ajenos a la Medicina y legos en materia de toda ciencia sanitaria, no puede sino concluir que no consta acreditado que el Servicio de Urgencias errara en su juicio diagnóstico, como sostienen los reclamantes, ni que la atención y tratamiento dispensado a la hija de éstos fuere constitutivo de mala praxis o infracción de la *lex artis ad hoc*.

Conclusión:

Procede desestimar la reclamación planteada por los reclamantes, en su propio nombre y en el de sus dos hijos menores, por el fallecimiento de su tercera hija, al no

haberse acreditado la concurrencia de criterio positivo alguno de imputación de responsabilidad a la Administración sanitaria ni que, en la atención dispensada a la menor, se produjera infracción de la *lex artis ad hoc.*

-D.10/22: Revisión de oficio, nº 1/2021 de la Consejería de Sostenibilidad, Transición Ecológica y Portavocía del Gobierno, instada por la empresa AIRSL de los actos administrativos por los que se puso fin al expediente sancionador en materia de gestión de residuos número 18/RSC/0277 y que son la Resolución 293/18 del Director General de Calidad Ambiental y de Agua y la 1921/22 del Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Fundamento de Derecho 3

1. Con el fin de centrar el debate debemos indicar que los hechos constitutivos de las infracciones consistían en carecer de autorización para el tratamiento de residuos, incluido el almacenamiento, en mantener residuos almacenados sin respetar las condiciones de seguridad e higiene. Tales hechos fueron constatados por los agentes del SEPRONA de Autol, entre los días 13 y 16 de abril de 2018 a raíz de una denuncia interpuesta por quien entonces era el propietario del terreno, la mercantil E.S.G.R., que puso de manifiesto la acumulación de residuos por parte de la entidad a quien tenía alquilada la finca, *A.L.B.S.L.* Dicha denuncia viene a ser una reiteración de la presentada por la misma ESGR en fecha 4 de abril de 2017. La finca en cuestión es la parcela nº 40 del Polígono 1 de Pradejón, que fue adquirida por *AIRSL* mediante escritura pública de compraventa de fecha 11 de mayo de 2018.

Fundamento de Derecho 4

B) Sobre la vulneración del principio de culpabilidad.

1. Por lo que se refiere al vicio de nulidad del art. 47.1.a) y 47.2 LPAC´15 por infracción del principio de culpabilidad, por no ser el autor de los hechos sancionados constitutivos de las infracciones del art. 46.3.a), b) ni c) de la Ley 22/2001, la parte recurrente vienen a defender en su recurso que la denuncia de Guardia Civil, Patrulla SEPRONA de Autol, que motivó la apertura del procedimiento sancionador, es de abril de 2018 y se refiere a hechos que fueron ya constatados y denunciados en agosto de 2.017. Dado que, en tales fechas, la empresa arrendataria de la parcela era *A.L.B.S.L.* y la propietaria ESGR y dado que la mercantil recurrente, *AIRSL*, adquirió la propiedad con posterioridad, en fecha 11/05/2018, la conclusión que extrae es que no puede ser considerara responsable de tales infracciones infringiéndose el principio de culpabilidad.

(…)

5. Así, nuestra jurisprudencia ha venido consolidando una serie de garantías derivadas del artículo 24 CE en el procedimiento administrativo sancionador que junto a las anteriores incluye el derecho a la asistencia letrada –con ciertas condiciones- [SSTC

2/1987, 128/1996]; la prohibición absoluta de la utilización de pruebas obtenidas con vulneración de derechos fundamentales [STC 127/1996]; derecho a no declarar contra sí mismo [STC 197/1995, 45/1997] así como los principios de legalidad, seguridad jurídica o la individualización y concreción de la sanción a imponer. En la actualidad, todo este desarrollo jurisprudencial ha cristalizado en la LPAC´15, donde regula en sus artículos 53 y ss. las garantías del procedimiento administrativo, los derechos del interesado y el procedimiento, así como los principios de la potestad sancionadora de la Administración.

6. Como es de ver, los anteriores principios y garantías tienen su reconocimiento en el texto de la Constitución. Sin embargo, el principio de culpabilidad no viene expresa y literalmente recogido en la Constitución, por lo que ha sido nuestro máximo intérprete constitucional quien ha extraído el mismo como una consecuencia ineludible de los principios de legalidad y prohibición de exceso recogidos en el artículo 25.1 CE [entre otras, STC 76/1990, de 26 de abril], así como derivado de las exigencias inherentes al Estado de derecho tal y como se refleja en su STC 246/1991, de 19 de diciembre al referir que es inadmisible en el ámbito del Derecho administrativo sancionador una responsabilidad sin culpa.

7. Por todo ello consideramos que, en el presente supuesto, procede la revisión de oficio de las dos resoluciones objeto del expediente, ya que con la imposición de la sanción a *AIRSL* se han vulnerado derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional y en concreto en los artículos 24 y 25 de la misma a los que ya nos hemos referido.

(…)

9. La presente revisión de oficio, se ha tramitado como consecuencia de un pronunciamiento judicial, y por lo tanto no podemos formular objeción alguna. En efecto, la revisión de oficio se tramita en ejecución de sentencia. Sin embargo, en actos desfavorables como el que nos ocupa, antes de acudir a este instituto jurídico habría que plantearse la posibilidad de la revocación tal y como decíamos en nuestro dictamen D.33/19:

> *"Esto dicho, esa Resolución de 23 de abril de 2018 constituye un acto desfavorable o de gravamen, por cuanto, al desestimar el recurso de reposición interpuesto contra el acto originario de 16 de enero de 2018, confirma éste, y, en definitiva, ratifica la incautación parcial de la garantía que la Resolución de 16 de enero de 2018 había acordado. Siendo ello así, la Administración puede -y debe- revocar de oficio su propio acto de 23 de abril de 2018, al amparo de los arts. 109.1 LPAC´15 y 50 de la Ley (de la CAR) 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración pública de la CAR, resultando evidente, a nuestro juicio, que el vicio en que está incurso tal acto (que, al menos, supone su anulabilidad) sitúa su revocación fuera de los supuestos de excepción de la potestad revocatoria que describe el propio art. 109.1 LPAC´15: «*que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, ni sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico*».*

Conclusión:

Procede por lo tanto acordar la revisión de oficio y declarar la nulidad de la Resolución 293/2018 de 4 de octubre de 2018, del Director General de Calidad

Ambiental y Agua se pone fin al expediente sancionador nº 18/RSC/0277 con imposición de sanciones a la mercantil *AIRSL*, quedando sin efecto alguno, las sanciones impuestas a dicha mercantil.

-D.11/22: Responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria promovido por D. R.E.T. y Dª S.M.L. por los daños y perjuicios causados a la hija común de ambos, menor de edad, por caer al suelo cuando se hallaba en brazos de una matrona del SERIS y que valoran en 268.044,77 euros.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Antecedentes del asunto

En fecha 19 de abril de 2021, tiene su entrada en la Secretaría General Técnica de la, por entonces, Consejería de Salud y Portavocía, escrito de reclamación de daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial de la Administración de fecha 17 de abril del mismo año, presentado por el Abogado D. E.E.T, quien indica actuar en nombre de los reclamantes. De su contenido, se desprende el siguiente relato de hechos:

-Los reclamantes son los padres de la menor A.E.M, nacida el 3 de octubre de 2017, sin que el parto presentase dificultad alguna, naciendo la niña en perfecto estado de salud.

-Siguiendo con los protocolos habituales, los reclamantes estaban citados el día 10 de octubre de 2017, en su centro de salud, para visita con la matrona, donde se personaron sobre las 13,30 de ese día.

-Estando la matrona, los padres y la niña en una de las dos salas que se compone la consulta, la matrona tomó a la recién nacida de los brazos de su padre, indicando que se la llevaba a pesar a la sala contigua.

-En ese momento mientras la matrona portaba en sus brazos al bebé, la misma se cayó, viendo los padres como perdía la verticalidad, y, al propio tiempo, en su caída, soltaba a su hija, la cual resultó violentamente golpeada en su cabeza contra el suelo. La matrona en momento alguno protegió a la bebé ni con sus brazos o manos, ni tan siquiera con su propio cuerpo, sino que en su caída se desentendió por completo de la niña.
(…)

Fundamento de Derecho 3

En este supuesto, no existe ninguna duda de que existe relación de causalidad entre las lesiones sufridas por la menor A. y el funcionamiento del servicio público sanitario, pues la caída sufrida por la matrona, en el mejor de los casos y tal y como informan los Servicios Jurídicos, supondría un supuesto de caso fortuito, que no de fuerza mayor y por lo tanto susceptible, si concurren los demás requisitos mencionados,

de hacer surgir responsabilidad patrimonial.

El art. 32.1 de la LSP'15, como antes hacía el 139.1 de la Ley 30/1992, excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos de fuerza mayor, unidad jurídica que una constante doctrina jurisprudencial contencioso-administrativa, recogida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la Sentencia de 31 de mayo de 1999, se ha cuidado de diferenciar del caso fortuito en los siguientes términos: -En el caso fortuito, hay indeterminación e interioridad; indeterminación porque la causa productora del daño es desconocida (o por decirlo en palabras de la doctrina francesa: "*falta de servicio que se ignora*"); interioridad, además, del evento en relación con la organización en cuyo seno se produjo el daño, y ello porque esté directamente conectado al funcionamiento mismo de la organización. En este sentido, entre otras, la STS de 11 de diciembre de 1974: "*evento interno intrínseco, inscrito en el funcionamiento de los servicios públicos, producido por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, con causa desconocida*".

En la fuerza mayor, en cambio, hay determinación irresistible y exterioridad; indeterminación absolutamente irresistible, en primer lugar, es decir, aún en el supuesto de que hubiera podido ser prevista; exterioridad, en segundo lugar, lo que es tanto como decir que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio. En este sentido, por ejemplo, la STS de 23 de mayo de 1986: "*Aquellos hechos que, aun siendo previsibles, sean, sin embargo, inevitables, insuperables o irresistibles, siempre que la causa que los motive sea extraña e independiente del sujeto obligado*".

Entrando ya en los criterios positivos de imputación objetiva del daño a la Administración, resulta inequívoca la concurrencia del que sustancialmente usa el legislador, y que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En este sentido, el artículo 36 de la LSP'15 reconduce a las reglas generales de la responsabilidad patrimonial de la Administración la eventual responsabilidad de los funcionarios o personal a su servicio. Esto quiere decir que es perfectamente posible que, no debiendo responder el funcionario si se aplicara el régimen de Derecho común de la responsabilidad civil, cuyo fundamental criterio positivo de imputación es la culpa o negligencia del agente (cfr. art. 1.902 Cc.), deba hacerlo por un acto suyo la Administración, pues la responsabilidad de ésta es objetiva, desligada por completo de la idea de culpa y dependiente tan sólo de que dicho acto se sitúe efectivamente en la órbita de la prestación de un servicio público; del mismo modo que es obviamente posible que, debiendo responder la Administración, no sea posible repetir contra el funcionario, pues ello aparece circunscrito a los casos en que hubiera habido por parte de éste dolo o negligencia grave. Y esto es justamente lo que ocurre en este caso: la Administración sanitaria debe responder de un hecho directamente ligado a la conducta de la matrona, puesto que ésta última está plenamente incardinada en la prestación del servicio público de sanidad que se presta en el Centro de Salud, por más que aquél no respondería si se juzgase el hecho conforme a la reglas generales de la responsabilidad civil *inter privatos* ni, por supuesto, pueda reclamarse contra él por la Administración en vía de regreso.

La conclusión anterior sólo podría quedar alterada en caso de concurrir un criterio negativo de imputación objetiva. Como bien dice la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su informe, este criterio no puede ser el caso fortuito, puesto que la LSP'15, como antes la Ley 30/1992 únicamente incluye a la fuerza mayor como causa de exoneración de la responsabilidad de la Administración. Decir que la Administración responde también por "funcionamiento normal" de los servicios públicos significa justamente eso: que responde también por los casos fortuitos, esto es, por las hipótesis en que la actuación administrativa ha sido correcta, no ha habido culpa o negligencia que imputar al agente, y, pese a ello, se ha producido el daño, por ser éste, aunque fuera previsible y se hubiera previsto, completamente inevitable (cfr. art. 1.105 Cc.). Y tampoco cabe apreciar el criterio negativo de imputación objetiva del "riesgo general para la vida", del que se ha servido en tantas ocasiones este Consejo Consultivo para excluir la responsabilidad cuando el evento dañoso debe considerarse como un suceso ligado a un acontecer normal, ligado a las actividades que ordinariamente se desarrollan en la vida cotidiana. Como ha tenido ocasión de declarar reiteradamente este Consejo Consultivo, tal criterio negativo de imputación objetiva ha de ser apreciado atendiendo al conjunto de circunstancias concurrentes, incluida la entidad del daño, que en este caso es apreciable, dadas las lesiones sufridas, el largo periodo de curación y la incertidumbre respecto de si con el desarrollo de la menor, pudieran surgir nuevas complicaciones.

Por lo tanto, la responsabilidad patrimonial en el presente supuesto surge sin ningún género de dudas, no pudiendo compartir este Consejo Consultivo las afirmaciones realizadas en el informe pericial de *P.* cuando al analizar la práctica médica, se manifiesta que *lo más relevante es establecer si tras la caída se actuó de forma correcta.* La reclamación no se formula como consecuencia de la actuación médica tras la caída, sino precisamente, el origen de la reclamación lo constituye el hecho de la caída de la niña de los brazos de la matrona siendo este el origen de todo el lento proceso de asistencia médica hasta llegar al alta de la niña.

Conclusiones

Primera

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser estimada si bien parcialmente.

Segunda

Procede establecer una indemnización de 107.436,07 euros a favor de D. R.E.T, Dª S.M.L. y la menor Dª A.E.M, en los términos indicados en este Dictamen, importe que deberán abonarse en metálico con cargo a la partida presupuestaria correspondiente.

-D.12/22: Anteproyecto de Decreto por el que se crea y se establece el régimen jurídico del registro electrónico de apoderamientos de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 2

En suma, como ya hemos recordado en otras ocasiones (por todos, D.82/18), aunque no quede viciada la validez de la tramitación, resulta primordial, a fin de poder seguir la evolución que ha ido experimentando el texto, que el expediente relacione de manera clara las modificaciones operadas en cada fase o identifique las mismas en el propio texto del nuevo borrador. Ello pasa también por identificar, de forma precisa, a que responde la redacción de cada uno de los borradores incluidos en el expediente, así como la fecha de su elaboración.

Fundamento de Derecho 3

En el marco del derecho/obligación de las personas a relacionarse por medios electrónicos con las administraciones públicas, reconocido en nuestra legislación administrativa básica, el Anteproyecto de Decreto se dicta, como ha quedado señalado, en aplicación directa del artículo 17 LAER'14 ("*Para hacer posible el ejercicio del derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas utilizando medios electrónicos, se creará un Registro de representación electrónica de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Reglamentariamente se regulará la organización, estructura y funcionamiento de dicho registro*"). Ley, que al igual que este Decreto de desarrollo, encuentra su fundamento en las competencias atribuidas a la CAR en el artículo 8.Uno.1 EAR`99 ("*La organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*"), y cabe añadir, más específicamente, en el art. 8.Uno.2 EAR´99 ("*Procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de La Rioja*").

A su vez, se da cumplimiento a lo previsto con carácter básico, en el art. 6 de la LPAC'15, el cual obliga a las CCAA a disponer, justamente, de un registro electrónico de apoderamientos —en el que deberán inscribirse, *al menos*, los de carácter general otorgados *apud acta*, presencial o electrónicamente, por quien tenga la condición de persona interesada en un procedimiento administrativo a favor de un representante para actuar en su nombre ante las administraciones públicas— y a aprobar los modelos de poderes inscribibles en él, cuando se circunscriba a actuaciones ante su respectiva Administración. Cabe además recordar, a este último respecto, que la STC 55/2018, de 24 de mayo, FJ 8, declaró inconstitucional y nulo el párrafo segundo del art. 6.4 que preveía la aprobación estatal, con carácter básico, de los "*modelos de poderes inscribibles*", al exceder la competencia estatal del art. 148.1.18ª. En suma, para el TC la interoperabilidad entre registros exigida por la LPAC'15, venía ya afrontada en su art. 6.3 al fijar el contenido mínimo de los asientos registrales y, en cualquier caso, quedaban abiertas las fórmulas de colaboración si resultaba necesaria el manejo de técnicas de normalización.

Por último, debemos citar también el art. 32 del reciente Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, que incluye, como medio de acreditación de

la representación, entre otros, "*la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente o en sus registros particulares de apoderamientos*".

B) Según hemos indicado en casos similares al que nos ocupa (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07, D.47/13 o D.89/18 entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que, cuando la competencia estatutaria de la CAR ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley (en este caso, por la LAER'14), la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que la Ley autonómica le marque, resultará amparada por la misma.

Ahora bien, en el caso concreto que nos ocupa, es el Decreto que ahora se pretende aprobar el que, en realidad, viene a dar cumplimiento preciso de la normativa estatal básica, haciendo preciso, por tanto, examinar su adecuación a ésta. Pues bien, este Consejo no observa en la regulación proyectada ningún aspecto que sobrepase los límites establecidos de la competencia autonómica.

Conclusiones

Primera

En el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal procedente.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas, en el Fundamento de Derecho Cuarto, de este dictamen, a preceptos concretos del texto proyectado y, en particular, a la DA primera.

-D.13/22: Anteproyecto de Decreto por el que se regula la carrera horizontal del personal funcionario de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos autónomos.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 2-C)

En el presente caso, tal como exponíamos ya en nuestro Dictamen 78/17, relativo al Decreto 50/2017, de 20 de diciembre, por el que se regula la carrera horizontal y la evaluación del desempeño del personal funcionario de carrera de Administración

General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos (en adelante, Decreto 50/2017), que la norma proyectada pretende ahora sustituir, más que una simple *audiencia corporativa* lo que resulta exigible —y así se ha hecho— es una auténtica *negociación colectiva.* Cabe así a este respecto limitarnos a reproducir lo sostenido en el citado Dictamen:

> *"El Real Decreto Legislativo (RDLeg.) 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP´15), constituye, en nuestro ordenamiento, la cabecera del grupo normativo que establece el específico régimen jurídico de la función pública.*
>
> *Pues bien, todos los empleados públicos (entre los que se encuentran los funcionarios públicos de la CAR, a los que resultará de aplicación la norma en tramitación) «tienen derecho a la negociación colectiva… para la determinación de sus condiciones de trabajo»; entendiéndose por negociación colectiva «*el derecho a negociar la determinación de condiciones de trabajo de los empleados de la Administración Pública*» (arts. 31.1 y 31.2 EBEP´15).*
>
> *Desde luego, la norma proyectada regula materias que, sin duda, deben ser objeto de negociación conforme a los apartados b, c) y d) del art. 37.1 EBEP´15, pues el Anteproyecto, de aprobarse, habrá de disciplinar tanto la carrera de los funcionarios autonómicos (en este caso, la carrera horizontal), establecerá criterios relativos a la evaluación del desempeño; y, finalmente, contribuirá a determinar las retribuciones que irán aparejadas al reconocimiento de los sucesivos grados de carrera profesional (el denominado complemento de grado previsto por el art. 58.3.e) LFPR).*
>
> *Por otra parte, el derecho a la negociación colectiva de los empleados públicos se hace efectivo mediante la existencia de las diversas Mesas Generales y Sectoriales de negociación que contemplan, entre otros, los arts. 34 y 36 EBEP´15). Es en el seno de estas Mesas -según sus respectivos ámbitos materiales y territoriales de competencias- donde «*los representantes de las Administraciones públicas podrán concertar Pactos y Acuerdos con la representación de las organizaciones sindicales legitimadas a tales efectos, para la determinación de condiciones de trabajo de los funcionarios de dichas Administraciones (art. 38.1 EBEP´15)*»".*

En el procedimiento sometido a nuestro examen, la norma proyectada fue objeto de negociación en la Mesa General de Negociación de la Administración Pública de la CAR en sucesivas reuniones celebradas los días 23 de noviembre, y 1 y 15 de diciembre de 2021, según señala el certificado expedido al efecto por el Director General de Función Pública de 23 de diciembre de 2021, que, además, indica que el Acuerdo de la Mesa, favorable a la aprobación del Anteproyecto, recibió el voto favorable de los Sindicatos STAR, UGT-FeSP, CCOO y FSES, así como la adhesión del Comité de Empresa.

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración, se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el presente dictamen.

-D.14/22: Responsabilidad patrimonial formulada por D. A.Z.E. y Dª M.C.Z.E. por daños y perjuicios que entienden causados por ocupación ilegal de terrenos de su propiedad reconocida por sentencia firme y que valoran en 214.711,88 euros más intereses legales.

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Antecedente del asunto 2

1. Mediante escrito sellado de entrada el 31-5-2021, los copropietarios de los inmuebles presentaron ante el Ayuntamiento de Casalarreina una "*reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración municipal*".

Ese escrito es inequívoco en cuanto a la naturaleza de la acción ejercitada, pues en él se citan los arts. 106 CE y 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LSP'15); se motiva la concurrencia –a juicio de los reclamantes- de los requisitos que hacen nacer la responsabilidad patrimonial de la Administración; y se argumenta el ejercicio de la acción en el plazo prescriptivo de un año (art. 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC´15).

Por lo que hace a la cuantificación del daño, éste ascendería, según los reclamantes a 214.711,88 euros, que sería el importe en el que -según informe pericial que se acompaña a la reclamación- "*constan valorados los terrenos "*ocupados" *por el Ayuntamiento"*.

La reclamación concluye solicitando que el Ayuntamiento estime "*la reclamación y en consecuencia, el reconocimiento del derecho del actor a ser indemnizado con la cantidad de **214.711,88 euros**, más los intereses legales que correspondan desde la fecha en que se emitió el Acta de replanteo de las obras de urbanización que afectaron a las referidas franjas de terreno".*

Fundamento de Derecho 1

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo

1. El carácter preceptivo del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja resulta aquí del art. 11.g) de nuestra Ley reguladora 3/2001, de 31 de mayo (LCCR), en la redacción dada por la Ley 7/2011, de 22 de diciembre.

A tenor del art. 11.g) LCCR:

> *"El Consejo deberá ser consultado en los siguientes asuntos: "g) Reclamaciones que en materia de daños y perjuicios se formulen ante la Administración pública, incluidos en todo caso los entes a que se refiere el apartado 2 del artículo 10 de la presente ley, cuando resulte preceptivo según la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial".*

Como puede verse, a efectos de determinar el umbral cuantitativo a partir del cual el dictamen del Consejo resulta preceptivo, el art. 11.g) LCCR remite a "*la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial*". Pues bien, conforme a lo dispuesto en el art. 81.2 LPAC'15 (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas), el dictamen del Consejo de Estado o del Órgano consultivo de la Comunidad Autónoma "*será preceptivo*" "*cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica*".

A falta de una previsión distinta en la legislación autonómica riojana, nuestro dictamen será preceptivo cuando la indemnización solicitada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros, lo que sucede aquí, pues el importe interesado asciende a 214.711, 88 euros.

2. Como vamos a exponer en los siguientes Fundamentos Jurídicos, los interesados formulan su petición indemnizatoria al amparo del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, circunstancia que, unida a la cuantía reclamada, es motivo bastante para afirmar la naturaleza preceptiva de la intervención de este Órgano consultivo.

Esto dicho, es necesario matizar que el art. 11.g) LCCR extiende el carácter preceptivo del dictamen del Consejo a todos aquellos supuestos en que, por cuantía superior a 50.000 euros, se formulen *"reclamaciones … en materia de daños y perjuicios …ante la Administración Pública"*, con independencia de que esas reclamaciones invoquen o no, como título jurídico en el que se amparan, el concreto instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración ahora regulado por los arts. 32 y ss de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Una cosa es que, a efectos de determinar la cuantía que hace preceptivo el dictamen, el art. 11.g) LCCR se remita a la normativa reguladora de la responsabilidad patrimonial de la Administración; y otra diferente que el dictamen sólo resulte obligado cuando la pretensión indemnizatoria del particular se asiente sobre esta concreta institución jurídica, limitación que el art. 11.g) LCCR no contempla.

3. La reflexión que acabamos de hacer resulta relevante por los motivos que adelantamos ya sintéticamente en aras a una mejor comprensión del dictamen.

A nuestro criterio, la acción de responsabilidad patrimonial está prescrita (Fundamento Jurídico Tercero). No obstante, los interesados todavía pueden reaccionar contra una actuación material de la Administración constitutiva de vía de hecho, e incluso debe entenderse que han reaccionado ya, anudando a esa acción una reclamación de daños y perjuicios, cuya cuantía excede el importe de 50.000 euros (Fundamentos Jurídicos Tercero a Quinto).

Por esa razón, aunque la acción de responsabilidad patrimonial no pueda prosperar, este Consejo sí debe examinar la viabilidad de la petición indemnizatoria ejercitada.

Fundamento de Derecho 4

3. En el instituto de la responsabilidad patrimonial, el particular solicita a la Administración ser resarcido por un daño provocado a causa del funcionamiento normal o anormal del servicio público, esto es, por una acción u omisión de la Administración, generadora de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

En un sentido distinto, la vía de hecho sólo puede apreciarse cuando se ha producido un actuar puramente material de la Administración, desprovisto de la cobertura que a toda actuación administrativa debe siempre brindarle un título jurídico habilitante, es decir, "*una resolución que le sirva de fundamento"* (art. 97.1 LPAC´15), o, expuesto con otras palabras, un acto administrativo válido, precedido de un procedimiento administrativo igualmente válido.

Las *"actuaciones materiales de la Administración que constituyen vías de hecho"* son una de las formas de la actuación administrativa impugnable ante el Orden contencioso administrativo, de conformidad con los arts. 9.4 de la Ley 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y los arts. 25.2 y 30 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso administrativa (LJCA).

Sin necesidad de reiterar lo que ya señala al respecto la SAP de 15-4-2020, la definición legal del concepto de las vías de hecho puede hallarse en la Exposición de Motivos de la LJCA, que las describe como *"aquellas actuaciones materiales de la Administración que carecen de la necesaria cobertura jurídica y lesionan derechos e intereses legítimos de cualquier clase".*

Al acoger esta figura en el Ordenamiento Jurídico positivo, el legislador de 1998 se hizo eco de una sólida concepción doctrinal a la que alude, por ejemplo, la STS, Sala 3ª, de 22-9-2003 (RCas 8039/1999), según la cual:

> *"El concepto de vía de hecho es una construcción del Derecho Administrativo francés que desde lejos viene distinguiendo dos modalidades, según que la Administración haya usado un poder del*

que legalmente carece (manque de droit) o lo haya hecho sin observar el procedimiento establecido por la norma que le haya atribuido ese poder o potestad (manque de procédure).

Dicha categoría conceptual pasó hace tiempo a nuestro ordenamiento jurídico, especialmente por obra de la doctrina y de la jurisprudencia para comprender en ella tanto la actuación material de las Administraciones Públicas que se producen sin haber adoptado previamente una decisión declarativa que le sirva de fundamento jurídico como aquella otra actividad material de ejecución que excede evidentemente del ámbito al que da cobertura el acto administrativo previo.

El primer supuesto, esto es, cuando la actuación administrativa carece de resolución previa que le sirva de fundamento jurídico, se encuentra prohibido con rotundidad en el art. 93 de la LRJ y PAC. Y a dicha falta de acto previo son asimilables aquellos casos en los que, existiendo tal acto, éste se ve afectado de una irregularidad sustancial, que permite hablar de acto nulo de pleno derecho o, incluso, inexistente viéndose privado de la presunción de validez que predica de todo acto administrativo el art. 57.1 LRJ y PAC.

El segundo supuesto se refiere a los casos en que la ejecución material excede de su título legitimador extralimitándolo. En definitiva, como señalamos en sentencia de 8 jun. 1993 «La '*vía de hecho*' o actuación administrativa no respaldada en forma legal por el procedimiento administrativo legitimador de la concreta actuación se produce no sólo cuando no existe acto administrativo de cobertura o éste es radicalmente nulo, sino también cuando el acto no alcanza a cubrir la actuación desproporcionada de la Administración, excedida de los límites que el acto permite»".

También de los arts. 53.1 LJCA y 105 LPAC´15, interpretados *a contrario sensu*, puede inferirse una definición legal de la vía de hecho, que sería aquella actuación administrativa producida fuera de la competencia de los órganos administrativos y al margen de las reglas del procedimiento legalmente establecido.

En tales casos, la coacción administrativa deviene ilegítima, y deja de estar amparada por las prerrogativas típicas de autotutela declarativa y ejecutiva y, por ello mismo, el art. 105 LPAC´15 (al igual que su precedente normativo, el art. 101 LPAC´92) permite al particular reaccionar frente a la Administración para recuperar la posesión antijurídicamente perdida o para que cese la perturbación de sus bienes o derechos.

En definitiva, la Administración incurre en vía de hecho: i) cuando actúa de plano, sin la previa tramitación y resolución de un procedimiento que le habilite para ese actuar; ii) cuando opera bajo la cobertura sólo aparente de un procedimiento y de una resolución que son luego declarados nulos de pleno Derecho por ausencia palmaria de sus requisitos esenciales; y, iii) también cuando su actuación se extralimita respecto al alcance y contenido del acto administrativo que la motiva.

4. La noción de vía de hecho se aprecia con toda su nitidez en el ámbito expropiatorio, pues el ejercicio de esa potestad acarrea por su propia naturaleza un *pasar a la acción* de la Administración que se manifiesta en la ablación y ocupación singular y coactiva de bienes y derechos de particulares. No es casualidad que la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 LEF contenga una definición específica en materia expropiatoria del concepto de vía de hecho, que, conforme al art. 125 LEF tiene lugar cuando "*la Administración ocupare o intentare ocupar la cosa objeto de expropiación"* "*sin haberse cumplido los requisitos sustanciales de declaración de utilidad pública o interés social, necesidad de ocupación, y previo pago o depósito, según*

proceda". De donde resulta que, en las actuaciones materialmente expropiatorias, constituirá vía de hecho: i) la ocupación de un bien por la Administración *sin* previo procedimiento; ii) la producida en el seno de un procedimiento aquejado de los vicios esenciales que el art. 125 LEF tipifica; y iii) la ocupación, extralimitada, de superficies distintas de aquellas cuya adquisición coactiva por la Administración sí está legitimada por el procedimiento expropiatorio.

Como señala la STS de 14-2-2006 (citada, por ejemplo, por la STS de 9-10-2007, RCas. 8238/2004):

> *"la ocupación por un poder público de un bien inmueble que permanece en posesión de su dueño sin seguir los trámites que exige la normativa sobre expropiación forzosa, comporta una vulneración de la garantía indemnizatoria que la Constitución reconoce en favor de la propiedad como derecho fundamental (art. 33 de la Constitución) y coloca a la Administración en el terreno de las llamadas vías de hecho que se producen, entre otros supuestos cuando aquella actúa totalmente al margen del procedimiento establecido".*

Y tal es precisamente lo que aquí aconteció, pues el Ayuntamiento de Casalarreina ocupó los terrenos de los interesados no ya mediante un procedimiento expropiatorio incurso en vicios graves o sustanciales, sino, sencillamente, sin observar procedimiento expropiatorio alguno.

Conclusiones

Primera

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por los interesados por hallarse prescrita la acción.

Segunda

Al haber incurrido el Ayuntamiento consultante en una actuación material, constitutiva de vía de hecho, los interesados pueden válidamente reaccionar contra ella y formular una petición indemnizatoria, como así han hecho ya.

Tercera

El Ayuntamiento debe dar respuesta a lo solicitado por los interesados mediante las actuaciones que se exponen en el F. Jco. Sexto de este dictamen.

-D.15/22: Revisión de oficio, instada por el Ayuntamiento de Logroño, a través de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, de las facturaciones generadas por la contratación verbal para la realización de la actuación de emergencia para adecuar las calles y posibilitar las garantías de higiene y distanciamiento interpersonal, así como favorecer la movilidad peatonal y ciclista en la Ciudad de Logroño.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Antecedente del Asunto 2

La Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Logroño, en sesión de fecha 22 de diciembre de 2021, adopta Acuerdo de inicio de expediente de revisión de oficio de actos nulos derivados de las facturaciones generadas por la contratación verbal para la realización de la actuación de emergencia para adecuar las calles y posibilitar las garantías de higiene y distanciamiento interpersonal, así como favorecer la movilidad peatonal y ciclista en la Ciudad de Logroño. En este acuerdo, además de incluir las dos facturas que no aparecían inicialmente incluidas en los informes previos se incluye una tercera, emitida por P.S.M.S.L. de fecha 17 de agosto de 2020 e importe de 53.190,63 euros.

Fundamento de Derecho 2

1. A criterio de este Consejo, es claro que los encargos verbales, y más en el ámbito de la contratación en situaciones de emergencia, constituye un auténtico acto administrativo de adjudicación de un contrato también administrativo. Y ello es así, por graves que sean los vicios que aquejen a ese acto, y por mucho que tal acto se haya exteriorizado o manifestado de manera verbal y no escrita.

2. Si, según una definición generalmente aceptada, acto administrativo es toda declaración de voluntad, conocimiento o juicio emitida por una Administración pública, en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la reglamentaria; el encargo verbal dirigido por el Ayuntamiento a las diferentes mercantiles que aparecen en el expediente constituyeron actos administrativos adjudicatorios de diversos contratos administrativos, esto es, una declaración de voluntad por la que la Administración municipal, seleccionando a un contratista concreto con exclusión de cualesquiera otros, le encomendó la realización de prestaciones que son propias de un contrato que sólo puede calificarse como administrativo. Este es el contenido esencial propio de los *actos de adjudicación* de los contratos administrativos, tal como los definen los arts. 150.3 y 151 LCSP´17.

Por otro lado, la naturaleza *administrativa* del contrato que nos ocupa es indudable, tanto por razón de *quien lo adjudica*, una Administración local (art. 2.1 y 3.1.a LCSP´17), como por razón de su *objeto o finalidad*, que es la prestación de un servicio público de titularidad o competencia local, como lo es el mantenimiento de sus propios edificios e instalaciones.

3. En definitiva, aquel encargo verbal constituyó, materialmente, un acto de adjudicación de un contrato administrativo, sin que sea obstáculo a tal apreciación el que, en este caso ese acto administrativo se expresara de forma verbal. En efecto, aunque, ordinariamente, "*los actos administrativos se producirán por escrito a través de medios electrónicos"* (art. 36.1 LPAC´15), la constancia escrita de un acto administrativo no constituye un requisito necesario para su *existencia.* Cuestión bien distinta será la incidencia que esa *forma verbal* produzca sobre la *validez* o la *eficacia* del acto, o las dificultades que acarree para la prueba de la propia existencia y contenido de ese acto; pero, esto dicho, lo cierto es que el ordenamiento jurídico español no proscribe

radicalmente que "*los órganos administrativos ejerzan su competencia de manera verbal"*, sino que incluso contempla esa posibilidad (art. 36.2 LPAC´15).

4. De todo lo anterior, resulta que, en este caso, el Ayuntamiento de Logroño dictó un acuerdo de adjudicación contractual, lo que supone, a nuestros efectos, que existe *materia revisable*, esto es, un acto administrativo susceptible de ser sometido a la potestad revisora de la Administración si incurre en alguno de los vicios que, conforme a los arts. 106 y ss LPAC´15, justifican el ejercicio de esa potestad.

En efecto, y como se ha señalado, de entre los actos dictados por las Administraciones públicas en el seno de su actividad contractual, el art. 41.1 LCSP´15 identifica, como susceptibles de revisión de oficio, "*los actos preparatorios y… los actos de adjudicación de los contratos".*

Obviamente, los municipios ostentan la potestad de revisión de oficio de sus propios actos, además de por disponerlo así, *in genere*, el art. 106 LPAC´15, por preverlo así los arts. 4.1.g) y 53 LBRL.

Conclusiones

Primera

La adjudicación verbal de los contratos por razones de emergencia objeto de este expediente, para la realización de la actuación de emergencia para adecuar las calles y posibilitar las garantías de higiene y distanciamiento interpersonal así como favorecer la movilidad peatonal y ciclista en la Ciudad de Logroño, devino nula de pleno derecho en unos casos, por no poder ser consideradas las actuaciones contratadas como de emergencia y en otros supuestos por no haberse iniciado la ejecución de las prestaciones en el plazo de un mes siguiente al acuerdo de la Alcaldía de 4 de mayo de 2020, nulidad que acarrea también la de los contratos mismos.

Segunda

La consecuencia de dicha nulidad será la liquidación del contrato y la restitución recíproca de las prestaciones, lo que ha de suponer el reconocimiento y abono por el Ayuntamiento a las contratistas del importe de las facturas presentadas.

-D.16/22: Consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre la Proposición de Ley para la recuperación de la memoria democrática en La Rioja.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Antecedente de la consulta 2

(…) por escrito firmado el 25 de marzo de 2022 y registrado de salida el mismo día, el Presidente del Consejo Consultivo acusó recibo de la consulta urgente, reiterando la declaración provisional de que la misma estaba bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Fundamento de Derecho 1.4

Por último, este Consejo quiere señalar, sin ánimo, en absoluto, de interferir en los tiempos parlamentarios, que la premura con la que se ha solicitado nuestro parecer se cohonesta mal con la cualificada y sosegada atención que merece un texto legal. Tanto más cuando, como es sabido, la solicitud de dictamen sobre esta PPL no resultaba preceptiva y el dictamen emitido carece de carácter vinculante.

Fundamento de Derecho 2

3. Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada.

A) Determinación de los títulos competenciales habilitantes.

Conviene comenzar por reiterar que sólo en el ámbito de las competencias que ostenta la CAR es donde puede articularse la aspiración del art. 1.3 de nuestro EAR de "*hacer realidad los principios de libertad, igualdad y justicia para todos los riojanos, en el marco de igualdad y solidaridad con las demás nacionalidades y regiones de España*", que, a tenor de la Exposición de Motivos, fundamenta la Ley propuesta.

No obstante, de inmediato, cabe advertir también que estamos en presencia de una materia que no se halla prevista expresamente en el art. 149.1 de la CE (tampoco en el art. 148 de la CE), ni en el EAR. De hecho, resulta especialmente significativo que la vigente Ley 52/2007 no señale explícitamente su fundamento competencial y que, sin perjuicio de los mandatos a las Administraciones públicas que contiene, no puede considerarse como una ley básica.

Quizá, por todo ello, la Exposición de Motivos de la PPL elude también precisar —cuestión ésta que, a nuestro juicio, deberá subsanarse— el fundamento competencial de la norma, al margen de repetir que sus disposiciones se ciñen al ámbito competencial de la CAR, mención ésta que se repite luego en el articulado.

Pues bien, no es labor de este Consejo plantear o reproducir a este respecto los debates doctrinales que la distribución competencial de esta materia ha generado, sino determinar sólo, si en una interpretación razonable, la PPL puede encontrar acomodo y habilitación dentro de las competencias estatuarias de las CAR.

En una primera aproximación, la situación descrita nos llevaría a la aplicación de la cláusula residual del art. 149.3 de la CE y, por ende, a la competencia estatal para la regulación de la materia de "*memoria democrática*". Sin embargo, es constatable también que el TC ha venido, en general, aplicando la citada cláusula de forma ciertamente restrictiva, a la par que interpretaba extensivamente el alcance de las

materias del art. 149.1 y de los propios EEAA, a fin de evitar una expansión, por la vía de la residualidad, de las competencias estatales (cfr. SSTC 123/1984; 132/1989, o 208/1999). En suma, el silencio estatutario "*no puede interpretarse de manera automática como equivalente a la falta de competencia en la materia*" (STC 132/1989, FJ 21).

Así las cosas, aun a falta de un título competencial general expreso, este Consejo entiende que la CAR ostenta competencias suficientes para legitimar la aprobación de una ley de memoria democrática, siempre y cuando la regulación efectuada no traspase el ámbito de las mismas e invada competencias estatales.

A estos efectos, no parece discutible que la memoria democrática forma parte de la cultura política y democrática, de forma que la intervención de la CAR vendría avalada por su competencia en materia de "*cultura, con especial atención a las manifestaciones peculiares de La Rioja*", (art. 8.Uno.23 EAR). De otra parte, además, el conocido carácter concurrente, Estado-CCAA, que tiene esta singular competencia justifica la intervención de ambas instancias territoriales. Y, a dicho título, deben sumarse también otras competencias sectoriales estatutarias de la CAR que fundamentan la cobertura competencial de alguna de sus disposiciones: así, la competencia exclusiva sobre "*publicidad*" (art. 8.Uno.13); "*Patrimonio artístico, arqueológico, histórico, cultural, monumental, arquitectónico y científico de interés para La Rioja*", que incluye el patrimonio inmaterial; "*investigación científica y técnica*" (art. 8.Uno.24); "*urbanismo*" (art. 8.Uno.16), "*Desarrollo comunitario.* […] *y demás grupos sociales necesitados de especial protección*" (art. 8.Uno.31), o las que ostenta para el desarrollo legislativo y ejecución en el ámbito educativo (art. 10); y en el de los medios de comunicación (art. 9.6).

Por lo demás, el hecho de la existencia ya de otras leyes autonómicas en idéntica situación competencial, que no han generado conflictividad con el Estado, al margen de que, obviamente, no pueda considerarse como canon de corrección jurídica competencial, resulta al menos indiciario de la viabilidad competencial de la PPL.

Y esto es así, tanto más si se tiene en cuenta que la complejidad de articular y fijar en muchas materias un marco estable y operativo de distribución competencial (caracterizada por la interdisciplinariedad de las materias, la concurrencia y el entrecruzamiento de diversos títulos competenciales, y la suma de actuaciones normativas de los distintos poderes públicos) hace que la viabilidad práctica de la distribución competencial, como del propio Estado Autonómico, pase necesariamente por la efectiva asunción colectiva de un principio básico de colaboración, por difuso y complejo que resulte su concreta determinación y por más que no quepa, lógicamente, alterar a su albur la distribución competencial derivada del bloque de constitucionalidad. En palabras de la mejor doctrina, la colaboración institucional se plantearía como una alternativa a la indeterminación competencial. Y, en este sentido, en la materia que nos ocupa, parece ya consolidada la idea de que constituye un ámbito en el que están llamadas a intervenir colaborativamente todas las Administraciones públicas territoriales.

B) Eventual incidencia del Proyecto estatal de Ley de Memoria Democrática en tramitación.

El panorama competencial descrito quedaría sesgado, no obstante, si ignorásemos el ya aludido Proyecto de Ley de Memoria Democrática que actualmente se tramita en las Cortes Generales.

Por supuesto, no corresponde a este Consejo realizar ninguna recomendación de oportunidad o estrategia normativa a este respecto y, va de suyo, que dicho Proyecto no es obstáculo jurídico para el legítimo ejercicio de las competencias que corresponden a la CAR, pero sí que entiende pertinente advertir de que la aprobación de esta nueva Ley—aunque por supuesto incierta— con seguridad tendrá repercusión en la legislación autonómica vigente y en la ley que ahora se pretende aprobar en La Rioja.

En este sentido, debemos hacer mención al hecho de que el nuevo Proyecto estatal sí que establece expresamente su fundamento competencial (Disposición final cuarta), que se residencia, en general, en la competencia exclusiva del Estado para dictar la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, atribuida por el art. 149.1.1ª.de la CE. A ello se suma, en relación con algunas de sus disposiciones, su competencia en materia de legislación procesal (art. 149.1.6ª); legislación laboral (art. 149.1.7ª); fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica (art. 149.1.15ª); procedimiento administrativo común y legislación sobre expropiación forzosa, (art. 149.1.18ª); archivos de titularidad estatal (art. 149.1.28ª); Administración de Justicia (art. 149.1.15ª); legislación civil (art. 149.1.8ª); y normativa básica para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución española.

Por tanto, al margen de que pueda resultar discutible o incluso excesivo el uso estatal de su competencia para fijar, en este caso, "*condiciones básicas*", debemos recordar que, como ha repetido el TC, éstas no pueden reconducirse a un supuesto de bases estatales-desarrollo autonómico. Las condiciones básicas implican "*el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad […] En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias*" (STC 61/1997, FJ 7).

En la estricta medida pues que requiera la consecución de esa igualdad sustancial, el Estado se halla, en definitiva, habilitado para intervenir, y, por ende, condicionar, desplazar o coartar el ejercicio de competencias autonómicas en tanto dicho ejercicio debe respetar las condiciones básicas establecidas (SSTC 173/1998, FJ9; 27/2017, FJ 5; o 65/2020, FJ 7).

Con todo, en ausencia de éstas —como ocurre en este momento—, el ejercicio de las competencias autonómicas no puede ser confrontado en abstracto con este título competencial estatal, pero debemos reiterar que si se aprueba la Ley estatal proyectada sus disposiciones desplazaran las autonómicas en todo lo que se opongan.

Al respecto, hemos de recoger la reiterada doctrina del TC sobre posibles juicios de inconstitucionalidad abstracta ante el cambio en la normativa; pues el bloque o parámetro de constitucionalidad pasa a ser el "*ius superveniens*" ("el control de las normas que incurren en un posible exceso competencial debe hacerse de acuerdo con las normas del bloque de la constitucionalidad vigentes al momento de dictar Sentencia", por todas, STC 184/2011, de 23 de noviembre, FJ 3).

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto de la Proposición de Ley sometida a nuestro dictamen, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento Jurídico Cuarto en relación con algunas de sus disposiciones (véanse apartados 8, 14, 18 y 22).

Segunda

La Proposición de Ley es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento jurídico Cuarto y, en particular, la de los apartados 32 y 33.

-D.17/22: Revisión de oficio del expediente de recaudación iniciado contra A.C.C.SA.

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Fundamento de Derecho 2

1. Como se ha señalado en los antecedentes de hecho, el procedimiento de revisión de oficio objeto de este dictamen no ha sido incoado por la Consejería de Hacienda de oficio, sino a petición de las tres liquidadoras de ACC, formulada mediante escrito de 14-2-2020. Se trata, por tanto, de un procedimiento revisor iniciado "*a solicitud del interesado"*, tal como prevé el art. 106.1 LPAC´15.

En el escrito presentado el 20-1-2021, las liquidadoras concretan el acto administrativo frente al que dirigen su *acción de nulidad*. Ese acto es el que ellas califican como "*diligencia de embargo de 22 de junio de 2010 dictada en el procedimiento de apremio (…) frente a ACC, así como frente a sus responsables subsidiarias (…)"*. A partir de ahí, y a su juicio, la nulidad de esa Diligencia debería extenderse a *"todos los actos posteriores derivados de la misma".*

2. Siendo ese el planteamiento de las interesadas, lo primero que debe aclararse es que la Diligencia de 22-6-2010 no es una diligencia de embargo. Esto es: no constituye un acto de los contemplados por los arts. 169 LGT y 75 RGR, mediante los cuales la Administración, en el seno de un procedimiento ejecutivo y tras haber providenciado de apremio una deuda, procede a la traba de bienes o derechos del deudor para hacer efectiva la deuda que éste no ha satisfecho en periodo voluntario.

Si bien se observa, lo actuado por la Administración el 22-6-2010 tiene un sentido opuesto, pues ese acto exteriorizó la voluntad de la Administración de no embargar cierta maquinaria propiedad de la mercantil ejecutada, que se hallaba ubicada en una nave industrial propiedad del Ayuntamiento de Cervera del Río Alhama. El embargo de esos bienes muebles, en principio, hubiera resultado posible ex art. 169.2.h) LGT, pero la Administración adoptó la decisión de no embargarlos al amparo del art. 169.5 LGT, por entender que tales bienes se hallaban en el caso previsto por ese precepto, a saber, que *"el coste de su realización pudiera exceder del importe que normalmente podría obtenerse en su enajenación"*.

(…)

Pues bien, como resultado de todas esas actuaciones, la Administración llegó a la conclusión de que el crédito que ostentaba frente a ACC no iba a poder ser satisfecho con el activo patrimonial de ésta, por lo que, conforme al art. 61.1 RGR´05, declaró fallido el crédito mediante Acuerdo de 17-8-2010. Acuerdo que, a su vez, supuso la terminación del procedimiento de apremio que, hasta entonces, se había estado dirigiendo contra ACC (art. 173.1.b LGT).

De lo expuesto hasta aquí debe retenerse, en suma, que la Diligencia de 22-6-2010 formó parte del conjunto de actuaciones que, por su resultado infructuoso, condujeron a la declaración de fallido del derecho de crédito que la Hacienda autonómica tenía frente a ACC.

4. A su vez, esa declaración de fallido del derecho de crédito que la CAR ostentaba frente a su deudora principal (ACC) constituyó uno de los presupuestos que sirvieron de base a la ulterior declaración de responsabilidad subsidiaria de las liquidadoras de la sociedad.

(…)

5. A juicio de este Consejo, comprender adecuadamente las anteriores consideraciones resulta esencial para apreciar en qué medida la STSJR de 15-11-2012, que confirmó los Acuerdos de 24-1-2011, despliega un efecto de *cosa juzgada material* que imposibilita la revisión de oficio pretendida por las interesadas, cuestión que analizaremos en los siguientes F. Jcos.

Fundamento de Derecho 3

Consideraciones generales sobre la posibilidad de revisar de oficio actos administrativos previamente confirmados por Sentencia firme.

1. Como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, frente a los Acuerdos de 24-1-2011 y 28-10-2011 las liquidadoras interpusieron un recurso contencioso administrativo que fue desestimado por la STSJR de 15-11-2012 (PO 3/2012). Sentencia que a día de hoy es firme.

Por otra parte, las interesadas piden ahora que sean declarados nulos, además de la Diligencia de 22-6-2010, *"todos los actos posteriores derivados de la misma"*, mención que sin duda incluye a los Acuerdos de derivación de responsabilidad de 24-1-2011, pues, como se ha indicado, estos Acuerdos vinieron precedidos de aquella Diligencia de 22-6-2010 y, a su vez, dieron pie al procedimiento ejecutivo luego tramitado frente a las liquidadoras de ACC, cuyos actos también se solicita que sean declarados nulos.

De cuanto se ha expuesto hasta aquí, es claro que las interesadas pretenden someter a revisión de oficio actos administrativos que han sido ya confirmados por una Sentencia firme.

2. Sobre esta cuestión, debe afirmarse que el hecho de que un acto administrativo haya sido confirmado por Sentencia firme no constituye, *per se* y en términos absolutos, un obstáculo insalvable para que, posteriormente, se ejerza sobre aquel acto la potestad administrativa de revisión de actos nulos. Pero sí lo será cuando esa Sentencia firme despliegue un efecto de *cosa juzgada material* sobre la potestad revisora que la Administración –ya sea de oficio, o excitada por un particular- pretenda sobrevenidamente poner en juego.

3. Nuestros Tribunales de Justicia se han pronunciado reiteradamente sobre esta cuestión. En particular, la Sala 3ª del Tribunal Supremo ha recordado que como regla general, la confirmación jurisdiccional de un acto administrativo por Sentencia firme entraña que su conformidad a Derecho deba considerarse *cosa juzgada material*. Ahora bien, esa regla admite excepciones, de modo que ha de analizarse, casuísticamente, un examen de lo verdaderamente debatido y resuelto en cada procedimiento judicial para determinar si la Sentencia firme que le puso término enerva, o no, la potestad de revisar de oficio el acto previamente confirmado.

Buen ejemplo de este criterio es la STS, Sala 3ª, de 11-11-2019 (R.Cas. 164/2018), según la cual: "*en línea de principio, no cabe sino reconocer…, que habiendo sido un acto administrativo revisado jurisdiccionalmente, la conformidad a derecho o no de dicho acto es cosa juzgada material que resulta intangible salvo por la vía del recurso de revisión de sentencias firmes contemplado en el artículo 102 de la Ley de la Jurisdicción."* Esa misma Sentencia razona que "*no cabe efectuar afirmaciones terminantes sobre la cosa juzgada, sino que es preciso* "acometer caso por caso un examen analítico de las cuestiones jurídicas realmente tratadas en la sentencia firme originaria para verificar si se alza en obstáculo para la revisión de oficio de un acto administrativo allí enjuiciado". *Pero ello no es sino afirmar que lo que quedó fuera del alcance de una sentencia firme no resulta afectado por ella, lo que constituye, en puridad, una tautología".*

Pues bien, sobre el concreto alcance de la *cosa juzgada material* resulta expresiva la reciente STS de 27-2-2020 (R.Cas. 350/2018), que, con cita de otras anteriores reitera los criterios que ya había fijado el Tribunal Supremo. En relación con el procedimiento de revisión de actos nulos de pleno Derecho, la STS de 27-2-2020 razona que:

> *"la doctrina sentada por este Tribunal […], configura dicho procedimiento como un medio extraordinario de supervisión del actuar administrativo, verdadero procedimiento de nulidad, que resulta cuando la invalidez se fundamenta en una causa de nulidad de pleno derecho, cuya finalidad es la de facilitar la depuración de los vicios de nulidad radical o absoluta de que adolecen los actos administrativos, con el inequívoco propósito de evitar que el transcurso de los breves plazos de impugnación de aquellos derive en su consolidación definitiva. Como tal,* ***se trata de un cauce subsidiario de los otros instrumentos procedimentales ordinarios de impugnación de actos administrativos; de modo que, conforme a la indicada doctrina, no es posible instar la revisión de oficio, por existir cosa juzgada, cuando previamente se haya impugnado la resolución de que se trata en vía jurisdiccional, y ello aun cuando en el nuevo procedimiento se aleguen otras causas de nulidad que no fueran las planteadas en la instancia contencioso-administrativa****".*

Siendo esto cierto, también lo es que en algunos pronunciamientos, la Sala 3ª del Tribunal Supremo ha sostenido criterios más restrictivos sobre el alcance de la *cosa juzgada material*, ciñendo la operatividad de la cosa juzgada material a supuestos en los que la revisión de oficio posterior pretenda fundarse en causas concretas de nulidad que ya hayan sido planteadas y resueltas en vía jurisdiccional: *"para que operen los efectos de la institución de la cosa juzgada también en vía administrativa, la doctrina contenida en las sentencias que han quedado anteriormente mencionadas (de 21-7-03 , 21-5-08 y 24-3-10), exige que se hubiera accionado en tal caso por razón de nulidad de pleno derecho, es decir,* ***que la revisión de oficio se fundamente en causas de nulidad de pleno derecho ya planteadas en dicha vía."*** (STS, Sala 3ª, de 17-5-2013, R.Cas. 826/2011, citada por STS de 18-1-2017, R.Cas. 1469/2015).

Sin embargo, con una orientación más expansiva, la STS de 17-10-2014 (R.Cas. 4923/2011), considera que tampoco cabe revisar de oficio un acto administrativo ya confirmado por Sentencia firme cuando las causas de nulidad en las que pretenda justificarse esa posterior revisión, aunque no fueron suscitadas en la previa vía jurisdiccional, sí hubieran podido ser planteadas en ella:

> "*Podría decirse, como hace el Ayuntamiento recurrente, que al ser otras las cuestiones planteadas en los recursos contencioso administrativo, no cabría acudir a la existencia de cosa juzgada, ni a la litispendencia como hace la Sala de instancia, puesto que otras eran las cuestiones allí debatidas, pero lo cierto es que el Tribunal "a quo", aun cuando cita esas instituciones, se fija también en el carácter extraordinario de la revisión de oficio, del que se ha hecho reiterado eco, como acabamos de exponer, la jurisprudencia de esta Sala, para concluir que el mismo hubiera podido plantear en vía jurisdiccional, la nulidad que trata de conseguir acudiendo a la solicitud de revisión de oficio, que formula el 10 de febrero de 2010".*

Por otro lado, resulta claro que aquellas Sentencias que dejen imprejuzgada, sobre el fondo, la impugnación de un acto administrativo (por ejemplo, por haberse inadmitido el recurso contencioso administrativo), no producen un efecto de *cosa juzgada material* y, por tanto, no impedirían la posterior revisión de ese acto por el cauce excepcional de los arts. 106 y ss LPAC´15. Así, por todas, SSTS de 19-12-2001, RCas 6803/1997, y 17-5-2013, antes citada, o el Dictamen del Consejo de Estado nº 537/2014, de 12-6-2014.

4. Por su parte, el Tribunal Constitucional, ha establecido los perfiles de la *cosa juzgada* desde la óptica del derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes, que resulta una exigencia inherente al principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Resulta ilustrativa al respecto la STC 57/2012, que señala que:

> *"el principio de seguridad jurídica consagrado en el art. 9.3 CE y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) **impiden a los Jueces y Tribunales, fuera de los casos expresamente previstos en la ley, revisar el juicio efectuado en un caso concreto, incluso si entendieran con posterioridad que la decisión no se ajusta a la legalidad**, pues **la protección judicial carecería de efectividad si se permitiera reabrir el debate sobre lo ya resuelto por una resolución judicial firme** en cualquier circunstancia. **Un efecto que puede producirse no sólo en los supuestos en que concurran las identidades propias de la cosa juzgada formal, sino también cuando se desconoce lo resuelto por una resolución firme en el marco de procesos que examinan cuestiones que guardan con aquélla una relación de estricta dependencia, aunque no sea posible apreciar el efecto mencionado de cosa juzgada**.*
>
> *"[n]o se trata sólo de una cuestión que afecte a la libertad interpretativa de los órganos jurisdiccionales, sino de **salvaguardar la eficacia de una resolución judicial que, habiendo adquirido firmeza, ha conformado la realidad jurídica de una forma determinada** que no puede desconocerse por otros órganos judiciales (y menos aún si se trata del mismo órgano judicial) sin reducir a la nada la propia eficacia de aquélla. (…).*
>
> *En definitiva, **el derecho a la intangibilidad de las resoluciones judiciales firmes** consagrado en el art. 24.1 CE como una de las vertientes del derecho a la tutela judicial efectiva **no se circunscribe a los supuestos en que sea posible apreciar las identidades propias de la cosa juzgada formal, ni puede identificarse con este concepto jurídico procesal, sino que su alcance es mucho más amplio y se proyecta sobre todas aquellas cuestiones respecto de las que pueda afirmarse que una resolución judicial firme ha resuelto, conformando la realidad jurídica en un cierto sentido, realidad que no puede ser ignorada o contradicha ni por el propio órgano judicial, ni por otros órganos judiciales en procesos conexos".***

Esa misma STC 57/2012 recuerda que la intangibilidad de las resoluciones judiciales se proyecta sobre todo lo *"verdaderamente resuelto"* por ellas. Es decir, no sólo sobre su fallo, sino también sobre las premisas de hecho y de Derecho sobre las que versó el debate procesal, y que, conformadas de una determinada manera por el Órgano Jurisdiccional, sirvieron de fundamento a la decisión adoptada. Por ello:

> *"…**para perfilar desde la óptica del art. 24.1 CE el ámbito o contenido de lo verdaderamente resuelto por una resolución judicial** "**resulta imprescindible un análisis de las premisas fácticas y jurídicas que permitieron obtener una determinada conclusión**", **pues lo juzgado viene configurado por el fallo y su fundamento determinante** (…). Por ello, y como se desprende de la jurisprudencia citada, **la intangibilidad de lo decidido en una resolución judicial firme no afecta sólo al contenido del fallo, sino que también se proyecta sobre aquellos pronunciamientos que constituyen** **ratio decidendi** **de la resolución, aunque no se trasladen al fallo (…) o sobre los que, aun no constituyendo el objeto mismo del proceso, resultan determinantes para la decisión adoptada".***

5. En fin, por obvio que resulte, dentro del concepto de *cosa juzgada material* de las Sentencias firmes, deben distinguirse sus vertientes *negativa* y *positiva*.

Como es sabido, el efecto negativo o excluyente de la cosa juzgada "*excluirá, conforme a la Ley, un ulterior proceso cuyo objeto sea idéntico al del proceso en que aquélla se produjo"* (art. 222.1 LECiv y STC 226/2002). Por su parte, el *efecto positivo* o vinculante (SSTC 226/2002), se define en el art. 222.4 LECiv, a cuyo tenor:

> ***"Lo resuelto con fuerza de cosa juzgada en la sentencia firme que haya puesto fin a un proceso vinculará al tribunal de un proceso posterior cuando en éste aparezca como antecedente lógico de lo que sea su objeto****, siempre que los litigantes de ambos procesos sean los mismos o la cosa juzgada se extienda a ellos por disposición legal".*

Fundamento de Derecho 4

4. Las interesadas fundan su solicitud de revisión de oficio en la alegación de que nunca fue dictada providencia de apremio contra ACC, y que tal providencia no fue notificada a la mercantil.

Sin embargo, la STSJR de 15-11-2012, en un sentido contrario, afirma que dicha providencia de apremio sí existió y sí fue notificada a ACC. Primero, la Sentencia recoge lo que las propias interesadas habían señalado en la demanda rectora del aquel PO 3/2012: "*en la demanda se alega: … que con fecha 19 septiembre de 2003 se dictó providencia de apremio, que se dice notificada el 30 de octubre de 2003"* (pág. 3 de la Sentencia, fol. 833). Y, en segundo lugar, al analizar la prescripción invocada por las entonces demandantes, la Sala considera que la notificación de esa providencia (notificación acaecida el 30-10-2003) interrumpió la prescripción alegada por las demandantes: *"el día 30 de octubre le fue notificada a la mercantil providencia de apremio por el concepto reintegro de ejercicios anteriores, notificación que se entendió con la Sra. S.B. (f.90). El día 23 de abril había sido notificada a mercantil la providencia de apremio por el concepto de IAE, notificación que se entendió con la Sra. S.B.".*

En definitiva, desde un punto de vista fáctico, la STSJR de 15-11-2012 dio por probada la existencia y notificación de la providencia de apremio de 19-9-2003. E incluso, desde una óptica jurídica, atribuyó a esa providencia, y a su notificación, un efecto interruptivo de la prescripción que las actoras habían alegado ante la Sala y que la Sala rechazó.

Por tanto, la Sala, como uno de los presupuestos necesarios para analizar la conformidad a Derecho de los Acuerdos de 24-1-2011, declaró que el derecho de crédito frente al deudor principal existía, que la deuda correlativa había sido correctamente providenciada de apremio, y que tal crédito no se encontraba prescrito.

Pues bien, no parece que pueda fundarse la actual solicitud de revisión sobre una premisa (la inexistencia y falta de notificación de las Providencias de apremio de 19-9-2003), que es contraria a lo declarado probado por la STSJR de 15-11-2012.

Conclusión

No procede declarar la nulidad de las actuaciones administrativas identificadas por las interesadas en su solicitud de revisión de oficio.

-D.18/22: Consulta formulada por el Excmo. Ayuntamiento de Logroño, a través de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial de la Administración 71/20 presentado por M.J.G.M. por caída en la vía pública y que valora en 55.441,52 euros.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Fundamento de Derecho 3

En el presente supuesto, no existe ninguna duda de que la reclamante sufrió el día 11 de agosto de 2020, una caída en la calle cuando paseaba por la Plaza 1º de Mayo de esta Ciudad. Consecuencia de dicha caída sufrió fractura de ambas muñecas y herida inciso en mucosa labiar con pérdida de dientes. En su razonamiento, la reclamante, considera que siendo el Ayuntamiento de Logroño el titular de la vía donde se produjo el accidente es al mismo a quien le corresponde su mantenimiento y cuidado, así como la eventual señalización del peligro que tal infraestructura pudiese producir por su mal estado de conservación.

Siendo cierto lo anterior, también lo es que en procedimientos iniciados a instancia del particular a éste le corresponde aportar un principio de prueba suficiente, no solo sobre la existencia del daño, sino también sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por el particular y desde este momento, hemos de manifestar, que no se ha aportado prueba alguna al respecto. En el ámbito procesal, y según el art. 217 LEC´00 (Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil), es carga del demandante probar la concurrencia de los presupuestos a los que la Ley anuda el nacimiento del derecho a la indemnización.

Conclusión

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser desestimada, por lo motivos indicados en el cuerpo de este dictamen.

-D.19/22: Anteproyecto de Ley de Accesibilidad Universal de La Rioja.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Fundamento de Derecho 3

(…) Por otra parte, en virtud de lo dispuesto en art. 8.Uno, apartados 30 y 31 EAR'99, la CAR tiene competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales con carácter general y, particularmente en materia de promoción e integración de los discapacitados y demás grupos sociales necesitados de especial protección, siendo éste el título competencial sustantivo o nuclear que ampara la aprobación del Anteproyecto sometido a consideración.

No obstante, teniendo en cuenta que tal norma tiene un claro tenor transversal, pues incluye actuaciones y medidas de diversa índole y alcance en materia de

urbanismo, transporte, vivienda, patrimonio histórico y artístico, deporte y ocio, ha de destacarse que la CAR igualmente ostenta competencia exclusiva sobre tales materias, de forma que, adicionalmente, las competencias sectoriales estatutarias de la CAR convergen y fundamentan asimismo la cobertura competencial de ésta para garantizar, mediante el texto objeto de consulta, la igualdad de oportunidades en relación con la accesibilidad universal.

Cabe, así, citar su competencia exclusiva en materia organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 8.Uno.1 EAR'99), ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 8.Uno.16 EAR'99), cultura (art. 8.Uno.23 EAR'99); promoción del deporte (8.Uno.27 EAR'99)… El apartado V de la Exposición de Motivos hace referencia a los títulos de competencia ejercidos.

2. Límites y condicionamientos constitucionales del ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia.

Una vez sentado que la CAR tiene competencia para dictar la Ley proyectada, conviene examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el bloque de constitucionalidad, a fin de verificar que el Anteproyecto examinado no los rebasa.

En este caso, el Anteproyecto objeto de consulta tiene como obligada referencia el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que refunde y armoniza las normas estatales destinadas a la atención social y la no discriminación de las personas con discapacidad. Éstas son: la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad; la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. También hay que tener presente la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de la Promoción de la Autonomía Personal y atención a las personas en situación de dependencia.

Dichas normas han sido dictadas al amparo de la competencia exclusiva del Estado prevista en el artículo 149.1.1ª de la Constitución.

Ahora bien, en relación con las "condiciones básicas" conviene aclarar que la competencia estatal para dictar éstas, no impide la regulación autonómica; y *"no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma"* (por todas, STC 37/1987, FJ 9).

Tal y como también ha repetido el TC no estamos ante un supuesto de bases estatales-desarrollo autonómico en materia de derechos y libertades constitucionales, sino ante *"el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan*

a garantizar la igualdad […] En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias" (STC 61/1997, FJ 7).

Se trata pues, en definitiva, de una habilitación al Estado para intervenir, en la estricta medida que lo requiera la consecución de esa igualdad sustancial, y, por ende, condicionar, desplazar o coartar el ejercicio de competencias autonómicas, en tanto dicho ejercicio debe respetar las condiciones básicas establecidas (SSTC 173/1998, FJ 9; 27/2017, FJ 5; o 65/2020, FJ 7).

Fundamento de Derecho 5

D) El artículo 3.4 extiende el derecho a los servicios de prevención de deficiencias e intensificación de incapacidades a los estados previos a la discapacidad.

Consideramos que tal previsión no tiene encaje en un cuerpo legal como el que nos ocupa, teniendo en cuenta que éste tiene por objeto *"garantizar a todas las personas en la Comunidad Autónoma de La Rioja y, de manera específica a las personas con discapacidad la igualdad de oportunidades en relación con la accesibilidad universal"* (artículo 1) y que, a lo largo de su articulado, no regula ni hace referencia alguna a tal derecho a los servicios de prevención de deficiencias e intensificación de incapacidades que, por cierto y salvo error, no se halla desarrollado en ningún sentido por nuestra normativa autonómica.

En este mismo artículo se utiliza el término *deficiencia*, cuando en la tramitación del anteproyecto ha habido varias alegaciones y consideraciones para corregir el lenguaje de la Ley.

Este Consejo no ignora que la Ley General de derechos de personas con discapacidad (Real Decreto Legislativo 1/2013) utiliza esa terminología (vid. art. 2, por ejemplo). Pero, al mismo tiempo, el espíritu de la Ley sometida a dictamen obedece a un cambio de modelo que busca la superación del tratamiento médico rehabilitador.

El artículo 49 de la Constitución española se refiere a *"disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos"*, y hay un proyecto de reforma constitucional para corregir esa redacción (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, 21 de mayo de 2021 –Serie A, núm 54-1-). En la parte expositiva de ese proyecto de reforma constitucional se dice: *"Por un lado, la terminología que emplea no refleja ya los valores que inspiran la protección de este colectivo, tanto en el ámbito nacional como internacional. Por otro, su contenido se basa en una concepción médico-rehabilitadora de la discapacidad, coherente en el momento de su redacción, pero hoy completamente superada por un modelo social de corte igualitario".*

Por estas razones se quiere someter a consideración de la consultante si el uso del término *deficiencia* sigue el modelo que inspira la Ley. Igualmente, en el anexo de conceptos utilizados en la Ley se usa este término (ver letras a), e y)).

Conclusiones

Primera

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen.

-D.20/22: Responsabilidad patrimonial promovido por D. A.I.R. y sus tres hijos Doña M.L., Don M.A. y Doña M.I.B., en solicitud de una indemnización total de 186.902,87 euros, por el fallecimiento de su esposa y madre, respectivamente, Doña M.L.B.N., que entienden se produjo como consecuencia de la deficiente asistencia que, a la misma, se le prestó en el Hospital San Pedro.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Fundamento de Derecho 3

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente supuesto

Los promotores del expediente a que se refiere el presente dictamen sostienen en su escrito de reclamación inicial y en los escritos de alegaciones presentados en el trámite de audiencia que la paciente perdió la vida el día 3 de julio de 2020 en el Hospital San Juan Apóstol de Vitoria como consecuencia de una sucesión de actuaciones y omisiones contrarias a la *lex Artis* de los facultativos del Servicio Riojano de Salud, que tuvieron lugar, según aducen, en el periodo comprendido entre su Alta hospitalaria, el día 23 de junio de 2020, y su traslado al citado centro hospitalario de Vitoria, el día 2 de julio de 2020.

En la propuesta de Resolución, por el contrario, se señala que la actuación de los diversos facultativos intervinientes en la atención de la Sra. Bueno en igual periodo se ajustó estrictamente a la *Lex Artis*; que no existe nexo causal entre dicha atención y el

fallecimiento de la paciente; y que tal fallecimiento no constituyó, por lo tanto, un daño antijurídico.

(…)

Pues bien, tras ponderar los argumentos de las partes, en esta cuestión consideramos que asiste la razón a los reclamantes.

De hecho, consideramos que, coincidiendo con el Alta hospitalaria de la paciente debió indicarse la necesidad de monitorizar la cifra de plaquetas, si no cada 2-3 días, sí, como mínimo, cada siete días.

Somos conscientes de que las Guías de Práctica Clínica pueden diferir en sus recomendaciones, lo que a su vez explica la divergencia que, sobre esta cuestión, existe entre los peritos autores de los informes aportados por los reclamantes, de una parte, y la Inspección Médica y los propios facultativos que omitieron tal medida de control, de la otra.

Y en tal contexto, a pesar de que ninguno de los miembros de este Consejo dispone de conocimientos médicos para resolver la controversia suscitada al respecto de tal cuestión con argumentos objetivos propios, finalmente hemos concluido que **la omisión de la medida de recuento de plaquetas coincidiendo con el Alta hospitalaria de la paciente constituyó una *mala praxis*,** fundamentalmente porque el propio Protocolo de profilaxis de la enfermedad tromboembólica venosa perioperatorio del Departamento de Cirugía General, Digestivo y Plástica del Hospital San Pedro, obrante en el expediente, contempla la trombocitopenia como una reacción adversa de la heparina de bajo peso molecular que aparece habitualmente entre 5 – 21 días después del comienzo del tratamiento; indica la necesidad de efectuar un recuento de plaquetas antes de iniciar tratamientos profilácticos con la misma y, posteriormente, una vez a la semana, hasta la finalización del tratamiento; y añade, a continuación, que el tratamiento habrá de suspenderse ante cualquier descenso del 30-50% del valor inicial.

Parece claro, en consecuencia, que en este caso no se actuó de acuerdo con el protocolo del propio Departamento de Cirugía General del Hospital San Pedro.

A pesar de ello, no apreciamos relación de causa efecto, directa y suficiente, entre la omisión de tal medida de control y el fallecimiento de la paciente, por cuanto: i) A pesar de que los peritos de ambas partes coinciden al considerar que, en el momento en que se confirmó la trombosis que ésta padecía a través de la RM realizada el día 1 de julio, efectivamente concurrían los criterios necesarios para sospechar diagnósticamente, con una alta probabilidad de acierto, que la paciente padecía TIH, también coinciden al reconocer que la presencia de tal proceso sólo se confirma a través de concretas pruebas (inmunoensayo enzimático y otras) que, en el presente caso, no se realizaron, luego no puede reputarse acreditado que los episodios trombóticos que sufrió la paciente vinieran motivados por una previa TIH, pues no consta prueba objetiva de que la paciente realmente presentara esta reacción adversa; y, ii) Incluso admitiendo, a efectos puramente dialécticos, que la paciente efectivamente presentaba TIH a su llegada al Servicio de Urgencias, no existe ningún dato objetivo que permita fijar el

momento en que tal proceso se inició ni, por tanto, puede asegurarse que la monitorización hubiera permitido controlarlo, mediante la suspensión de la heparina, y evitar el inicio de la trombosis y sangrado cerebral que finalmente se produjo y motivó la muerte de la paciente.

Por lo tanto, la Administración Sanitaria no ha de responder frente a los reclamantes cual, si la muerte de la paciente se hubiere producido por efecto de tal mala praxis, pues en este caso la omisión de tal medida de control no consta fuera el origen o causa de la muerte de aquella.

Sin embargo, consideramos que si tal medida de control se hubiera adoptado, como indicaba el protocolo, habría existido cierta probabilidad de confirmar que el nivel de plaquetas de la paciente estaba registrando un descenso que obligaba a suspender la heparina antes de que ésta comenzara a sufrir los episodios trombóticos y hemorrágicos que finalmente ocasionaron su muerte; y, con ello, habría existido igualmente cierta probabilidad de evitar unos y otra, por lo que consideramos plenamente aplicable en el presente caso la doctrina de la pérdida de oportunidad terapéutica a que hemos hecho referencia, en los términos que a continuación expondremos.

(…)

3ª.- Sobre la pérdida de oportunidad.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos en definitiva que las actuaciones médicas a que se refiere el procedimiento no permiten reputar a la Administración Sanitaria responsable, en términos patrimoniales, del fallecimiento de la paciente, no obstante lo cual, igualmente consideramos que, la omisión de la medida de recuento plaquetario, de una parte, y la administración de heparina en dosis terapéutica en las circunstancias de la paciente, de otra, privaron a ésta de la oportunidad de ser tratada con un anticoagulante no heparínico; bien, antes de que se desencadenara el proceso trombótico y hemorrágico que finalmente ocasionó su muerte, en su caso; bien, al inicio del mismo, lo que, con cierta probabilidad, podría hacer evitado tal fatal desenlace, como señalan el Dr. S. y la Dra. V. en sus respectivos informes.

En aplicación de la doctrina de la pérdida de oportunidad terapéutica que, como hemos señalado en diversos dictámenes (por todos, en el D.119/19 y 36/12) permite imputar a los Servicios Sanitarios el daño moral derivado de la no realización de alguna concreta actuación médica, privando al paciente de determinadas expectativas de curación, procede en consecuencia reconocer el derecho de los reclamantes a percibir una indemnización que, en este caso, no ha de cubrir el daño moral que a éstos les ha producido la muerte de la paciente, sino el derivado de la incertidumbre en torno a si tal fatalidad pudo evitarse.

En la cuantificación de tal indemnización, la doctrina jurisprudencial tiene en cuenta las circunstancias concurrentes en cada caso concreto, y atiende a la edad, circunstancias de la asistencia recibida, evolución y/o probabilidades de supervivencia y demás circunstancias (sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo de 2007, 1 de

febrero de 2008, 30 de septiembre de 2009, 25 de mayo, 30 de septiembre y 2 de noviembre de 2011, y 26 de marzo de 2012, entre otras).

Pues bien, en el caso que nos ocupa, como circunstancias personales de la paciente cabe destacar que ésta padecía diversas patologías previas que evidenciaban una situación sanitaria complicada, con múltiples factores de riesgo, (cardiopatía isquémica crónica y estable, hipotiroidismo primario, fibromialgia, glaucoma, Artropatía degenerativa, cefalea tensional y reflujo gastroesofágico). Por otra parte, había sido intervenida quirúrgicamente por un colangiocarcinoma grado I. Y su edad era de 66 años (nacida el 24/01/1954 y fallecida el 3/07/2020).

Las circunstancias de la asistencia están sobradamente descritas en el dictamen y sólo permiten estimar una pérdida de oportunidad. Y, aunque nos movemos en el ámbito de las probabilidades, pues lamentablemente no puede saberse a ciencia cierta qué hubiera ocurrido de haberse adoptado la medida de recuento de plaquetas y/o de haberse suspendido la heparina sustituyéndola por otro anticoagulante durante su estancia en el Hospital San Pedro, sí parece claro que las actuaciones omitidas no aseguraban la supervivencia de la paciente, en primer lugar, porque ni siquiera existe la certeza de que ésta realmente presentara una TIH, al no haberse practicado las concretas pruebas de laboratorio que, en su caso, habrían confirmado objetivamente su presencia, como exponen la Inspección Médica y la Dra. V. en sus respectivos informes; y, en segundo lugar, porque el accidente trombo-hemorrágico que motivó su muerte podía tener su origen en otros factores (neoplasia maligna e intervención quirúrgica) ajenos absolutamente a un proceso de TIH.

En la valoración del resto de circunstancias hay que señalar que la edad del marido e hijos permite considerarlos en su conjunto. No hay ningún hijo menor, ni a cargo. Tampoco hay constancia de que ninguno de los hijos conviviera con los padres, ni otras circunstancias particulares que aconsejen diferenciar la indemnización correspondiente a cada uno de los reclamantes.

Otro criterio para determinar la valoración de la pérdida de oportunidad atiende al grado de probabilidad de que la actuación omitida produzca algún beneficio; y el grado de alcance o entidad de dicho beneficio (STS nº 1177/2016 de 25 mayo. RJ 2016\2275).

En el presente caso no disponemos de dato objetivo alguno al respecto, si bien no puede olvidarse que la paciente presentaba dos factores de riesgo de trombosis venosa cerebral, como lo eran su reciente cirugía y el cáncer que padecía (informes de la Inspección Médica y de la Dra. M. de 27 de julio de 2021 y de la Inspección Médica de 11 de noviembre de igual año), no pudiendo descartarse que fueran tales factores los que originaron el accidente trombótico y hemorrágico que finalmente condujo a la paciente a la muerte.

En estas condiciones, por lo tanto, no puede determinarse ni el grado de probable beneficio de la actuación médica omitida (conteo de plaquetas y suspensión de la heparina), ni el grado de entidad de dicho beneficio.

Por todo ello, partiendo de la premisa de que la cuantificación de la indemnización en caso de pérdida de oportunidad terapéutica no ha de cubrir la totalidad del perjuicio sufrido, sino la incertidumbre en torno a si la actuación médica omitida podría haberlo evitado o minorado, y atendiendo las circunstancias que hemos expuesto, consideramos que procede reconocer a los reclamantes una indemnización conjunta de 20.000 euros.

Conclusión

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto de este procedimiento e indemnizar a los reclamantes, de forma conjunta, por el daño moral padecido a consecuencia de la pérdida de oportunidad terapéutica que sufrió Doña M.L.B.N., en la suma de 20.000 euros.

-D.21/22: Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 3/2015, de 6 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Marco de las Policías Locales de La Rioja.

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Fundamento de Derecho 2-E)

Como ya tuvimos ocasión de señalar en el D.58/14, el trámite de audiencia habría podido extenderse a la Administración General del Estado y a sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Guardia Civil y Policía Nacional, *ex* art. 9 LOFSCE) en atención al principio general de coordinación que ha de inspirar la actuación de toda Administración Pública (por todos art. 103.1 CE) y al hecho de que en materia de seguridad pública, el Estado ostenta una competencia exclusiva que coexiste con la competencia autonómica para la coordinación de las Policías Locales, (arts. 148.1.22 y 149.1.29ª CE, así como 1 LOFSCE).

La LOFSCE explicita la necesidad de garantizar la coordinación de las políticas de seguridad pública (art. 48) y describe manifestaciones concretas de las relaciones entre las Policías Locales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (*v gr,* arts. 53.1. c), g) o h) 53.2 o el 54 que prevé la existencia de Juntas Locales de Seguridad, con participación de las tres Administraciones).

La omisión señalada no afecta a la corrección del procedimiento tramitado. No obstante, atendido el contexto normativo e institucional descrito, se sugiere la conveniencia de que, tanto en esta como, sobre todo, en ulteriores ocasiones, se valore la posibilidad de garantizar la participación de la Administración General del Estado en los procedimientos reglamentarios que versen sobre esta materia, lo que podría coadyuvar al acierto y legalidad de las disposiciones normativas autonómicas que puedan dictarse sobre esta materia.

Fundamento de Derecho 4.2-A)

Observación relativa al Art. Único.1 (nuevo art. 4.4).

El actual art. 4.4 RM establece que

> *"4. En el ejercicio de sus funciones de Policía, los funcionarios de Policía Local, tanto de carrera como interinos, tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad. De igual modo, los Auxiliares de Policía, en el ejercicio de sus funciones, tendrán el carácter de agentes de la autoridad".*

Y, de aprobarse su modificación con el tenor que luce en el Anteproyecto, el nuevo art. 4.4 quedaría redactado así:

> "*En el ejercicio de sus funciones, el personal funcionario de Policía Local o Auxiliares de Policía Local, tanto de carrera, en prácticas o interino, tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad".*

Como puede constatarse, la modificación supone, respecto de lo que ahora contempla el art. 4.4 RM, que el nuevo art. 4.4 incluiría en la previsión de que tendrán "*el carácter de agentes de la autoridad*" "*en el ejercicio de sus funciones… a todos los efectos legales*" tanto a los Auxiliares de Policía Local como a los funcionarios en prácticas.

1. Por lo que hace a los Auxiliares de Policía, se considera más rigurosa la redacción del vigente art. 4.4 RM, que, en un inciso separado, establece que este personal tendrá la condición de Agente de la autoridad "*en el ejercicio de sus funciones*".

Primero, porque eso es exactamente lo que dispone, y con esas mismas palabras, el art. 13.4 de la Ley 5/2010. Y, segundo, porque el empleo para este personal de la fórmula "*a todos los efectos legales*", referida a ellos al igual que a los funcionarios de Policía, aunque no resulte en sí misma inexacta, sí podría prestarse a una interpretación incorrecta, según la cual el régimen de uno y otro personal es el mismo, cuando esto no es así. Recuérdese, por ejemplo, que los Auxiliares de Policía Local ven limitadas sus funciones en los términos del art. 14 de la Ley 5/2010 y que no podrán portar armas de fuego (arts. 8.3 y 18.3 de la Ley 5/2010).

Se recomienda, por tanto, mantener la actual redacción del inciso final del actual art. 4.4 RM.

2. Respecto del empleo de la expresión "*a todos los efectos legales*", parecidas consideraciones caben hacer en relación con los funcionarios en prácticas, a los que el vigente art. 4.4 no alude. Nuevamente, esa redacción no puede considerarse incorrecta, pero sí prestarse a interpretaciones equívocas.

Conforme a los arts. 2.c) y 7.1 LOFSC, tendrán el carácter de agentes de la autoridad los *"miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad"*, entre ellos, los miembros de *"los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales"*. Por su parte, el art. 56 de la Ley 5/2010, atinente a los "*funcionarios en prácticas*", señala en su apartado 3 que *"el nombramiento como funcionario de carrera se efectuará únicamente tras la superación del curso y el periodo de prácticas, de acuerdo con lo que se establezca en la correspondiente convocatoria".*

En definitiva, el perfeccionamiento de la condición de funcionario de carrera –y de miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad- requiere la superación de todo el proceso selectivo (también del curso de formación y del periodo de prácticas contemplados en el art. 56.1 de la Ley 5/2010), unida a la posterior emisión del acuerdo de nombramiento y a la toma de posesión del aspirante nombrado. De donde resulta que la relación jurídica que media entre el funcionario en prácticas y la Administración no es igual ni de la misma naturaleza que la que vincula a ésta con quienes ya son funcionarios de carrera.

Cuestión bien distinta es que una de las partes integrantes de ese procedimiento selectivo implique la realización de unas prácticas, en las que los aspirantes (precisamente por ello, calificados como funcionarios *en* prácticas) deban desarrollar funciones policiales bajo la supervisión prevista en el art. 36.3 del vigente RM (precepto cuya modificación no se prevé). Obviamente, en el ejercicio de esas funciones, ese personal en prácticas debe tener reconocida la condición de agente de la autoridad. En tal sentido resulta ilustrativa la STS, Sala 2ª, de 21-1-2002 (RCas 3785/1999), que, a los efectos de considerar a unos funcionarios en prácticas como sujeto pasivo del delito de atentado tipificado por el art. 550 CP, razonó que: *"los agentes tenían la obligación de intervenir aunque estuviesen francos de servicio, e incluso fueran funcionarios en prácticas porque conforme al art. 5-4º de la L.O. 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se consideran en servicio permanente y en cualquier momento pueden y deben actuar en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana - SSTS de 30 de Mayo de 1983 y 2 de Julio de 1984"*.

Pero, si se repara bien en ello, los funcionarios en prácticas no tienen el carácter de agentes de la autoridad en virtud de su condición de funcionario de carrera –que aún no ostentan- sino por una razón distinta, como diferente es la relación jurídica entablada entre ese personal y la Administración. Merecen tal consideración en tanto en cuanto estén desarrollando las funciones policiales que tengan que acometer como parte de su procedimiento de selección, y por ese motivo.

A la vista de lo expuesto, nuevamente se considera preferible indicar, en un inciso separado, que los funcionarios en prácticas tendrán el carácter de agentes de la autoridad *en el ejercicio de sus funciones*.

Conclusiones

Primera

En la elaboración del Anteproyecto de Decreto se han observado correctamente las normas reguladoras de los procedimientos de aprobación de disposiciones reglamentarias.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal procedente.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen a preceptos concretos del texto, y, en particular, a su Art. Único-2.

-D.22/22: Consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el Proyecto de Ley de Caza y Gestión Cinegética de La Rioja.

Ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz.

Fundamento de Derecho 2

(…) En la actualidad, como se ha señalado, el Proyecto de Ley, remitido al Parlamento de La Rioja, se encuentra en curso de tramitación bajo el número 10/PL-0009.

El Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación del proyecto de Ley corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento de la Cámara. Así, a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR]. Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario, respecto de las que, por otra parte, no se nos ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

No obstante, y sin perjuicio del debido respeto a los procedimientos parlamentarios, la redacción del vigente artículo 40.2-d) del RRC, Decreto 8/2002 de 24 de enero, de aprobación del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, exige que las consultas se acompañen del *informe jurídico del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna a la entidad consultante*.

La solicitud de dictamen a la proposición de Ley no ha venido acompañada de ningún informe jurídico interno del Parlamento.

El plazo de emisión del dictamen aparece regulado de distinta manera en el Reglamento de la Cámara y en la Ley del Consejo Consultivo. El artículo 102 del Reglamento del Parlamento, aprobado en Pleno de 10 de abril de 2001 dispone que se pueda solicitar dictamen al Consejo Consultivo de La Rioja en relación a proyectos o proposiciones de Ley. Igualmente, prevé que el dictamen se tiene que evacuar en el

plazo de un mes; y que, el transcurso del plazo sin que se *hubiere elaborado el informe solicitado, se entenderá que no tiene objeción alguna al texto del proyecto o proposición de Ley*.

La Ley 3/2001 del Consejo Consultivo de La Rioja de 31 de mayo de 2001 dispone que el plazo de emisión de los dictámenes es de 30 días hábiles (art. 15, y Decreto 8/2002 art. 14). Este Consejo se ajusta a las previsiones de su Ley reguladora.

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Proyecto sometido a nuestro dictamen.

Segunda

El Proyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen.

-**D.23/22: Responsabilidad patrimonial formulada por el Ayuntamiento de Viniegra de Arriba, por los daños y perjuicios que entiende causados por el Gobierno de La Rioja al suspender el Convenio con dicho ayuntamiento, para financiar las obras de "Construcción de un espacio cubierto para actividades deportivas, culturales y sociales"; y que valora en 69.522,79 euros, más intereses.**

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Antecedente de hecho 1

1. El Gobierno de La Rioja, a través de la Consejería de Fomento y Política Local y el Ayuntamiento de Viniegra de Arriba (en lo sucesivo, el Ayuntamiento), suscribieron el 14-8-2019 un convenio administrativo de cooperación *"por el que se establecen las bases para la financiación de la ejecución de las obras «construcción de espacio cubierto para actividades deportivas, culturales y sociales»"*.

Fundamento de Derecho 1
(…)

2. Como vamos a exponer en los siguientes Fundamentos Jurídicos, los interesados formulan su petición indemnizatoria al amparo del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, circunstancia que, unida a la cuantía reclamada, es motivo bastante para afirmar la naturaleza preceptiva de la intervención de este Órgano consultivo.

Esto dicho, es necesario matizar que el art. 11.g) LCCR extiende el carácter preceptivo del dictamen del Consejo a todos aquellos supuestos en que, por cuantía superior a 50.000 euros, se formulen *"reclamaciones(...) en materia de daños y perjuicios… ante la Administración Pública"*, con independencia de que esas reclamaciones invoquen o no, como título jurídico en el que se amparan, el concreto instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración ahora regulado por los arts. 32 y ss de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Una cosa es que, a efectos de determinar la cuantía que hace preceptivo el dictamen, el art. 11.g) LCCR se remita a la normativa reguladora de la responsabilidad patrimonial de la Administración; y otra diferente que el dictamen sólo resulte obligado cuando la pretensión indemnizatoria del particular se asiente sobre esta concreta institución jurídica, limitación que el art. 11.g) LCCR no contempla.

3. La reflexión que acabamos de hacer resulta relevante por un motivo que anticipamos ya, aunque se desarrollará con más detalle en el F. Jco. siguiente.

En términos abstractos, resulta admisible que una Administración Pública (en este caso, el Ayuntamiento de Viniegra de Arriba), promueva una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a otra (aquí, la Administración Pública de la CAR), posibilidad que ha sido admitida por la jurisprudencia (por todas, STS, Sala 3ª, de 14-10-1994, RCas. 7318/1990).

Sin embargo, la concreta petición dirigida el 3-6-2021 por el Ayuntamiento al Gobierno de La Rioja no encuentra un adecuado encuadramiento en la institución de la responsabilidad patrimonial, sino que, más bien, constituye una reclamación de responsabilidad *contractual* -o, con más precisión, *convencional*- porque se entabla entre dos sujetos de Derecho que se encuentran vinculados por un negocio jurídico bilateral (el convenio administrativo de 14-8-2019) y que se afirma sobre la base de sostener, como hace el Ayuntamiento, que el Gobierno de La Rioja no ha cumplido correctamente las obligaciones que para él surgían de dicho convenio administrativo.

Sea como fuere, y por los motivos ya expuestos, aunque la acción de responsabilidad patrimonial no pueda prosperar, este Consejo sí debe examinar la viabilidad de la petición indemnizatoria ejercitada.

Fundamento de Derecho 2

(…) En efecto, no nos hallamos aquí ante un escenario en el que un tercero, como consecuencia de un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, experimente un daño que no tiene el deber jurídico de soportar, y que deba calificarse como efectivo, individualizado y económicamente evaluable (arts. 106.2 CE y 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP).

Por obvio que resulte constatarlo, el Ayuntamiento y la CAR se hallan vinculados por un convenio interadministrativo (art. 47.2.a) LRJSP), esto es, por uno de esos "*acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas"* que

entrañan la asunción por quienes los celebran "*de compromisos jurídicos concretos y exigibles"* (art. 47.1 LRJSP). En particular, el celebrado el 14-8-2019 fue un convenio que instrumentó la concesión de una subvención directa, tal como contempla el art. 48.7 de la propia LRJSP, en relación con los arts. 28.1 LGS, y los arts. 22.2.c) y 28 *quater*, del Decreto autonómico 14/2006, de 16 de febrero.

Por otro lado, no se trata solo de que el Ayuntamiento y la CAR hubieran celebrado un convenio que hiciera nacer para ambas partes derechos y obligaciones, que también, sino que lo que el Ayuntamiento está poniendo de manifiesto es que, a su entender, los daños y perjuicios que reclama a la CAR tienen su causa en el pretendido incumplimiento por el Gobierno autonómico de los deberes de conducta que para él nacieron de dicho convenio.

Se cumplen así los dos criterios a los que, según la jurisprudencia, ha de atenderse para trazar la línea divisoria, no siempre clara, entre la responsabilidad contractual (aquí sería convencional) y la responsabilidad extracontractual o aquiliana definida por el art. 1902 Cc. A saber, si entre quien causa el daño y quien lo sufre existe un *vínculo jurídico preexistente* y si, además, el daño por el que una parte reclama a la otra, trae causa del *incumplimiento*, por una de ellas, *de los deberes de conducta* que sobre ella pesaban en virtud de dicho vínculo.

En efecto, en el ámbito civil, la Sala 1ª del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 22-12-2008, RCas. 3992/2001), ha razonado, con cita de otras previas, que:

> *"La responsabilidad debe considerarse contractual cuando a la preexistencia de un vínculo o relación jurídica de esa índole entre personas determinadas se une la producción, por una a la otra, de un daño que se manifiesta como la violación de aquel y, por lo tanto, cuando concurren un elemento objetivo -el daño ha de resultar del incumplimiento o deficiente cumplimiento de la reglamentación contractual, creada por las partes e integrada conforme al artículo 1258 CC - y otro subjetivo -la relación de obligación en la que se localiza el incumplimiento o deficiente cumplimiento ha de mediar, precisamente, entre quien causa el daño y quien lo recibe-» (STS de 31 de octubre de 2007, recurso de casación núm. 3219/2000). Es aplicable el régimen de la responsabilidad extracontractual, aunque exista relación obligatoria previa, cuando el daño no haya sido causado en la estricta órbita de lo pactado por tratarse de daños ajenos a la naturaleza del negocio, aunque hayan acaecido en la ejecución del mismo (SSTS 22 de julio de 1927, 29 de mayo de 1928, 29 de diciembre de 2000). Por el contrario, es aplicable el régimen contractual cuando en un determinado supuesto de hecho la norma prevé una consecuencia jurídica específica para el incumplimiento de la obligación".*

Y estas mismas consideraciones han sido sostenidas por la Sala 3ª del Tribunal Supremo. Por ejemplo, la Sentencia de 25-7-2000 (RCas. 368/1996), subraya la naturaleza extracontractual de la responsabilidad patrimonial de la Administración definida, actualmente, por los arts. 32 y ss LRJSP, y distingue este tipo de responsabilidad de aquella otra en que puede incurrir una Administración por causa del incumplimiento de las obligaciones que sobre ella pesan en una relación jurídica nacida de un contrato administrativo:

> *"ambos tipos de responsabilidad claramente diferenciables en su naturaleza y régimen jurídico, pues como dice la Sentencia de esta Sala de 18 de junio de 1999,* "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 ésta no tiene el deber jurídico de soportar"*, mientras que, la responsabilidad contractual es la que deriva del incumplimiento --por una de las partes contratantes-- de un deber estipulado en el contrato".*

Como se ha indicado, la precitada STS de 25-7-2000 analizó un supuesto en el que la Administración demandada había celebrado con un particular un contrato administrativo, pero esos mismos criterios de distinción entre ambas categorías de responsabilidad son también aplicables, si cabe con mayor motivo, a aquellos supuestos, como el que nos atañe, en el que la reclamación de daños y perjuicios se formula entre las dos partes de un convenio interadministrativo de los contemplados por el art. 47.2.a) LRJSP (convenios celebrados entre dos Administraciones Públicas), pues tales convenios constituyen sin duda negocios jurídicos bilaterales, que se perfeccionan por la prestación del consentimiento de las dos Administraciones (art. 48.8 LRJSP), y de los que nacen obligaciones y derechos para los sujetos que los otorgan.

Fundamento de Derecho 3

(…) De lo expuesto hasta aquí se desprende ya una doble conclusión: (i) La primera, que el Gobierno autonómico abonó las certificaciones de obra cuando le fueron remitidas, aprobadas, por el Ayuntamiento. Antes, sencillamente, no le hubiera resultado posible verificar ese pago, ni le era exigible conforme al propio convenio; y (ii) la segunda, que, como es evidente, fue la propia conducta del Ayuntamiento y de su contratista la que rompió la relación causal entre la suspensión del convenio y la paralización de la obra, pues si el contratista hubiera concluido la obra en el plazo pactado (ya en marzo, ya en abril de 2020), la suspensión de la eficacia del convenio de 14-8-2019 -que principió en el mes de junio de 2020- no habría producido ninguna de las consecuencias dañosas que ahora aduce el Ayuntamiento, y que se derivan, en último término de una paralización de la obra motivada, según la Corporación local, por la suspensión del Convenio.

Fundamento de Derecho 4.4

La reclamación incluye también una partida (el 30% de 53.458,30 euros) en un concepto que se califica como de "*daño moral"* causado al Ayuntamiento.

Ello, de entrada, nos sitúa ante la consideración de las personas jurídicas como sujetos pasivos del daño moral, cuestión ésta muy discutida doctrinal y jurisprudencialmente y que, si bien ha alcanzado cierto consenso respecto a su viabilidad en el caso de las personas jurídico privadas (destinado a resarcir el perjuicio en su imagen, credibilidad o prestigio), resultaría descartable el caso de las personas jurídico públicas.

Además, más allá de lo muy cuestionable que resulta considerar tales hipotéticos perjuicios como auténticos daños morales, la explicación ofrecida por la propia Administración reclamante para justificar esa petición (la paralización de la obra tuvo lugar durante el periodo estival, causando unas molestias que no se concreta en qué consistieran, y el retraso en la ejecución de la obra impidió a los vecinos disfrutarla) evidencia que, en realidad, tales efectos negativos más que la Administración municipal

en sí, los habrían padecido, de manera difusa o genérica, todos los vecinos de la localidad de Viniegra de Arriba, así como cualesquiera personas que a ella acudieran.

Siendo ello así, debe considerarse, por un lado, que el Ayuntamiento carecería de legitimación para reclamar una indemnización por tales sedicentes daños, que no han afectado a su esfera jurídica. Y, por otra parte, es claro que tales molestias o incomodidades tampoco se habrían irrogado a personas individualizadas o individualizables, sino a una colectividad abstracta, por lo que difícilmente podría sustentarse sobre esa afirmación –carente por lo demás de toda prueba- ninguna reclamación de responsabilidad patrimonial.

Conclusión:

La reclamación formulada por el Ayuntamiento de Viniegra de Arriba contra el Gobierno de La Rioja merece ser calificada como una reclamación de responsabilidad de naturaleza convencional, y, por los motivos expuestos en los F. Jcos. Tercero y Cuarto no debe ser estimada.

-D.24/22: Revisión de oficio, nº 3/2021 de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población del Gobierno de La Rioja, relativa al procedimiento de revisión de oficio para declarar la nulidad de la concesión de la ayuda otorgada a Dª R.S.B., en el expediente nº E02-17-2015.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Fundamento de Derecho 3

El presente procedimiento se inicia como consecuencia de la Sentencia de la sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de La Rioja a que nos hemos referido en los antecedentes de hecho y según la cual:

> *"Es claro que la Resolución de concesión de la subvención es un acto favorable para la interesada, por lo que para dejarlo sin efecto no cabe acudir al procedimiento de reintegro de la Ley General de Subvenciones, pues ni la subvención se había abonado ni se daba los incumplimientos que permiten el reintegro. Lo que la administración cuestiona es la condición de beneficiaria de Doña Raquel, una vez que ha dictado la Resolución de concesión. No resulta aceptable que la administración, conceda la subvención, pero deniegue el pago de la misma, alegando una causa que se sitúa en el origen del procedimiento pues afecta a la condición de beneficiaria de la actora, sin acudir a un procedimiento de revisión de oficio. La administración va añadiendo argumentos para justificar la decisión de denegación de pago, invocando en el recurso de reposición el art. 37 de la LGS, en sede de procedimiento de reintegro, cuando ni siquiera se ha incoado un procedimiento de tal naturaleza, ni la Resolución recurrida se ha dictado en procedimiento de reintegro seguido por sus trámites.*
>
> *En definitiva, la administración, si consideraba que la actora no reunía la condición de beneficiaria, una vez dictada la resolución de concesión de la subvención, debió iniciar un procedimiento de revisión de oficio de la resolución de concesión. No le es dable a la administración dejar sin efecto un acto favorable para la interesada al margen de los procedimientos de revisión previstos en la Ley 39/2015. Debe estar, la Administracion, a lo acordado en la Resolución de concesión, y a la obligación de pago sin perjuicio de que pueda instar el correspondiente procedimiento de revisión*

del acto favorable, por los mecanismos de la Revisión del acto nulo o del procedimiento de lesividad".

Es conveniente señalar que, como indica el informe de los Servicios Jurídicos, la fecha a tener en cuenta a la hora de determinar la existencia o no de alguna incompatibilidad en la persona de la beneficiaria de la subvención es la de la finalización del plazo para la presentación de la solicitud. De conformidad con lo establecido en la Convocatoria 2017 del Grupo de Acción Local Asociación para el Desarrollo de La Rioja Suroriental (ADR) de las ayudas previstas en la medida 19.2 del PDR 2014-2020 (extracto publicado en el B.O.R. núm. 151, de 30 de diciembre de 2016), el plazo de presentación de solicitudes finalizaba el día 28 de febrero de 2017. En esa fecha, la solicitante de la subvención ostentaba la condición de Diputada del Parlamento de La Rioja, habiendo presentado mediante escrito de fecha 17 de junio de 2015, declaración e incompatibilidades en la que hacía referencia a que en el ámbito privado era alcaldesa de la localidad de Jalón de Cameros y que se dedicaba además a realizar trabajos de oficina.

Para la Propuesta de Resolución, en aplicación del artículo 13.2.d) de la LGS, por su condición de diputada en febrero de 2017, la interesada no podría obtener subvenciones públicas que contaran con financiación estatal, autónoma o local salvo que la concesión de estas operara de forma automática en aplicación de una ley o un reglamento, lo que nos llevaría al terreno de las subvenciones de concesión directa, que no es el caso. Las ayudas que regula la Orden 5/2016, de 8 de marzo, son ayudas de concurrencia competitiva.

El artículo 159. 2.a de la LOREG, indica:

"En particular, es en todo caso incompatible la realización de las conductas siguientes:

a) Las actividades de gestión, defensa, dirección o asesoramiento ante cualesquiera Organismos o Empresas del sector público estatal, autonómico o local, respecto de asuntos que hayan de resolverse por ellos, que afecten directamente a la realización de algún servicio público o que estén encaminados a la obtención de subvenciones o avales públicos. Se exceptúan las actividades particulares que, en ejercicio de un derecho reconocido, realicen los directamente interesados, así como las subvenciones o avales cuya concesión se derive de la aplicación automática de lo dispuesto en una Ley o Reglamento de carácter general".

Por aplicación del art. 159.1 y 159.2.b de la LOREG concurriría la causa de incompatibilidad prevista en el artículo 13.2.d) de la LGS para obtener subvenciones públicas salvo que éstas se hubieran obtenido de forma automática en aplicación de lo dispuesto en una ley o un reglamento de carácter general.

En atención a lo establecido en el artículo 13.4 de la LGS, la prohibición contenida en el artículo 13.2.d) debe apreciarse automáticamente y subsistirá mientas concurran las circunstancias que en su caso la determine.

(…)

A la vista del indicado marco legal, a juicio de este Consejo, no procede la revisión del acuerdo objeto de este expediente, en lo relativo a la concesión de la subvención a

la Sª S.B., por cuanto en primer lugar la ley autonómica 3/1991, de 21 de marzo de elecciones a la Diputación General de La Rioja, no contiene precepto alguno más allá del ya señalado 4.2. que remite al 155.2 de la LOREG y del cual no se desprende prohibición alguna para denegar, en este caso, la subvención. Y por otra parte consideramos que no le es aplicable la prohibición contenida en el artículo 159.2 de la LOREG, pues en este supuesto no se está realizando por la interesada una actividad de gestión, defensa, dirección o asesoramiento en un asunto que tenga que ser resuelto por la indicada Sª, que resulta ser beneficiaria en un procedimiento de concurrencia competitiva, sin realizar, como hemos dicho, labor de asesoramiento de terceros, y sin que tenga influencia alguna en la concesión de la subvención. Y en todo caso, estaría incluida en la excepción prevista en el mismo precepto pues, en realidad, se trata de la solicitud de una subvención, que no es concedida por el Parlamento de La Rioja, relacionada con una actividad particular de la solicitante, cual es, la explotación de una casa rural en la localidad de Jalón de Cameros. Y ello con independencia de que como es sabido, los parlamentarios riojanos, no tienen todos dedicación exclusiva, percibiendo por lo tanto las cantidades que cada año podrá fijar la Mesa (artículo 15.1 del Reglamento del Parlamento de La Rioja) así como las dietas e indemnizaciones de gastos que procedan (artículo 15.2 del citado Reglamento). En la época a la que se refiere el expediente, eran muy pocos los parlamentarios con dedicación exclusiva, por lo que la mayoría de ellos desarrollaban actividades privadas, sin limitación de ningún tipo.

Conclusión

En virtud de lo manifestado en el cuerpo de este Dictamen, consideramos, que no procede la revisión de oficio del acuerdo objeto de este expediente, debiendo mantenerse el derecho de la Sª S.B. a percibir la subvención en su día concedida.

-D.25/22: Anteproyecto de Decreto por el que se regula convivencia en los centros educativos sostenidos con fondos públicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Fundamento de Derecho 3

(…) Como recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional 26/2016, de 18 de febrero, el régimen de reparto de competencias en materia de educación tiene carácter compartido, como ocurre en otros sectores del ordenamiento jurídico. De esta manera *"al Estado corresponde dictar sólo la legislación educativa básica, (…) correspondiendo a las Comunidades Autónomas, conforme a sus competencias, adoptar a su vez las medidas de desarrollo y ejecución que sean necesarias*". Y, en el ejercicio de las competencias de carácter normativo con alcance orgánico y básico, al Estado le corresponde garantizar la *"homogeneidad y unidad del sistema educativo, así como de las condiciones básicas de igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho fundamental a la educación"* (STC 54/2016, de 17 de marzo).

La normativa básica dictada por el Estado, en ejercicio de sus competencias se encuentra contenida actualmente en:

-La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (en adelante LODE), cuyo artículo 2 establece, entre los fines de la actividad educativa en los centros docentes: *"b) La formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales, de la igualdad entre hombres y mujeres y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia"* y *"g) La formación para la paz, la cooperación y la solidaridad entre los pueblos y para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos y no violencia en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social*." y, en sus artículos 6 a 8 establece los derechos y derechos básicos de los alumnos y demás miembros de la comunidad educativa.

-La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE), de la que, a los efectos del presente dictamen, ha de destacarse su artículo 124 titulado "*Normas de organización, funcionamiento y convivencia*", cuyos apartados 3) y 5), tienen carácter de normativa básica, según dispone su Disposición Final Quinta.

-La Ley Orgánica 8/2021, de Protección Integral a la Infancia y a la Adolescencia frente a la Violencia (en adelante, LOPIVI), cuyo Capítulo IV del Título III (artículos 30 a 35), relativo a la sensibilización, prevención y detección precoz en el ámbito educativo, igualmente constituye normativa de carácter básico dictada al amparo del artículo 149.1.30ª CE en desarrollo del repetido artículo 27 CE.

Estas son las normas básicas a las que ha de atenerse la CAR en la regulación que es objeto del proyecto remitido y se constituyen como el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, como el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por este Consejo.

Pues bien, analizada la norma proyectada, consideramos que la competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para regular la materia que nos ocupa ex artículo 10.1 EAR, ampara su contenido, ya que se ajusta a las previsiones del artículo 27 CE y no infringe ninguno de los preceptos de carácter orgánico dictados por el Estado ni tampoco los calificados por éste como básicos y establecidos por él al amparo de las reglas 1ª, 18ª y 30ª del artículo 149.1 de la Constitución.

Fundamento de Derecho 5 y Conclusiones

(…) Como este Consejo Consultivo ha recordado en numerosas ocasiones, la potestad reglamentaria originaria corresponde al Gobierno de La Rioja, siendo la de los Consejeros meramente derivada o conferida, sea directamente por la Ley (autonómica) sea por el propio Gobierno, arts. 42 e) y 46.1 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros (cfr. D. 84/03, D.9/14, entre otros muchos).

En este caso, de aprobarse mediante Decreto el texto sometido a nuestra consideración, correspondería a la Consejería competente en materia de Educación la potestad de regular la totalidad de las novedosas figuras, modelos, procedimientos y protocolos que quedarán introducidos en nuestro ordenamiento autonómico con su aprobación, como lo son: Los sistemas de mediación (art. 10.5); El modelo de prácticas restaurativas como alternativa para la *transformación* pacífica de los conflictos (art. 11.4); Los protocolos de actuación para la investigación, denuncia, actuación y seguimiento de los casos de maltrato y acoso (art. 18); Los protocolos que faciliten el análisis de las conductas disruptivas y prevean sus respuestas (art. 24); Las condiciones de funcionamiento del Aula de Convivencia (art. 32); La forma de desarrollar el trabajo de la inteligencia interpersonal (art. 45); Las pautas de trabajo a favor de la convivencia positiva (art. 46); El procedimiento de elección, formación y requisitos del responsable de la convivencia en los Centros (art. 49).

Regular esta materia tan trascendente mediante Ley hubiera permitido a la Comunidad Autónoma separarse de la legislación no básica, amén de desarrollar la legislación básica. El Decreto sólo puede moverse en el desarrollo de las bases, y lo hace delegando mucho de su contenido a un ulterior desarrollo por Orden del Consejero del ramo. Esa opción supone una cierta renuncia del Consejo de Gobierno a ejercer en plenitud su potestad reglamentaria.

Y, si bien la opción es perfectamente lícita y legítima, consideramos ha de reflexionarse sobre si realmente es acertada y conveniente o si, por el contrario, lo sería regular la materia con una norma de rango legal, a desarrollar por el propio Consejo de Gobierno vía reglamentaria.

CONCLUSIONES

Primera

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno la materia objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen.

-D.26/22: Anteproyecto de Decreto por el que se regula la formación de los usuarios profesionales y vendedores de productos fitosanitarios para la obtención de

carnés de los diferentes niveles de capacitación en la CAR y por el que se modifica el decreto 2/2021, de 27 de enero por el que se regula el registro oficial de productores y operadores de medios de defensa fitosanitarios en la CAR.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 2

1. La **competencia** de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos autonómicos competentes.

En relación con la norma que nos ocupa, este Consejo Consultivo ha tenido ya oportunidad de examinar y confirmar la competencia autonómica para dictarla con ocasión de su D.2/14 (referido al RD Decreto 5/2014, que el actual Anteproyecto pretende derogar y sustituir) y D.98/20 (relativo al Decreto 2/2021, que también ahora se persigue modificar mínimamente).

No remitimos, por tanto, a lo ya manifestado por este Consejo en dichos Dictámenes.

Baste así ahora con reiterar que la habilitación autonómica para dictar el reglamento proyectado (y los correlativos límites para determinar su contenido) no resulta sólo de la competencia *exclusiva* de la CAR en materia de agricultura (art. 8.Uno.19 EAR´99), sino también de las competencias *de desarrollo normativo* que la CAR ostenta en materia de sanidad y medio ambiente (arts. 9.5 y 9.1 EAR´99), dentro del ámbito conformado, de un lado, por la legislación básica del Estado y por el ejercicio de sus competencias de coordinación general en materia de sanidad (art. 149.1.16 CE) y, de otro, por la legislación básica del Estado sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE). Además, debe tenerse en cuenta también que, en la promulgación de la LSV y del RD 1311/2012, el Estado invoca como título competencial habilitante el recogido en el art. 149.1.13 CE (*"bases y coordinación general de la planificación general de la actividad económica"*).

Ello sentado, como también apuntábamos en el citado D.2/14, debe hacerse notar que, junto al desarrollo original de la normativa básica estatal establecida en el RD 1311/2012, varios preceptos (arts. 2, 3.8, 6.10…) o Anexos (I y III) del Anteproyecto de Decreto sometido a dictamen son reproducción de los arts. 17 a 20 de dicho RD y de los preceptos concordantes en él contenido. A este respecto, no hace falta insistir en los riesgos que la técnica de la *lex repetita* acarrea (por todas, STC 147/1993, FJ 4), al margen de que razones de seguridad jurídica y coherencia justifiquen estas reproducciones —especialmente, si se trata de competencias compartidas— a fin de poder disponer de una norma jurídica única que integre el régimen jurídico completo de que se trate.

En cualquier caso, esta técnica *integradora* en modo alguno permite confundir las competencias del Estado y de las CCAA, resultando conveniente, en el plano formal,

advertir de la naturaleza de los preceptos que son mera traslación de normativa básica estatal.

2. En cuanto a la **cobertura legal**, el Anteproyecto la encuentra en las leyes estatales (LGS'11 y LSV'02) y de la CAR (LSR'02) que desarrolla, así como en normativa de la UE (DUE 128/2009 y RUE 1107/2009).

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) LGI'03 preceptúa que *"corresponde al Consejo de Gobierno: (...) i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos"*, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

Conclusión

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es ajustada a Derecho, con las precisiones contenidas en este dictamen.

-D.27/22: Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria formulada por Dª T., Dª M. A. y D. P.M.M., por los daños y perjuicios causados por el fallecimiento de su hermano, D. C.M.M., tras una caída fortuita mientras estaba ingresado en el Hospital San Pedro de Logroño; y que valoran finalmente en 52.309,53 euros.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 3 y Conclusión

(…) En la presente reclamación se imputa a la Administración sanitaria dos infracciones de la *lex artis ad hoc (*que se abordan separadamente en los números 3 y 4 de este mismo fundamento), en la asistencia sanitaria de un paciente de 62 años de edad, con enolismo crónico, fumador de 2 paquetes/día, ingresado en la planta de neurología del HSP el día 5 de enero de 2019 por un diagnóstico de ictus hemiprotuberencial izquierdo de origen aterotrombótico.

Desde esa fecha, el paciente había permanecido ingresado en el HSP, a la espera de su traslado al Hospital de Convalecencia Valvanera para continuar con su tratamiento rehabilitador y, por lo que ahora interesa, en su tratamiento tenía pautada la toma de un antiagregante (Adiro 300 mg).

El 24 de enero de 2019, sin testigos presenciales, se levanta para ir al baño y sufre una caída fortuita sobre las 15:30 horas, que le provoca una herida en la frente que requirió 4 puntos de sutura y una fractura en la clavícula derecha. Tras la caída, el paciente volvió a meterse en la cama por sus propios medios y el personal de enfermería se lo encuentra ahí a las 16 horas. Esa caída se califica de traumatismo craneoencefálico leve (TCE leve).

El 28 de enero, tras un empeoramiento (Escala Glasgow 6) se realiza un TAC craneal (con resultado de hematoma subdural) e ingresa en la Unidad de Medicina Intensiva, donde su estado empeora y, desgraciadamente, fallece el 30 de enero de 2019.

(…)

La caída sufrida puede imputarse, por tanto, al propio paciente o al "*riesgo general de la vida*", criterios éstos de imputación negativa. La Administración queda así exonerada de responsabilidad, dado que la intervención o conducta de la propia víctima ha sido determinante del daño sufrido o, simplemente, resulta del acontecer normal de la existencia y de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano

La Administración, como venimos reiterando, no es una aseguradora universal y no debe responder de acontecimientos ordinarios con una vinculación puramente circunstancial con la prestación del servicio público (riesgo general de la vida), ni de aquellos en los que la actuación de la propia víctima cobra una importancia capital en el desarrollo de los hechos.

4. En segundo lugar, se denuncia que la atención sanitaria dispensada fue defectuosa al no haberse realizado al paciente tras su caída un TAC craneal, a pesar de que tenía pautado en su tratamiento farmacológico un antiagregante.

Tampoco, en ese caso, a juicio de este Consejo, del expediente aportado cabe considerar probado que la no realización de dicha prueba diagnóstica inicial constituya una infracción de la *lex artis ad doc*.

En primer lugar y, sobre todo, por la declaración del Auto de sobreseimiento provisional. Conforme al artículo 37.2 LSP'15 la exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones no suspende los procedimientos de responsabilidad patrimonial. En igual sentido, la pendencia de un procedimiento penal no tendría que interrumpir el plazo de prescripción de la acción. Si se admite, como aquí acontece, que el previo procedimiento penal interrumpe el plazo de acción es por el inciso final del propio artículo 37.2 *"salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial"*. Es decir, en este caso estamos aceptando que la fijación de los hechos en el orden penal podía ser necesaria para fijar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Otra interpretación llevaría a entender que la reclamación fue interpuesta fuera de plazo.

Esa opción hace que los hechos declarados probados en instancias penales tengan un valor especial. Ya se ha resaltado antes que el Auto de sobreseimiento de 2 de julio

de 2020 dice: *"no hay ningún indicio delictivo, siendo la actuación médica realizada ajustada al protocolo de Atención de pacientes adultos con TCE leve en el servicio de urgencia. Criterios de ingreso en la UCE del Hospital San Pedro"*.

Ciertamente, el sobreseimiento fue provisional, lo que no impide reabrir la causa y tiene un valor inferior al sobreseimiento libre (arts. 634 y ss de la LECrim). El sobreseimiento libre despliega efectos de cosa juzgada iguales a la sentencia absolutoria (STC 21/2000). Un sobreseimiento provisional no tiene esa fuerza, no obstante, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 14 de marzo de 2012 (recurso 1656/2009, FJ 3) entiende que los razonamientos del sobreseimiento provisional y los elementos de juicio usados para alcanzar ese archivo deben tenerse en consideración en el procedimiento de responsabilidad patrimonial: *"…ha de reconocerse que la responsabilidad penal, conectada con la imprudencia de los profesionales, no es equiparable a la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene diferentes fundamentos y requisitos, pero, habida cuenta de la identidad del soporte fáctico de la denuncia y de la demanda, tampoco cabe ignorar los razonamientos expresados por los órganos judiciales de la jurisdicción penal para acordar el sobreseimiento provisional de las diligencias previas, al igual que deben tenerse presente los informes, ratificaciones, declaraciones y demás elementos contenidos en dicha causa…"*.

En segundo lugar, los reclamantes, por un lado, no han aportado prueba adicional en apoyo de las manifestaciones que contiene su escrito de reclamación. Por el otro, a pesar de que el informe de PROMEDE, sustenta la viabilidad en parte de ésta, obran también en el expediente diversos informes que contradicen suficientemente —tal y como detallaremos seguidamente— dichas manifestaciones, motivo por el que debemos desestimar la misma, sin perjuicio de que, en un hipotético procedimiento judicial, pueda aportarse prueba pericial que contraríe lo manifestado por nosotros en el presente dictamen.

(…)

A la vista del contenido de este informe, parece claro que la omisión del TAC no puede considerarse una infracción de la *lex artis*, ni siquiera en la interpretación más rigurosa contenida en el informe de P.

Ello no quita, sin embargo, para que, en relación al mismo, dada su sustancial transcendencia, este Consejo quiera advertir de lo siguiente:

—En la nota de evolución médica del día 24 de enero de la neuróloga no se hace constar ninguno de los extremos de interés neurológico ampliamente descritos en el informe expuesto y, en la nota del 25 de enero, sólo consta "*situación neurológica estable*".

A juicio de este Consejo, no dejar constancia expresa de la valoración efectuada se cohonesta mal con su relevancia en relación a la asistencia que se prestó y es lo que, como hemos visto, provoca dudas en relación a la corrección de la actuación médica llevado a cabo en este caso.

—A ello debemos añadir que no parece tampoco correcto —y quizá debería subsanarse— la firma conjunta de este informe. En él se relata un proceso en el que, ciertamente, en un momento u en otro, han intervenido todos los firmantes, pero, obviamente, no todos han participado o tienen constancia directa de todo su contenido, resultando su firma, en relación con esos aspectos irrelevante e inadecuada.

Por ello, se sugiere que se proceda por cada uno de los firmantes a determinar los pasajes del informe de los que responde y firma (bien por haber intervenido o por tener constancia, por otros medios, de su veracidad), o bien a realizar informes individuales.

CONCLUSIÓN

Única

A juicio de este Consejo Consultivo, procede desestimar la reclamación formulada, al no haberse acreditado infracción alguna de la *lex artis ad hoc* y no concurrir, por tanto, criterio positivo alguno de imputación de responsabilidad a los Servicios públicos sanitarios.

-D.28/22: Anteproyecto de Decreto por el que se establece el currículo de educación infantil y se regulan determinados aspectos sobre su organización y evaluación en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Fundamento de Derecho 1

Atendiendo a lo dispuesto en el art. 11 LCCR'01, este órgano deberá ser consultado en los siguientes asuntos: *"c) Proyectos de reglamentos o de disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas";* y de igual modo lo expresa el art. 12.c) RCCR'02. Como quiera que el Proyecto de Decreto que pretende aprobarse, es una norma dictada en desarrollo de la legislación básica del Estado y, en concreto, del Real Decreto 95/2022, de 1 de febrero, por el que se establece la ordenación y las enseñanzas mínimas de la Educación Infantil, ex artículo 149.1.30ª C.E., esto es, la configuración de las normas básivcas de desarrollo del artículo 27 C.E., a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en esta materia, la preceptividad de nuestro dictamen es clara.

Pocas dudas caben respecto a la necesidad de nuestro Dictamen en decretos de currículo después de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja núm. 131/2008, de 26 de mayo de 2008, en la que declaró nulo el Decreto 26/2007, de 4 de mayo por el que se establece el curriculum de la Educación Primaria en la Comunidad Autónoma de La Rioja, por un defecto esencial al faltar el Dictamen de este Consejo Consultivo.

En cuanto al ámbito del dictamen, señala el art. 2.1 de nuestra Ley reguladora que, en el ejercicio de la función consultiva, debemos velar por *"la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen".*

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Fundamento de Derecho 4 y Conclusión
(…)

-**Disposición derogatoria**. Hace una derogación parcial del Decreto 49/2009 por el que se regula la organización del primer ciclo de Educación Infantil, se fijan sus contenidos educativos y se establecen los requisitos de los centros que imparten dicho ciclo en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En su virtud, se derogan los artículos 3 a 10, 14, 29 y 30, junto con el Anexo I del susodicho Decreto. El dictamen del Consejo Escolar de La Rioja sugirió derogar también el artículo 26 sobre ratios.

Esa derogación parcial y expresa, se une a la derogación tácita del apartado 6: *"quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto"*.

Una de las partes vigentes partes del Decreto de 2009 regula la autonomía de los centros, que también es objeto de regulación en el capítulo VI del presente anteproyecto.

Esta fórmula derogatoria puede generar inseguridad, y dudas acerca de la norma vigente. Debería haberse refundido en un único texto normativo toda la regulación de la etapa que se considere ajustada a la adaptación de la regulación autonómica a las bases estatales.

-**Disposición final segunda, desarrollo normativo**. En esta disposición se faculta *"a la Consejería"* para dictar disposiciones de ejecución, interpretación, aplicación y desarrollo del Decreto. Es habitual que los Decretos contengan habilitaciones a los titulares de las Consejerías para el desarrollo de la norma. La potestad reglamentaria original le corresponde al Consejo de Gobierno, pero sus miembros también tienen esa misma potestad derivada. El resto de altos cargos de la Consejería no tienen postestad reglamentaria.

En ese sentido, no es posible que dicten *"disposiciones"*, igual que no es posible que haya reglamentos para la interpretación de otros anteriores. Con la potestad reglamentaria se introducen en el ordenamiento jurídico disposiciones de carácter general. Otra cosa es lo que se ha dado en llamar *soft law*, que puede tener cabida en circulares, instrucciones y órdenes de servicio.

Este Consejo ya se refirió a esta cuestión en el Dictamen 6/2013. La potestad reglamentaria se debe considerar como una fuente de derecho, que puede dar lugar a disposiciones imperativas. La discutida naturaleza jurídica de las circulares e instrucciones, como norma, o como acto administrativo hunde sus raíces en la recepción de la doctrina alemana que distinguía entre las ordenanzas jurídicas (*Rechtsverordnungen*) y las administrativas (*Verwaltungsverordnungen*). No es posible que una autoridad, sin potestad reglamentaria, dicte circulares o instrucciones con contenido normativo, que innove el ordenamiento y que produzca efectos frente a terceros.

En este sentido, la delegación para el desarrollo del Decreto debe circunscribirse al titular de la Consejería.

CONCLUSIÓN

Única

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es ajustada a Derecho con las precisiones contenidas en este dictamen.

-D.29/22: Consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre la Proposición de Ley de reforma de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de Administración Local de La Rioja, para la admisión extraordinaria de la participación y la votación telemáticas.

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Fundamento de Derecho 1.3

La iniciativa legislativa sobre la que se nos solicita la emisión de informe es una Proposición de Ley (en lo sucesivo, PL) promovida por un Diputado del Parlamento de La Rioja, tal como prevén los arts. 19.i) y 20 EAR´99, y los arts. 91.a) y 107.2 RPLR.

Por esa razón, y como es lógico, a diferencia de lo que acontece con los Proyectos de Ley [cuyo envío al Parlamento corresponde al Gobierno de La Rioja ex arts. 20 EAR´99, y 91.b) y 92 RPLR], no ha tenido lugar, en este caso, la tramitación del procedimiento previo previsto por el art. 45 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e incompatibilidades de sus miembros; por lo que este Consejo no puede formular ninguna consideración al respecto.

Esto dicho, el Consejo Consultivo entiende que asegurar la regularidad formal de la tramitación de la PL corresponde a los diferentes órganos y servicios del Parlamento

de la Cámara. Así, a la Presidencia [arts. 29.1 y 29.2 RPLR]; a la Mesa [arts. 28.1.a) y 28.1.e RPLR]; o a los Letrados del Parlamento [arts. 165 y 166 RPLR].

Por este motivo, el Consejo se abstiene de realizar consideración alguna sobre las cuestiones atinentes al procedimiento parlamentario, respecto de las que, por otra parte, no se nos ha solicitado la emisión de nuestro parecer.

No obstante, y sin perjuicio del debido respeto a los procedimientos parlamentarios, la redacción del vigente artículo 40.2-d) del RRC, Decreto 8/2002 de 24 de enero, de aprobación del Reglamento Orgánico y Funcional del Consejo Consultivo de La Rioja, exige que las consultas se acompañen del *informe jurídico del órgano superior encargado de la asistencia jurídica interna a la entidad consultante*.

La solicitud de dictamen a la PL no ha venido acompañada de ningún informe jurídico interno del Parlamento.

Fundamento de Derecho 4
(…)

E) Observación relativa al Artículo 3 de la PL (nuevo art. 135.bis de la LALR).

El art. 135.bis de la PL nos merece, en su conjunto, un juicio desfavorable, porque sus seis apartados parten de la base de que el voto telemático puede emitirse "*antes*" del comienzo de la sesión en la que tal voto haya de surtir efecto (art. 135.bis.4, *in fine*).

Sin embargo, tal cosa no resulta posible con arreglo a los arts. 98.1 y 98.2 ROF que determinan, con nitidez meridiana, que "*finalizado el debate de un asunto, se procederá a su votación"*, antes de la cual "*el alcalde o presidente planteará clara y concisamente los términos de la misma y la forma de emitir el voto."* Como puede verse, la posibilidad de votar *antes* del inicio de la sesión y del debate, que es lo que pretende habilitar el art. 135.bis de la PL, resulta frontalmente contraria a esas previsiones del ROF.

En iguales términos que el art. 98.1 ROF se expresa el art. 134.1 de la propia LALR -precepto que, se recuerda, no ha de sufrir modificación alguna- de manera que, además, el proyectado art. 135.bis sería internamente contradictorio con el art. 134.1 LALR. Y también con el art. 137.1 LALR, a cuyo tenor "*los acuerdos se adoptarán, como regla general, por mayoría simple de los miembros* ***presentes****".*

El propio art. 46.3 LBRL exige que se asegure *"la comunicación"* entre las personas que asisten al pleno *"en tiempo real durante la sesión"*. Por tanto, el ejercicio anticipado del derecho de voto no puede respetar la exigencia de comunicación *"durante la sesión"*.

Por obvio que resulte recordarlo, todos los órganos colegiados de las Corporaciones Locales (y, singularmente, aquellos en cuyo seno se emiten votos para

adoptar acuerdos), son órganos de naturaleza *deliberante*, y forman su voluntad mediante el contraste de las posiciones sostenidas, en relación con los distintos puntos del orden del día, por los Concejales que intervienen en tales debates. No parece necesario abundar en que esos debates constituyen una exigencia inherente a la naturaleza intrínsecamente democrática y representativa de las Corporaciones Locales, pues a través de ellos se expresa el pluralismo político (art. 1.1. CE) de la comunidad humana y social en que todo municipio consiste.

De ahí que el debate sobre un asunto deba preceder siempre a la votación relativa al acuerdo que sobre él haya de adoptar el órgano de que se trate.

Por tal razón, no resulta admisible que emita su voto sobre un asunto un concejal o concejala que no han asistido al debate, y que puedan hacerlo *anticipadamente*, como si nada de lo que se manifieste en tal debate por los restantes miembros del órgano colegiado pudiera alterar el sentido de su voto. Voto, se recuerda, que todo miembro del órgano colegiado ha de emitir *"libremente"* (art. 117.1 LALR).

Además de ser contrario al art. 98.1 ROF, desde un punto de vista puramente práctico, no alcanza a entenderse qué sentido puede tener, a la vista de los medios tecnológicos existentes en la actualidad, una disposición legislativa como la proyectada. Como señala la propia Exposición de Motivos de la PL, la "*imparable evolución digital*" y los "*canales telemáticos"* hoy existentes permiten en la actualidad desarrollar a distancia actuaciones que antes solo podían realizarse presencialmente (por ejemplo, actos procesales ante los Juzgados y Tribunales), ofreciendo tanto a quienes concurren presencialmente como a distancia, imagen y sonido en tiempo real de las personas que toman parte en dichas actuaciones y posibilidad de intervenir simultáneamente, del mismo modo en que si todas esas personas estuvieran juntas en una mismo lugar.

Pues bien, si el art. 130.bis de la PL ya va a habilitar la asistencia telemática a las sesiones de los órganos colegiados de las corporaciones locales, es lógico concluir que dentro de esa *asistencia* a distancia debe estar comprendida también la *votación* de los asuntos que se traten en la sesión. Lo que, como se ha anticipado ya, no plantea ningún problema práctico en el caso de las votaciones ordinarias y nominales, y, todo lo más, obligará a articular algún mecanismo que permita ejercer el voto en el caso de las secretas. Algo que tampoco se antoja imposible al estar ya muy ampliamente implantados los más variados recursos tecnológicos (firma electrónica, correos electrónicos corporativos, sedes electrónicas de las Administraciones) que, junto con la intervención del Secretario Municipal, permitirían la emisión de tales votos secretos en condiciones tales que aseguren la *identidad del votante*, la *autenticidad e integridad del voto emitido* y el *secreto del sentido del voto*.

Además, ese voto anticipado puede comprometer la función representativa, en la que está prohibido el mandato imperativo (art. 67.2 CE), debiendo reiterarse que el ROF, prohíbe la delegación del voto en el artículo 99.5, precisamente, para garantizar la presencia de los concejales, y la correcta formación de la voluntad a través del debate y votación de los asuntos.

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto de la Proposición de Ley sometida a nuestro dictamen, sin perjuicio de las limitaciones señaladas en el Fundamento Jurídico Tercero de este dictamen.

Segunda

La Proposición de Ley es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos de la misma y, en particular, sobre el Artículo 3.

-D.30/22: Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria formulada por Dª T.M.P. y D. P.M.M. por los daños y perjuicios causados por el fallecimiento de D. P.M.O., tras intervención quirúrgica y descompensación cardíaca, y que valoran en 500.000 euros.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Antecedente del asunto 1

Dª T.M.P. y D. P.M.M. (esposa e hijo del fallecido y, en adelante, los reclamantes) formularon la expresada reclamación administrativa de responsabilidad patrimonial de la Administración pública, mediante escrito, que fue registrado de entrada el 19 de abril de 2021, en la que narra los siguientes hechos en los que funda su reclamación:

> El Sr M. diagnosticado de isquemia crónica en paciente diabético en ambas extremidades inferiores, lo que había llevado a la amputación, total o parcial, de varios dedos, sufrió, a principios del mes de marzo de 2020 - el día 7 u 8 - un traumatismo en el pie izquierdo, prescribiéndose por el servicio de cirugía vascular del complejo hospitalario San Millán- San Pedro de La Rioja, con motivo de la consulta realizada el 13 de marzo, la realización de curas en el centro de salud.
>
> Como es de sobra conocido por ese Servicio en ese momento ya se había iniciado la crisis sanitaria derivada del COVID, decretándose el día 14 de marzo el estado de alarma, motivando esta situación que las asistencias por el servicio de enfermería para realizar las curas prescritas no se realizaran en todas las ocasiones, indicándole a su hijo la posibilidad de curas por su parte por ser conocedor de los mínimos las mismas en procesos previos de amputación.
>
> La evolución fue muy desfavorable constando en informe de Centro de Salud emitido el 1 de abril de 2020 que presenta "pie con necrosis de 2 y 3 dedos”.

Ante la gravedad de la situación, y dada la necesidad de realizar una intervención, se llevó a cabo estudio preoperatorio el 6 de abril, indicando, el 7 de abril, día en que le ven nuevamente en la consulta de Cirugía Vascular que la operación no podía realizarse de forma inmediata (lo que revela la urgencia de la situación) al no existir quirófanos más que para urgencias por la situación COVID.

Se programó ingreso para el 14 de abril de 2020 presentando en ese momento necrosis de los dedos con linfangitis asociada (inflamación derivada de una infección local).

No se le realizó la amputación hasta el 16 de abril, con anestesia local en un "quirófano ambulatorio", y para entonces parece que ya se está produciendo una descompensación cardiaca (paciente cardiópata) que precisa reajuste del tratamiento.

Finalmente fallece por dicha descompensación, según consta el informe emitido por el servicio de angiología y cirugía vascular.

Fundamento de Derecho 3

Sobre la doctrina de la "*pérdida de oportunidades*"

Este Consejo ya ha tenido la oportunidad de examinar la aplicación en algunos supuestos de responsabilidad patrimonial de lo que se conoce como la teoría o doctrina de la "*pérdida de oportunidades*", de la "*chance*" o, en el ámbito sanitario que nos ocupa, "*pérdida de oportunidades terapéuticas*" (cfr., por ejemplo, D.38/12, D.3/14 y D.13/15).

Como es sabido, se trata de una doctrina de elaboración jurisprudencial, sin un apoyo normativo general expreso, pero que se halla ya muy asentada en la determinación judicial y consultiva, entre otras, de la responsabilidad sanitaria. Dicho lo cual, conviene también advertir de antemano que su inherente dosis de indeterminación aconseja un manejo prudente de la misma, a fin de evitar convertir en indemnizables meras hipótesis especulativas.

A través de esta doctrina, la responsabilidad de la Administración sanitaria se produce por la merma de oportunidades o posibilidades de curación o mejora, que puede acarrear la omisión de un tratamiento o prueba, un diagnóstico errado o tardío, el retraso en la asistencia prestada o, incluso, la omisión del consentimiento informado.

En origen, la "*pérdida de oportunidades*" se configura como una alternativa en supuestos —muy frecuentes en el ámbito médico— en los que no resultaba posible determinar de forma cierta un nexo causal directo y suficiente. En este sentido se trataría de una regla de imputación causal alternativa a la tradicional resultante de las cláusulas generales de responsabilidad, que atiende al grado de probabilidad. Y es que, en definitiva, como afirma la STS de 21 de diciembre de 2012, la doctrina de la pérdida

de oportunidad *"existe en aquellos supuestos en los que es dudosa la existencia de nexo causal o concurre una evidente incertidumbre sobre la misma*".

En principio, además, su aplicación se hallaba condicionada a la concurrencia de una praxis médica incorrecta o contraria a la *lex artis* ("*para que la pérdida de oportunidad pueda ser apreciada debe deducirse ello de una situación relevante, bien derivada de la actuación médica que evidencia mala praxis o actuación contra protocolo o bien de otros extremos como pueda ser una simple sintomatología evidente indicativa de que se actuó incorrectamente o con omisión de medios(...)*". STS de 13 de julio de 2005).

Sin embargo, en los últimos años, el TS ha venido también vinculando esta doctrina a la *lex artis*. Afirma así, repetidamente, que la pérdida de oportunidad terapéutica se configura: *"Como una figura alternativa a la quiebra de la* lex artis*, que permite una respuesta indemnizatoria en los casos en que tal quiebra no se ha producido y, no obstante, concurre un daño antijurídico, consecuencia del funcionamiento del servicio*" (SSTS de 24 de noviembre de 2009, 2 de enero de 2012 o 20 de marzo de 2018).

Con todo, tal y como se ha constatado doctrinalmente, por regla general, la responsabilidad se declara únicamente si se aprecia que la asistencia sanitaria dispensada no se ha ajustado, de algún modo, a la *lex artis*, sea porque el tratamiento médico no ha sido el más idóneo, no se ha aplicado diligentemente o se ha retrasado: "*aunque la incertidumbre en los resultados es consustancial a la práctica de la medicina (circunstancia que explica la inexistencia de un derecho a la curación) los ciudadanos deben contar frente a sus servicios públicos de la salud con la garantía de que, al menos, van a ser tratados con diligencia aplicando los medios y los instrumentos que la ciencia médica posee a disposición de las Administraciones sanitarias*" (por todas, STS de 18 de noviembre de 2021).

En cualquier caso, es relevante recordar que la imputación de responsabilidad en estos casos exige que el nexo causal se halle suficientemente fundado. Como subraya la STS de 18 de julio de 2016, debe concurrir "*una probabilidad causal seria, no desdeñable, de que un comportamiento distinto en la actuación sanitaria no solo era exigible, sino que podría haber determinado, razonablemente, un desenlace distinto*". O, en los términos de la STS de 20 de marzo de 2018, debe constatarse que "*la actuación médica omitida pudiera haber evitado o mejorado el deficiente estado de salud del paciente, con la consecuente entrada en juego a la hora de valorar el daño así causado de dos elementos o sumandos de difícil concreción, como son el grado de probabilidad de que dicha actuación hubiera producido el efecto beneficioso, y el grado, entidad o alcance de éste mismo*".

Finalmente, a los efectos de determinar la indemnización procedente, es criterio pacífico jurisprudencial considerar que, *"en estos casos, el daño no es el material correspondiente al hecho acaecido, sino la incertidumbre en torno a la secuencia que hubieran tomado los hechos de haberse seguido en el funcionamiento del servicio otros parámetros de actuación, en suma, la posibilidad de que las circunstancias concurrentes hubieran acaecido de otra manera. En la pérdida de oportunidad hay, así pues, una cierta*

pérdida de una alternativa de tratamiento, pérdida que se asemeja, en cierto modo, al daño moral y que es el concepto indemnizable. En definitiva, es posible afirmar que la actuación médica privó al paciente de determinadas expectativas de curación, que deben ser indemnizadas, pero reduciendo el montante de la indemnización en razón de la probabilidad de que el daño se hubiera producido, igualmente, de haberse actuado diligentemente" (recientemente, STS de 18 de noviembre de 2021).

Fundamento de Derecho 5

A la vista de la situación pandémica no se recomienda "*el ingreso hospitalario porque se trataba de un paciente de edad avanzada y pluripatológico*", pero no ha quedado acreditado que ello pudiera tener alguna repercusión en el devenir de los hechos, a la par que, precisamente, su finalidad de evitar daños mayores al paciente —de muy fácil producción en esas fechas de pandemia— hace en extremo difícil apreciar una "*pérdida de oportunidad*". Y es que, si se hubiera realizado el ingreso hospitalario sin resultar imprescindible para la asistencia sanitaria y se hubiera producido una infección, dicha "*pérdida de oportunidad*" —justo por la actuación contraria— podría también reclamarse.

La pérdida de oportunidad no puede llevarnos a la paradoja de la doble imputación que haga responder en un juicio hipotético tanto por acción, como por omisión. Saldría del espectro de lo razonable un planteamiento de causalidad en el que se deba responder tanto si se actúa como si se omite la actuación. En la época de los hechos el ingreso hospitalario de un paciente como el Sr. M. podía haber creado una oportunidad de empeoramiento clara, por lo que la atención domiciliaria no puede ser valorada como pérdida de oportunidad, so pena de convertir a la Administración en aseguradora universal.

(…)

En conclusión, a juicio de este Consejo, con los datos obrantes en el expediente, no cabe apreciar, en este supuesto, una "*pérdida de oportunidad*" sustancial. No ha quedado así acreditado con un mínimo de probabilidad causal que la evolución del paciente y su fatal desenlace, que este Consejo lamenta, hubiera tenido otro devenir mejor si la intervención quirúrgica hubiera sido inmediata o sin el retraso que los reclamantes le imputan.

En este sentido, no debemos olvidar que "*La doctrina de la pérdida de oportunidad exige que la posibilidad frustrada no sea simplemente una expectativa general, vaga, meramente especulativa o excepcional ni puede entrar en consideración cuando es una ventaja simplemente hipotética(...)"* (STS de 25 de mayo de 2016).

Fundamento de Derecho 6 y Conclusión

Sobre el *quantum* indemnizatorio en la "*pérdida de oportunidades*"

Obviamente, descartada en este caso la "*pérdida de oportunidades*", no es necesario entrar en la valoración de la cuantificación del daño que realizan los

reclamantes, pero puede ser de interés hacer una mínima observación al respecto, dado que su concreción en 500.000 euros parece un tanto desenfocada en el marco de dicha pérdida.

La jurisprudencia —tal y como ya hemos visto y recoge también expresamente la reclamación—ha reiterado que en el supuesto de "*pérdida de la oportunidad*" el daño indemnizable no es el daño material causado "*sino la incertidumbre en torno a la secuencia que hubieran tomado los hechos de haberse seguido en el funcionamiento del servicio otros parámetros de actuación, en suma, la posibilidad de que las circunstancias concurrentes hubieran acaecido de otra manera. En la pérdida de oportunidad hay, así pues, una cierta pérdida de una alternativa de tratamiento, pérdida que se asemeja en cierto modo al daño moral y que es el concepto indemnizable. En definitiva, es posible afirmar que la actuación médica privó al paciente de determinadas expectativas de curación, que deben ser indemnizadas, pero reduciendo el montante de la indemnización en razón de la probabilidad de que el daño se hubiera producido, igualmente, de haberse actuado diligentemente*" (por todas, STS de 24 de noviembre de 2009).

De ahí que, en la determinación de la indemnización, entran en juego el grado de probabilidad de que otra actuación médica hubiera producido un efecto beneficioso, y el grado, entidad o alcance de éste.

No cabe, por tanto, como parece realizar el escrito de reclamación, identificar y cuantificar directamente la "*pérdida de oportunidad*" con el daño imputable a una actuación de médica responsable del fallecimiento de un paciente.

Conclusión

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser desestimada por falta de probanza de sus fundamentos.

-D.31/22: Anteproyecto de Decreto por el que se regula el servicio de atención residencial del Sistema Público Riojano de Servicios sociales para personas con discapacidad con trastorno mental grave y persistente.

Ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz

Fundamento de Derecho 4
(…)

-Artículo 5.4. hace referencia a la *"persona usuaria o sus representantes*". El artículo 6.1 hace referencia a la persona que ejerza las medidas de apoyo *"o que le represente"* y el artículo 20 hace referencia al interesado *"o su representante legal".*

La Convención sobre derechos de las personas con discapacidad de Nueva York, de 13 de diciembre de 2006, ratificado por España en abril de 2008, en su artículo 12, atribuye a las personas con discapacidad la misma capacidad jurídica que a las personas

"*capaces*" (en igualdad de condiciones con los demás en todos los aspectos de la vida).

Ese reconocimiento afecta a la distinción clásica entre capacidad jurídica y capacidad de obrar. La ley 8/2021 de modificación del código civil diseña un sistema de apoyos en el que se presta especial atención a la voluntad, deseos y preferencias de las personas con discapacidad, con la idea central de que hay que reconocerles capacidad por si mismos para actuar.

Este cambio fenomenal del sistema de capacidad civil no afecta a la posibillidad de actuar por medio de representantes ante la Administración (o en otras instancias), pues es una posibilidad que tienen exactamente igual las personas sin discapacidad. No obstante, en algunas partes del Anteproyecto también se hace referencia a la *"persona que ejerza las medidas de apoyo"* (art.6.1). En realidad, y como regla general, las medidas de apoyo no incluyen la representación (art. 249 del código civil).

Se recomienda que se añada al artículo 6.1, "*en su caso*", dado que el apoyo puede ser representativo, o no representativo.

En el caso del artículo 20.2 parece que se mantiene en la situación previa a la Ley 8/2021. Hoy la regla general es que las personas con discapacidad no tengan representante legal por las consideraciones antedichas. En ese sentido, se recomienda corregir la redacción de este artículo.

Conclusiones

Primera

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno la materia objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto, es en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observacione efectuadas en el cuerpo del presente dictamen.

-D.32/22: Consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de La Rioja sobre la Proposición de Ley sobre Economía Social y Solidaria de La Rioja.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Fundamento de Derecho 2

2. Competencia de la CAR para dictar la norma proyectada.

Teniendo en cuenta que la PPL sometida a consulta tiene por objeto, según establece su artículo 1º, *"(...) establecer un marco normativo común aplicable al conjunto de las entidades que integran la economía social y solidaria en La Rioja, así como determinar las acciones de fomento e impulso a favor de estas entidades, potenciando su presencia, crecimiento e influencia en todos los campos de la acción social, económica y empresarial, con pleno respeto a la normativa específica que se aplica a cada clase de entidades y a la normativa básica estatal*", no ofrece ninguna duda y, de hecho, así se señala en el propio texto de la norma, que la competencia autonómica ejercitada por la CAR es la prevista en el artículo 8.4 del EAR'99, según el cual corresponde a ésta la "*Ordenación y planificación de la actividad económica, así como fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional*".

Por otra parte, el texto ordena la reducción y, en su caso, eliminación, de las cargas administrativas previstas en la normativa autonómica en cuanto afectan a la creación y desarrollo de las empresas de economía social y solidaria, previa su revisión y modificación, así como medidas de simplificación de los procedimientos administrativos de obtención de autorizaciones, licencias y subvenciones en igual ámbito de la economía social.

En el primer caso, la CAR ejercita las mismas competencias que, en su momento, le permitieron dictar la normativa que habrá de modificarse al fin previsto en el texto legal. Y en el segundo, ejercita su competencia exclusiva en materia de procedimiento administrativo derivado de las especialidades de organización propia de La Rioja, prevista en el 8.2 del EAR'99.

3. Límites y condicionamientos constitucionales del ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia.

Una vez sentado que la CAR tiene competencia para dictar la Ley proyectada, conviene examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el bloque de constitucionalidad, a fin de verificar que la PPL examinada no los rebasa.

En este caso, el Anteproyecto objeto de consulta tiene como obligada referencia la Ley 5/2011, de Economía Social, dictada por el Estado como legislación básica al amparo del artículo 149.1.13ª de la CE, que le atribuye competencia para establecer las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica.

La CAR ha de atenerse, en consecuencia, a tales normas básicas en la regulación que es objeto del proyecto remitido, las que constituyen el límite al que debe circunscribirse en el ejercicio de sus competencias en la materia y, por ende, el marco de enjuiciamiento de la norma proyectada por este Consejo.

Pues bien, analizada la norma proyectada, consideramos que la Comunidad Autónoma de La Rioja sin duda ostenta competencia para regular la materia que nos ocupa a su través, ya que no infringe ninguno de tales preceptos básicos, los que de hecho desarrolla y complementa configurando así un régimen jurídico propio en materia de Economía Social y Solidaria en el ámbito de La Rioja, en estricto ejercicio de sus competencias ex artículo 8.4 y 2 del EAR'99.

Conclusión

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto de la Proposición de Ley sometida a nuestro dictamen, sin perjuicio de las observaciones realizadas en relación con algunas de sus disposiciones y, en particular, las expuestas en los puntos i, j, l, m y n del apartado 2 del Fundamento Cuarto.

-D.33/22: Consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el Proyecto de la Ley contra la Violencia de Género de La Rioja.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 2

Remisión al Dictamen del Consejo Consultivo 50/2021, de 12 de noviembre de 2021, sobre el Anteproyecto de Ley de Violencia de Género

Como ya ha quedado expuesto en el Fundamento Jurídico anterior, este Consejo, a instancia del Ejecutivo, ha tenido ya oportunidad de examinar el texto de este PL.

Así las cosas, nos remitimos a las observaciones efectuadas en dicho examen y, en el actual, nos centraremos en las modificaciones operadas en la tramitación parlamentaria del PL, que han quedado plasmadas en el Dictamen de la Comisión de 2 de junio de 2022.

Por lo demás, el informe previo de los Servicios Jurídicos, de 17 de junio de 2022, preceptivo a tenor del art. 40. 2 d) del Reglamento del Consejo, concluye en que "*Se considera que tanto el objeto de la norma como la tramitación de la norma se ajusta a derecho sin que pueda realizarse ninguna tacha sobre vulneración del marco normativo*".

Fundamento de Derecho 3
(…)

No obstante, el contenido de la norma que examinamos tiene un claro tenor transversal y, en este sentido, incluye actuaciones y medidas de muy diverso espectro

material: educación, atención sanitaria, vivienda, investigación, entre otras, a fin de lograr su objetivo de actuar frente a violencia de género de un modo integral.

De modo, pues, que las competencias sectoriales estatutarias de la CAR convergen y fundamentan asimismo la cobertura competencial de la CAR para adoptar la pretendida política transversal frente a la violencia de género. Cabe así citar su competencia exclusiva en materia de "*organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*" (art. 8.1.1 EAR'99), "*vivienda*" (art. 8.1.16 EAR'99), o "*investigación científica y técnica*" (art. 8.1.21 EAR'99); y las que ostenta para el desarrollo legislativo y ejecución en el ámbito educativo (art. 10 EAR'99) y sanitario (art. 9.5 EAR'99).

El propio Tribunal Constitucional (TC) se ha referido al hecho de que "*la delimitación entre la materia política de género y otras materias puede resultar compleja dado el carácter transversal e intersectorial de la política de género que afecta a todos los órdenes de la vida*"; de suerte que las medidas que puede adoptar a estos efectos una CA "*vienen respaldadas, con carácter general, por el título competencial correspondiente a la materia regulada*". En suma, "*el legislador autonómico* -concluye el TC- *puede dictar medidas relativas al título competencial de políticas de género en caso de que afecten a sectores sobre los que tenga competencia*" (STC 159/2016, FJ 2).

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Proyecto de Ley sometido a nuestro dictamen.

Segunda

El Proyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen sobre preceptos concretos del mismo.

-D.34/22: Responsabilidad patrimonial promovido por Dª A.M.P.S.T., en solicitud de una indemnización total de 83.720,97 euros, por la lesión del nervio laríngeo recurrente izquierdo que padece como consecuencia de la lobectomía que le fue practicada el 11 de diciembre de 2020 en el Hospital San Pedro.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Fundamento de Derecho 3

Como hemos indicado anteriormente, la promotora del expediente a que se refiere el presente dictamen afirma en su escrito de reclamación inicial que, en el transcurso de la intervención quirúrgica por una tumoración tiroidea que le fue

practicada el día 11 de diciembre de 2020 en el Hospital San Pedro, le fue seccionado el nervio recurrente izquierdo, con consecuente parálisis de la cuerda vocal, lo que derivó en una severa disfonía que no ha mejorado con el tratamiento logopédico rehabilitador seguido y tiene carácter permanente.

Sin embargo, ni cuestiona la corrección de la cirugía indicada por el Servicio que se hizo cargo de su atención, como solución a su patología previa, ni atribuye al equipo facultativo que realizó la intervención infracción alguna de la *Lex Artis*.

En definitiva, la reclamante se limita a enlazar el hecho de haber sufrido una lesión con origen en una actuación médica, en este caso la sección del nervio laríngeo en el transcurso de dicha intervención quirúrgica, con su derecho a ser indemnizada por la Administración, en los términos cuantitativos y por los conceptos que han quedado detallados anteriormente.

Por su parte, en la propuesta de resolución del expediente se reconoce la realidad de la lesión del nervio recurrente producida durante aquella intervención, admitiendo así que ésta tuvo su origen en una actuación médica, si bien a continuación se afirma que tal lesión no se produjo como consecuencia de infracción alguna de la *Lex Artis* o falta de diligencia, sino que constituyó una desafortunada complicación que se presenta frecuentemente en este tipo de intervenciones, como se indica en los informes de la Inspección Médica y P.

(…)

Los informes periciales obrantes en el expediente niegan categóricamente que existiera tal infracción, ofreciendo argumentos y datos estadísticos ya reseñados cuya corrección no tenemos capacidad de cuestionar, fundamentalmente porque carecemos de los conocimientos científicos precisos para hacerlo.

Y la reclamante, por su parte, no sólo no atribuyó mala *praxis* a los facultativos que intervinieron en la cirugía en el escrito iniciador del expediente, sino que tampoco combatió los argumentos que se ofrecían en tales informes periciales en relación con la inexistencia de infracción de la *Lex Artis* en el trámite de audiencia, durante el cual no formuló alegación alguna.

Así las cosas, no podemos considerar acreditada la concurrencia, en el presente caso, del criterio positivo de imputación que nuestro ordenamiento requiere para hacer nacer la responsabilidad y la consiguiente obligación de indemnizar, máxime cuando la propia paciente asumió el riesgo de una posible complicación, inherente a la propia intervención, que finalmente se produjo, lo que en principio exime a la Administración de toda responsabilidad, salvo prueba de la que se desprenda que ésta podría haberse evitado con la diligencia debida, lo que no acontece en el presente supuesto.

Hemos de recordar que incumbía a la reclamante la carga de probar, no sólo la relación de causalidad entre la actuación médica y la lesión por la que pretende ser indemnizada, que en este caso es indiscutible, sino también la carga de probar la antijuridicidad de tal lesión, lo que supondría acreditar algún tipo de infracción de la *Lex*

Artis en la intervención quirúrgica de la que se derivara el nacimiento de su derecho a ser indemnizada.

Y, ciertamente, ni la reclamante lo ha logrado ni lo ha intentado siquiera.

Conclusión

Procede desestimar la reclamación planteada por Dª. A.M.P.S.T., al no constar indicio alguno en el procedimiento del que se desprenda que la lesión del nervio recurrente que se produjo en el transcurso de la intervención quirúrgica realizada el día 11 de diciembre de 2020 se debiera o tuviera su origen en algún tipo de infracción de la *Lex Artis* del que se derive la antijuridicidad de tal lesión.

-D.35/22: Anteproyecto de la Ley de igualdad efectiva entre mujeres y hombres de La Rioja.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 3
(…)

Tal y como ha reiterado nuestro TC "*La delimitación entre la materia política de género y otras materias puede resultar compleja dado el carácter transversal e intersectorial de la política de género que afecta a todos los órdenes de la vida*" (STC 159/2016, FJ 2).

En el marco de la obligación de todos los poderes públicos *ex* art. 9.2 de la CE de promover la igualdad real y efectiva, en este caso de mujeres y hombres, aquéllos han venido estableciendo, en efecto, acciones y políticas públicas que afectan a un considerable número de ámbitos sectoriales (participación política y social de las mujeres; educación, cultura y conocimiento; trabajo, empleo y empresa; políticas sociales; medio ambiente, urbanismo, vivienda y movilidad; justicia y seguridad; estadísticas y estudios).

En este sentido, buena parte de las medidas previstas, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico se hallan habilitadas por el título competencial correspondiente a la materia regulada. En suma, "*El legislador autonómico puede dictar medidas relativas al título competencial de políticas de género en caso de que afecten a sectores sobre los que tenga competencia*" (STC 159/2016, FJ 2).

En definitiva, nadie duda hoy de la competencia de las CCAA para legislar en materia de igualdad, a fin de paliar situaciones de discriminación y desigualdad histórica y, dentro de éstas, obviamente, la sufrida por la mujer. De hecho, prácticamente todas las CCAA cuentan ya con leyes dedicadas específicamente a este fin.

Es más, la finalidad de conseguir que la igualdad de mujeres y hombres sea una

realidad en cualquier ámbito social, político o económico, requiere un planteamiento transversal y técnicas de igualación o compensación en números sectores que, justamente, son de competencia autonómica. Y es que, en general, la efectividad de los derechos fundamentales y, en particular, el de la igualdad depende hoy en buena medida de las CCAA, ya que ellas son también, en esencia, artífices de la consecución del Estado Social de art. 1.1 de la CE.

El perfil del Anteproyecto que examinamos es el expuesto. En el ámbito de competencias de la CAR, la norma proyectada establece medidas de acción específica que afectan a numerosos sectores, a fin de lograr su objetivo explícito de hacer efectivo y real la igualdad de hombres y mujeres de un modo integral ("*Artículo 5.1. Las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja garantizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en los términos previstos en esta ley. 2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja, en los términos previstos en el Estatuto de Autonomía, la competencia normativa y de ejecución en materia de igualdad entre mujeres y hombres y la coordinación con la Administración General del Estado y las entidades locales en el ejercicio de las competencias que les sean propias"*).

Se prevén así actuaciones y medidas de muy diverso espectro material: educación; cultura y deporte; trabajo y empleo; conciliación de la vida laboral, familiar y personal; salud; bienestar social; cooperación al desarrollo; urbanismo, ordenación del territorio, vivienda, medioambiente y desarrollo rural; participación social y política; o medios de comunicación, sociedad del conocimiento y de la información, nuevas tecnologías y publicidad.

De modo, pues, que las competencias sectoriales estatutarias de la CAR convergen y fundamentan la cobertura competencial de la CAR para adoptar la pretendida política transversal frente a la discriminación de las mujeres. Cabe así citar su competencia exclusiva en materia de "*organización, estructura, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno*" (art. 8.Uno.1), "*publicidad*" (art. 8.Uno.14), "*ordenación del territorio, urbanismo y vivienda*" (art. 8.Uno.16), "*investigación científica y técnica*" (art. 8.Uno.21); "*cultura*" (art. 8.Uno.23), "*deporte*" (art. 8.Uno.27), "*asistencia y servicios sociales*" (art. 8.Uno.30, 31 y 32); y las que ostenta para el desarrollo legislativo y ejecución en el ámbito medioambiental (art. 9.1); de los medios de comunicación (art. 9.6); local (art. 9.8); sanitario (art. 9.5) o educativo (art. 10).

Por último, también en este punto cabe señalar que la reforma estatutaria, en tramitación, singulariza esta materia en la relación de competencias exclusivas asumidas por nuestra Comunidad: "*Políticas que promuevan la igualdad entre el hombre y la mujer para erradicar la discriminación por razón de sexo, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye la Constitución*" (art. 37.41).

(…)

En este contexto, hay que situar la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIMH), la cual, al margen del desarrollo de las Directivas europeas atiende y regula de forma transversal el derecho a la igualdad de las

mujeres. Esta, junto a diversa normativa en materia laboral (Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo; Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo; y Real Decreto 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres), resultan obviamente insoslayables de cara a nuestro análisis del Anteproyecto remitido.

Conviene tener presente, que el Anteproyecto que ahora examinamos —al igual que la LOIMH— no aborda —pese a referirse a ella en algunas ocasiones— la violencia de género como manifestación de la desigualdad, perspectiva ésta que ya cuenta con una ley particular en nuestra Comunidad (Ley 3/2011, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja), cuya sustitución, además, se ha articulado ya en otro Anteproyecto que este Consejo tuvo ocasión de examinar hace unos meses (D. 50/2021) de forma, pues que podemos dejar de lado ahora la LO 1/2004, de 28 de diciembre de medidas de protección integral contra la violencia de género.

A pesar de ese extenso marco normativo estatal, como es sabido, no existe una reserva competencial formal a favor del Estado en la materia específica de igualdad género, pero no es necesario tampoco insistir en el hecho de que el art. 149.1 reserva al Estado diversos títulos competenciales que le habilitan para intervenir, incidir o condicionar esta materia. El propio TC, subraya, en este sentido, que "*si existe un título específico que atribuye al Estado o a la Comunidad Autónoma competencia sobre una determinada materia la competencia sobre política de género pasa a un segundo plano pues, de lo contrario, quedaría desbordado el ámbito y sentido de este título competencial que no puede operar como un título capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento*" (STC 159/2016, FJ 2).

La Disposición final primera de LOIMH lo evidencia de forma precisa, justificando sus disposiciones: i) como 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 art. 149.1.1ª de la CE; ii) normas básicas de acuerdo con los arts. 149.1.16ª, 149.1.17ª, 149.1.18ª 149.1.27ª, 149.1.30ª; y iii) legislación civil, mercantil y laboral *ex* arts. 149.1.6ª, 149.1.7ª, 149.1.8ª.

En efecto, de cara a una regulación autonómica en este ámbito, hay que tener presente, en primer lugar, que el desarrollo de ciertos derechos fundamentales, entre los que se halla el de igualdad, se halla reservado constitucionalmente —art. 81.1 CE— a la **ley orgánica**.

En segundo lugar, que el Estado es competente para establecer, *ex* art. 149.1.1ª CE, las ***condiciones básicas*** que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales.

No obstante, conviene también recordar que dicha competencia estatal no impide

la regulación autonómica; y "*no puede interpretarse de tal manera que pueda vaciar el contenido de las numerosas competencias legislativas atribuidas a las Comunidades Autónomas cuyo ejercicio incida, directa o indirectamente, sobre los derechos y deberes garantizados por la misma*" (por todas, STC 37/1987, FJ 9). Tal y como también ha repetido el TC no estamos ante un supuesto de bases estatales-desarrollo autonómico en materia de derechos y libertades constitucionales, sino ante "*el establecimiento -eso sí, entero- de aquellas condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad […] En otras palabras, el Estado tiene la competencia exclusiva para incidir sobre los derechos y deberes constitucionales desde una concreta perspectiva, la de la garantía de la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, dimensión que no es, en rigor, susceptible de desarrollo como si de unas bases se tratara; será luego el legislador competente, estatal y autonómico, el que respetando tales condiciones básicas establezca su régimen jurídico, de acuerdo con el orden constitucional de competencias*" (STC 61/1997, FJ 7).

Se trata pues, en definitiva, de una habilitación al Estado para intervenir, en la estricta medida que lo requiera la consecución de esa igualdad sustancial, y, por ende, condicionar, desplazar o coartar el ejercicio de competencias autonómicas, en tanto dicho ejercicio debe respetar las condiciones básicas establecidas (SSTC 173/1998, FJ9; 27/2017, FJ 5; o 65/2020, FJ 7).

Y, en tercer lugar, que el Estado dispone, tal y como expresa la LOIHM, de varias **competencias sectoriales** que, igualmente, pueden incidir en el ámbito regulado por el Anteproyecto que nos ocupa.

(…)

Hace unos días, a la LOIHM se ha unido la ***Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación***. La nueva Ley, según dispone su preámbulo, "*tiene la vocación de convertirse en el mínimo común normativo que contenga las definiciones fundamentales del derecho antidiscriminatorio español y, al mismo tiempo, albergue sus garantías básicas*". En este sentido, su objeto no se halla vinculado a un ámbito específico de discriminación, sino que se dirige a cualquiera de sus formas ("*Nadie podrá ser discriminado por razón de nacimiento, origen racial o étnico, sexo, religión, convicción u opinión, edad, discapacidad, orientación o identidad sexual, expresión de género, enfermedad o condición de salud, estado serológico y/o predisposición genética a sufrir patologías y trastornos, lengua, situación socioeconómica, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social*". Art. 2.1).

Desde el punto de vista competencial, la Ley estatal se dicta nuevamente bajo el amparo general de las condiciones básicas del art. 149.1.1ª, al que se une, para algunas de sus disposiciones, el habilitado por los títulos competenciales estatales previstos en los arts. 149.1. 2ª, 6ª, 7ª, 8ª, 11ª, 18ª, 21ª y 27ª CE.

El texto del Anteproyecto que examinamos, a juicio de este Consejo y al margen de alguna observación concreta que realizaremos a continuación, encaja con el marco general dispuesto a nivel estatal. No obstante, este Consejo entiende conveniente que, el centro gestor, examine la nueva regulación estatal para, a su vista y se estima

conveniente, realizar ajustes, adicciones o modificaciones de oportunidad o política legislativa.

Fundamento de Derecho 5

A) Este Consejo, aun consciente de que su labor no es realizar observaciones de estricta técnica o estilo normativo, y mucho menos de oportunidad, quiere llamar la atención sobre el hecho de que, en gran medida, el Anteproyecto de Ley examinado se ciñe a realizar declaraciones programáticas o a diseñar y formular intenciones, planes o actuaciones futuras (*promoverán; podrán valorar, priorizar, incluir, ejercer o establecer; procurarán; potenciarán; impulsarán, velarán…*). En suma, se opta por normas llamadas de *soft law*: principios, recomendaciones, marcos de actuación…, algo que —dicho sea de paso— caracteriza también al resto de normas estatales y autonómicas vigentes en este ámbito.

Ello —qué duda cabe—, merma un tanto su fuerza normativa y hace depender sus ambiciosos y extensos objetivos de los actos de aplicación y normas de desarrollo sectorial concreto que se efectúen con posterioridad.

Conclusiones

Primera

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen, sin perjuicio de las observaciones referidas en el Fundamento Jurídico tercero, apartado cuarto, sobre preceptos concretos del mimo.

Tercera

El Anteproyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento Jurídico tercero sobre preceptos concretos del mismo. Así como de las observaciones del Fundamento Jurídico quinto.

-D.36/22: Anteproyecto de Decreto por el que se establece el Currículo de Bachillerato y se regulan determinados aspectos sobre su organización, evaluación, promoción y titulación en la CAR.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 4-2

A) Sobre cuestiones terminológicas: *madres, padres, tutores, tutoras, familias, alumno, alumna y alumnado*.

La legislación en materia de igualdad apuesta de forma decidida por el uso en las normas jurídicas de un lenguaje no sexista o neutral. A dichos efectos, por economía del lenguaje y mejora de la legibilidad, parece que lo más aconsejable es —si es posible— recurrir a alternativas genéricas o expresiones omnicomprensivas, a fin de evitar la duplicación y las dobles concordancias en cuanto al género en artículos, sustantivos y adjetivos.

Acertadamente, el texto del Anteproyecto que examinamos adopta esta óptica inclusiva y trata de evitar el sesgo sexista en sus disposiciones. Se refiere al "*alumnado*" y usa la expresión "*madres, padres o tutores legales*" (arts. 37, 46, 50, 51, o 57), expresión, a juicio de este Consejo, preferible, por lo dicho, a la del RD 243/2022, que opta por la de "*padres, madres, tutores o tutoras legales*", sin perjuicio, además, de que hubiera cabido emplear el término *progenitores* como equivalente a madre y padre.

En cualquier caso, a fin de evitar confusiones y dudas de aplicación debe, lógicamente, mantenerse un **criterio uniforme** a lo largo de toda la norma.

(…)

J) Sobre el art. 44.5.

Se omite la inclusión en las actas de segundo curso de la "*nota media de la etapa*" prevista por el art. 30.3 del RD 243/2022, lo que puede dar lugar a cierta confusión que conviene evitar de antemano.

K) Sobre los arts. 50. 1, 2 y 4 *Alumnado con necesidades educativas especiales*.

-Se prevé en los arts. 50.1 y 2 que cabe flexibilizar la permanencia en los estudios de Bachillerato del alumnado con necesidades educativas especiales.

A juicio de este Consejo, los términos de disposición pueden generar dudas en orden al ámbito particular de la flexibilización proyectada: se permite, o no, superar el límite establecido de los cuatro años en régimen ordinario; y estamos, o no, ante una flexibilización distinta a la organización del Bachillerato en tres años prevista para quienes, entre otras causas, "*requieran una atención educativa diferente a la ordinaria por presentar alguna necesidad específica de apoyo educativo*", *ex* art. 15.2, c) del RD 243/2022 y art. 17.2, c) del Anteproyecto.

Se sugiere, por ello, explicitar el objeto preciso de la flexibilización de la permanencia prevista.

-Sobre el art. 50.4, debería añadirse expresamente que la previsión de intervención paterna o de los tutores se refiere a los alumnos menores de edad, tal y como hace el Decreto en el resto del articulado para alumnos sin necesidades especiales.

Conclusión

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es ajustado a Derecho, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en este dictamen.

-D.37/22: Anteproyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley 8/2017, de 19 de septiembre, de perros de asistencia de La Rioja.

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Fundamento de Derecho 4-2

A) Observación relativa a los arts. 6, *Reconocimiento como centro de adiestramiento de perros de asistencia de La Rioja*; y 7.1, *Registro de los Centros de adiestramiento de perros de asistencia*.

1. Conforme al art. 7.1 del Anteproyecto, los Centros de adiestramiento de perros de asistencia -que son los establecimientos definidos por los arts. 2.c) y 5 LPAR- serán inscritos en un registro administrativo que estará adscrito a la consejería competente en materia de ganadería *"en los términos que se determinen reglamentariamente"*.

Dada la naturaleza reglamentaria de la propia norma en tramitación, a este Consejo se le suscita la duda de si esa remisión a "*los términos que se determinen reglamentariamente"* es intencionada o por el contrario es producto de un error de redacción.

En principio, resulta admisible que un Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno contenga una habilitación para un ulterior desarrollo reglamentario, desarrollo que habría de acometerse por medio de una Orden de Consejero (cfr. Arts. 31.1 LFAR y 42.2 y 46.1 de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros). No obstante, si este fuera el propósito del redactor del texto, habría de concretarse a qué Consejería (cabalmente, la competente en materia de Ganadería) se pretende conferir esa habilitación.

Por el contrario, si la mención analizada fuera fruto de una equivocación, sería el propio Decreto en tramitación el que habría de especificar, mediante la regulación que se considere conveniente, los *términos* en los que el Registro administrativo de Centros de adiestramiento estará adscrito a la Consejería competente en materia de ganadería.

2. Por lo demás, el art. 7.1 del Anteproyecto prevé la adscripción del nuevo Registro de Centros de adiestramiento al Registro de Explotaciones Ganaderas (REGA). Esta opción resulta coherente con el hecho de que el art. 2.a) del Reglamento regulador del REGA (el Decreto 36/2005, de 26 de mayo), incluya dentro de la noción

de "*explotación ganadera"* a los "*núcleos zoológicos"*; consideración que tienen estos centros de adiestramiento de perros de asistencia, conforme al art. 5.2 LPAR, y según ya advirtió este Consejo Consultivo en su D.27/17.

Por otra parte, el propio art. 4.3 LPAR señala que las competencias atribuidas a la Dirección General competente en materia de Servicios Sociales por los apartados 1º y 2º del propio art. 4 LPAR, se entienden sin perjuicio de las competencias que correspondan a "*otros órganos del Gobierno de La Rioja"* en materia de *"autorizaciones de núcleos zoológicos y en materia de ganadería y de sanidad animal".*

En fin, aunque el art. 1.3 del precitado Decreto 36/2005 (en la redacción que le dio el 43/2017, de 6 de octubre) dispone que este Reglamento *"no se aplicará a los animales de compañía ni a la fauna silvestre"*, deja a salvo aquellos supuestos en que *"para una determinada especie exista una disposición normativa específica que obligue a su registro*". Pues bien, en este caso, el Anteproyecto cuya aprobación se pretende constituirá una "*normativa específica"* que obligará al registro de los Centros donde se adiestren perros de asistencia.

Ahora bien, si, como ha quedado dicho, el art. 7 prevé que los Centros de adiestramiento estén inscritos en un Registro adscrito al REGA y a la Consejería competente en materia de ganadería, no parece tener mucho sentido el art. 6 del Anteproyecto, que prevé que la propia Consejería emita *"un informe favorable de las instalaciones y medios del centro de adiestramiento solicitante"*. Si la intención que subyace al art. 6 es que la Consejería competente en materia de ganadería realice un control previo de las condiciones de estos centros, tal control ya va a realizarse mediante el otorgamiento (o denegación), por la propia Consejería competente en materia de ganadería, de la inscripción en el Registro de Centros de adiestramiento.

3. Para concluir, la propia configuración del Registro de Centros de adiestramiento plantea dudas. Si, como se indica en el art. 7.1 del Anteproyecto, lo que se pretende por el redactor del texto es que se trate de un registro administrativo *adscrito* al REGA, parecería más lógico que se constituyera como una Sección diferenciada dentro del REGA, lo que, en su caso, obligaría a modificar, a través del oportuno procedimiento reglamentario, el ya citado Decreto 36/2005.

Conclusiones

Primera

En la elaboración del Anteproyecto de Decreto se han observado correctamente las normas reguladoras de los procedimientos de aprobación de disposiciones reglamentarias.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal

necesaria y el rango normativo formal procedente.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen a preceptos concretos del texto.

-D.38/22: Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración Sanitaria formulada por Dª AGH, por los daños morales y extra patrimoniales padecidos y que padece en la actualidad derivados de su errónea identificación en el momento de su nacimiento y estancia posterior en el complejo hospitalario San Millán-San Pedro de Logroño, y que valora en 3.005.060,52 euros.

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Antecedente de hecho 1

1. En lo que interesa al caso, el día 13-6-2002 nacieron dos niñas en el Hospital San Millán de Logroño (HSM). Una, a las 13 horas y con 2.270 gramos de peso, dada a luz por Dª BHI; otra, a las 18:15 horas y con 2.290 gramos de peso, cuya madre biológica fue Dª EKL.

2. Al nacer, las dos niñas fueron trasladadas directamente desde la estancia en la que tuvieron lugar los dos partos hasta la Unidad de Neonatología del HSM, en la que ingresaron y en la que fueron colocadas en incubadoras consecutivas, las nº 1 y nº 2. Al día siguiente, 14-6-2002, el personal de dicha Unidad hospitalaria trasladó a las dos recién nacidas, desde las incubadoras nº 1 y nº 2 en las que se encontraban, a dos cunas, las nº 6 y nº 7 de la misma Unidad Neonatal del HSM.

Ambas niñas fueron dadas de alta varios días después, y lo fueron directamente desde la Unidad de Neonatología, sin pasar por las habitaciones de la Unidad de Obstetricia del HSM. La reclamante, el 18-6-2002. La otra niña, el 15-6-2002 según unos documentos del expediente (p. ej. pág. 274) o el 16-6-2002 conforme a otros (p. ej. pág. 207).

3. Al causar alta y salir del hospital para sus respectivos domicilios, las niñas no fueron entregadas a sus correspondientes padres biológicos, sino que cada una lo fue a los progenitores de la otra. Así, la reclamante, que era hija biológica de D. DMK y de Dª EKL, fue entregada a Dª BHI. Y Dª DMK, que era hija biológica de Dª B y de D. CGJ, lo fue a los Sres. M-K.

A partir de ahí, desde el momento de sus respectivas altas y durante los años siguientes, cada una de las niñas permaneció integrada en el núcleo familiar al que equivocadamente había sido atribuida, sin ser conscientes, ni ellas ni sus familiares, del error padecido en el HSM en los días inmediatamente posteriores a los nacimientos.

(…)

Antecedente de hecho 3

Las pruebas biológicas a que fue sometida la reclamante, y los procedimientos judiciales relativos a su filiación

1. En el año 2015, representado por su tutora, D. CGJ, -a quien inicialmente se había atribuido la condición de progenitor de la reclamante- promovió un procedimiento para la impugnación de dicha filiación (Fil. 1278/2015).

En el seno de dicho procedimiento, el Instituto de Medicina Legal de La Rioja, recogió a presencia del Letrado de la Administración de Justicia, muestras biológicas de Dª B y de Dª A (1-6-2016) y de D. C (11-11-2016).

El 1-2-2017, el Instituto Nacional de Toxicología remitió al Juzgado de Familia de Logroño un informe con el resultado obtenido del análisis genético de dichas muestras, del que se desprendía que D. C no era progenitor biológico de la reclamante, y que tampoco Dª B lo era. Estos resultados fueron confirmados por un segundo informe del Instituto Nacional de Toxicología, de 26-5-2017, también enviado al Juzgado de Familia.

Sobre la base de dichas pruebas periciales, el Juzgado de Familia de Logroño, mediante Sentencia de 5-6-2017, estimó la demanda presentada por D. C, de modo que (limitándose a lo que constituía el objeto del procedimiento entablado por él y dejando al margen *"las cuestiones relativas a la maternidad biológica de la menor"*) declaró *"que la menor de edad… no es hija biológica del demandante D. C… por lo que procede la anulación de tal filiación paterna que consta inscrita en el Registro Civil".*

(…)

3. A la vista de las conclusiones obtenidas por el SERIS, en el año 2020, la hoy reclamante y el Ministerio Fiscal promovieron un nuevo procedimiento ante el Juzgado de Familia de Logroño en el que instaron el reconocimiento de la interesada como hija de D. FMN. El Órgano Jurisdiccional, que tramitó dicho procedimiento como JV 308/2020, dictó en él Sentencia de 22-11-2021 mediante la que declaró que Dª A:

> "*es hija biológica y matrimonial de D. FMN y de Dª EKL, siendo estos su padre y su madre respectivamente, con todos los pronunciamientos a ello inherentes, y cuantos derechos le reconoce la legislación española, procediendo la inscripción de la filiación en el Registro Civil de Logroño".*

Esa declaración, razona la Sentencia de 22-11-2021, se realizó a la vista de:

> "*las pruebas biológicas de paternidad unidas al procedimiento"* (que han) "*acreditado de forma indubitada que la demandante es hija de doña EKL, hoy fallecida, y FMN, el cual no ha negado la paternidad".*

Fundamento de Derecho 2.6

En su reclamación, la interesada atribuye la naturaleza de *daños morales* a las consecuencias perjudiciales que para ella se han seguido de la actuación administrativa.

Siendo el planteamiento de la reclamante, cabe recordar, en primer lugar, que nuestros Tribunales, en los distintos Órdenes Jurisdiccionales, han definido el daño moral como *"aquel que está representado por el impacto o sufrimiento psíquico o espiritual que en la persona pueden desencadenar ciertas conductas, actividades o, incluso, resultados, tanto si implican una agresión directa a bienes materiales, como al acervo extrapatrimonial de la personalidad (…); daño moral es así el infringido a la dignidad, a la estima moral…"*. Por ejemplo, STS, Sala 4ª, de 12-12-2007 (RCas 25/2007), citada por la STS, Sala 3ª, de 12-5-2014 (RCas 2043/2013).

El carácter indemnizable de los daños morales es una consecuencia inherente al principio de *reparación integral del daño*, explicitado por los arts. 106.2 CE y 32.1 LSP´15 al establecer que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en "*cualquiera de sus bienes y derechos*". Esto es, no solo en los de índole o contenido patrimonial, sino en todos aquellos que, cualquiera que sea su naturaleza, formen parte de su patrimonio jurídico. Así lo hemos recordado, por ejemplo, en nuestro D.76/11.

En este mismo sentido, la STS, Sala 3ª, de 12-6-2007 (RCas 9603/2003), con cita de otras, razona sobre el daño moral que este resulta resarcible económicamente pues "*la indemnización debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir la reparación integral de los mismos, y con ello la indemnidad del derecho subjetivo o del interés lesionado*"; y añade que *"la aplicación del principio de la reparación integral implica que la misma comprende, dentro del ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración, los daños alegados y probados por el perjudicado, lo que supone la inclusión de los intereses económicos valuables".*

Por otra parte, es pacíficamente aceptado que la lesión de un derecho fundamental puede acarrear la producción de un daño moral susceptible de ser indemnizado. En palabras de la citada STS de 12-12-2007, *"la lesión de un derecho fundamental determina normalmente la producción de un daño en la medida en que esa lesión se proyecta lógicamente sobre un bien ajeno"*. A su vez, la STS de 12-3-2007 (Sala 3ª, RCas 358/2003) indica que "*el resarcimiento de los perjuicios morales sufridos como consecuencia de la vulneración de un derecho fundamental es una posibilidad contemplada por el ordenamiento jurídico*". Por ello, los Órganos Jurisdiccionales consideran resarcibles económicamente, bajo la calificación de daños morales, las vulneraciones de los más diversos derechos fundamentales. Y desde luego así sucede cuando quienes deparan esa lesión son los propios poderes públicos. Por solo citar algunos ejemplos, se han considerado generadoras de daños morales, y del correlativo derecho a una reparación económica, las lesiones al derecho de huelga (STS, Sala 3ª, de 12-5-2014) o al derecho fundamental a la vida, en su vertiente de autodisposición sobre el propio cuerpo (STS, Sala 3ª, de 16-5-2012, RCas 1777/2010).

Como explica la STS, Sala 4ª, de 11-6-2012 (RCas 3336/2011) *"la reparación del daño o sufrimiento moral no atiende a la reintegración de un patrimonio, sino que va dirigida, principalmente, a proporcionar en la medida de lo humanamente posible una satisfacción como compensación al sufrimiento que se ha causado".* Por ello mismo, a

diferencia de lo que acontece con los bienes y derechos patrimoniales -que en el tráfico jurídico ordinario tienen atribuida una valoración económica más o menos segura- en el caso de los daños morales, *"lo que se valora es algo inmaterial y ajeno por completo a toda realidad física evaluable*" (D.76/11), por lo que no existen criterios objetivos que permitan cuantificar el importe de la indemnización que sería necesaria para colocar al perjudicado en una situación equivalente a la que disfrutaba antes de la lesión. De ahí las dificultades que siempre encuentra el determinar una indemnización por daño moral. Al respecto, la STS, Sala 3ª, de 21-10-2011 (RCas 4161/2009) señala que:

> "*el resarcimiento del daño moral por su carácter afectivo y de* pretium doloris*, carece de módulos objetivos, lo que conduce a valorarlo en una cifra razonable, que siempre tendrá un cierto componente subjetivo por lo que deben ponderarse todas las circunstancias concurrentes en el caso. Y ello no implica en absoluto que se obvie o infrinja el principio de reparación integral previsto en el artículo 141 de la Ley 30/1992, sino que su valoración no es tasada y que admite una cierta subjetividad que no debe confundirse con arbitrariedad".*

Ante esas dificultades de estimación, se ha considerado admisible acudir, como simple referencia, a los baremos establecidos por la legislación sobre responsabilidad civil y seguro en accidentes de circulación, pero en el buen entendimiento de que tales baremos, al estar previstos normativamente para supuestos fácticos diferentes, no tienen aquí carácter vinculante sino que solo pueden emplearse a título *"puramente orientativo, con la finalidad de introducir criterios de objetividad en la determinación del «quantum» indemnizatorio"* (STS de 16-5-2012). Este Consejo Consultivo ha observado reiteradamente ese mismo criterio. Por todos, en su D.48/01.

> Fundamento de Derecho 3
> (…)

Es cierto que la actuación administrativa ahora analizada se desplegó en el *giro o tráfico* de la prestación del servicio público sanitario, sí, pero, si se repara bien en ello, los efectos provocados por esa actuación no traen causa directa del desarrollo de una actuación de naturaleza propiamente médica, como sería el diagnóstico o el tratamiento, más o menos acertados, de una determinada patología. Quiere con ello decirse que, en este caso, no cabe emplear los criterios de imputación, a los que en tantas ocasiones se ha referido este Consejo Consultivo para afirmar, excluir o mitigar la responsabilidad patrimonial sanitaria (puesta en juego de las técnicas diagnósticas y terapéuticas exigidas por la *lex artis ad hoc*, idiosincrasia previa del paciente, producción de un daño desproporcionado…).

En materia de responsabilidad sanitaria, hemos afirmado reiteradamente que, cuando se trata de procurar la salud de los pacientes, el Ordenamiento Jurídico impone a los poderes públicos *"una prestación de medios (correlato al derecho individual de cada paciente a la protección a la salud y a la atención sanitaria) y no de resultados dado que no es posible garantizar de manera absoluta la curación y sanidad de los pacientes"* (por todos D.33/12). Ahora bien, en este caso, el reproche que se dirige a la actuación administrativa no afecta en absoluto a la corrección con la que se hayan empleado unas u otras técnicas médicas de diagnóstico o curación (que es el escenario en el que tiene sentido hablar de una *prestación de medios*); sino a otra cuestión bien distinta, la

identificación de las recién nacidas, ámbito del servicio en el que sí pesaba sobre la Administración sanitaria un *deber de resultado*: controlar la identidad de las dos niñas desde el momento de sus nacimientos hasta sus respectivas altas hospitalarias, para garantizar que cada una de ellas fuera entregada a sus padres biológicos y no a otras personas.

Ese inequívoco *deber de resultado* estaba explicitado en el año 2002 por el art. 9.b) de la entonces vigente Ley autonómica 4/1998, de 18 de marzo, del Menor, que reconocía como uno de los "*derechos mínimos"* de los menores el de "*ser correctamente identificados al tiempo de su nacimiento"*, lo que suponía la imposición sobre la CAR de la correlativa obligación de asegurar esa adecuada identificación. En términos muy parecidos, el art. 9 de la actual Ley 1/2006, de 28 de febrero, de Protección de Menores de La Rioja dispone, bajo la rúbrica "*derecho a la identidad"*, que *"en los centros o servicios, públicos o privados, en los que se produzcan nacimientos se establecerán las garantías necesarias para la inequívoca identificación de los recién nacidos"* (art. 9.1).

En todo caso, sin necesidad de que la legislación autonómica lo regulara de modo expreso, el derecho del niño a ser correctamente identificado resulta de la propia naturaleza de las cosas y se infiere sin esfuerzo de numerosas disposiciones del Derecho Internacional y Estatal. Por ejemplo (y además de las que más adelante se traerán a colación) del art. 2.2.c) y 11.2.b) de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (los menores vivirán con su familia de origen, salvo que su interés reclame lo contrario), o de los arts. 108 y 154 y ss del Código Civil, que contemplan la filiación por naturaleza como uno de los hechos que hacen nacer la relación paterno-filial y los derechos y deberes propios del ejercicio de la patria potestad.

(…)

C) La antijuricidad de la lesión. - Como ya ha quedado dicho, la actuación del SERIS supuso que la reclamante fuera entregada por error, a los cinco días de su nacimiento, a una familia que no era la suya biológica.

No resultan necesarios complicados razonamientos para concluir que ello provocó a la interesada una lesión antijurídica, algo que no discuten ni el Instructor del expediente en su Propuesta de resolución, ni los Servicios Jurídicos de la CAR.

Si acaso, este Consejo estima necesario incidir en la propia gravedad del daño y calificarlo conforme a su auténtica naturaleza: la actuación administrativa entrañó para la interesada la vulneración de bienes jurídicos de indudable relevancia constitucional por cuanto desconoció su derecho a la identidad, y, por ende, conculcó particularmente sus derechos fundamentales a la intimidad personal y familiar , y a la propia imagen (art. 18 CE), los cuales se hallan vinculados especialmente a la dignidad humana y dirigidos a la protección del patrimonio moral de la persona; sin olvidar que el autoreconocimiento y proyección exterior del sujeto individual, es un aspecto clave del libre desarrollo de la personalidad, fundamento, al igual que la dignidad de la persona, de nuestro orden político (art. 10.1 CE).

El derecho de los niños a ser bien identificados y entregados a sus padres

biológicos -correlativo a su dignidad personal, y a sus derechos a conocer su identidad y a disfrutar de su vida privada y familiar sin intromisiones ilegítimas- ha sido reconocido de manera más o menos explícita por diversos instrumentos internacionales ratificados por España, que, conforme al art. 10.2 CE, constituyen un canon hermenéutico de las "*normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce*".

Sin ningún ánimo de exhaustividad cabe recordar aquí que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 10-12-1948 (a cuyo tenor "*la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado*", art. 16.3) proclama que *"nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada",* ni en *"su familia"* (art. 12). Por su parte, el art. 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de 19-12-1966, establece que "*todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre"*.

Más en concreto, la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20-12-1989 (CDN): (i) dispone que en las medidas que adopten los poderes públicos de los Estados Partes concernientes a los niños, una "*consideración primordial* a la que se atenderá será el "*interés superior del niño"*; (ii) reconoce el derecho del niño, *"a un nombre"* y "*en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos"*; (iii) recoge el compromiso de los Estados Partes de "*respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos …, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas*" y de velar "*por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos*" salvo que así lo exija el propio interés del menor; y (iv) reitera el derecho del niño a no ser *"objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada* [ni en] *su familia*" (arts. 3.1, 7.1, 8.1, 9.1 y 16.1 de la CDN).

En fin, el derecho de todos "*al respeto de su vida privada y familiar*" resulta recogido, también, en el art. 8.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de 4-11-1950, y en interpretación de este precepto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha razonado que *"toda persona tiene un interés vital, protegido por el artículo 8 del Convenio, en conocer la verdad sobre su identidad y en eliminar cualquier incertidumbre al respecto*" y que *"el interés de las personas en recibir la información necesaria para eliminar cualquier incertidumbre respecto a su identidad personal no desaparece con la edad, sino a la inversa"* (STEDH de 15-10-2019, Asunto *Capin contra Turquía*, Apartado nº 77).

El TC ha afirmado también, repetidamente, el derecho al nombre dentro del conjunto de derechos de la persona y, más concretamente, en el ámbito del derecho fundamental a la propia imagen del art. 18.1 CE (STC 117/1994, de 25 de abril, F. 3).

La consideración iusfundamental del derecho al nombre como elemento identificador y de proyección exterior de la persona es, especialmente, subrayada por el TC en su Sentencia 167/2013. Nuestro Alto Tribunal tiene ahí presente, además, que el nombre de la persona es también reconocido por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como "*elemento constitutivo de su identidad y de su vida privada, cuya*

protección está consagrada por el art. 7 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea" (STJUE de 22 de diciembre de 2010, C-208/09, Ilonka Sayn-Wittgenstein, ap. 52, que cita); y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dentro del ya citado derecho al respeto de la vida privada del art. 8 del Convenio, sobre la base también de su carácter identificador de la persona (Sentencia de 22 de febrero de 1994, Caso Burghartz c. Suisse, ap. 24 y Sentencia de 25 de noviembre, Caso Stjerna c. Finlande, ap. 37, también citada por la STC 167/2013).

En nuestro Derecho Interno, la familia y los niños gozan de un expreso reconocimiento constitucional. Así, el art. 39 CE, cuyo apartado 4 dispone que *"los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos"*, establece como principios rectores de la política social y económica, que han de informar la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE) la *"protección social, económica y jurídica de la familia"* y "*la protección integral de los hijos*".

En particular, el mandato dirigido al legislador por el art. 39.2 *in fine* CE para posibilitar "*la investigación de la paternidad"* se hace efectivo en la actualidad por el art. 767.2 LEC, conforme al cual *"en los juicios sobre filiación será admisible la investigación de la paternidad y de la maternidad mediante toda clase de pruebas, incluidas las biológicas".* Más recientemente, el art. 2 y la DF 4ª de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de Medidas de Reforma Administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia han introducido modificaciones, respectivamente, en el art. 46 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil y en los arts. 15 y 17 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, de Autonomía del Paciente, con el fin de prever el empleo de las pruebas biométricas, médicas o analíticas que resulten, en su caso, necesarias, para determinar el vínculo de filiación del recién nacido con la madre.

Si ello es así es porque la Constitución ampara, siquiera sea tácitamente, y como requerimiento implícito de la dignidad de la persona humana, el *"derecho a la verdad biológica y a la propia identidad"*, expresión empleada, en un asunto semejante al que nos atañe, por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso administrativo del TSJ de Navarra de 2-2-2022 (R. Ap. 506/2021). Ese "*derecho a la verdad biológica"* inspira decididamente nuestro Ordenamiento Jurídico Civil, como evidencia, por ejemplo, el reconocimiento de los derechos de las personas adoptadas a conocer sus orígenes biológicos (art. 180.6 Cc) o a mantener, en la medida de lo posible, relación con sus hermanos biológicos (art. 178.4 CE).

Es cierto que, como ha razonado la STC 116/1999, *"no existe…una obligada correspondencia entre las relaciones paterno-filiales jurídicamente reconocidas y las naturales derivadas de la procreación (…) ni, como queda dicho, el concepto constitucional de familia se reduce a la matrimonial".* Pero, en este caso, la reclamante nació en el seno de un matrimonio, el formado por Dª E y D. F, que la quería como propia y al que debió haber sido entregada, algo que, si no aconteció, no fue ni por voluntad de los progenitores ni a causa de una decisión administrativa o judicial fundada en el interés superior de la menor, sino como consecuencia de un lamentable error cometido por la Administración sanitaria.

La familia es la comunidad humana primordial, y en su seno nacen y se desarrollan, en las etapas más tempranas de la vida, los naturales lazos afectivos que vinculan a una persona con sus padres, hermanos, abuelos… Constituye así, para todo ser humano, un entorno que contribuye de manera determinante a la forja de la propia identidad personal.

Por ello, es obvio que el error de identificación padecido con la reclamante entre el 13-6-2002 y el 16-6-2002, además de haberle hecho formarse una idea equivocada de su identidad, impidió el libre desarrollo de su personalidad (art. 10.1 CE) pues alteró fatalmente, y de modo irreversible, el que, de no haber sido por ese anormal funcionamiento del servicio público, habría constituido el curso normal de su vida y el panorama humano en el que ésta hubiera debido desenvolverse. Curso vital en el que el erróneo proceder de la Administración sanitaria introdujo una distorsión imposible ya de revertir.

Además, y no parece preciso insistir más en ello, la actuación administrativa vulneró el derecho a su intimidad familiar (art. 18.1 CE) del modo más intenso que pueda imaginarse: impidiendo a la reclamante, desde el momento inicial de su vida, la normal incorporación a su núcleo familiar de origen.

A las consideraciones precedentes, añadiremos una más, necesaria para calibrar la gravedad de la lesión. El daño causado presenta una doble dimensión y acarrea para la reclamante una doble pérdida pues se ha traducido: i) por una parte, en haber crecido en la creencia equivocada de ser sus familiares quienes biológicamente no lo eran, generando hacia ellos unos lazos que, sobrevenidamente, ha descubierto que no se correspondían con la verdad biológica; y ii) por otra, en haberse visto privada, en su infancia y adolescencia, de la posibilidad de desarrollar los vínculos afectivos y de todo orden que naturalmente hubiera debido entablar con sus auténticos progenitores y con el entorno familiar al que genéticamente pertenecía. Vínculos que ni siquiera serán ya posibles en lo sucesivo con su madre biológica, que falleció en 2018.

En definitiva, la lesión causada a la demandante no es solo antijurídica, sino de una innegable gravedad y ha supuesto para ella una violación de bienes jurídicos de alcance constitucional, que sin duda cabe considerar como generadora de un daño moral.

Fundamento de Derecho 4 **La indemnización**
(…)

2. Pues bien, a fin de fijar la indemnización, este Consejo juzga oportuno acudir a lo establecido por el TR de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la circulación de vehículos a motor (TRLRCS), aprobado por RD-Leg 8/2004, de 29 de octubre, en los términos vigentes tras la reforma operada por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

En particular, los arts. 134 y ss y la Tabla 3 del TRLRCS regulan las indemnizaciones diarias por lesiones temporales, tanto cuando estas lesiones generan un perjuicio

personal básico (art. 136), como cuando irrogan un perjuicio personal particular (arts. 137 y ss).

Es cierto que, en rigor, no cabe aquí una aplicación *analógica* de normas, dado que entre un supuesto (lesiones temporales) y otro (daños morales) no existe *identidad de razón* (art. 4.1 Cc); pero también lo es que si el legislador democrático (art. 66 CE) ha atribuido una determinada valoración a las indemnizaciones diarias por lesiones corporales, no resulta ilógico, a falta de otra previsión normativa, partir de esa misma valoración cuando, como sucede en supuestos como este, se trata de indemnizar lesiones a bienes jurídicos de naturaleza moral, a los que el Ordenamiento no puede querer dispensar una protección muy diferente.

Así, teniendo en cuenta la acusada gravedad de perjuicio causado (que ya hemos razonado con anterioridad), parece conveniente asumir como primera referencia la cuantía diaria de las indemnizaciones por lesiones corporales causantes de un perjuicio personal particular muy grave de acuerdo con el art. 134.3.b) y la Tabla 3 del TRLRCS. En el año 2021 (fecha que tomaremos como final por las razones que de seguido se expondrán) ascendía a 105,35 euros, de acuerdo con la actualización establecida por la Resolución de 2-2-2021, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (BOE de 19-2-2021).

3. Un segundo elemento a considerar sería el de la duración temporal del daño moral. Sobre este extremo, la Propuesta de resolución de 14-12-2021 argumenta que éste se extendería "*desde el conocimiento del intercambio de los bebés… hasta la reclamación en vía administrativa*", aduciendo, en apoyo de esa tesis la Sentencia de la Sala de lo Contencioso administrativo del TSJ de Canarias/Las Palmas de 30-3-2009 y la reciente Sentencia del Juzgado de lo Contencioso administrativo nº 3 de Pamplona de 6-9-2021.

Más allá de que esta última ha sido parcialmente revocada en apelación por la ya citada STSJ de Navarra de 2-2-2022 (R. Ap. 506/2021), este Consejo no puede compartir esos criterios sobre la extensión temporal del daño moral analizado. Más bien al contrario, nos parece obvio que el daño moral sufrido por la interesada, en los términos en que se han descrito, se le produjo:

-Desde el momento del intercambio, que como fecha muy tardía tuvo lugar el 15 o el 16-6-2002, momento en que se dio de alta a la otra niña.

-Y, por tomar una referencia temporal que pueda considerarse segura, cuando menos hasta el momento en que quedó definitivamente establecida su verdadera filiación (Sentencia de 22-11-2021).

En todos y cada uno de los días comprendidos entre esas dos fechas (su infancia, su adolescencia...) la reclamante se vio privada de aquello que le correspondía en Derecho, y según la más elemental naturaleza de las cosas: disfrutar de su vida junto a su familia biológica.

Ese daño moral se estaba produciendo *per se*, con independencia de que la reclamante no fuera consciente de la situación. Cosa bien distinta es que, además, una vez tuvo noticia de que había sido objeto de un desgraciado intercambio, el saber esa circunstancia le haya podido deparar perjuicios de índole psicológica que, en este caso sí, solo pudieron desarrollarse sobrevenidamente, cuando tuvo conocimiento de la verdad.

Entre el 16-6-2002 y el 22-11-2021 transcurrieron, salvo error, 7.099 días, que, multiplicados por la cifra de 105,35 euros un resultado de 747.879,65 euros.

4. A partir de ahí, aun tomando esa cifra como punto de referencia, esa cantidad debe incrementarse prudencialmente hasta los 850.000 euros (en torno a un 15%) atendiendo a las siguientes consideraciones:

i) La lesión padecida -que entraña esa *doble pérdida* a que antes se ha aludido- no es, de naturaleza corporal, sino moral, y se proyecta sobre la esfera más íntima de la persona o, si quiere expresarse así, sobre bienes jurídicos (derecho a la propia identidad, derecho a la intimidad familiar, dignidad, libre desarrollo de la persona…) que integran el núcleo mismo del estatuto jurídico que la Constitución reconoce a todos los ciudadanos y que los poderes públicos deben amparar.

ii) Al daño genuinamente moral, parece habérsele añadido un perjuicio psicológico pues, según el informe pericial adjunto a la reclamación, la interesada ha sufrido un trastorno de estrés postraumático motivado por haber sabido que aquellos que creía sus padres biológicos no lo eran. Dato que la Propuesta de resolución -aunque discute que esos daños se prolonguen hacia el futuro- no pone en tela de juicio.

En este sentido, resulta oportuno recordar que la jurisprudencia ha venido considerando admisible, en el caso de las lesiones morales, la "*apreciación global del daño"* mediante el establecimiento de una suma total, "*debiendo ponderarse todas las circunstancias concurrentes en el caso",* así como la inclusión *"en dicha suma total del conjunto de perjuicios de toda índole causados"* Por todas, STS de 20-3-2018 (RCas 2820/2016).

Por tanto, estimamos procedente que se reconozca a la reclamante el derecho a recibir una indemnización de 850.000 euros por todos los conceptos.

Conclusiones

Primera

Ha de tenerse por acreditada en el expediente la existencia de un daño moral, efectivo, evaluable económicamente e individualizado, producido a la reclamante.

Segunda

Existe relación de causalidad entre los daños morales sufridos por la interesada y el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concurriendo los demás requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

Tercera

La cuantía de la indemnización a cargo de la Administración debe fijarse en la cantidad de 850.000 euros.

Cuarta

Las anteriores conclusiones se realizan sin perjuicio de lo advertido en el F.Jco. Primero 3 de este Dictamen.

-D.39/22: Anteproyecto de Decreto por el que se amplía la Red Natura 2000 en La Rioja y se aprueban los planes de gestión y ordenación de los recursos naturales.

Ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz.

Fundamento de Derecho 4
(…)

B) Sobre el artículo 1 c), *Objeto*; en relación con la Disposición derogatoria única.

Este artículo dice:

"Aprobar los Planes de Gestión y Ordenación de los Recursos Naturales de los respectivos Espacios protegidos de la Red Natura 2000, cuyos contenidos figuran como anexos a este decreto".

La Disposición derogatoria dice:

"Queda derogado el apartado 2 del artículo 1 del Decreto 9/2014, de 21 de febrero, por el que se declaran las zonas especiales de conservación de la Red Natura 2000 en la Comunidad Autónoma de La Rioja y se aprueban sus planes de gestión y ordenación de recursos naturales".

El referido artículo 1.2 del Decreto 9/2014 que va a quedar sin vigencia dispone lo siguiente:

"Aprobar los Planes de Gestión y Ordenación de los Recursos Naturales de las respectivas Zonas Especiales de Conservación, cuyos contenidos figuran como Anexos a este Decreto. Estos Planes de Gestión constituyen el instrumento de planificación y gestión de los espacios Red Natura en La Rioja considerándose a todos los efectos los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de estos espacios en cumplimiento de la Ley 4/2003, de Conservación de los Espacios Naturales de La Rioja".

Una derogación parcial, a *contrario sensu*, significa que se mantiene la vigencia del

Decreto en el resto de partes. En otras palabras, se mantiene la vigencia de partes del Decreto que pueden generar inseguridad jurídica. De hecho, puede entenderse tanto que los anexos se incluyen en la derogación parcial, como que no, dado que el art. 1.2 no es el único que se remite a los PORNs en ellos recogidos.

Se podría entender que se mantuviera la vigencia de la declaración como ZEC contenida en el artículo 1.1 del Decreto de 2014, también se puede hacer una modificación del Decreto, o derogarlo completamente manteniendo la regulación de fondo que resulte precisa. Pero la fórmula elegida genera inseguridad jurídica.

Por tanto, a juicio de este Consejo, debe descartarse la interpretación que los anexos de los PORNs del Decreto de 2014, subsisten a los planes del presente Anteproyecto, conteniendo una vocación indefinida.

Además, y en cualquier caso, la expresión de los *"respectivos Espacios Protegidos"* y su indeterminación a través de la referencia a los *"contenidos figuran como Anexos"*, tal vez precisaría de una relación concreta en el artículado del decreto de los seis "espacios protegidos", o en su caso, de las seis (ZEC), cuyos Planes de Gestión y Ordenación se aprueban.

Conclusiones

Primera

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los tràmites previstos legalmente

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno la materia objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto, es en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observacione efectuadas en el cuerpo del presente dictamen.

-D.40/22: Responsabilidad patrimonial de la Administración STE 131/21, formulada por los herederos de D. J.P.S. por los daños y perjuicios causados por fallecimiento tras caída de la bicicleta y traumatismo cervical y que valoran en 217.511,57 euros.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Fundamento de Derecho 3

Sobre la existencia o no de Responsabilidad en el presente supuesto

En el presente supuesto, no existe ninguna duda de que el esposo y padre de los reclamantes sufrió el día 21 de julio de 2020, una caída en la carretera LR-311 a la salida de la localidad de Zarratón, sufriendo lesiones que, dada su gravedad, determinaron su posterior fallecimiento el día 4 de octubre de ese mismo año. En su razonamiento, los reclamantes, consideran que siendo la Comunidad Autónoma de La Rioja titular de la vía donde se produjo el accidente es a la misma a quien le corresponde su mantenimiento y cuidado, así como la eventual señalización del peligro que tal infraestructura pudiese producir por su mal estado de conservación.

Siendo cierto lo anterior, también lo es que en procedimientos iniciados a instancia del particular a éste le corresponde aportar un principio de prueba suficiente, no solo sobre la existencia del daño, sino también sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por el particular y desde este momento, hemos de manifestar, que no se ha aportado prueba alguna al respecto de la existencia de relación de causalidad.

El escrito de reclamación considera que la caída del Sr. P. fue debida al mal estado de la carretera, la cual se encontraba cubierta de hierba procedente del desbroce y que además esa hierba ocultaba el mal estado del firme, con una gran fractura del aglomerado asfáltico.

(…)

Así las cosas, este Consejo, por más que lamente el hecho de la caída y fatal desenlace, del Sr. P., no puede considerar que pueda darse por acreditada la existencia de relación de causalidad, al no haberse podido acreditar el lugar concreto en que se produjo la caída, del mismo.

Cierto que existen actas notariales de la zona en la que se produjo esa caída, pero no existe constancia del punto en concreto en que esta se produjo. En principio no hay testigos, pero sí que es cierto que había una persona que llegó poco después al lugar de los hechos y que es el que podría haber dado una mínima información sobre el lugar en el que se encontraba el Sr. P., no considerando los agentes actuantes tomarle declaración. Sin embargo, dicha declaración hubiese podido aclarar el lugar en el que se encontraba el cuerpo del accidentado. A este particular, decíamos en nuestro D.23/98:

> *"debemos reiterar lo señalado en nuestro anterior Dictamen 14/1998, F.J. 4, donde recomendábamos a la Dirección General de Obras Públicas y Transportes que interesara de los mandos de la Guardia Civil en La Rioja la más estrecha colaboración en relación con aquellos accidentes de circulación cuya causa pudiera ser el funcionamiento del servicio regional de carreteras para que los atestados o informes se realicen con todo el rigor y esmero posibles, y si es factible, por el personal especialista de atestados, para poder determinar, en su día, el grado de responsabilidad de la Administración en los sucesos que se produzcan".*

Ya que no se le tomó declaración en su día, consideramos que hubiese sido muy conveniente su declaración a lo largo de la tramitación del expediente, pues en función de la misma podría haber cambiado nuestra conclusión al respecto.

Los agentes de la Guardia Civil, en ningún momento hacen referencia alguna a la brecha en el asfalto, que ciertamente, es subsanada días después del accidente objeto de este expediente. Sí que hacen, éstos, referencia a la existencia de hierba sobre el asfalto, procedente del desbroce que se estaba realizando, lo que evidentemente no es una práctica adecuada con los estándares del servicio, pues en todo caso debiera haberse procedido a dejar la carretera en perfectas condiciones para su normal utilización. Sin embargo y, pese a ello, a nuestro juicio, con las pruebas existentes, no queda justificado el lugar concreto en que se produjo el accidente y por lo tanto no podemos pronunciarnos a favor de la existencia de relación de causalidad entre la caída y el servicio público de carreteras, por más, como ya hemos manifestado, que lamentamos el fatal desenlace ocurrido.

Conclusión

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser desestimada, por lo motivos indicados en el cuerpo de este dictamen.

-D.41/22: Anteproyecto de Ley de Cambio Climático de La Rioja.

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Fundamento de Derecho 2.3
(…)

H) Intervención de los entes locales.

De acuerdo con el art. 37 LFAR:

> *"El órgano responsable de la tramitación adoptará las medidas que hagan posible la participación de los entes locales de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el procedimiento cuando el anteproyecto de disposición afecte a las competencias de estos".*

A juicio del Consejo es evidente que el Anteproyecto afecta a competencias locales, bastando al efecto recordar, por un lado, que son "*competencias propias*" de los municipios el "*tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad*" así como el "*transporte colectivo urbano"* (art. 25.2.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, LBRL); y que, de aprobarse con su actual tenor, el art. 25 PL, bajo la rúbrica de "*transporte y movilidad*": i) impondría a las entidades locales con población superior a 20.000 habitantes la obligación de aprobar un Plan de Movilidad Urbana Sostenible; ii) entrañaría que las entidades con más de 100.000 habitantes (en realidad, la ciudad de Logroño), cuenten con una "Red Ciclista Municipal" que cumpla las exigencias del art. 25.5; y que las de más de 20.000 tengan una Red acomodada a lo previsto por el art. 25.6.

Del mismo modo, el planeamiento urbanístico forma parte del ámbito de competencia municipal (art. 25.2.a) LBRL), aunque esta competencia no sea

exclusivamente local; y el art. 22 PL establece ciertas finalidades que, en lo sucesivo, habrán de buscar los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Por otra parte, el art. 19 PL obligaría a los municipios con población superior a 10.000 habitantes, primero, a aprobar sus propios planes de acción contra el cambio climático como muy tarde antes de 2025, y después a adaptar toda sus ordenanzas y su planificación territorial y urbanística a dichos planes de acción. El art. 37.2 PL prevé que los municipios mayores de 1.000 habitantes sometan a auditoría energética a los inmuebles e instalaciones que sean de su titularidad. Y el art. 39.7 PL les impone ciertas obligaciones en materia de contratación administrativa.

Pues bien, a pesar de ser esto así, en la tramitación del Anteproyecto no se ha hecho posible la participación de los entes locales (o al menos, no consta), frente a lo que nítidamente exige el art. 37 LFAR.

No podemos dejar de advertir esta omisión, y por ello invitamos a la Consejería a que dé lugar a ese trámite (con la oportuna retroacción procedimental). La potencial incidencia del PL cuya aprobación se pretende en la esfera de competencias locales es, como fácilmente puede adivinarse, muy intensa, por lo que facilitar la intervención de los municipios riojanos en la fase de elaboración del proyecto de Ley a buen seguro contribuiría a su mejora.

Y todo ello, aunque seamos conscientes de que la iniciativa normativa que se está tramitando es de naturaleza legislativa (no reglamentaria), y que la posterior intervención del Parlamento tendrá la función sanadora de vicios procedimentales a la que nos hemos referido con anterioridad.

Fundamento de Derecho 6
(…)

B) Observación relativa al art. 5.1 PL (Perspectiva climática)

1. Con anterioridad nos hemos pronunciado sobre el párrafo primero del art. 5.1 PL, y cumple ahora analizar el inciso segundo de ese mismo párrafo, a cuyo tenor en la tramitacion de "*todos los procedimientos de elaboración de leyes y decretos y de planes sectoriales de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja*" deberá:

> *"constar el sometimiento a valoración de la ARTECC, que tendrá por objeto analizar la repercusión del Proyecto de que se trate en la mitigación y la adaptación al cambio climático y* ***la emisión de informe público, preceptivo y vinculante****."*

Como puede verse, el art. 5.1 PL prevé, en suma, que en todos los procedimientos a los que se refiere deberá intervenir la ARTECC mediante la emisión de un informe *"preceptivo"* y, además, "*vinculante"*.

El texto emplea la expresión "*procedimientos de elaboración de Leyes"*. A efectos de nuestro análisis, comenzaremos partiendo de la hipótesis de que, con tal tenor, el redactor del texto quiere referirse, en exclusiva a los procedimientos de tramitación y

aprobación gubernamental de Proyectos de Ley; advirtiendo ya de inmediato que, si ese fuera el caso, el art. 5.1 PL debería aclararlo convenientemente.

2. Vaya por delante que la Ley creacional de la ARTECC no ha sido aprobada a día de hoy. Sin embargo, esta ARTECC parece estar llamada a configurarse como una entidad pública empresarial del sector público de la CAR. Así resulta del art. 9.1 PL y, sobre todo, del Proyecto de Ley de creación de la ARTECC, que actualmente está en curso de tramitación parlamentaria (10L/PL-0013) y que, a la fecha presente, encuentra en fase de dictamen de la Comisión (Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja, Serie A, nº 189, de 4-7-2022). Este Consejo Consultivo no ha recibido petición de dictamen sobre dicho Proyecto de Ley de la ARTECC.

Pues bien, de aprobarse estos textos legislativos con el tenor que actualmente tienen sus respectivos proyectos, la ARTECC será un organismo público dependiente de la CAR, de los previstos por los arts. 19 y 21.3 de la Ley 3/2003, de 1 de marzo, de Organización del Sector Público de la CAR.

3. En los procedimientos a los que se refiere el art. 5.1 PL, este precepto contempla una intervención de la ARTECC encaminada a "*analizar la repercusión del proyecto de que se trate en la mitigación y adaptación al cambio climático*". El mecanismo a través del cual se materializará tal intervención será la "*emisión de un informe … preceptivo y vinculante"*. Informe que no solo sería de necesaria petición (*preceptivo*), sino que, yendo mucho más allá, será *vinculante*, esto es, determinante del contenido de los proyectos de Ley, de los Decretos o de los planes.

4. Si el texto previera, la emisión de un informe meramente *preceptivo* (esto es, una intervención *obligatoria* de la ARTECC) nos limitaríamos aquí a reproducir las consideraciones que ya hemos realizado en el F.Jco. Quinto E) en torno al primero de los incisos del primer párrafo del art. 5.1 PL.

En principio, nada se opone a que el legislador autonómico, en ejercicio de la competencia autonómica reconocida del art. 8.1.2 EAR´99, pueda regular los procedimientos administrativos derivados "*de las especialidades de la organización propia de La Rioja"*, por lo que, *competencialmente,* puede disponer que, en los procedimientos a los que se refiere el art. 5.1 PL (aprobación por el Gobierno de Proyectos de Ley, aprobación de Decretos y aprobación de planes sectoriales), se incluya un trámite adicional consistente en el informe *preceptivo* de la ARTECC.

Es más, a los efectos del art. 129.4-2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la incorporación de ese nuevo trámite podría -como ese precepto exige- considerarse justificada *"atendiendo a la singularidad de la materia o a los fines perseguidos"* por la norma cuya aprobación se pretende.

5. Sin embargo, el art. 5.1 PL posee un alcance mucho mayor pues de ser aprobado con su actual redacción acarrearía que la intervención de la ARTECC sería, además de obligada en lo procedimental, *de efecto vinculante en lo material* y, por tanto,

condicionante del propio contenido sustantivo del proyecto legislativo, del reglamento o del plan sectorial de que se trate.

Por ello, el inciso "*y vinculante"* merece un juicio desfavorable a este Consejo, que quiere llamar la atención sobre la crucial tracendencia de una previsión legal semejante.

6. Por lo que hace a la "*elaboración de Leyes y de decretos"*, es sabido que el EAR´99 reconoce al Gobierno de La Rioja la iniciativa legislativa (mediente la aprobacion de Proyectos de Ley y su remisión al Palamento) y el ejercicio de la potestad reglamentaria (arts. 20 y 24.1.a) EAR´99), por lo que ambas potestades normativas corresponden al Gobierno *originariamente.*

Pues bien, una disposición como la que luce en el art. 5.1 PL supondría, nada menos, que reconocer a la ARTECC el poder jurídico de determinar el sentido material en el que hayan de ejercerse por el Gobierno de La Rioja unas potestades normativas que resultan inherentes a las funciones de dirección política que el Estatuto de Autonomía reserva al Gobierno y a su Presidente (arts. 24 y 25 EAR´99). Si quiere expresarse así, el art. 5.1 PL entregaría a la ARTECC una suerte de *derecho de codecisión y veto* en los procedimientos normativos que corresponde concluir al Gobierno de La Rioja, ya sean los encaminados a la aprobación de Proyectos de Ley o a la aprobación de reglamentos.

No hacen falta grandes abundamientos para concluir que una norma legal como la analizada produciría el efecto práctico de colocar a la ARTECC (un organismo público dependiente de la APCAR) en pie de igualdad con dos Órganos Institucionales de la CAR (art. 15 EAR´99); cercenando el libre ámbito de apreciación y decisión política que a estos les corresponde; y, en definitiva, desfigurando el sistema orgánico-institucional diseñado por el EAR, que, obviamente, resulta indisponible para el legislador autonómico.

En suma, el Consejo entiende que el inciso "*y vinculante"* debe ser suprimido pues resulta contrario a los preceptos estatutarios citados con lo que en virtud del más elemental principio de jerarquía normativa (cfr, arts. 9.3 CE y 1.2 CC) está aquejado de nulidad.

7. *Mutatis mutandis*, estas mismas consideraciones son extensivas para los "*procedimientos de elaboración… de planes sectoriales"*, a los que también se aplicaría el art. 5.1 PL.

En línea con lo que este Consejo ha señalado en varias ocasiones (D.14/12 o D.102/18), la potestad de planificación puede participar de la naturaleza de la potestad reglamentaria. Así sucede en aquellos casos en que un determinado plan sectorial produce efectos *ad extra*. Esto es, cuando no se limita a la autoorganización interna de la Administración ni a contener estudios o análisis sobre una determinada materia, sino que innova el Ordenamiento Jurídico reconociendo derechos o imponiendo cargas y obligaciones a los administrados. En tales supuestos, los Planes tienen carácter

materialmente reglamentario y vinculan tanto a la Administración como a los ciudadanos.

En este sentido, cabe recordar que la aprobación de Planes es, de nuevo, una atribución del Consejo de Gobierno (art. 23.g de la Ley 8/2003, de 28 de octubre, del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros) y que, en el Ordenamiento autonómico, son muy numerosas las disposiciones que reservan al Gobierno la aprobación, mediante Decreto, de los planes sectoriales de mayor rango jerárquico o de más amplio grado de generalidad. A título de simples ejemplos pueden citarse el, Plan Territorial de Protección Civil (art. 13.4 LPCR) o el Plan de Salud de La Rioja (art. 69.2.b) LSR). En algunos casos, incluso, ciertos planes, deben ser aprobados por el Parlamento de La Rioja previa propuesta formulada por el Gobierno (así sucede con el Plan Director de Desarrollo Rural, art. 7.2 LDR).

Sea como fuere, el art. 5.1 se refiere *in genere* a *todos* los planes sectoriales, sin discriminar entre unos u otros en función de su naturaleza o del órgano que haya de aprobarlos.

Por ello, con semejante amplitud, el inciso "*y vinculante"* debe también rechazarse en este ámbito, pues la ARTECC quedaría habilitada para interferir en el ejercicio de una potestad, la planificadora, que puede suponer también el ejercicio de funciones propias de dirección y configuración política que solo corresponden al Gobierno y a su Presidente; o incluso para determinar el sentido de decisiones reservadas al Parlamento.

8. Parecidas apreciaciones cabe hacer si con la expresión "*procedimientos de elaboración de leyes"* el art. 5.1 PL pretendiera referirse, también, a los procedimientos legislativos *parlamentarios*, es decir, a la tramitación parlamentaria de Proyectos y Proposiciones de Ley. Como es evidente, cursar esos procedimientos y concluirlos mediante la aprobación de Leyes corresponde al Parlamento de La Rioja, que es el otro Órgano Institucional de la CAR (art. 15 EAR).

Sin embargo, si el art. 5.1 PL quisiera hacerse extensivo al ámbito parlamentario, merecería ser rechazado por un motivo adicional: una ley ordinaria autonómica como la que se pretende aprobar no es una fuente de Derecho apta para regular los procedimientos que, en lo sucesivo, deba observar el propio legislador autonómico para aprobar ulteriores leyes. Esa materia está reservada –además de al Estatuto de Autonomía- al Reglamento de la Cámara. Desde esta óptica, no resultaría admisible que el PL buscara introducir en el procedimiento legislativo parlamentario un trámite de informe ni vinculante ni meramente preceptivo. Debe señalarse, además, que la norma establecida por el art. 5.1 PL se tornaría irrelevante en la práctica por las mismas razones que *lex posterior derogat anterior*. Y es que, al estar contemplada por una disposición de rango legal, el precepto contenido en el art. 5.1 PL sería susceptible de ser desconocido o exceptuado por otras posteriores del mismo rango, que sin duda el Parlamento podría aprobar sin necesidad de recabar el informe de la ARTECC.

9. En suma, a juicio de este Consejo, es claro que el inciso "*y vinculante"* debe ser suprimido.

Además, el ámbito de aplicación del art. 5.1 PL ha de ser restringido, de modo que se aclare debidamente que la expresión "*elaboración de Leyes"* se refiere en exclusiva a los procedimientos de elaboración y aprobación, por el Gobierno, de los Proyectos de Ley; y no a los procedimientos legislativos parlamentarios.

10. En otro orden de cosas, el segundo párrafo del art. 5.1 PL no contiene un mandato normativo identificable y su contenido parece más propio de la Exposición de Motivos de la Ley.

(…)

I) Observaciones relativas al artículo 22.

1. Los apartados 1, 3 y 4 PL se refieren a los "*proyectos de infraestructuras y equipamientos de titularidad pública"* y a "*los instrumentos de planificación territorial y urbanística"*.

Sobre los "*proyectos"* el art. 22.3 PL indica que "*deberán incluir, en todo caso, una evaluación de las diferentes alternativas relativas a su eficiencia energética y a su impacto en el cambio climático".* En relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, el art. 22.4 PL enumera las finalidades que "*en adelante"* deberán perseguir sus determinaciones.

2. A criterio de este Consejo, esos tres apartados del art. 22 PL presentan el doble problema de *ubicación legislativa* y *densidad normativa* sobre el que hemos advertido en el F. Jco anterior.

3. Sobre la primera cuestión, ya se ha anticipado que el art. 22 PL afecta a materias que son objeto de otras normas legales específicas: la LOTUR y la LMAR.

En efecto, la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (LOTUR), regula los diferentes instrumentos de ordenación del territorio (arts. 15 y ss), así como, en sus arts. 61 y ss, los instrumentos de planeamiento urbanístico (planes generales, parciales, especiales…) y las determinaciones o contenidos que han de albergar. La LOTUR también disciplina los correspondientes procedimientos administrativos dirigidos a la elaboración y aprobación de los diversos instrumentos de ordenación territorial (arts. 20, 24, 29, 32, 36) y urbanística (arts. 81 y ss).

Por otra parte, debe recordarse que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental estratégica, en los términos que resultan del art. 6.1.a) de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental (LEA) y, de los arts. 9.2.a) y de la DT 3ª de la Ley autonómica 6/2017, de 8 de mayo, de Medio Ambiente de La Rioja (LMAR). Y, a falta de mayores concreciones, los "*proyectos de infraestructuras y equipamientos"* a los que alude el art. 22.3 estarían sujetos a la evaluación de impacto ambiental prevista por los arts. 7 LEA y 9.2 a) LMAR.

Por ello, si lo que se pretende con los apartados analizados es introducir modificaciones en el contenido de esos instrumentos o en los procedimientos encaminados a su aprobación, tales modificaciones deberían regularse en la LOTUR. Y, alternativa o cumulativamente, si la intención que subyace en la redacción del art. 22 (propósito que parecería inferirse del empleo de la expresión "*evaluación"* en art. 22.3 PL) es innovar de alguna manera el régimen de evaluación ambiental de tales instrumentos y proyectos, tal modificación habría de incorporarse a la LMAR.

4. Enlazando con lo que acaba de razonarse, cabe aquí abundar en una idea que ya se ha expresado en el anterior F. Jco. Quinto, atinente a la falta de *densidad normativa* de los apartados 1, 2 y 4 del art. 22 PL, que, con su actual redacción, resultan excesivamente vagos e indeterminados.

Si, para asegurar que esos proyectos e instrumentos cumplen con las exigencias y fines determinados por la nueva Ley, se considera preciso introducir algún *nuevo trámite en los procedimientos* de aprobación de los instrumentos y proyectos, o en los procedimientos para su evaluación ambiental, el legislador debería identificar con precisión cuáles hayan de ser esos nuevos trámites, en el curso de qué procedimiento vayan a tener que observarse y a quién corresponde evacuarlos. Y ello, señalando qué concretos preceptos legales deban ser objeto de modificación, adición o supresión.

Y lo mismo debe afirmarse si con el art. 22 se busca, en realidad, modificar los extremos sobre los que han de pronunciarse las *determinaciones* (esto es, el contenido material o sustantivo) de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, con el fin de que se incluyan en esas determinaciones unas u otras consideraciones de orden climático.

Conclusiones

Primera

Con las salvedades realizadas en el F. Jco Segundo de este dictamen, y especialmente en su Apartado 3.H), se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen en los términos analizados en el F. Jco. Tercero y Cuarto.

Tercera

El Proyecto de Ley merece un juicio general favorable sin perjuicio de las observaciones genéricas contenidas en el F. Jco. Quinto; y de las específicas sobre preceptos concretos (F. Jco. Sexto), en particular sobre los arts. 5.1 y 15.2 y sobre las DA.

4ª y 8ª, que se dictaminan desfavorablemente con el alcance y por los motivos señalados en los apartados correspondientes del F. Jco Sexto.

-D.42/22: Revisión de oficio del Convenio entre el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, a través del Centro de Recuperación de Personas con Discapacidad Física de Lardero, y el Instituto de Educación Secundaria Comercio, de Logroño, para el desarrollo del Módulo Profesional de Formación y Prácticas Formativas en Centros de Trabajo.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Fundamento de Derecho 2.2
(…)

A) Constituye un hecho incontrovertido que el "CONVENIO" objeto del expediente fue suscrito, de una parte, por el Director General del IMSERSO, en representación de éste y, además, a los efectos del convenio, en representación del Centro de Recuperación de Personas con Discapacidad Física ubicado en la localidad de Lardero; y, de otra, por el Director del Centro Educativo I.E.S. Comercio (Logroño), en nombre y representación de éste.

En consecuencia, nos hallamos ante un negocio jurídico bilateral en el que son parte:

i) Una entidad gestora de la Seguridad Social, con naturaleza de entidad de derecho público (artículo 1º del Real Decreto 1226/2005, por el que se establece la estructura orgánica y funciones del IMSERSO), que en este concreto caso actúa como representante, por hallarse bajo su dependencia orgánica y funcional y competerle su gestión (art. 8.f) de igual RD) de un Centro de Recuperación de Personas con Discapacidad Física, en este caso el ubicado en la localidad de Lardero reconocido como tal, con mediante la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 7 de septiembre de 1982.

ii) Un concreto centro docente público, en este caso un Instituto de Educación Secundaria, dependiente de la Consejería competente en materia de Educación de la CAR, según establece el Decreto 47/2020, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud y sus funciones en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Pues bien, atendiendo a la identidad de las partes que concertaron aquel Convenio, no nos suscita ninguna duda que el mismo constituye un convenio interadministrativo; y que, tanto el IMSERSO como I.E.S Comercio actuaron al suscribirlo en el ámbito de las competencias administrativas que les corresponden.
(…)

B) Los convenios para el desarrollo de las prácticas de los módulos de Formación Profesional en centros de trabajo para los alumnos que cursen este tipo de enseñanza no sólo constituyen una práctica habitual en nuestro sistema educativo sino que todas las Administraciones Educativas (la estatal y las autonómicas) contemplan y regulan específicamente este concreto tipo de convenio de colaboración en su normativa sectorial propia, atribuyendo por lo general al Director del centro docente la competencia para su suscripción, tanto con empresas como con Administraciones, organismos e instituciones públicas.

Es más, según hemos podido comprobar, la mayoría de las Administraciones Educativas, tanto la estatal como las autonómicas tienen aprobados modelos oficiales de convenios de colaboración entre centros docentes y empresas, administraciones e instituciones, de preceptivo uso a tal fin.

Fundamento de Derecho 3

Sobre la improcedencia de someter el "Convenio" a un procedimiento de revisión de oficio.

Habida cuenta de la naturaleza bilateral y convencional del "Convenio" objeto de revisión, para este Consejo resulta meridianamente claro que el mismo no puede reputarse de ninguna manera un "acto administrativo" susceptible de ser declarado nulo por la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud a través del procedimiento de revisión de oficio previsto en el artículo 106 de la LPAC'15.

No podemos sino recordar que, pese a no aparecer definido en nuestro ordenamiento jurídico, el "acto administrativo" se caracteriza, según viene reconociendo nuestra Jurisprudencia y la doctrina científica de forma pacífica, por constituir una declaración unilateral de la Administración Pública, realizada en el ejercicio de potestades administrativas distintas a las reglamentarias, que tiene efectos sobre los derechos e intereses de los ciudadanos, en cuanto que, con carácter ejecutivo, los regula, concreta, determina, amplía o restringe de cualquier modo.

Y, ciertamente, el "Convenio" objeto del procedimiento de revisión no puede calificarse en modo alguno como un "acto administrativo", en el sentido anteriormente expuesto.

No creemos necesario, en todo caso, extendernos mucho en la argumentación de esta cuestión, ya que la propia SGT actuante reconoce expresamente que el objeto del procedimiento de revisión que nos ocupa no es un acto administrativo sino un convenio, en este caso de naturaleza bilateral, lo que por descontado evidencia la simple lectura del BOE en que aparece publicado.

Y es precisamente la naturaleza bilateral de tal "convenio", unida a la intervención en el mismo de un Centro docente de titularidad autonómica, que imparte enseñanzas de Formación Profesional bajo la dependencia orgánica de la Consejería de Educación; y el IMSERSO, como titular y gestor de un establecimiento público, como lo es el Centro

de Recuperación de Personas con Discapacidad Física situado en Lardero, la que, a nuestro juicio, impide a la Consejería revisarlo de oficio en orden a declarar su nulidad, máxime teniendo en cuenta que una eventual declaración en tal sentido no afectaría al IMSERSO, que, como entidad de derecho público que ha de reputarse Administración Pública (artículo 2.3 LPAC'15), goza de potestades de autotutela e incluso de ejecución, como recuerda la Sala 3ª del T.S. 357/2020, de 11 de marzo de 2020, citada por los Servicios Jurídicos en su informe de 16/05/2022.

Conclusión

En virtud de lo manifestado en el cuerpo de este Dictamen, consideramos, que no procede la revisión de oficio del Convenio objeto de este expediente.

-D.43/22: Anteproyecto de Decreto por el que se crean las categorías estatutarias de Titulado/a Superior en Ciencia y Tecnología de los Alimentos; Técnico/a Auxiliar de Farmacia; Técnico/a Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información; Técnico/a de Gestión de Sistemas y Tecnologías de la Información; y Técnico/a Especialista de Sistemas y Tecnologías de la Información en el ámbito del Servicio Riojano de Salud.

Ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz.

Fundamento de Derecho 4.1

Observaciones Generales.

Como hemos señalado y recordamos en nuestros dictámenes D.17/16, D.80/17 y D.58/19, la Ley (estatal) 55/2003 aprueba el Estatuto-Marco del personal sanitario de los Servicios del Sistema Nacional de Salud.

Conforme a sus arts. 5 a 9, este personal se clasifica según tres criterios: i) la *función* desarrollada (sanitaria o de gestión y servicios); ii) el *nivel de titulación académica* exigido para el ingreso (formación universitaria -licenciados o diplomados-, formación profesional -superior o media- o, en el caso del personal de gestión y servicios, Educación Secundaria obligatoria y equivalente); y iii) el *tipo de nombramiento* (fijo o temporal).

La DT 2ª de la Ley 55/2003 dispone que, el personal sanitario con formación universitaria de diplomado (art. 6.2.a, apartados 3º y 4º), pertenecerá al grupo funcionarial "B" de la Ley 30/1984, de Medidas para la reforma de la función pública; y el personal sanitario con formación profesional de técnico superior, al grupo "C". Tras la entrada en vigor del Estatuto básico del empleado público (EBEP, aprobado por la Ley estatal 7/2007, de 12 de abril, ahora sustituido por el RDLeg. 5/2015, de 30 de octubre) estas menciones a los grupos "B" y "C" deben entenderse hechas, respectivamente, a los grupos "A2" y "C1", tal como establecen, en su actual redacción, el art. 76 y la DT 3ª de la Ley 7/2007 y del EBEP.

El art. 15.1 de la Ley 55/2003 dispone que, en el ámbito de cada Servicio de Salud, se establecerán, modificarán o suprimirán las Categorías de personal estatutario. El precepto se remite a los arts. 78 a 80, que, a su vez, determinan que esas decisiones se adoptarán, previa negociación colectiva, en el marco de las Mesas sectoriales correspondientes.

Conforme al art. 15.2, corresponde al Estado (a través del Ministerio de Sanidad), aprobar *"un Catálogo homogéneo donde se establecerán las equivalencias de las Categorías profesionales de los Servicios de Salud"*. Al efecto, los distintos Servicios de Salud *"comunicarán, al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, las Categorías de personal estatutario existentes en el mismo, así como su modificación o supresión y la creación de nuevas Categorías, a fin de proceder, en su caso, a la elaboración de este cuadro de equivalencias y a su homologación conforme a lo previsto en el artículo 37.1"*; precepto que, a su vez, dispone que esa homologación de las distintas Categorías se realizará *"con el fin de garantizar la movilidad en términos de igualdad efectiva del personal estatutario en el conjunto del Sistema Nacional de Salud"*.

En desarrollo de la Ley 55/2003, el Real Decreto 184/2015, de 13 de marzo, regula, tanto el Catálogo homogéneo de equivalencias de las Categorías profesionales del personal estatutario de los Servicios de Salud, como el procedimiento de su actualización.

Por lo que hace al Catálogo (que figura como Anexo del RD 184/2015) el art. 5 de dicho RD determina que se estructura en los siguientes elementos: i) Grupo y Subgrupo profesional; ii) Categoría de referencia; y iii) Categorías equivalentes a la que se fija, en cada caso, como de referencia.

El RD 184/2015 también establece mecanismos para la actualización del Catálogo; y, así, las Administraciones sanitarias deben comunicar, a la Dirección General de Ordenación, en el plazo de un mes, la publicación de la disposición que determine la creación, modificación o extinción de una Categoría profesional de personal estatutario (art. 8º); sin perjuicio de la posible comunicación potestativa (previa a la aprobación de dicha disposición) que contempla el art. 7.

Para concluir, es preciso advertir que la clasificación *funcionarial* del personal que presta servicios sanitarios guarda correspondencia con la ordenación *profesional* de las profesiones sanitarias. Esta ordenación se encuentra en la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, así como en su normativa de desarrollo. Y es que el ejercicio de las profesiones sanitarias, al ser tituladas, ha de ser regulado por norma con rango de Ley, como dispone el art. 36 CE y como recuerdan la Exposición de Motivos y el art. 2º de la Ley 44/2003. Por su parte, el art. 1 de la Ley 44/2003 señala que sus disposiciones *"son aplicables, tanto si la profesión se ejerce en los Servicios sanitarios públicos, como en el ámbito de la sanidad privada"*.

El Anteproyecto de Decreto tiene su justificación (según se describe en la Memoria justificativa), en el apartado 5, punto 2.b. (*Revisión de las Categorías estatutarias*) del

Quinto Plan de ordenación de recursos humanos del SERIS (aprobado mediante Resolución de 23 de diciembre de 2016, de la Presidencia del SERIS, publicada en el BOR de 28 de diciembre de 2016) que establece, como objetivo, afrontar, desde una perspectiva global, una actualización de la ordenación de Categorías, con atención a la regulación contenida en el RD 184/2015, de 13 de marzo (por el que se regula el Catálogo homogéneo de equivalencias de las Categorías profesionales del personal estatutario de los Servicios de Salud y el procedimiento de su actualización).

El citado Quinto Plan fue aprobado al amparo de lo preceptuado en el art. 13 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto-Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, a cuyo tenor:

> *"1. Los planes de ordenación de recursos humanos constituyen el instrumento básico de planificación global de los mismos dentro del servicio de salud o en el ámbito que en los mismos se precise. Especificarán los objetivos a conseguir en materia de personal y los efectivos y la estructura de recursos humanos que se consideren adecuados para cumplir tales objetivos. Asimismo, podrán establecer las medidas necesarias para conseguir dicha estructura, especialmente en materia de cuantificación de recursos, programación del acceso, movilidad geográfica y funcional y promoción y reclasificación profesional.*
>
> *2. Los planes de ordenación de recursos humanos se aprobarán y publicarán o, en su caso, se notificarán, en la forma en que en cada servicio de salud se determine. Serán previamente objeto de negociación en las mesas correspondientes"*.

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, sin perjuicio de las consideraciones contenidas en este dictamen.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico.

-D.44/22: Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación de La Rioja 2021-2024.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 4 y Conclusiones

(…) el contenido del Plan, que es respetuoso, con las previsiones de la Ley 3/2009, que le presta cobertura.

No obstante, este Consejo debe realizar dos observaciones, que entiende pertinentes de cara a una eventual mejora de la precisión y seguridad jurídica de la norma proyectada.

A) Seguramente a la vista de la terminología utilizada en un Anteproyecto de Ley actualmente en tramitación cuyo objeto es la aprobación de una nueva Ley en esta materia y la derogación la vigente Ley 3/2009, el Decreto que nos ocupa habla de *Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación* y abandona la expresión *Plan Riojano de I+D+I*, que es la utilizada por la Ley 3/2009 y los anteriores Decretos que, bajo su marco, los aprobaron.

Pues bien, a pesar de que puedan entenderse —sin entrar en disquisiciones doctrinales— como expresiones equivalentes, en opinión de este Consejo resultaría más preciso y coherente mantener la terminología de la Ley que da cobertura a la aprobación del presente (*Plan Riojano de I+D+I*).

B) El Plan, que no deja de ser una fijación de objetivos y acciones a ejecutar en un concreto período de vigencia, se aprueba para el período 2021-2024, lo cual implicaría otorgar efectos retroactivos al Plan, en contra de las previsiones legales.

En efecto, a tenor, del art. 37.1 de la vigente Ley 3/2009 ("*Los planes riojanos de I+D+I tendrán una duración mínima de dos años y máxima de seis. El plan vigente se entenderá prorrogado automáticamente hasta la aprobación del siguiente plan*"), el Plan Riojano de I+D+I 2017-2020 está automáticamente prorrogado hasta que se apruebe el siguiente.

A juicio de este Consejo, a la vista de lo anterior debe limitarse el período de vigencia dispuesto en el artículo Único del Anteproyecto y armonizarse, en tal sentido, el título del Decreto, la parte expositiva y el Plan que se acompaña como anexo.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento de Derecho Tercero de este dictamen.

Tercera

El contenido del Anteproyecto de Decreto es ajustado a Derecho, con las precisiones contenidas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen, debiéndose, en particular, incorporar la modificación sugerida en su apartado 2B).

-D.45/22: Responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria promovido por diagnóstico tardío de un cáncer de esófago en grado avanzado, causado a D. J.A.Z.M. y que valora en 219.084,94 euros.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Antecedente de hecho 1
(…)

Se reclama por la defectuosa asistencia prestada en el Centro de Salud Gonzalo de Berceo y en el Servicio de Digestivo del Hospital San Pedro, al no priorizar y rechazar la realización de una gastroscopia en un paciente de riesgo al que se le detectó posteriormente un cáncer de esófago en grado avanzado.

Fundamento de Derecho 3

Sobre la existencia o no de Responsabilidad en el presente caso.

1. Este Consejo ha reiterado, en buen número de dictámenes que, en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, recae sobre el reclamante la obligación de probar los hechos sobre los que fundamenta sus pretensiones indemnizatorias, sin que sirvan las meras manifestaciones de parte. En este sentido se pronuncia, entre otras, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja número 206/2008, de 12 de septiembre, que, en relación con los principios generales de distribución de la carga de la prueba, recuerda que:

> *"En aplicación de la remisión normativa establecida en los artículos 74.4 y Disposición Adicional Sexta de la Ley Jurisdiccional de 1956 (artículo 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio), rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del artículo 1.214 de Código Civil, que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho (*"semper necesitas probandi incumbit illi qui agit*"), así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega* ("ei incumbit probatio qui dicit non qui negat*") y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios (*"notoria non egent probatione*") y los hechos negativos (*"negativa no sunt probanda*"). En cuya virtud, este Tribunal, en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del T.S. de 27 de noviembre de1985, 9 de junio de1986, 22 de septiembre de 1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de setiembre de 1997, 21 de setiembre de 1998). Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil*

acreditación para la otra (Sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras). En consecuencia, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, de la antijuridicidad, del alcance y de la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración".

2. En el caso concreto que ahora dictaminamos no hay prueba alguna de que la atención haya infringido en modo alguno la *lex artis ad hoc*. Por el contrario, en el expediente constan informes médicos que rechazan de pleno una mala praxis de los profesionales sanitarios, indicando que la actuación médica fue adecuada. Nos encontramos ante una falta de actividad probatoria por parte del reclamante, mientras que obran en el expediente, además del Informe de Inspección y el pericial emitido a instancia de la Aseguradora, informe de alguno de los facultativos intervinientes en la asistencia prestada por los servicios públicos sanitarios al interesado. Frente al juicio técnico contenido en los referidos informes, y a pesar de que pudieran cuestionarse por la posibilidad de ser considerados como informes de parte, no pueden gozar de eficacia enervante las manifestaciones del reclamante que, siendo también de parte, están realizadas por quien carece de la cualificación científica necesaria para enjuiciar cualquier proceso médico.

(…)

10. Frente a lo anteriormente indicado, no se ha producido por la parte reclamante un mínimo esfuerzo probatorio en rebatir dichas afirmaciones. En consecuencia, este Consejo, lego también en Medicina, se ve constreñido, al emitir su dictamen, al análisis de cuantos informes y pericia obran en el expediente y, a la vista de estos, ha de concluirse que la actuación de los servicios públicos sanitarios se ha ajustado a la *lex artis ad hoc*. Ello no quiere decir que, en un hipotético procedimiento judicial, con la conveniente prueba pericial médica, pudiera llegarse a conclusión diferente y considerar que ante la insistencia del paciente en acudir a su médico de cabecera primero y en consultas externas, el hecho de que no se le realizase una nueva gastroscopia, antes del plazo de tres años respecto al último de 2019, tal y como parece ser prescribe la literatura médica en estos casos, hubiera podido detectar el proceso cancerígeno, antes del 13 de mayo de 2020, que es cuando se le diagnosticó, lo que podría situarnos ante la llamada teoría de la pérdida de oportunidad, pues se desconoce cuál hubiese sido en ese caso la evolución de la enfermedad.

Fundamento de Derecho 4 y Conclusión

Sobre el importe de la indemnización solicitada

Aunque ya hemos concluido que procede desestimar la reclamación interpuesta, debemos indicar que en todo caso y como consecuencia del lamentable fallecimiento del Sr. Z., el daño que sus herederos podrían reclamar, no viene representado por la valoración de daños corporales que se incluye en el escrito de reclamación, pues ese daño es inherente a la persona que lo sufre. Sus herederos en cambio estarían legitimados para reclamar el daño moral que, para ellos, y en atención a las concretas circunstancias de cada uno, les causa el fallecimiento del Sr. Z.

CONCLUSIÓN

Única

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser desestimada por los motivos contenidos en el presente dictamen.

-D.46/22: Propuesta de resolución del contrato de suministro de material sanitario en el marco de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 suscrito con la mercantil T.P.E.S.L.; por incumplimiento de la empresa contratista y con oposición de ésta.

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Antecedente de hecho 1

El contrato de suministro de mascarillas celebrado con T.P.E.S.L.

1. El 2-4-2020, en el seno de la grave crisis sanitaria originada por el COVID-19, la Gerencia del Servicio Riojano de Salud (SERIS) inició un expediente de contratación encaminado a la celebración de un contrato de suministro de 950.000 mascarillas tipo KN95, equivalente a la clase FFP2.

Ese expediente de contratación se tramitó bajo la modalidad de emergencia contemplada por el art. 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), con las especialidades establecidas entonces por el art. 16 del RD-Ley 7/2020, de 12 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.

El mismo día 2-4-2020, el contrato de suministro fue adjudicado a la mercantil *T.P.E.S.L.* (en adelante, el contratista), por un importe total de 3.472.700 euros (2.870.000 euros, más 602.700 euros en concepto de IVA).

2. El SERIS recibió la totalidad de las mascarillas en diversas entregas realizadas entre los meses de abril y mayo de 2020; y el 1-6-2020, la Sra. Directora de Recursos Económicos y Servicios Generales del SERIS firmó de conformidad el acta de su recepción. El precio del contrato fue abonado por el SERIS al contratista.

3. A medida que fueron siendo recibidas, las mascarillas fueron sometidas, a petición del SERIS, a análisis técnicos dirigidos a comprobar si cumplían, o no, los requisitos de calidad y seguridad exigibles al tipo de mascarilla cuyo suministro había sido contratado; requisitos relativos al grado de penetración de material filtrante frente a aerosol de NaCl (cloruro de socio) en estado de recepción. Con ello, la Consejería pretendió asegurarse del ajustamiento de dichas mascarillas a la normativa técnica aplicable a los dispositivos de protección respiratoria (medias

máscaras de filtrantes de protección contra partículas), que es la UNE-En 149:2002 + A1:2010.

Los análisis fueron realizados entre los días 30-4-2020 y 17-6-2020 por el Centro Nacional de Medios de Protección (CNMP), dependiente del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST); y arrojaron el resultado de que, del total de mascarillas examinadas (las muestras correspondían a lotes que totalizaban 949.790 mascarillas), sólo 59.000 cumplían los requisitos exigibles, y el resto, 890.790, no.

Fundamento de Derecho 2

Caducidad del procedimiento de resolución

1. Como se ha expuesto en los Antecedentes de Hecho, en vista de las incidencias acaecidas en el suministro de los bienes contratados por la Consejería de Salud, esta incoó, el 22-12-2020 un primer procedimiento de resolución, que concluyó por caducidad, declarada el 16-2-2022.

El mismo día 16-2-2022, el Sr. Gerente del Servicio Riojano de Salud dictó acuerdo de inicio de un segundo procedimiento resolutorio, al que se incorporaron los antecedentes del anterior y en cuyo seno se confirió trámite de audiencia al contratista.

2. En el Acuerdo iniciador de 16-2-2022, la Consejería de Salud indica que el plazo del que dispone para resolver el procedimiento y para notificar al contratista el Acuerdo que en él se dicte es de 8 meses de conformidad con el art. 212.8 LCSP´17.

3. Sucede, sin embargo, que el art. 212.8 LCSP´17 ha sido declarado contrario al orden constitucional de competencias mediante STC 68/2021, de 18 de marzo, que estimó parcialmente un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Aragón contra diversos preceptos de la LCSP´17, y cuyo F. Jco. 7-c) razona así en relación con la impugnación dirigida frente al art. 212.8 LCSP´17:

> *"c) En cuanto a la extinción de los contratos, el art. 212.8 LCSP dispone que los expedientes de resolución contractual deberán ser instruidos y resueltos en el plazo máximo de ocho meses. El tribunal considera fundada la pretensión del recurrente, por cuanto se trata de una norma de naturaleza auxiliar y procedimental que no puede ser considerada básica. La regulación relativa a la duración de la tramitación de los expedientes de resolución contractual podría ser sustituida por otra elaborada por las comunidades autónomas con competencia para ello, sin merma de la eficacia de los principios básicos en materia de contratación pública (STC 141/1993, FJ 5).*
>
> *Por tanto, procede declarar contrario al orden constitucional de competencias al art. 212.8 LCSP. No se precisa pronunciar su nulidad, dado que la consecuencia de aquella declaración es solamente la de que no será aplicable a los contratos suscritos por las administraciones de las comunidades autónomas, las corporaciones locales y las entidades vinculadas a unas y otras [SSTC 50/1999, FFJJ 7 y 8, y 55/2018, FFJJ 7 b) y c)]".*

En definitiva, el Alto Tribunal declara que el plazo establecido por el art. 212.8 LCSP´17, sin ser nulo, queda restringido a los expedientes de resolución contractual que tramite la Administración General del Estado y los organismos vinculados o

dependientes de ella, pero que no resulta de aplicación a los procedimientos resolutorios que se tramiten, en lo que aquí hace al caso, por las Comunidades Autónomas.

4. En el Derecho Autonómico riojano no existe una norma que específicamente regule el plazo a que deba sujetarse la tramitación por la CAR de los expedientes de resolución de sus contratos administrativos. Por ello, en una primera impresión, podría pensarse que, a pesar de la declaración realizada por la STC 68/2021, el art. 212.8 LCSP´17 debe ser aplicado al presente procedimiento de resolución en virtud de la cláusula de supletoriedad establecida por el art. 149.3 CE.

Sin embargo, tal conclusión debe ser inmediatamente rechazada. Primero, por el claro tenor del F. Jco 7-c de la STC 68/2021, cuyo párrafo segundo, al determinar los efectos de la declaración de inconstitucionalidad del art. 212.8 LCSP´17, señala taxativamente que este precepto "*no será aplicable a los contratos suscritos por las administraciones de las comunidades autónomas".*

Pero, sobre todo, por los propios límites de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE y porque, en este caso, sí existe un Derecho supletorio de primer grado que hace innecesario acudir a la previsión contemplada en ese precepto constitucional.

En palabras de la STC 118/1996 (F. Jco. 6):

> *"La cláusula de supletoriedad es (…) una previsión constitucional emanada de la C.E. que se dirige al aplicador del Derecho, indicándole el modo en que deben colmarse las lagunas del ordenamiento autonómico, cuando las haya.*
>
> *A tenor de la misma, una vez que el aplicador del Derecho, utilizando los medios usuales de interpretación, haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico, deberá colmarla acudiendo a las normas pertinentes, dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye: en eso consiste la supletoriedad del Derecho estatal que, por su misma naturaleza, no comporta atribución competencial alguna".*

En esta misma idea incide el F. Jco. 8 de la propia STC 118/1996: *"El presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada como tal por el aplicador del derecho".*

5. Pues bien, en relación con el plazo de los procedimientos administrativos de resolución contractual, a pesar de que en el Derecho riojano sí se constata esa "*ausencia de regulación"* a la que alude la STC 118/1996, el aplicador del Derecho no se encuentra ante una laguna o vacío normativo, puesto que, en el específico ámbito de los contratos administrativos, la DF 4ª.1 de la propia LCSP´17 establece que:

> "*Los procedimientos regulados en esta Ley se regirán, en primer término, por los preceptos contenidos en ella y en sus normas de desarrollo y, subsidiariamente, por los establecidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en sus normas complementarias".*

De acuerdo con la DF 1ª.3 LCSP´17, la DF 4ª LCSP´17 sí tiene la condición de norma básica conforme al art. 149.1.18 CE.

Sin duda, nos hallamos aquí ante el supuesto fáctico contemplado por la DF 4ª.1 LCSP´17, puesto que: (i) Las Comunidades Autónomas están incluidas dentro del ámbito de aplicación de la LCSP´17, conforme a su art. 3.1.a); (ii) los procedimientos de resolución contractual que tramiten las Comunidades Autónomas forman parte de los "*procedimientos regulados en esta Ley*" (p.ej. arts. 191 y 212 LCSP´17); y (iii) la LCSP´17 no disciplina uno de los aspectos de ese procedimiento (el plazo en el que haya de resolverse por las Administraciones autonómicas).

De esta suerte, en defecto de norma autonómica propia, el plazo de los procedimientos de resolución de contratos administrativos que tramiten las Comunidades Autónomas será el que determine (ya que no lo hace el art. 212.8 LCSP´17) la LPAC´15, cuyo art. 21.3, a su vez, dispone que *"cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses"*, que *"se contarán: a) En los procedimientos iniciados de oficio, desde la fecha del acuerdo de iniciación".*

Expuesto, en otros términos, al existir un Derecho supletorio *de primer grado* identificado por la propia LCSP´17 (el contenido en los preceptos de la LPAC´15), el aplicador del Derecho no se halla ante un vacío normativo, y, por tanto, no tiene necesidad de poner en juego la cláusula del art. 149.3 CE acudiendo, como Derecho supletorio *último*, al que el art. 212.8 LCSP´17 establece, en exclusiva, para los procedimientos resolutorios del Estado.

6. Tras la publicación de la STC 68/2021, varios Órganos Consultivos autonómicos han tenido ocasión de pronunciarse sobre el plazo aplicable a los procedimientos de resolución contractual tramitados por la Administración de las Comunidades Autónomas y/o de las Entidades Locales cuando en dichas Comunidades no exista una norma propia –ya sea de rango legal o reglamentario- que específicamente lo prevea.

De modo pacífico, dichos Órganos Consultivos han coincidido en razonar que no existe aquí una laguna que deba solventarse recurriendo supletoriamente al art. 212.8 LCSP´17, y que dicho plazo ha de ser el de tres meses establecido por el art. 21.3 LPACAP, texto legal al que se remite la DF 4ª.1 LCSP´17.

A título de ejemplo, pueden citarse los Dictámenes D.203/21 del Consejo Consultivo (CC) de Asturias; D. 123/21 del CC de Castilla y León; 19/21 del CC de Galicia; 289/21 del CC de la Región de Murcia; así como los Dictámenes D.395/21 de la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña y D.651/21 de la de la Comunidad de Madrid.

7. Además, esta interpretación es coherente con la jurisprudencia fijada por la Sala 3ª del Tribunal Supremo en relación con el plazo de duración que había de observarse en aquellos procedimientos de resolución contractual regidos por la legislación sobre contratos administrativos, cuando ésta no establecía un plazo especial al efecto; situación que resulta semejante a la que se nos presenta aquí.

Con cita de pronunciamientos anteriores, la STS, Sala 3ª, de 22-3-2012 (RCas 6034/2009), constata que esa situación de silencio legal se produjo en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP´95), en su homónimo TRLPAC aprobado por RD-Leg 2/2000, de 16 de junio (LCAP´00), y, más adelante, en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP´07).

Al mismo tiempo, la STS de 22-3-2012 recuerda que, en relación con las "*normas de procedimiento"*, los tres textos legales de 1995, 2000 y 2007 contuvieron cláusulas de remisión a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LPAC´92), que era la vigente al tiempo de promulgarse todos ellos. En efecto, la DF 7ª LCAP´95, la DA 7ª TRLCAP´00 y la DF 8ª.1 LCSP´07 ordenaron de modo concorde que a los "*procedimientos en materia de contratación administrativa*" se les aplicara supletoriamente aquella LPAC´92.

De esas premisas, la STS 22-3-2012 extrajo la conclusión de que a los procedimientos de resolución contractual iniciados durante la vigencia de esas leyes de contratos les resultaba aplicable el plazo general de tres meses estipulado por el art. 42.3 LPAC´92.

Como decimos, en el caso de la CAR nos hallamos ante un panorama legislativo semejante al analizado por la STS de 22-3-2012, pues, por un lado, la LCSP´17 no dispone cuál haya de ser ese plazo, y, por otro, La Rioja carece de una normativa propia que lo regule. De tal modo la respuesta ha de ser la ya indicada: los procedimientos de resolución tramitados por la CAR están sujetos al plazo de tres meses del art. 21.3 LPAC´15.

8. A la fecha presente, varias Comunidades Autónomas han incorporado a sus ordenamientos legales normas reguladoras del plazo en el que hayan de concluirse aquellos procedimientos de resolución contractual que deban tramitar sus respectivas Administraciones e incluso las entidades locales radicadas en sus territorios.

Cabe citar aquí el artículo 13 de la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón (modificado por la Ley 1/2021, de 11 de febrero) que prevé un plazo de ocho mes*es "para resolver y notificar los procedimientos de resolución de los contratos celebrados por las entidades que, a efectos de contratación, tengan la consideración de Administraciones públicas"*.

En Castilla y León, la DA 1ª.2 de la Ley 1/2012, de 28 de febrero, de Medidas Tributarias, Administrativas y Financieras, determina que *"en el ámbito de la Administración General e Institucional de la Comunidad de Castilla y León el plazo máximo para resolver y notificar los procedimientos de resolución de los contratos celebrados por aquellas, cuando se hayan iniciado de oficio, será de ocho meses (…)"*.

Tras la STC 68/2021, el legislador autonómico valenciano ha aprobado la Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, cuya DA Primera, haciéndose eco de una Moción del Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana de 16-6-2021, dispone que "*los expedientes de resolución contractual de contratos*

administrativos de la Generalitat, de las entidades locales de la Comunitat Valenciana… deberán ser instruidos, resueltos y notificados en el plazo máximo de 8 meses (…)".

9. La Rioja se encuentra en una situación distinta a la de otras CCAA, pues no tiene una normativa propia sobre esta materia que haga inaplicable, en los procedimientos de resolución contractual, el plazo de tres meses del art. 21.3 LPAC´15.

En relación con esta cuestión, el Consejo Consultivo se permite advertir aquí que resultaría muy conveniente que La Rioja, en el ejercicio de la competencias atribuidas por los arts. 8.1.1 y 31.5 EAR´99, regulara este extremo de manera expresa, y que lo hiciera con el fin de establecer un plazo mayor al tres meses; plazo que podría ser de hasta seis meses en el caso de que la disposición que lo determinara fuera de rango reglamentario o de más de seis meses si se aprobara mediante una Ley del Parlamento de La Rioja (art. 21.2-2 LPAC´15).

Al respecto, llamamos la atención sobre el hecho de que el plazo de tres meses resulta excesivamente breve, y, dada la complejidad que habitualmente presentan estos expedientes, puede acarrear situaciones como la que –lo adelantamos ya- se ha producido en el expediente ahora analizado, que habrá de declararse caducado.

En este punto, no es ocioso recordar que la introducción en la LCSP´17 de un plazo especial de ocho meses -superador del general de tres- obedeció, en buena medida, a las reiteradas observaciones realizadas por el Consejo de Estado en sus Dictámenes 215/2010 y 1116/2015. En este último indicó que:

> *"Como señalara el dictamen nº 215/2010, de 18 de marzo, al informar el Anteproyecto de Ley de Economía sostenible,* «la experiencia demuestra que el plazo de tres meses es insuficiente para tramitar los procedimientos de resolución contractual por incumplimiento imputable al contratista, en los que las propias garantías reconocidas a favor de éste exigen en muchos casos complejas comprobaciones y la solicitud de numerosos informes».
>
> *Procede reiterar ahora la sugerencia que entonces fue formulada y todavía no ha sido atendida: es preciso fijar un plazo suficiente (por ejemplo, de un año) para la instrucción de los procedimientos de resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista y, en general, para los dirigidos al ejercicio de las prerrogativas de la Administración".*

10. Naturalmente, la observación formulada en el apartado anterior lo es hacia el futuro y *de lege ferenda*, porque, atendiendo al ordenamiento jurídico en vigor (*de lege data*) y centrándonos en el expediente sometido a nuestro dictamen, lo cierto es:

(i) Que el plazo que le resulta aplicable es el de tres meses;

(ii) Que ese plazo lo es de un procedimiento que se inicia de oficio, por lo que comenzó a correr cuando se dictó el Acuerdo de iniciación, esto es, el 16-2-2022 (art. 21.3.a) LPAC ´15).

(iii) Que los plazos señalados por meses se computan en la forma establecida por el art. 30.4 LPAC´15, de modo que para el 16-5-2022 debía haberse dictado ya la

resolución correspondiente y, al menos, haberse hecho un primer intento de notificación al interesado (art. 40.4 LPAC´15), algo que no sucedió.

(iv) Que entre el 16-2-2022 y el 16-5-2022 el procedimiento no se vio afectado por ninguna causa de suspensión de las previstas por el art. 22 LPAC´15 (al menos, no hay constancia alguna de ello en el expediente que se nos ha remitido), y que tampoco se acordó ni comunicó al interesado ninguna suspensión del expediente.

La consecuencia de lo expuesto es clara: el 16-5-2022 se produjo *ope legis* la caducidad del procedimiento, y la Consejería consultante debe dictar una Resolución expresa que así lo declare y que disponga su archivo, con los efectos del art. 95 LPAC´15 (arts. 21.1-2 y 25.1.b) LPAC´15).

Conclusión

Se ha producido la caducidad del procedimiento de resolución contractual sometido a dictamen, y la Consejería consultante habría de proceder en la forma señalada en el F. Jco. Tercero de este Dictamen.

-D.47/22: Anteproyecto de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de La Rioja.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 3.2

Límites y condicionamientos constitucionales del ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia.

A) Una vez sentado que la CAR tiene competencia para dictar la Ley proyectada, conviene examinar cuáles son los límites y condicionantes a que tal competencia está sujeta según el "bloque de constitucionalidad", a fin de verificar que el Anteproyecto examinado no los rebasa.

La competencia autonómica debe, en este caso, cohonestarse específicamente con la competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1. 15 de "*fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica*".

El "*fomento*" ha sido interpretado por el TC de forma extensiva, de manera que incluye "*acciones directas de intervención*" y no queda así circunscrito al mero apoyo, estimulo o incentivo (STC 90/1992, de 11 de junio, FJ 2).

Por el contrario, a la hora de delimitar el ámbito de proyección de la "*investigación científica y técnica*" el TC, teniendo en cuenta que cuando se fomenta la "*investigación científica y técnica*", el título competencial del Estado (art. 149.1.15 CE) puede desplazar al título competencial autonómico sectorial (STC 53/1988, de 24 de marzo, FJ 1),

entiende preciso, a fin, justamente, de no desplazar o vaciar las competencias autonómicas, comprobar que la apelación a la investigación no es una mera invocación formal. Debe ser patente que la "*actividad principal o predominante*" es la investigadora (STC 186/1999, de 14 de octubre FJ 8, en igual sentido, SSTC 242/1999, de 21 de diciembre, FJ 14; 190/2000, de 13 de julio, FJ 8; o 98/2001, de 5 de abril, FJ 2). Con todo, conviene advertir a este respecto que para el TC "*la divulgación de los resultados obtenidos es, sin duda, un medio de fomentar y coordinar la investigación*" (STC 53/1988, FJ 1).

En definitiva, como vemos, concurren en este espacio competencias estatales y autonómicas, lo que para el TC explica, precisamente, la competencia estatal de *coordinación* (por todas, STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 99), la cual, de nuevo, "*no puede llegar a tal grado que deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas*" (STC 90/1992, de 11 de junio, FJ 2).

El objeto de la coordinación estatal es "*la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema*" (STC 32/1983, de 28 de abril FJ 2), en el que debe convivir armónica y complementariamente el marco europeo de ciencia e innovación y las políticas y planes de investigación científica y técnica estatales y autonómicos.

Así las cosas, las numerosas leyes autonómicas en este ámbito, deben tener particularmente en cuenta la Ley estatal 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, dictada al amparo del título competencial del art. 149.1.15ª, si bien contiene también disposiciones habilitadas por otras competencias exclusivas o compartidas del Estado central *ex* arts. 149.1.1ª, 3ª, 7ª; 9ª, 16ª y 18ª (cfr. DF quinta).

Debe tenerse presente, además, que la citada ley —que ha sufrido numerosas modificaciones desde 2011— ha sido objeto de una nueva y recientísima reforma operada por la *Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación* (BOE de 6 de septiembre de 2022).

La Resolución de inicio, de 9 de marzo de 2022, señala que se han tenido en cuenta los "*cambios introducidos en el anteproyecto de modificación*". Sin embargo, este Consejo quiere advertir del peligro y la inseguridad que acarrea este proceder, más aún, cuando un objetivo particular de la nueva regulación riojana es, justamente, su armonización con la nacional (de hecho, contiene numerosas remisiones a preceptos de la misma), lo cual puede quedar frustrado si no se espera a su aprobación definitiva.

El segundo y último borrador de la Ley que examinamos es así de mediados de junio de 2022, si bien el proyecto de reforma de la Ley estatal no ha sido aprobado definitivamente hasta el pleno del Congreso de Diputados de 25 de agosto de 2022, siendo evidente que la tramitación en el Congreso y el Senado puede acarrear numerosas modificaciones respecto al texto inicial de la norma o, igualmente, puede no llegarse finalmente a aprobar.

Por otro lado, si la aprobación de la reforma de la Ley estatal se hubiera dilatado, el cumplimiento del plazo de emisión de Dictamen por parte de este Consejo, le hubiera colocado en la difícil tesitura de emitirlo teniendo en cuenta —como, en principio, es su obligación— el marco normativo vigente, cuando, en efecto, la aprobación de la reforma resultaba prácticamente segura.

En cualquier caso, con posterioridad a la entrada en este Consejo del expediente relativo a la consulta sobre el *Anteproyecto de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de La Rioja,* la reforma —como decíamos— ha sido aprobada por las Cortes y el presente dictamen se realiza teniendo en cuenta el texto consolidado de la Ley 14/2011, resultante de la aprobación de la Ley 17/2022, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.

Por último, resulta pertinente recordar, en este marco de concurrencia de normas estatales y autonómicas, que el TC, en relación con las competencias exclusivas del Estado, ha reiterado que "*la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia*" (STC 159/2016, FJ 3). Supuesto distinto es cuando la reproducción se encuadra en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la CA. En estos casos y, singularmente, en el de la reproducción autonómica de la norma básica estatal, de acuerdo con la doctrina establecida por el TC, la inconstitucionalidad por incompetencia quedaría descartada siempre y cuando sirva para hacer más comprensible el desarrollo normativo que realiza la CA, en ejercicio de sus competencias propias, y la reproducción sea fiel y no induzca, a su vez, a confusión (cfr. SSTC 341/2005; 102/2016, o 51/2019).

B) A la vista de todo lo anterior, cabe concluir de nuevo que el texto del Anteproyecto sometido a dictamen respeta el marco competencial en el que puede desenvolverse el legislador autonómico al amparo del art. 8.1.24 EAR´99, y de los restantes títulos relativos a las materias abordadas, sin perjuicio de las observaciones que realizaremos a preceptos concretos.

Por lo demás, la asunción y respeto del marco competencial estatal, se hace explícito ya en su art. 1. El Anteproyecto, de forma paralela a la Ley estatal de ciencia, persigue así establecer el marco legal para el fomento y la coordinación de la ciencia, la tecnología y la innovación, a fin de contribuir a la generación, difusión, internacionalización y transferencia "*en el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en el marco de la normativa estatal y europea de aplicación*". Igualmente, en el art. 15.2, la labor de coordinación atribuida a la Administración Pública de La Rioja es atribuida, "*sin perjuicio de la competencia estatal en materia de coordinación general de la ciencia, la tecnología y la innovación*"; y el art. 36 se remite a la Ley 14/2011 en lo referente a convenios de colaboración.

Y más en particular, el Anteproyecto, en materia de personal investigador, acertadamente se remite a la normativa estatal y a lo dispuesto en la Ley 14/2011 (cfr.

arts. 16, 17, 18, 19), dado que concurre y prevalece aquí la competencia exclusiva del Estado sobre legislación laboral (149.1.7ª CE) y bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (149.1.18.ª CE). Se trata, por lo demás, de una materia en la que la reciente reforma de la Ley estatal ha introducido diversas modificaciones.

Fundamento de Derecho 5

I) Sobre la disposición transitoria primera en relación con los arts. 22, 25 y 26.

La disposición transitoria primera prevé que, "*A los efectos del desarrollo reglamentario de los artículos 22, 25 y 26 de esta Ley se mantiene la vigencia del Decreto 12/2017, de 31 de marzo, por el que se regula la Comisión Interdepartamental de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación de La Rioja, el Consejo Riojano de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación, y el Registro y Catálogos del Registro de Agentes del Sistema Riojano de Innovación, su organización y funcionamiento, en ejecución del mandato legislativo establecido en la Ley 3/2009, de 23 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación de la Comunidad Autónoma de la Rioja*".

Dicha disposición es coherente —y, obviamente, evita los costes, de muy diversa índole, inherentes a tener que aprobar una nueva normativa— con el hecho de que el Anteproyecto en relación con lo dispuesto en el art. 22 (*Registro de agentes del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación*), art. 25 (*Comisión Interdepartamental de Ciencia, Tecnología e Innovación)* y art. 26 (*Consejo Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación*), se ha limitado, en esencia, a reproducir lo establecido en la vigente Ley 3/2009.

Ahora bien, este Consejo debe realizar a este respecto dos consideraciones:

En primer lugar, debe tenerse presente que esta técnica normativa conlleva, por fuerza, una merma en la claridad y seguridad jurídica de nuestro ordenamiento, por cuanto el Decreto 12/2017 —vigente según lo dispuesto en el Anteproyecto—, seguirá referenciado y explicado en relación con los preceptos de una ley derogada (al margen del Preámbulo, en especial, arts. 1, 2, 10, 11, 20 o 24).

Y, en segundo lugar, el Anteproyecto, pese a que, como señalábamos antes, mantiene en estos ámbitos la regulación legal actual contiene novedades.

En su mayor parte, a juicio de este Consejo, dichas novedades, en una interpretación armonizadora y sistemática, no impiden, en efecto, considerar el Decreto 12/2017 ajustado y compatible con lo dispuesto en el Anteproyecto. Así: i) el art. 25.1 dispone ahora la adscripción de la Comisión interdepartamental de Ciencia, Tecnología e Innovación a la Consejería competente en materia de Ciencia, Tecnología e Innovación, lo que no se halla previsto expresamente en el Decreto 12/2017; ii) en el art. 25.2 d) del Anteproyecto desparece el requisito de que la persona que realice la tarea de secretaría de la Comisión tenga el "*rango, al menos, de subdirector general*", si bien el art. 13. 1 del Decreto 12/2017 exige tal rango; y iii) a tenor del art. 26.2 c), son vocales del Consejo Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación: "*representantes de los agentes económicos*

y sociales más representativos en la Rioja", mientras que la Ley de 2009 y el Decreto 12/2017, ciñe esos agentes a "*empresas y sindicatos*".

Sin embargo, existen otras discordancias que resultan más difíciles de superar aun en una interpretación integradora y que este Consejo entiende necesario solventar, bien realizando un nuevo desarrollo reglamentario, bien introduciendo estos extremos en el texto del Anteproyecto:

-El art. 20.5 del Decreto 12/2017, dispone que "*En cuanto a la cancelación y revocación de la inscripción en el Registro de Agentes se estará a lo dispuesto en la Ley 3/2009, de 23 de junio*". Y continúa diciendo que "*De igual modo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte y mediante resolución motivada, podrá rectificar en cualquier momento cualquiera de las inscripciones realizadas en el Registro de Agentes, previa audiencia del interesado, siempre y cuando se produzcan las causas de revocación y cancelación citadas en la Ley 3/2009 de 23 de junio en el artículo 29 apartados f y g*".

En este supuesto, no nos encontramos meramente ante un cambio en la referencia a preceptos concretos, sino ante el hecho de que el art. 22 del Anteproyecto ha omitido el régimen de revocación y cancelación que se contiene en la vigente ley 3/2009.

-Otro tanto ocurre con la disposición del art. 24.1 del Decreto 12/2017 previsto. Ahí se establece que "*La vigencia de la inscripción en el Registro de Agentes será de cuatro años y se computará a partir de la fecha de inscripción o de la última modificación de los datos registrados, cuya comunicación será de carácter obligatorio de acuerdo con la Ley 3/2009 de 23 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación artículo 29.1.e*", a pesar de que la obligación de comunicación de las modificaciones no consta en el Anteproyecto. Y lo mismo acontece en el caso del art. 24.2 ("*El órgano responsable del Registro de Agentes para la llevanza actualizada del mismo, remitirá en el primer trimestre de cada año comunicación de forma electrónica a las personas físicas y jurídicas inscritas, solicitándoles la verificación de los datos inscritos e instándoles a comunicar la modificación de los mismos en su caso y advirtiendo de que la falta de contestación dará lugar a la automática revocación de la inscripción de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29.1.f.de la ley 3/2009 de 23 de junio*").

-En relación con el art. 20.1 del Decreto 12/2017, nos remitimos al siguiente apartado.

J) Sobre el art. 22.3.

Según establece en este precepto la inscripción en el registro de agentes del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación "***podrá ser exigido*** *como requisito preceptivo para poder acceder a los programas y convocatorias que se deriven de la presente Ley*". Sin embargo, el Anteproyecto a la vez prevé, en el art. 21.1 a), entre los "*Deberes de las entidades definidas como agentes del Sistema Riojano de Ciencia*

Tecnología e Innovación", el "*Inscribirse en la Sección habilitada correspondiente del Registro de Agentes del Sistema Riojano de Ciencia, Tecnología e Innovación,* ***con carácter preceptivo*** *para acogerse a los beneficios que se establezcan por la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja*".

Esta dualidad resulta difícilmente inteligible y, a juicio de este Consejo, debe aclararse o precisarse expresamente —si lo tiene— su sentido o suprimirse.

Ténganse en cuenta, además, que las anteriores disposiciones originan un nuevo problema de compatibilidad con el Decreto 12/2017.

La vigente Ley 3/2009 prevé también, entre los deberes de las entidades, en el art. 6.a), la inscripción con carácter preceptivo, pero, a diferencia del Anteproyecto, vuelve a reiterar dicha preceptividad cuando acomete la regulación del registro en el art. 29.1 d): "*La inscripción en el registro* ***será preceptiva*** *para todas aquellas personas físicas o jurídicas, o agrupaciones de las mismas, que quieran acogerse a los beneficios que se establezcan* por *la Comunidad Autónoma de La Rioja en virtud de la presente ley*".

Pues bien, de forma acorde con estas disposiciones legales, el art. 20. 1 del Decreto 12/2017 prevé igualmente que "*Todas aquellas personas físicas o jurídicas o agrupaciones de las mismas que quieran acogerse a los beneficios que se establezcan por la Comunidad Autónoma de La Rioja en virtud de la Ley 3/2009, de 23 de junio,* ***deberán inscribirse*** *en el Registro de Agentes*".

Conclusiones

Primera

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento Jurídico quinto sobre preceptos concretos del mismo. No obstante, se dictamina desfavorablemente la disposición transitoria primera con el alcance y por los motivos señalados en los apartados I y J del citado Fundamento.

-D.48/22: Responsabilidad patrimonial promovido por Don E.M.I, en su propio nombre y derecho y en representación de Doña E.I.L, Doña E, Don J. y Doña M.J.M.I,

en solicitud de una indemnización total de 238.479,89 euros por el fallecimiento de Don C.M.P, en el Hospital San Pedro de Logroño.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Antecedente de hecho 1
(…)

Los reclamantes relatan los hechos en que sustentan su reclamación, los que, en síntesis, son los siguientes:

*"**1)**.- El día 24 de octubre de 2020, a las 01:05 horas, D. C.M.P. ingresó en el Servicio de Urgencias del Hospital San Pedro, al que fue trasladado en ambulancia desde la localidad de Rincón de Soto tras haber sufrido episodios de sangrado rectal durante la tarde del día 23 de octubre.*

Don C.M. no pudo ser acompañado por ningún familiar tras su acceso a tal Servicio por motivo de las restricciones impuestas en el contexto del COVID, si bien, una vez efectuada la primera valoración, desde el mismo se indicó a sus familiares que la hemorragia que sufría se debía, en principio, al tratamiento de quimioterapia que el paciente, diagnosticado de un adenocarcinoma de colon avanzado, había iniciado el día 21 de octubre de 2020.

Igualmente se indicó a tales familiares que debía realizarse al paciente la prueba PCR y, tras ello, se les daría noticias, a cuyo fin su hijo -Don E.M.- les facilitó su número de teléfono móvil.

***2)**.- Aproximadamente a las 08:00 h. del mismo día, Don E.M.I. recibió una llamada en su móvil de un Médico del Servicio de Urgencias, quien le indicó que Don C.M. había dado resultado negativo en COVID; y que precisaba ser ingresado en el Servicio de Digestivo para realizar pruebas complementarias, pues continuaba presentando pequeñas hemorragias, si bien había que esperar a que quedara libre una cama, hasta lo cual permanecería en un box en el Servicio de Urgencias.*

Durante las horas siguientes, los hijos y esposa de Don C.M. contactaron telefónicamente en varias ocasiones con el Servicio de Urgencias para interesarse por el estado y situación de éste, siendo en todas ellas informados de que el paciente continuaba en un box a la espera de poder ser trasladado al Servicio de Digestivo, hasta que, en una última llamada realizada a las 14:45 h, aproximadamente, se les informó de que el paciente ya había sido trasladado a planta, a cargo del Servicio de Digestivo, hallándose en una concreta habitación, en la que podía estar acompañado por un familiar.

***3)**.- A las 16:15 horas del mismo día 24 de octubre, antes de que algún familiar se personara en el Hospital, Don E.M. recibió una llamada en su teléfono móvil del Médico responsable de planta, por la que fue informado de que Don C.M. había sido hallado muerto, tendido en el suelo de la habitación, desconociéndose el motivo; y que, de hecho, se había contactado con el Juzgado de Guardia a fin de que, por éste, se dispusiera el levantamiento del cadáver.*

***4)**.- El Juzgado de Instrucción nº 3 de esta ciudad, al que correspondía el servicio de Guardia tal día, incoó las Diligencias Previas, nº 692/2020 con ocasión de la comunicación, por parte del Hospital San Pedro, del fallecimiento por motivo desconocido de Don C.M. y su intervención en el levantamiento de su cadáver.*

***5)**.- De las notas e informes remitidos a dicho Juzgado por el Hospital San Pedro, que se adjuntan a la reclamación, se desprende:*

> *-Que, durante su estancia en el Servicio de Urgencias, al paciente se le tomaron las constantes vitales en cinco ocasiones (01:12 h.; 01,15 h.; 03,01 h.; 03;24 h; y 08:49 h.) siendo su resultado normal.*

-Que fue atendido por el personal de Enfermería de igual Servicio a las 01:15 h; a las 01: 46 h; a las 03:13 h y a las 13:47 h, siéndole realizadas pruebas transfusionales a las 03:01 h y a las 03:33 h.

-Que, a las 09:30 h ya se disponía del resultado negativo del test de antígenos realizado al paciente.

-Que, a las 11:30 h. el paciente refería dolor intenso abdominal y se hallaba pendiente de pautar tratamiento analgésico.

-Que al paciente se le realizó control de diabetes a las 12:54 h.

-Que, en la interconsulta realizadas al Servicio de Digestivo durante la estancia del paciente en Urgencias, a las 13:46 h, se descartó cirugía urgente si no se producían cambios clínicos, sin perjuicio de plantearse colocación de endoprótesis.

-Que el paciente fue ingresado en la planta del Servicio de Digestivo a las 14:44 h, hallándose a su llegada al mismo consciente y orientado, portando una sonda nasogástrica de 150cc, no refiriendo dolor y con tensión arterial elevada".

Fundamento de Derecho 5

Efectos de la pendencia de las D.P. 692/2020, del Juzgado de Instrucción nº 3 de Logroño, en la tramitación del presente expediente de responsabilidad patrimonial

La información de que dispone este Consejo al respecto de tales Diligencias Previas, que no es otra que la resulta del expediente, permite inferir que las mismas se incoaron por el Juzgado de Instrucción nº 3, en servicio de guardia el día 24 de octubre de 2021, por efecto de la comunicación realizada por el Hospital San Pedro sobre el hallazgo del cadáver de Don C.M.P, y al objeto de efectuar las oportunas averiguaciones en torno al motivo de su fallecimiento, que el Hospital afirmaba desconocer (suponemos que por la concreta ubicación del cadáver en la habitación asignada).

No parece, en consecuencia, que la incoación de tales Diligencias se debiera a la presentación de denuncia o querella alguna por parte de los familiares de Don C.M. y, de hecho, los reclamantes no mencionan en su escrito que así fuera.

Por otra parte, del oficio remitido por el antedicho Juzgado al Instructor del procedimiento se desprende que, a fecha 16 de mayo de 2022, las citadas Diligencias Previas se mantenían abiertas, no habiéndose dictado Resolución alguna, por hallarse pendiente de recibir el informe del Instituto Nacional de Toxicología que la Médico Forense precisa para emitir el informe definitivo de autopsia, es decir, el relativo a los resultados de empaglifozina obtenidos de las muestras de sangre del fallecido (según la propia Médico Forense explicita en el escrito-comparecencia reseñado en el antecedente de hecho Cuarto).

Pues bien, a pesar de que los miembros de este Consejo somos ajenos a la Medicina y legos en materia de toda ciencia sanitaria, hemos obtenido información acerca de la empagliflozina (https://www.vademecum.es) que nos ha permitido

confirmar que se trata de un medicamento que se utiliza en tratamientos de pacientes con diabetes tipo 2, como la que, de hecho padecía Don C.M, quien tenía pautado tal medicamento como tratamiento habitual (Glyxambi).

En definitiva, aunque las Diligencias incoadas por el Juzgado de Instrucción de Guardia para la investigación de las circunstancias en que se produjo el fallecimiento de Don C.M. siguen en curso, lo cierto es que a su través no parece haberse apreciado indicio alguno del que se desprenda que tal fallecimiento se debiera a actuación delictiva alguna.

Cabe destacar al respecto que el informe de autopsia emitido por la Médico Forense, aun no siendo definitivo por no disponer de los resultados del nivel de empagliflozina obtenido de las muestras de sangre del paciente, establece que la muerte de D. C.M. fue natural y vino motivada por un fracaso multiorgánico secundario a adenocarcinoma de colon avanzado.

En tal contexto y teniendo en cuenta las previsiones del artículo 37.2 LSP'15, que establece que *"La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial",* hemos de coincidir con el Instructor del procedimiento de responsabilidad patrimonial objeto de nuestro dictamen en cuanto a la procedencia de continuar la tramitación de éste, máxime a la vista de que el propio Letrado y reclamante Don E.M.I, quien se encuentra personado en las Diligencias Previas que se siguen ante el Juzgado de Instrucción nº 3, no sólo consideró innecesario posponer hasta la finalización del procedimiento penal la presentación de su reclamación sino que tampoco ha solicitado la suspensión de la tramitación de ésta hasta obtener una resolución definitiva del orden jurisdiccional penal.

Fundamento de Derecho 6

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente supuesto.

(…)

En definitiva, los reclamantes no atribuyen al personal facultativo y sanitario del Hospital San Pedro una mala praxis o una incorrecta actuación en su asistencia al paciente.

En realidad, lo que cuestionan y denuncian es: i) Que el personal del Hospital no les comunicara, inmediatamente después de haberse obtenido el resultado negativo en COVID del test de antígenos realizado al paciente a su ingreso en el Servicio de Urgencias (lo que los reclamantes sitúan en una hora anterior a las 09:30 h del día 24 de octubre de 2020), que éste podía estar acompañado de un familiar; ii) Que tampoco les ofrecieran tal posibilidad durante el transcurso de las conversaciones telefónicas que, al parecer, mantuvieron con dicho personal diferentes miembros de la familia de Don C.M, durante la mañana del día 24 de octubre; y, iii) Que finalmente lo hicieran, atendiendo

una de sus llamadas telefónicas, realizada a las 14:45 h, a la vez que les informaban de que el paciente ya había sido trasladado a la planta del Servicio de Digestivo.

Y lo cuestionan y denuncian porque, dada la distancia existente entre su localidad de residencia (Rincón de Soto) y el Hospital, la llegada del primer familiar de Don C.M. a tal Hospital tras esta última llamada, a las 14:45 h, se produjo una vez acontecido el fallecimiento del paciente, lo que entraña que éste pasó solo las últimas horas de su vida.

Por descontado, comprendemos perfectamente la angustia que pudieron sentir los familiares del Sr. M. durante las horas que éste permaneció solo en el Hospital, así como la profunda tristeza que sin duda les produce que falleciera sin la compañía de un ser querido.

Sin embargo, no cabe obviar que el ingreso de D. C.M. en el Servicio de Urgencias se produjo, no sólo en el contexto de la pandemia de COVID que asoló nuestro país y buena parte del planeta sino, además, en un concreto momento en el que los índices de transmisión del virus registraban parámetros de alto riesgo, hasta el punto de que el día siguiente al de su ingreso, el Gobierno declaró, por segunda vez en un mismo año, el estado de alarma en todo el territorio nacional, mediante R.D. 926/2020.

De hecho, estas últimas circunstancias justifican que, el día 24 de octubre de 2020, fecha de ingreso del Sr. M. en el Servicio de Urgencias, el Hospital San Pedro únicamente permitiera la permanencia de un acompañante por cada paciente hospitalizado en planta, una vez obtenido el oportuno resultado negativo en COVID del propio paciente mediante la práctica del oportuno test de antígenos y PCR. Cabe destacar que tal tipo de medidas preventivas se hallaban vigentes, en aquel entonces, en la práctica totalidad de los centros hospitalarios del territorio nacional.

No consideramos, en consecuencia, que tal medida preventiva entrañara, en sí misma considerada, infracción alguna de la *lex artis*, máxime teniendo en cuenta que los reclamantes ni siquiera han alegado, como mera hipótesis, que, de haberse hallado un familiar acompañando al paciente, podría haberse evitado su muerte. Ni lo hicieron en su escrito de reclamación ni lo han hecho a lo largo de la tramitación del procedimiento.

En cualquier caso, ni del expediente resultan indicios que permitan considerar que tal hipótesis, ni siquiera alegada, pudiera merecer alguna credibilidad, ni los reclamantes han acreditado que la presencia de un familiar podría haber modificado en algún sentido el fatal desenlace, de forma objetiva y con base en criterios científico sanitarios, por ejemplo, a través de un informe pericial.

Conclusión

Procede desestimar la reclamación planteada por Doña E.I.L, Don E., Don J. y Doña M.J.M.I., al no constar indicio alguno en el procedimiento del que se desprenda que el fallecimiento de Don C.M.P. se debiera o tuviera su origen en algún tipo de infracción de la *Lex Artis* del que se derive la antijuridicidad de tal lesión.

-D.49/22: Responsabilidad patrimonial de la Administración 02/22 a instancia de Don J.P.B.M. por el lucro cesante derivado de las acciones formativas objeto de atención en la Sentencia 302/2021 del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja y que valora en la cantidad de 5.828.298,07 euros.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Antecedente de hecho 1

En fecha 16 de febrero de 2022, tiene su entrada en el Registro Electrónico del Gobierno de La Rioja, el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, correspondiente al lucro cesante relacionado con los daños emergentes reconocidos por la Sentencia 302/2021 del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, recaída en procedimiento ordinario 252/2019, interpuesto contra la desestimación del recurso de reposición formulado contra acuerdo del Consejo de Gobierno de fecha 3 de mayo de 2019. En dicha Resolución se desestimaba la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, por el ahora reclamante, en la que solicitaba una indemnización por importe de 890.751,18 euros.

Fundamento de Derecho 4

La reparación del daño. Lucro cesante. La proscripción de indemnizar los sueños de ganancia.

Dados los términos en los que el interesado articula su reclamación, este Consejo Consultivo considera oportuno analizar el principio de reparación integral del daño, que, en aplicación de la regla jurídica que inspira el art. 1.106 Cc, exige el resarcimiento, tanto del daño emergente, como del lucro cesante. A su vez, el concepto de lucro cesante (las ganancias que el interesado deja de percibir) encuentra, como límite negativo, la prohibición de indemnizar los denominados "*sueños de ganancia*".

En particular, las peticiones indemnizatorias en concepto de lucro cesante o ganancias dejadas de obtener obligan al reclamante a probar la existencia de una relación causal directa entre la actuación administrativa que se reputa dañosa, por una parte, y la falta de obtención de unos u otros beneficios económicos, por otra. El reconocimiento del derecho a una indemnización por lucro cesante exige acreditar que la actuación administrativa ha privado al interesado de obtener unas ganancias que, de no haber sido por esa actuación administrativa, hubiera percibido de modo seguro o altamente probable.

Por ello, como recuera la STS 3ª, de 25 de abril de 2017, con cita de muchas otras:

> *"…la prueba de las «ganancias dejadas de obtener* ***ha de ser rigurosa, sin que puedan admitirse aquellas que sean dudosas y contingentes****, lo que excluye los meros «sueños de ganancias» como se denominaron en la S. de 15 de octubre de 1986, ya que* ***no cabe que, a través del concepto de lucro cesante y del daño emergente, se produzca un enriquecimiento injusto".***

Pues bien, como señalamos, en el lado negativo del lucro cesante real, cierto y

efectivo, se hallarían los "*sueños de fortuna*". Es decir. "*ganancias contingentes o fundadas en meras esperanzas, o expectativas sin sustento real"* (STS de 29 de diciembre de 2000).

Esto es así porque "*el lucro cesante, como el daño emergente, debe ser probado; la dificultad que presenta el primero es que sólo cabe incluir en este concepto los beneficios ciertos, concretos y acreditados que el perjudicado debía haber percibido y no ha sido así; no incluye los hipotéticos beneficios o imaginarios sueños de fortuna"* (STS de 5 de noviembre de 1998).

La prueba del lucro cesante requiere acreditar la *"razonable verosimilitud…"* de su producción *"…cosa que no ocurre cuando la ganancia o beneficio futuro se presenta como meramente posible o hipotético, existen dudas sobre su producción o no se aprecia su existencia en el marco de una lógica presunción sobre cómo habrían sucedidos los acontecimientos en el caso de no haber tenido lugar el suceso dañoso"* (Sentencia de la Sala I, núm. 274/2008, de 21 de abril).

Y a este particular hemos de indicar que en la SCA TSJ de La Rioja de 20 de septiembre de 2021, se hace constar expresamente lo siguiente:

> *"Los recurrentes basan su reclamación en la actuación de la administración al considerar que si se hubiera producido la devolución de los avales en un breve plazo, desde el 23 de diciembre de 2014, fecha en que el Sr. B.M. hizo la solicitud de devolución de avales, el recurrente habría tenido la financiación necesaria para solicitar y ejecutar las acciones correspondientes a las formaciones del año 2014 y habría podido ser beneficiario de las subvenciones y llevar a cabo las acciones formativas del año 2015 pues hubiera podido abonar las deudas que mantenía con la Seguridad Social y con Hacienda.*
>
> *Sostiene el demandante que la nulidad de las resoluciones 754, 755 y 756 de 15 de junio de 2015 (que acordaron la denegación de la devolución de los avales), declarada por la sentencia de esta Sala dictada el 12 de enero de 2017, es fundamento suficiente que sustenta la presente reclamación de responsabilidad patrimonial de la administración.*
>
> *El recurrente en vía administrativa solicita una cantidad y una causa de pedir que es modificada en la vía judicial.*
>
> *Esta Sala no considera acreditada suficientemente la relación de causalidad entre el retraso en la devolución de los avales al recurrente y la imposibilidad de percepción de las subvenciones en el año 2015 o la imposibilidad de concluir las acciones formativas del ejercicio 2014.*
>
> *Las repercusiones de las dificultades financieras, las reclamaciones judiciales y la aparente ruina del recurrente no están vinculadas con la retención temporal de unos instrumentos de garantía por parte de la Administracion.*
>
> *La retención de las garantías es una demora antijurídica que provoca unos daños que se cuantifican con intereses de demora, pero no puede imputarse a la administración el daño que el recurrente solicita en su demanda, sin perjuicio de recordar que se ha variado el quantum y el petitum respecto a la reclamación administrativa inicial".*

De lo expuesto debe señalarse que la mencionada Sentencia, viene ya a desestimar la reclamación formulada por el concepto de lucro cesante objeto de esta reclamación de responsabilidad patrimonial. El interesado reclama lucro cesante por no

haber podido realizar las acciones formativas correspondientes a los expedientes 14E038/M22 y 14E016/M32; sin embargo, esos importes solo podría haberlos percibido si hubiese ejecutado las indicadas acciones formativas para las que fueron otorgadas las subvenciones, y si, además, hubiera satisfecho los correspondientes gastos inherentes al ejercicio de las acciones, pues es precisamente el hecho de incurrir en el coste económico para la realización de las actividades subvencionadas, el presupuesto necesario para que la administración pueda abonar al beneficiario de la subvención, el importe máximo, que en cada caso, esté subvencionado. Por lo tanto, más nos encontramos ante un supuesto de sueños de riqueza que de auténtico perjuicio patrimonial.

Ya hemos señalado que la anulación de las Resoluciones 754, 755 y 756, que acordaba no devolver las garantías prestadas, no produce más daño, que el que se cuantifica en los intereses de demora, en la forma establecida en la citada Sentencia, por el coste del mantenimiento de los avales. La reclamación que realiza el interesado se divide en tres bloques: i) lucro cesante derivado de la agencia de colocación hasta el 31 de diciembre de 2021; ii) lucro cesante derivado de la formación hasta 31 de diciembre; y iii) lucro cesante de enero de 2022 a 27 de abril de 2027. Los dos primeros bloques, contienen los mismos conceptos incluidos en la demanda que dio origen a la sentencia 302/2021, se aprecia únicamente una variación en las cantidades reclamadas al haberse ampliado ahora el plazo inicial de 2019 a 2021. Por el tercero de los conceptos se hace una extrapolación de los anteriores importes desde el 1 de enero de 2022 hasta la finalización de su vida laboral, que sitúa en fecha 27 de abril de 2027.

Siguiendo con el planteamiento del escrito de reclamación, se reclaman posibles beneficios generados por los servicios que se hubiesen producido y facturado desde el año 2016 al 2021 en los procedimientos a los que no ha podido presentarse, tramitados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Esta estimación se realiza en base a los contratos realizados con el SEPE en el año 2015.

Estaría reclamando el abono de cantidades que, sólo habría percibido: i) si hubiera tomado parte en esos procedimientos subvencionables; ii) si en todos ellos se le hubieran otorgado subvenciones por importes iguales a las cantidades máximas a solicitar; iii) si hubiera realizado todas las actividades formativas por las que se le hubieran otorgado esas subvenciones; iv) si hubiera realizado gastos por tales importes para poder desarrollar esas actividades; y v) si los hubiera justificado luego, cumplidamente, ante el Servicio Público de Empleo Estatal.

Ninguna de estas circunstancias aconteció en realidad. Fue el propio reclamante el que, al no tomar parte siquiera en esos procedimientos de subvenciones, hizo imposible que se le otorgara subvención alguna con motivo de ellos.

Conclusión

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser desestimada, por los motivos indicados en el cuerpo de este dictamen.

-D.50/22: Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 31/2017 de 30 junio, por el que se aprueba el Plan Especial de Protección Civil de Emergencia por incendios forestales en la CAR (INFOCAR).

Ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz.

Fundamento de Derecho 2

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada

(…)

Pues bien, como ya indicara este Consejo en sus dictámenes D. 55/11, D.61/11 y D.5/16 y se reitera en la Exposición de Motivos de la Ley autonómica 1/2011, de 7 de febrero, de Protección Civil y Atención de Emergencias de La Rioja, *"ni la Constitución española, ni la ley que aprueba el Estatuto de Autonomía de La Comunidad Autónoma de La Rioja mencionan la protección civil en sus respectivas listas de reparto o asunción de competencias. No obstante, el Tribunal Constitucional, en diversos pronunciamientos -Sentencias 123/1984 y 133/1990-, encuadra la protección civil en la competencia de seguridad pública que corresponde al Estado, pero sin perjuicio de la competencia estatutaria sobre materias que guardan alguna relación con la seguridad pública, como la vigilancia de sus edificios e instalaciones, o las competencias de sanidad, carreteras, montes y bosques, entre otras. Por tanto, la jurisprudencia constitucional mantiene el carácter concurrente de la competencia sobre protección civil entre el Estado y las Comunidades Autónomas, si bien corresponderá al Estado, en todo caso, establecer el régimen de la protección civil ante las emergencias, catástrofes o calamidades de alcance nacional".*

Por eso -añade con acierto la indicada Exposición de Motivos de la Ley 1/2011-, *"la Comunidad Autónoma de La Rioja ostenta competencias sobre protección civil que surgen de su propio Estatuto de Autonomía, al ser titular de competencias sectoriales que, con diverso alcance, inciden en la mencionada materia. Dentro de estos presupuestos, como reconoce el Tribunal Constitucional, corresponde a la Comunidad Autónoma la ordenación de la protección civil de la propia Comunidad Autónoma en virtud de títulos competenciales exclusivos como la vigilancia y protección de edificios e instalaciones propias y coordinación de policías locales (artículo 8, uno 36), espectáculos (artículos 8 uno.29) así como el transporte por esos medios, por cable y por tubería (artículo 8, uno.15), obras públicas (artículo 8.uno.14), industria (artículo 8.uno.11), protección del medio ambiente (artículo 9.1), sanidad e higiene (artículo 9.5) y montes (artículo 9.11). Todos esos preceptos estatutarios,* concluye*, proporcionan en su conjunto auténticos títulos habilitadores que legitiman la competencia en la protección civil, respetando los ámbitos correspondientes a otras Administraciones públicas".*

Ese carácter *de competencia concurrente*, del Estado y de las Comunidades Autónomas, lo revela, en general, el artículo 8.2 del Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil, según la cual: *"las Comunidades Autónomas elaborarán y aprobarán sus correspondientes Planes*

Territoriales, así como los Planes Especiales cuyo ámbito territorial de aplicación no exceda del de la propia Comunidad Autónoma", habiendo dispuesto, en sus artículos 2, 3.1 y 3.2, que: *"los Planes de Protección Civil podrán ser Planes Territoriales, que las Administraciones públicas elaborarán y aprobarán conforme a sus competencias….para hacer frente a las emergencias generales que se puedan presentar en cada ámbito territorial de Comunidad Autónoma… y establecerán la organización de los servicios y recursos que procedan*", y que *"el Plan Territorial de cada Comunidad Autónoma, que podrá tener el carácter de Plan Director, establecerá el marco organizativo general, en relación con su correspondiente ámbito territorial, de manera que permita la integración de los Planes territoriales de ámbito inferior".*

Así, la Comunidad Autónoma de La Rioja pudo aprobar mediante el Decreto 31/2017, de 30 de junio el Plan de Protección Civil de Emergencia por incendios forestales y su Anexo 5 del Plan INFOCAR, que este anteproyecto modifica en virtud de la aplicación de los apartados citados de los artículos 8 y 9 del Estatuto de Autonomía, y en consecuencia la Comunidad Autónoma tiene competencia suficiente para dictar una norma como la que se proyecta.

En idéntico sentido se pronuncian nuestros dictámenes D.32/12 y 5/16.

Por su parte, la Ley estatal 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, cuya Disposición Final 1ª (D.F.), señala que se dicta al amparo del art. 149.1.29 de la Constitución Española (CE) que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, dedica sus artículos 13 y 15 a la planificación en esta materia, de suerte que: i) el art. 13 da cobertura al reglamento por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil; ii) el art. 14 reconoce como Planes de Protección Civil, el Estatal General, los Territoriales (de ámbito autonómico o local), los Especiales y los de Autoprotección; y iii) el art. 15.3 determina que son Planes Especiales, entre otros, los de prevención de incendios forestales. Por consiguiente, el INFOCAR se debe así considerar.

Por consiguiente, la competencia que nos ocupa es concurrente con la que el Estado central tiene en esta materia y, esto señalado, es suficiente para amparar la norma proyectada.

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, sin perjuicio de las consideraciones contenidas en este dictamen.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico.

-D.52/22: Consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja por la Mesa del Parlamento de La Rioja sobre el Proyecto de Ley de creación de la Agencia Riojana de Transición Energética y Cambio Climático (ARTECC).

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Fundamento de Derecho 4.3

Sobre la naturaleza jurídica de la ARTECC.

La siguiente observación versa sobre la naturaleza jurídica que pretende darse a la ARTECC, que es, conforme a los arts. 1 y 2 del presente PL, la de *"Entidad Pública Empresarial"* (en adelante EPE).

A) De entre los organismos públicos que pueden integrar el sector público institucional de la CAR, la LOSPCAR distingue, en lo que ahora interesa, entre los Organismos Autónomos (OA) y las EPEs (así, art. 21 LOSPCAR).

De acuerdo con el art. 31.1 LOSPCAR, *"los organismos autónomos son organismos públicos a los que se encomienda en ejecución de programas específicos de la actividad de una Consejería, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos"*, añadiendo su apartado 2º que *"los organismos autónomos se rigen por el Derecho Administrativo".*

B) diferencia de los OAs, y de acuerdo con el art. 4 LOSPCAR, las EPEs:

> *"1. … son organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.*
>
> *2. Excepcionalmente, se podrá encomendar mediante la Ley de creación la realización de actuaciones de fomento siempre y cuando las mismas se consideren accesorias de las funciones y competencias principales atribuidas a la Entidad".*

De su distinto ámbito material de actuación se deriva también una diferencia de régimen jurídico, pues, como indica el art. 40.3 LOSPCAR, *"las entidades públicas empresariales se rigen por el Derecho privado, salvo en la formación de la voluntad de*

sus órganos, en el ejercicio de las potestades administrativas que tengan atribuidas y en los aspectos específicamente regulados para las mismas en esta Ley, en la legislación presupuestaria, y en sus normas reguladoras en cuanto no se opongan a lo dispuesto en la presente Ley".

La CAR ha configurado su modelo de sector público institucional sobre bases normativas muy semejantes a las que inspiran la organización del sector público estatal, y así, los citados arts. 21, 31 y 40 LOSPCAR encuentran plena correspondencia con lo establecido por los arts. 84, 98, 99, 103 y 104 LSP'15, aplicables a los organismos públicos del Estado central.

C) De los arts. 31 y 40 LOSPCAR se infiere que tanto los OAs como las EPEs pueden desarrollar actividades prestacionales o de gestión de servicios. Lo característico de las EPEs es que podrán dedicarse a la "*producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación"* (lo que resulta coherente con su condición de entidades "*empresariales"*), mientras que solo "*excepcionalmente"* podrán realizar actuaciones de fomento que, además, deben ser "*accesorias"* de las "*funciones y competencias principales"* de la entidad. Por su parte, las actuaciones de fomento son, sin embargo, enteramente propias y típicas de los OAs (art. 31.1 LOSPCAR), para los que no está previsto el desarrollo de actividades empresariales.

D) Pues bien, examinadas globalmente las funciones que enumera el art. 3 PL y las que la ARTECC asumiría con arreglo al PL de Cambio Climático, parece claro, a juicio de este Consejo, que esas funciones son más propias de un OA que de una EPE.

E) En un sentido *positivo*, las atribuciones que pretenden encomendarse a la ARTECC serían las siguientes:

(i) Por un lado, un núcleo de funciones paradigmáticamente administrativas de naturaleza normativa, de planificación o de gestión: Intervención en procedimientos normativos o de aprobación de planes y programas; elaboración de los instrumentos autonómicos de planificación en materia de cambio climático; llevanza de diversos registros administrativos, que se recogen en los diversos preceptos del PL de Cambio Climático que se han enumerado antes; o las descritas en el apartado 3.3.j) de este PL.

(ii) Por otro, funciones de apoyo técnico *interno* a la Administración autonómica o local (art. 3.3.g y 3.3.h de este PL).

(iii) En tercer lugar, un grupo de funciones propias de la comunicación pública o institucional desarrollada por la Administración Pública de la CAR (apartados 3.3.c) y 3.3.k).

(iv) El fomento de la "*formación de profesionales en materia energética y de cambio climático"* (art. 3.3.e) encajaría, según las fórmulas que finalmente se empleen para su desarrollo, en las categorías de actividad de fomento o, si acaso, prestacional.

(v) Y, sin duda con carácter predominante, un conjunto de atribuciones propias de la actividad de fomento: las previstas por los apartados a), b), f), i) y l) del art. 3.3 de este PL.

De hecho, la descripción de las finalidades básicas de la ARTECC que realiza el art. 3.1 del PL es coherente con esa enumeración de funciones y abunda en la idea de que la ARTECC será, ante todo, un instrumento de "*fomento y ejecución de actuaciones"* en materia de eficiencia energética ("*fomento"* es la primera de las expresiones que emplea el art. 3.1.a) del PL); y de planificación y gestión en materia de energía y cambio climático: "*cumplimiento de la planificación y gestión energética"*; *"elaboración y ejecución de estudios, análisis, planes, programas proyectos…"*. Potestad de planificación, por cierto, a la que también se refiere el art. 4.1 del PL.

De lo expuesto hasta este punto, cabe retener que las funciones básicas de la ARTECC serán las inherentes al ejercicio de potestades típicamente administrativas (gestión o planificación), así como las de fomento, que lejos de aparecer como excepcionales o accesorias (como requeriría el art. 40 LOSPCAR) formarán parte del núcleo vertebral o central de las atribuciones de la nueva entidad.

F) En un sentido *negativo*, llama la atención el hecho de que, entre todos los sub-apartados del art. 3.3, sólo un inciso de uno de ellos puede ser -interpretado muy ampliamente- sugestivo de que se esté previendo que la ARTECC pueda intervenir en el desarrollo de una posible actividad empresarial.

Nos referimos al inciso "*participar activamente en la generación distribuida(...) como instrumentos necesarios para una correcta transición energética"* del art. 3.3.i) del PL. Como se señala, sólo sometiendo ese inciso a una interpretación muy extensiva podría llegarse a la conclusión de que entre las funciones de la ARTECC vaya a estar el desarrollo de una actividad empresarial. Véase que el PL no dice que la ARTECC vaya a realizar, ella misma, una actividad de generación de energía, sino, todo lo más, que podrá "*participar activamente"* en esa generación. Y, además, ni las finalidades básicas ni los "*objetivos fundamentales"* descritos en el PL (arts. 3.1 y 3.2) aluden en modo alguno a aquella posibilidad.

En definitiva, resulta más coherente con la naturaleza de las funciones de la ARTECC que el nuevo organismo público fuera configurado como un organismo autónomo, lo que, a su vez, supondría una nítida clarificación o simplificación de su régimen jurídico en materias tan dispares como la presupuestaria o la de contratación.

G) El Consejo es consciente de que la norma cuya aprobación se pretende será una norma de rango legal, por lo que, atendiendo a la estricta lógica del principio de jerarquía normativa (arts. 9.3 CE, 1.2 y 2.2 Cc), este PL, como *lex posterior*, podría derogar, modificar, o exceptuar la vigencia de preceptos de la LOSPCAR.

Pero, siendo esto cierto, también lo es que el PL analizado no contiene ninguna disposición que expresamente derogue o modifique ningún precepto de la LOSPCAR, a

la que, bien al contrario, se remite constantemente. Y, por otro lado, la LOSPCAR es la norma que, en la actualidad, sienta las bases generales de la organización del sector público de la CAR. Por ello, no tendría sentido que la Ley creacional de la ARTECC (que, como decimos, no modifica la LOSPCAR) establezca un tipo de entidad pública empresarial que se aparte o que no sea coherente sistemáticamente con el modelo de organización del sector público institucional autonómico que resulta de la LOSPCAR.

H) Sin desconocer el amplio margen del que goza el legislador autonómico para configurar la organización del sector público de la CAR conforme a los arts. 8.1.5 y 26.1 EAR´99, cabe recordar que, atendiendo a la propia naturaleza misma de las cosas, una entidad pública *empresarial* es un organismo de Derecho Público que, por esencia, debe estar llamado al desarrollo de actividades de naturaleza empresarial. Esto es, a ser titular de un conjunto de medios materiales y humanos, organizados para, con carácter habitual, entregar bienes o prestar servicios mediante una contraprestación. Tal es, por lo demás, el concepto de *empresa* o *empresario* que se infiere, en el Derecho Español, de preceptos tan dispares como el art. 1 del Código de Comercio, los arts. 1.1, 8.1 y 43.2 del Estatuto de los Trabajadores, o el art. 5 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del IVA o el art. 200.2 del TR de la Ley Concursal (aprobado por RD-Leg 1/2020, de 5 de mayo).

Sin embargo, como se ha indicado ya, no parece que la ARTECC vaya a desempeñar ese tipo de actividades, dado que sus atribuciones, según hemos analizado, son de otra naturaleza bien distinta.

I) Por lo que hace a las razones que, según la Exposición de Motivos del PL, justifican la opción de conformar la ARTECC como una EPE, no se alcanza a entender el significado de la expresión "*dotar de mayor flexibilidad de actuación ante el traspaso de la gestión de ayudas de los Ministerios*" que se contiene en esa parte expositiva del Proyecto. Aunque sea algo evidente, la calificación de los Organismos Públicos debe ser coherente con la naturaleza de sus funciones, y a su vez determinará cuál sea su régimen jurídico, que, por exigencias del mero principio de legalidad (arts. 9.1, 9.3 o 103.1 CE) debe ser el que le corresponda, y no otro.

Por otro lado, frente a lo que parece señalar la Exposición de Motivos, no sólo las EPEs pueden "*disponer tanto de funcionarios de la CAR como de personal laboral"*. Desde luego, los OAs también pueden tener a su servicio "*personal… funcionario, estatutario o laboral"*, como establece el art. 32.1 LOSPCAR, que añade que la selección de dicho personal *"se realizará en todo caso de conformidad con la normativa reguladora del personal de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja".*

En fin, si la ARTECC fuera un OA podría conceder subvenciones y ayudas a "*otros organismos de la Comunidad"*, algo que no sólo podría acontecer si se constituyera como una EPE. El art. 11 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, incluye dentro del concepto de beneficiario a las personas jurídico-públicas. Y, por otra parte, el art. 23.1.e) LOSPCAR no impide que los "*organismos*

públicos" sean beneficiarios de subvenciones "*que procedan de las Administraciones o entidades públicas"*.

Por tanto, *a priori* no se advierte ningún obstáculo para que, si la ARTECC fuera un OA, pudiera conceder subvenciones a "*otros organismos de la CAR*". Y menos aún si se tiene en cuenta que entre las finalidades básicas de la ARTECC estarán las de fomento. Al respecto, la Exposición de Motivos de la LGS recuerda que *"desde la perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general".*

J) Para concluir, e incidiendo en una cuestión que ya se ha anticipado, lo que se desprende de la redacción del art. 3.3.i) del PL es que la ARTECC podrá "*participar activamente en la generación distribuida"* de energía.

La propia literalidad del precepto (*"participar"*) sugiere que lo que estaría previendo el PL es que la ARTECC pueda participar en el capital de sociedades mercantiles cuyo objeto social sea la "*generación distribuida*" de energía. Desde luego, si la ARTECC se configurara como OA, podría participar en una de esas sociedades, ya que esta posibilidad sería conforme con los arts. 48 LOSPCAR y 66 y 67 de la Ley 11/2005, de 19 de octubre, de Patrimonio de la CAR (LPR) y -a reserva del análisis más detallado que hubiera de hacerse, llegado el caso- con los arts. 2.32 y 43.5 de la Directiva 2019/944, del Parlamento y del Consejo, de 5 de junio, sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad.

Pero, en lo que interesa ahora al objeto de nuestro análisis, la inclusión en el PL de una función como la descrita en el art. 3.3.i) no permite llegar a la conclusión de que la ARTECC vaya a desarrollar actividades verdaderamente empresariales, ni justifica suficientemente tal calificación y el efecto que de ella se arrastra, a saber, que el régimen normativo de la ARTECC sea el propio de una EPE y no el de un OA.

K) En el caso de ser atendida, esta observación debería traducirse en una modificación de la redacción del arts. 1.1, 2.2. Además, las remisiones hechas en los arts. 10.4 y 15.3 a los arts. 42.6 y 44.3 LOSPCAR habrían de hacerse, respectivamente, a los arts. 33 y 35.3 de la propia LOSPCAR.

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Ley las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Segunda

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en los F. Jcos. Cuarto y Quinto.

-D.53/22: Revisión de oficio de los actos administrativos de contratación de la empresa E, S.A. para la prestación de los servicios múltiples del Teatro Bretón en los meses de septiembre y noviembre de 2020, por importe de 21.374,11 euros y 25.751,44 euros, respectivamente, IVA incluido en ambos casos.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Fundamento de Derecho 2

Sobre la existencia, en este caso, de actos administrativos en virtud de los cuales la contratista prestó servicios múltiples en el Teatro Bretón a lo largo del mes de septiembre de 2020 y de noviembre de 2020.

1. De los antecedentes de hecho que se han expuesto, resulta que el Ayuntamiento de Logroño adjudicó a E., el día 13 de septiembre de 2017, un contrato para la prestación de los servicios múltiples del Teatro Bretón cuya duración se extendía hasta el mes de septiembre de 2019.

Finalizada la vigencia de aquel contrato, el Ayuntamiento requirió a la contratista a fin de que continuara prestando tales servicios hasta el mes de junio de 2020, lo que ésta aceptó y llevó a efecto.

Y dos meses después de la finalización de la prolongación de dicho contrato y, por tanto, ya sin efecto, el Ayuntamiento encomendó a dicha contratista, en este caso de forma verbal, la prestación de iguales servicios, en el Teatro Bretón, durante el mes de septiembre de 2020.

Este nuevo encargo o contratación se produjo, así, una vez se habían consumado los efectos jurídicos del contrato de 2017 y de la prolongación de éste, impuesta por el propio Ayuntamiento, que, como hemos indicado, finalizó el día 30 de junio de 2020, sobre la que no nos ha sido solicitado dictamen.

De hecho y aun cuando no consta la exacta fecha en que se produjo este nuevo encargo, parece claro hubo de ser posterior a la expiración del contrato prolongado, finalizada el día 30 de junio de 2020, pues la propia contratista, al aceptar prestar los servicios durante el mes de septiembre de 2020 (lo que efectuó mediante el escrito de 20 de agosto a que nos hemos referido en los antecedentes de la consulta) ya reconocía que aquel contrato de 2017 había finalizado.

2. De iguales antecedentes se desprende que aquel mismo mes de septiembre de 2020, E. obtuvo la adjudicación del contrato de servicios múltiples del Teatro Bretón, para el periodo octubre 2020-2023.

Ya vigente este nuevo contrato, E. emitió una factura a cargo del Ayuntamiento, por concepto de los servicios prestados durante el mes de noviembre de 2020 para cuya atención no existía crédito presupuestario suficiente.

Aunque no disponemos de datos relativos a la manera concreta en que se organizaba y disponía la ejecución de los servicios contratados, cabalmente cabe suponer que la Administración comunicaba a la contratista las concretas necesidades de atención de tales servicios a la vista de las actuaciones programadas en el Teatro Bretón y ésta las realizaba.

En cualquier caso, constituye un hecho reconocido por el Ayuntamiento de Logroño que, como consecuencia de haberse reprogramado diversas actuaciones suspendidas por la COVID, los servicios múltiples en el Teatro Bretón fueron más amplios que los previstos al tiempo de la adjudicación y contratación, lo que conllevó que su precio no quedara cubierto por el crédito presupuestario asignado, para tales servicios, en el ejercicio 2020.

Y también constituye un hecho incontrovertido que el Ayuntamiento no siguió el procedimiento previsto para la modificación del contrato a fin de cubrir los servicios múltiples adicionales que exigiría, inexorablemente, el incremento de actuaciones derivado de la reprogramación de las que fueron suspendidas en el contexto del COVID., aunque el PCAP del contrato contemplaba la posibilidad de hacerlo, en su anexo I, en el siguiente sentido: *"…para posibles ampliaciones de los servicios contemplados en el contrato y en las mismas condiciones previstas, hasta un porcentaje que no excederá del 10%; … La modificación no podrá suponer el establecimiento de nuevos precios unitarios no previstos en el contrato"*.

En esta tesitura, cabe considerar y ha de analizarse si la prestación de aquellos servicios múltiples, durante el mes de noviembre de 2020, no cubiertos por el crédito asignado, se derivó de una contratación verbal nueva y distinta a la que, entonces, unía a las partes, o si, por el contrario, se derivó de una modificación verbal de este contrato, realizada por el Ayuntamiento, por tanto, prescindiendo total y absolutamente del procedimiento previsto al efecto y careciendo, además, de cobertura presupuestaria.

3. Sin perjuicio de las anteriores consideraciones, en todo caso resulta patente que los servicios prestados por E. en el Teatro Bretón, tanto en septiembre como en noviembre de 2020, se realizaron con el conocimiento y consentimiento del Ayuntamiento y por expreso encargo de éste.

Fundamento de Derecho 3

Vías procedimentales para abordar los vicios de que adolecen los actos administrativos nulos en el ámbito de la contratación administrativa.

Nuestro derecho positivo ha diseñado un cauce específico para subvenir a las consecuencias generadas por la nulidad de los actos dictados en el ámbito de la contratación, a través de la revisión de oficio del artículo 106 LPAC, con las consecuencias derivadas de las previsiones del 42 LCSP'17.

No obstante, hay otras instituciones, figuras o procedimientos diferentes, que se abren ante supuestos de irregularidad en la contratación y deben analizarse mínimamente, como lo son:

1. El instituto de la ***responsabilidad patrimonial*** de la Administración, al respecto del cual, el Consejo de Estado estableció en su Dictamen de 21 de diciembre de 2011 del Consejo de Estado (exp. núm. 1724/2011), analizando el art. 35 LCSP´07 (Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector público), antecedente normativo inmediato del vigente art. 42 LCSP´17, lo siguiente:

> *"Pues bien, por mucho que la práctica y doctrina anterior a la introducción del artículo 35.1 en la legislación de contratos hubiese utilizado la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración para evitar un efecto antijurídico (la apropiación por la Administración de unos bienes o servicios sin el correspondiente abono de su precio), lo cierto es que, en la actualidad, a partir de la Ley 30/2007, de 30 de octubre* (LCSP´07)*, se ha instituido una vía, precisa y adecuada, para alcanzar prácticamente los mismos efectos, la del citado art. 35.1* LCSP´07*, que claramente subsume la reclamación objeto del presente expediente en la responsabilidad contractual; eso sí,* ***para proceder a compensar conforme a lo específicamente regulado ahora en ese art. 35 LCSP´07, hay que decidir previamente si la adjudicación es o no nula de pleno Derecho y, para ello, es necesario seguir el procedimiento específicamente previsto para ello en el ordenamiento.***
>
> *Y es que* ***la Administración no puede partir de que un acto es nulo como fundamento para remediar un daño por haber sido antijurídico sin que haya precedido previa declaración de tal nulidad, por lo que deberá tramitarse el correspondiente procedimiento de revisión de oficio del contrato.***
>
> *Por tanto,* ***con el art. 35.1 LCSP´07 lo que se produce es que las adjudicaciones realizadas prescindiendo totalmente del procedimiento de contratación son supuestos de nulidad de pleno Derecho que deben dar lugar a la declaración de tal nulidad a través de los cauces que para ello tiene el ordenamiento (revisión de oficio) para poder procederse a aplicar las consecuencias -la compensación- que el mismo art. 35 LCSP´07 regula para cuando se produzca tal nulidad".***

Más recientemente, en el Dictamen 706/2021, tal Consejo señala:

> *"Ha de recordarse al efecto que esa responsabilidad patrimonial de la Administración es, de acuerdo con una reiterada doctrina de este Consejo de Estado,* ***"una institución jurídica de cobertura de los daños causados a los particulares como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, siempre que aquellos no dispongan de vías específicas de resarcimiento, de modo que los daños y perjuicios generados en el desenvolvimiento de concretas relaciones jurídicas deben indemnizarse en el seno de las mismas siempre que ello sea posible"*** *(entre otros, dictámenes de los expedientes números 1.796/2007, de 29 de noviembre, y 456/2012, de 10 de mayo). En otros términos, "la figura de la responsabilidad extracontractual de la Administración* ***no es un mecanismo de resarcimiento que permita atraer en torno a sí toda suerte de quebrantos económicos*** *que pueda sufrir una persona, ni desde luego constituye una fórmula que permita acoger lo que es propio de una relación jurídica específica. Desde esta perspectiva, el Consejo de Estado estima que si la petición de indemnización se basare en un título más específico, como puede ser el que se derive de la condición del reclamante, o el supuesto de hecho causante se inserta en una relación jurídica previamente constituida que dispone de vías específicas de resarcimiento, procederá su aplicación prevalente con exclusión del régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración" (dictamen del expediente número 390/2017, de 6 de julio)".*

2. La **responsabilidad contractual**, acción que podrá ejercitarse cuando haya un contrato que sirva de título jurídico, y concurran vicios que no lleven aparejada la nulidad completa del mismo.

3. El **enriquecimiento injusto**, como un instituto que puede operar como una acción judicial, o como fundamento jurídico de otras vías. Como acción de enriquecimiento injusto, el Consejo de Estado lo califica de *"ultima ratio"*. No faltan ejemplos en la jurisprudencia que atestiguan del éxito de este tipo de demandas. Siempre que concurran los requisitos clásicos: a) El enriquecimiento o aumento del patrimonio del enriquecido, b) El empobrecimiento de quien reclama o de aquel en cuyo nombre se reclama, pecuniariamente apreciable, siempre que no provenga del comportamiento de quien lo sufre, c) La relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento, y d) La falta de causa o de justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento.

4. Los procedimientos previstos para los casos de **"*omisión de la función interventora*" y de resolución de "*discrepancias*"** regulados, respectivamente, por los arts. 214 a 218 LHL´04 y por los arts. 15 y 16, y 32 RD 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno de la Intervención General del Estado (IGAE), serían otra vía para casos en los que se ponga en duda la causa de nulidad.

Con arreglo a estos preceptos, tales procedimientos tienen su sentido y funcionalidad en los supuestos en que, siendo preceptiva la función interventora, ésta hubiera sido omitida, o cuando el Interventor manifestara, mediante la formulación del oportuno *reparo*, su desacuerdo con el fondo o la forma de un determinado expediente de gasto.

En tal caso, con su resolución, el órgano superior (arts. 16.3, 16.4, 32.3 y 32.4 RD 2188/1995, y art. 217 LHL´04) suple la omisión o falta de la función interventora, o resuelve la discrepancia planteada por la Intervención, salvo, obviamente, cuando el reparo se refiera a un vicio que no puede ser subsanado por medio de tales procedimientos, como es el caso de los actos que implican nulidad de pleno Derecho.

5. Por último, el procedimiento de ***reconocimiento extrajudicial de crédito***, que, en ocasiones, en la práctica administrativa, ha permitido amparar obligaciones carentes de consignación presupuestaria, entre otros, en supuestos de contratación irregular.

Dicho procedimiento se regula por el art. 60.2 del RD 500/1990, de 20 de abril, por el que se desarrolló el Capítulo primero del Título Sexto de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, en materia de presupuestos. A tenor de este precepto, "*corresponderá al Pleno de la Entidad el reconocimiento extrajudicial de créditos, siempre que no exista dotación presupuestaria, operaciones especiales de crédito, o concesiones de quita y espera*".

Por lo demás, es necesario advertir que una utilización indiscriminada del procedimiento previsto por el art. 60.2 RD 500/1990 podría, de alguna forma,

desincentivar una correcta tramitación de los expedientes de contratación pública, efecto que, naturalmente, es el contrario al que ha de perseguirse.

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, el Ayuntamiento, con cita del Informe del Tribunal de Cuentas 1415 de 22 de diciembre de 2020 (en el que se hizo un control de la contratación de dicho Ayuntamiento de Logroño), propone la declaración de nulidad como paso previo al reconocimiento extrajudicial de créditos.

Fundamento de Derecho 7

Consecuencias de la nulidad de la modificación contractual

A diferencia de lo que acontece en el caso de la adjudicación verbal analizada anteriormente, en este caso la nulidad de la modificación del contrato suscrito por las partes en septiembre de 2020, dispuesta (o impuesta) por el Ayuntamiento en el mes de noviembre de 2020, no se comunica al contrato mismo.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 42.2 LCSP'17, de hecho, la nulidad de tal acto modificativo sólo afectará a éste y a sus consecuencias.

Sin embargo, en el presente caso no puede soslayarse: i) Que la contratista aceptó la modificación establecida por el Ayuntamiento, consistente en la ampliación de los servicios inicialmente contratados en orden a asegurar el desarrollo de las actuaciones reprogramadas en el Teatro Bretón; ii) Que prestó efectivamente la totalidad de los servicios que le fueron encomendados sin que conste reparo alguno acerca del modo en lo hizo; iii). Que emitió la factura correspondiente a los realizados en el mes de noviembre de 2020 con sujeción a los precios unitarios establecidos en el contrato, pues así se admite por el Ayuntamiento en expediente; y iv) Que no ha percibido el importe de esta factura por un solo motivo -la insuficiencia del crédito anual consignado- del que sólo es responsable el órgano de contratación municipal.

En este contexto, consideramos ha de entrar en juego el mecanismo de la responsabilidad contractual en virtud del cual, en este caso, el Ayuntamiento viene obligado, ex art. 198.1 LCSP'17, a abonar importe de tal factura, cuyo importe no ha sido objeto de discusión por los órganos intervinientes en el procedimiento.

En particular, no concurren en el presente caso las circunstancias que en otros supuestos pueden llevar a detraer de los importes debidos el beneficio industrial que el contratista esperaba obtener (o su cálculo aproximado del 10 % de las facturas pendientes de abono), fundamentalmente porque los servicios cuyo pago se pretende responden a la ejecución normal del contrato.

A dicha cantidad deberán añadirse los correspondientes intereses de demora, para cuyo cómputo, ha de estarse a lo previsto en el artículo 198.4 LCSP'17 y lo dispuesto en el PCAP que rige el contrato. En este caso, en igual sentido que el previsto en el antedicho precepto, la cláusula 13ª.2 dispone lo siguiente: *"La demora en el pago comportará el abono, a partir del vencimiento de los plazos anteriores, de los intereses*

de demora y la indemnización por los costes de cobro, en los términos previstos en la Ley 15/2010, de 5 de julio, de modificación de la Ley 3/2004, de 29 de diciembre, por la que se establecen medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales".

Así pues, en el presente caso el período de cálculo de los intereses de demora será, el comprendido entre desde la fecha en la que se cumplió el plazo de treinta días para abonarlas, contado a partir de los 30 días de la fecha de prestación del servicio, hasta la fecha en que se ponga fin al presente procedimiento.

Conclusiones

Primera

El Ayuntamiento de Logroño, al encargar verbalmente a E. la prestación de los servicios múltiples del Teatro Bretón durante el mes de septiembre de 2020 dictó un acto de adjudicación contractual nulo de pleno Derecho [art. 47.1 e) LPAC'15], cuya nulidad conlleva también la del contrato mismo.

Segunda

La consecuencia de esa nulidad debe ser la liquidación del tal contrato y la restitución recíproca de las prestaciones, lo que ha de suponer el reconocimiento, y abono, por el Ayuntamiento, a la empresa, de la cantidad de 21.374'11 euros (IVA incluido).

Tercera

El Ayuntamiento de Logroño, al encomendar verbalmente a E., en noviembre de 2020, ampliar los servicios inicialmente previstos en el contrato de prestación de servicios múltiples en el Teatro Breton formalizado el 30 de septiembre de 2020, dictó un acto de modificación contractual nulo de pleno Derecho [art. 47.1 e) LPAC'15].

Cuarta

No obstante, la nulidad de esta modificación y como quiera que E. realizó los servicios a que ésta se refería, de acuerdo con los precios unitarios previstos en el contrato y a satisfacción del Ayuntamiento, éste ha de abonarle el importe de la factura emitida por tal concepto, nº 3508883, de 1 de diciembre de 2020, por importe de 25.751,44 euros, así como los intereses de demora al tipo previsto en el artículo 7 de la Ley 3/204, en los términos señalados en el Fundamento de Derecho Sexto.

-D.54/22: Resolución del contrato de prestación del Servicio de Acogida de animales recogidos por la DG de Salud pública, Consumo y Cuidados, suscrito por dicha Consejería y la mercantil A.S.A, por incumplimiento culpable de la empresa contratista, con oposición de ésta.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Antecedente de hecho 2

Incidencias acaecidas en la ejecución del contrato.

La contratista afectada -A.- gestiona, en régimen de concesión, el Centro de Acogida de Animales (en adelante CAA) situado en esta ciudad de Logroño, de titularidad municipal, desde fecha que no consta en el expediente.

En su condición de concesionaria de tal centro, A. viene obligada frente al Ayuntamiento de Logroño a prestar los servicios que a éste competen en materia de recogida y atención de animales abandonados o vagabundos dentro del ámbito municipal, sin perjuicio de lo cual igualmente viene facultada, previa conformidad de dicho Ayuntamiento, para prestar, tanto a particulares como a otras Administraciones, determinados servicios complementarios, entre los que figura el de acogida de animales de otros municipios, mediante acuerdos suscritos con sus Ayuntamientos o con la Comunidad Autónoma de La Rioja, si bien el Ayuntamiento de Logroño viene legitimado para suspender, total o parcialmente la prestación de estos últimos servicios para terceros en el caso de que su desarrollo genere deficiencias o inadecuado tratamiento en la prestación de los servicios derivados de la propia concesión municipal.

(…)

Por motivos que no se desprenden de la documentación obrante en el expediente, en septiembre de 2021 el Ayuntamiento de Logroño informó a A. de la entrada en vigor, a partir del día 15 de octubre de 2021, de dos concretas medidas en la gestión del CAA: i) El establecimiento de un umbral máximo del 80% en las entradas de animales procedentes de otros municipios: y ii) La prohibición de internar animales procedentes de otros municipios una vez superado el número de 70 perros albergados en el CAA.

En tal momento, el número de perros que albergaba el CAA era superior a 70, lo que suponía que, desde tal fecha, A. no podía aceptar perros, procedentes de otros municipios, derivados por la Consejería actuante.

Fundamento de Derecho 2

La resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista.

Conforme al art. 189 LCSP´17, *"los contratos deberán cumplirse a tenor de sus cláusulas, sin perjuicio de las prerrogativas establecidas por la legislación en favor de las Administraciones públicas"*.

Este precepto constituye una manifestación jurídico-positiva del principio *pacta sunt servanda*, en el que se funda la eficacia vinculante que los contratos despliegan para quienes consienten en obligarse a través de ellos.

Ese principio, que también inspira los arts. 1254, 1258 y 1278 Cc (Código civil), se complementa, en el ámbito de la contratación pública, con las prerrogativas del órgano de contratación para definir unilateralmente el contenido y el objeto del contrato mediante la aprobación de los Pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas, que definen la prestación y regulan la licitación y la propia vida del vínculo contractual. Por ello, según el art. 139.1 LCSP´17, *"las proposiciones de los interesados deberán ajustarse a los Pliegos y documentación que rigen la licitación, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas o condiciones, sin salvedad o reserva alguna"*.

Por otra parte, el artículo 211.1-f) LCSP´17 dispone que son causas de resolución de los contratos administrativos: *"El incumplimiento de la obligación principal del contrato"*, así como, *"el incumplimiento de las restantes obligaciones esenciales, siempre que estas últimas hubiesen sido calificadas como tales en los pliegos o en el correspondiente documento descriptivo, cuando concurran los dos requisitos siguientes: 1.º Que las mismas respeten los límites que el apartado 1 del artículo 34 establece para la libertad de pactos; 2.º Que figuren enumeradas de manera precisa, clara e inequívoca en los pliegos o en el documento descriptivo, no siendo admisibles cláusulas de tipo general"*.

Pues bien, en el presente caso no es controvertido que, a partir del día 15 de octubre de 2021 y durante un plazo que, al menos, se extendió hasta el día 22 de noviembre de 2021, la contratista no aceptó o acogió perros procedentes de otros municipios y que, de hecho, los perros recogidos por los servicios de la CAR durante tal periodo, como mínimo, en los diferentes municipios de La Rioja con los que la Consejería actuante tiene concertado convenio, fueron derivados a asociaciones protectoras de animales con los que dicha Administración igualmente tiene concertados convenios al efecto.

No nos hallamos, en consecuencia, ante una mera incidencia en la prestación de los servicios contratados, sino ante un incumplimiento continuado de la obligación principal derivada del contrato que nos ocupa.

Y, aunque tras dicho incumplimiento continuado subyaciera la orden del Ayuntamiento de Logroño de no acoger a perros procedentes de otros municipios, dictada en ejercicio de las facultades establecidas a su favor en el PPT del contrato en su día adjudicado a A. para la construcción y gestión indirecta del servicio de recogida de perros abandonados o vagabundos en el municipio de Logroño, aportados por la propia contratista junto a su escrito de alegaciones de 4 de mayo de 2022, la que le impidió efectivamente acoger en el CAA perros que no procedieran de Logroño, como mínimo durante tal periodo, no consideramos que la limitación impuesta por dicha Corporación exima de responsabilidad a la contratista, precisamente por cuanto, para ésta, no constituía un hecho imprevisible que dicho Ayuntamiento, en su condición de concedente de tal servicio y titular del CAA, pudiera adoptar tal tipo de medidas restrictivas, como de hecho aconteció en el presente caso.

De hecho, como ya hemos apuntado anteriormente, la posibilidad de que esto ocurriera se hallaba prevista en el PPT que regía la concesión del servicio municipal de recogida de animales de Logroño que la contratista prestaba, de forma indirecta, de forma que a ésta había de constarle que el Ayuntamiento de Logroño venía facultado para imponerle la suspensión, parcial o total, de los servicios que prestara a usuarios particulares u otras Administraciones en el CAA, en el caso de que éstos generaran deficiencias o inadecuado funcionamiento en la prestación de los servicios que la contratista venía obligada a prestar al propio Ayuntamiento, pues así venía previsto en el PPT de tal concesión.

Es más, de la documentación aportada por la contratista con su escrito de alegaciones se infiere que fue advertida, por el Ayuntamiento, de la inminente adopción de tales medidas restrictivas con suficiente antelación, (véanse los emails obrantes a los folios 340 y 341) y, sin embargo, no consta que realizara gestión alguna tendente a garantizar la continuidad del servicio contratado con la Consejería actuante.

Por otra parte, el hecho de que el contrato y sus Pliegos no contemplaran expresamente que las instalaciones de acogida en que había de desarrollarse el servicio debían tener capacidad para acoger a más de 100 perros, esgrimido por la contratista como base sobre la que sustenta su tesis sobre la inexistencia del incumplimiento que le atribuye la Consejería actuante, no permite obviar que fue la propia contratista la que, a través de su oferta, adquirió tal compromiso de forma vinculante.

Recordamos que, mediante su oferta, A. se comprometió a dedicar y adscribir los *"medios materiales y personales suficientes para la ejecución del servicio de acogida de animales recogidos por la Dirección General…"*. (Folio 142 del expediente), declarando disponer de un centro con capacidad para más de 100 perros, de lo que se infiere su obligación de adscribir un centro con tal concreta capacidad a la prestación del servicio contratado.

Y también recordamos que la capacidad de las instalaciones constituía uno de los criterios de valoración para la adjudicación y, en este caso, A. obtuvo 10 puntos precisamente en base a haber declarado disponer de un centro con capacidad para más de 100 perros.

Así las cosas, no podemos sino concluir que la contratista, efectivamente, incumplió la obligación principal derivada del contrato a que nos referimos, esto es, la de ejecutar el servicio de acogida de animales recogidos por la DG de Salud Pública, Consumo y Cuidados, de conformidad con las previsiones del PCAP y del PPT que rigen el mismo y con sujeción a su propia oferta, de todo lo cual se desprendía que tal obligación principal no era otra que la aceptar los perros que dicha DG recoge en el medio rural, hasta alcanzar la propia capacidad del centro que se comprometió a mantener adscrito a tal servicio.

De hecho, incumplió tal obligación, como ha quedado expuesto, en el mismo momento en que rechazó aceptar los perros recogidos por la Consejería actuante pese a no haberse alcanzado la capacidad del centro que ofertó adscribir a tal fin y continuó

haciéndolo durante un periodo no inferior a cinco semanas, siendo intranscendente que tal rechazo viniera impuesto por una decisión de otra Administración, pues incumbía al contratista compaginar y cumplir sus obligaciones frente a ambas Administraciones, asegurándose de reunir los requisitos precisos para ello durante la vigencia de los contratos concertados con una y otra, lo que, en este caso, A. obviamente no hizo.

Conclusiones

Primera

Procede la resolución del contrato de suministro formalizado el 24 de mayo de 2021, por incumplimiento debido a culpa del contratista.

Segunda

La resolución del contrato, además de la extinción del vínculo contractual, ha de suponer la incautación de la garantía depositada por el adjudicatario en favor de la Administración autonómica.

-D.55/22: Responsabilidad patrimonial de la Administración STE 131/21, formulada por D. E.S.R. en representación de Dª L.J.L. y D. J.A.S.O., por los daños y perjuicios causados tras la caída de su bicicleta; y que valora en 659.033,62 euros.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 4

Sobre la existencia o no de Responsabilidad en el presente supuesto

En el presente supuesto, no existe duda ninguna en lo siguiente: i) el reclamante sufrió el día 4 de julio de 2020 una caída de su bicicleta en la carretera LR-346, a la salida de la localidad de Ribafrecha en dirección a Ventas Blancas, en las inmediaciones del Kilómetro 0.600; ii) el tramo viene configurado por una curva con moderado desarrollo a la derecha, pendiente descendiente de un 5% y señalizada verticalmente con una limitación de velocidad aconsejada a 50 Km/h, ubicada debajo de una señal de peligro (curva peligrosa a la derecha); iii) no reinaban condiciones climatológicas adversas y la calzada estaba seca y limpia, "*pero en mal estado al presentar prominencias, fuertes rugosidades y ondulaciones*", tal y como, entre otros, señala el atestado de la Guardia Civil; y iv) el reclamante, a consecuencia del accidente, sufrió importantes lesiones con secuelas y, sobre esa base, se le ha reconocido una incapacidad laboral permanente en grado de absoluta.

1. En su razonamiento, los reclamantes consideran que siendo la Comunidad Autónoma de La Rioja titular de la vía donde se produjo el accidente es a la misma a quien le corresponde su mantenimiento y cuidado, siendo, justamente, la falta de mantenimiento de la carretera y, por ende, el incumplimiento de su obligación de

conservación, la que, en exclusiva, provoca el accidente, ya que **el firme irregular, con prominencias, rugosidades y ondulaciones, hicieron perder el control y equilibrio al ciclista.**

Siendo cierto lo anterior, también lo es que en procedimientos iniciados a instancia del particular a éste le corresponde aportar un principio de prueba suficiente, no solo sobre la existencia del daño, sino también sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por el particular.

Pues bien, este Consejo entiende que puede darse por cierta la existencia, en este caso, de una relación de causalidad entre el estado de la carretera y el daño sufrido, a pesar de que en el expediente ello se ha puesto en duda, desde dos perspectivas:

A) El informe de los servicios jurídicos entiende que no ha quedado acreditado donde se produce la pérdida de control de la bicicleta y, por tanto, no es posible determinar su causa. A la misma conclusión llega también el dictamen pericial de la asegurada que insiste en que con los datos existentes no es posible determinar el punto concreto donde se produjo la caída y subraya que el pavimento en la parte izquierda de la vía no estaba afectado.

(…)

B) La segunda objeción tiene reflejo en la propuesta de resolución (que se apoya también en el citado dictamen pericial de la aseguradora). En ella, en esencia, se fundamenta la desestimación de la reclamación en que no ha quedado acreditado el insuficiente o deficiente estado en el punto kilométrico 0.600 y en que no se observan irregularidades determinantes para que ocurriera el desafortunado accidente, si bien, en este caso, no parece que se cuestione que el accidente se produjese en la zona deteriorada.

A nuestro juicio, sin embargo, los dos dictámenes periciales obrantes en el expediente, las fotografías aportadas y el Atestado de la Guardia Civil no dejan duda, como señalábamos más arriba, de que la vía presentaba un mal estado que, de hecho, motivó su reparación meses después. Ello constatado, a juicio de este Consejo es posible también llegar al convencimiento lógico de que ello fue causa prioritaria o condición de la producción del accidente —aunque, como veremos a continuación, no única—, adhiriéndonos, de nuevo, al parecer de los instructores del Atestado.

2. El Atestado de la Guardia Civil establece asimismo como causa del accidente la **velocidad inadecuada**, lo que, a juicio de este Consejo, al igual que hemos hecho en relación a su imputación del accidente al estado de la vía, de partida, debe ser tenido especialmente en cuenta.

(…)

Conclusión Única

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser estimada parcialmente, por lo motivos indicados en el cuerpo de este dictamen.

-D.57/22: Responsabilidad patrimonial 172/2021 promovido por R.B, solicitando ser indemnizada por los perjuicios que le ocasionó la limitación de su actividad por efecto de las medidas impuestas por el Gobierno Autonómico, en el contexto de la crisis provocada por el COVID-19, en dos concretos periodos temporales, la que cifra en 215.936,94 euros.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Fundamento de Derecho 4

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente supuesto

Como hemos señalado en los antecedentes, la promotora del procedimiento objeto de consulta señala en su escrito de reclamación inicial que, entre el día 21 de junio de 2020 (fecha de expiración del primer estado de alarma declarado por el Gobierno de la Nación el 14 de marzo de igual año, mediante R.D. 463/2020) y el día 9 de mayo de 2021 (fecha de expiración del segundo estado de alarma, declarado por R.D. 926/2020, de 25 de octubre de 2020), el Gobierno de la CAR dictó diversas medidas preventivas para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID y a su contención, a través de concretas disposiciones normativas, que fueron constriñendo la actividad del sector del juego, en el sentido de limitar los aforos y horarios de los establecimientos de ocio y de juego y apuestas, e imponer incluso su cierre, ocupando así sus derechos de empresa, al no permitirle desarrollar su actividad plenamente.

No cuestiona la corrección de las medidas a que se refiere, si bien alega que, con carácter previo a su adopción, debió contemplarse un mecanismo de compensación de los daños que éstas ocasionarían, entre otros, al sector del juego, al que, afirma, se le exigió un sacrificio mayor que al resto de la ciudadanía.

Y, no habiéndose previsto tal mecanismo de compensación, sostiene que la administración autonómica ha de responder de tales daños, e interesa se le reconozca el derecho a percibir una indemnización que cifra, tanto en su vertiente de daños emergentes como en la de lucro cesante, en 215.936,94 euros.

(…)

5. Antijuridicidad del daño.

De acuerdo con los arts. 32.1 y 34.1 LSP´15, el segundo de los requisitos establecidos para la operatividad del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración es la existencia de una "lesión antijurídica", caracterizada por la "ausencia de deber jurídico del interesado de soportar el resultado lesivo" (STS de 21 de marzo de 2018, RCAs 5006/2016).

En el presente caso, partiendo de la premisa de que las medidas constrictivas de la actividad de la reclamante, en la que ésta sitúa el origen del daño cuya indemnización pretende, fueron adoptadas lícitamente por la CAR, en ejercicio de sus propias competencias y en el contexto de una situación excepcional, jamás vivida en nuestro Estado y en el resto del planeta, como lo fue la pandemia del COVID, que condujo a todas las Administraciones Públicas a limitar el ejercicio de determinadas actividades, de forma preventiva, en aras a proteger un bien jurídico muy superior como lo es el derecho a la salud, por imperativo de lo previsto en el artículo 43 CE, lo que nuestro Gobierno Autonómico llevó a efecto sirviéndose de criterios científicos comúnmente aceptados, tanto en nuestro país como en otros Estados de la Unión Europea, no podemos sino concluir que la reclamante, al igual que los particulares de todos los sectores que se vieron afectados por aquellas medidas, tenía el deber jurídico de soportar los daños que de éstas pudieran derivarse.

A pesar de que la reclamante no cuestiona la licitud de tales medidas, ni su corrección o alcance y así lo reconoce en su escrito de alegaciones de 24 de febrero de 2022, cabe reseñar como sustento de nuestro criterio al respecto:

A) Que el artículo 1 de la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública señala, con carácter general "*Al objeto de proteger la salud pública y prevenir su pérdida o deterioro, las autoridades sanitarias de las distintas Administraciones Públicas podrán, dentro del ámbito de sus competencias, adoptar las medidas previstas en la presente Ley cuando así lo exijan razones sanitarias de urgencia o necesidad*".

El artículo 3 de igual cuerpo legal orgánico, dispone que "*Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible".*

B) Que, por su parte, el artículo 26.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad dispone "*En caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de Empresas o de sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras consideren sanitariamente justificadas*".

C) Para finalizar con la normativa estatal habilitante de la actuación administrativa objeto de reproche, resulta de inmediata aplicación la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, cuyo artículo 54 prevé:

> *"1. Sin perjuicio de las medidas previstas en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, con carácter excepcional y cuando así lo requieran motivos de extraordinaria gravedad o urgencia, la Administración General del Estado y las de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ámbito de sus respectivas*

competencias, podrán adoptar cuantas medidas sean necesarias para asegurar el cumplimiento de la ley.

2. En particular, sin perjuicio de lo previsto en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, la autoridad competente podrá adoptar, mediante resolución motivada, las siguientes medidas:

a) La inmovilización y, si procede, el decomiso de productos y sustancias.

b) La intervención de medios materiales o personales.

c)El cierre preventivo de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias.

d) La suspensión del ejercicio de actividades.

e) La determinación de condiciones previas en cualquier fase de la fabricación o comercialización de productos y sustancias, así como del funcionamiento de las instalaciones, establecimientos, servicios e industrias a que se refiere esta ley, con la finalidad de corregir las deficiencias detectadas.

f) Cualquier otra medida ajustada a la legalidad vigente si existen indicios racionales de riesgo para la salud incluida la suspensión de actuaciones de acuerdo a lo establecido en el Título II de esta ley".

En definitiva, a la cobertura legal de las medidas dispuestas en el caso que nos ocupa por la Administración Autonómica ha de añadirse que la reclamante no cuestiona que las mismas se ajustaran a los principios de pertinencia, precaución y evaluación que, reconocidos en el artículo 3 de la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, vinculan a las Administraciones públicas y sujetos privados en sus actuaciones de salud pública y acciones sobre la salud colectiva.

En cualquier caso, precisamente conforme al principio de precaución citado y según establece textualmente dicho precepto, "*La existencia de indicios fundados de una posible afectación grave de la salud de la población, aun cuando hubiera incertidumbre científica sobre el carácter del riesgo, determinará la cesación, prohibición o limitación de la actividad sobre la que concurran"* de modo que, aunque finalmente tales medidas se mostraran como innecesarias, no cabría derivar responsabilidad por su adopción, salvo desproporción evidente de éstas.

En este punto, resulta claro a juicio del Consejo que tales medidas ni siquiera pueden considerarse desproporcionadas (mucho menos aún, aquejadas de una falta de proporcionalidad que pueda calificarse como evidente) a la vista de las razones ofrecidas por el Informe 21-4-2022 de la Dirección General de Salud y Cuidados del Gobierno de La Rioja, al que se acompaña un documento de "Recomendaciones según el nivel de alerta", en el que se describe el conjunto de medidas que deben ser adoptadas para evitar la propagación del COVID-19 y minimizar los riesgos de contagio de la enfermedad. Medidas "de salud pública no farmacológica", "de protección personal", "ambientales", "de protección colectiva", "relativas a entornos de riesgo especial" que, en lo que interesa al caso, se ordenaron, en el periodo objeto de reclamación, a reducir drásticamente los contactos interpersonales en espacios físicos cerrados, con el propósito de disminuir así los contagios de la enfermedad y, en definitiva, de preservar dos intereses constitucionales legítimos y prevalentes. Por una

parte, el derecho de todos a la vida y a la integridad física y moral (art. 15). Por otra, el principio rector de la "salud pública", que debe informar la actuación de los poderes públicos (art. 53.3 CE) y que, de acuerdo con lo que disponen las leyes que desarrollan dicho principio rector, autoriza la adopción de "medidas preventivas" (arts. 43.2 y 53.3 CE).

Así las cosas, hallándonos ante unas concretas medidas dispuestas de forma lícita por nuestro Gobierno Autonómico, con el solo fin de evitar la propagación de la enfermedad y la saturación del sistema sanitario en el ámbito de La Rioja, cuya corrección y acomodo a los principios a que había de someterse en sus acciones sobre la salud colectiva no ha sido cuestionada por la reclamante, consideramos que ésta, al igual que el resto de particulares y empresas a que afectaron, viene obligada a soportar el daño que se derivó de las mismas, no siendo éste, en consecuencia, antijurídico.

Por descontado, no podemos finalizar el análisis a que se refiere este punto sin citar las sentencias de nuestro Tribunal Constitucional nº 148/2021, de 14 de julio; y 183/2021, de 27 de octubre, por las que se resolvieron los recursos de inconstitucionalidad planteados frente al RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que declaró el "primer" estado de alarma; y frente a los RD 926/2020, de 25 de octubre y 956/2020, de 9 de noviembre, por los que, declaró el "segundo" estado de alarma y prorrogó sus efectos hasta el día 9 de mayo de 2021.

De hecho, ambos pronunciamientos de nuestro Alto Tribunal, si bien referidos a medidas adoptadas por el Estado coincidiendo con las dos declaraciones de estado de alarma que se sucedieron en nuestra nación en 2020, nos han servido precisamente de guía al abordar las cuestiones que se plantean en el presente procedimiento, permitiéndonos concluir que, en el presente caso, no concurre el requisito de "antijuridicidad del daño" imprescindible para que nazca la responsabilidad patrimonial administrativa que se demanda por la reclamante.

En concreto:

i) En la Sentencia 148/2021, de 14 de julio, el TC declara inconstitucionales y nulas determinadas medidas, entre ellas, las restricciones a la libertad de circulación recogidas en los apartados 1, 3 y 5 del artículo 7 del Real Decreto 463/2020, si bien considera conforme a la Constitución las medidas adoptadas en el artículo 10, puntos 1, 3 y 4 por las que se establecía la suspensión de la apertura al público de locales y establecimientos salvo los considerados esenciales, así como la suspensión de la apertura al público de museos, archivos, bibliotecas, monumentos, así como de los locales y establecimientos en los que se desarrollen espectáculos públicos, las actividades deportivas y de ocio y las de hostelería y restauración.

Señala, dicho Tribunal, en el Fundamento Jurídico 9 de dicha sentencia:

"*El derecho fundamental a la libertad de empresa que reconoce el art. 38 CE ampara «el iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial». No hay duda de que las mencionadas reglas del art.10 constriñen intensísimamente, con carácter temporal, el libre mantenimiento de la actividad empresarial en algunos de los sectores directamente concernidos. Pero como ya se ha señalado*

anteriormente, el estado de alarma puede justificar «excepciones o modificaciones pro tempore *en la aplicabilidad» ordinaria de determinadas normas del ordenamiento vigente (STC 83/2016, FJ 9), siempre que se orienten a la protección de otros bienes de relevancia constitucional y resulten razonablemente adecuadas y necesarias a tal propósito (...). La constricción extraordinaria del derecho fundamental a la libertad de empresa que se estableció en los apartados 1, 3 y 4 del artículo 10 del Real Decreto 463/2020 contó pues en fundamento en la Ley Orgánica a la que remite el artículo 116.1 CE y no resultó desproporcionada, por lo que se rechaza la pretensión de inconstitucionalidad formulada lo que se traduce en un correlativo deber de soportar dichas limitaciones, en atención a la gravedad de los bienes que se pretenden proteger".*

Confirma, en definitiva, el TC, el deber de soportar las importantes limitaciones del derecho a la libertad de empresa que el Estado impuso mediante el RD 463/2020 y avala la proporcionalidad de las medidas restrictivas de tal libertad (artículo 38 CE), que considera cede ante otros derechos constitucionales como el de la vida e integridad física (artículo 15) o ante el principio rector de la política social y económica de protección de la salud (artículo 43 CE).

E, igualmente, confirma el deber de soportar aquellas medidas que fueron declaradas inconstitucionales, señalando, en su FJ 10: "*las medidas declaradas inconstitucionales, pese a ello, son medidas que los ciudadanos tenían el deber jurídico de soportar"* y, por tanto, esta inconstitucionalidad apreciada en la sentencia *"no será por sí misma título para fundar reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas".*

ii) En la sentencia 183/2021, de 27 de octubre, el TC desestima las impugnaciones formuladas contra las limitaciones de derechos fundamentales establecidas en los artículos 5 a 8 de los Reales Decretos 926/2020 y 956/2020, por haber quedado circunscritas aquellas a lo que el bloque de constitucionalidad derivado del artículo 116 CE ha dispuesto para el estado de alarma, habiéndose ajustado al principio de proporcionalidad en su determinación.

Al analizar la prohibición de circular por las vías o espacios de uso público en horario nocturno comprendido entre las 23:00 y las 06:00 horas; el TC señala que *"resultó adecuada porque era apta para dar cumplimiento a una finalidad legítima como era la de reducir sustancialmente la movilidad del virus"*; *"necesaria para hacer frente a las constatadas mutaciones del virus y a su creciente propagación, como también al previsible incremento de la presión asistencial y hospitalaria"*; y *"proporcionada a la consecución de un fin constitucionalmente legítimo y de interés general para la comunidad social como era el de la preservación de la vida (art. 15 CE) y de la salud pública (art. 43.2 CE)".*

Y sustenta en idénticos argumentos, la adecuación, necesidad y proporcionalidad de las medidas relativas a la limitación de desplazamientos de salida y entrada de los ámbitos territoriales que se contemplaba en el artículo 6 del RD 926/2020 y la limitación de permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, que contemplaba su artículo 7.

Y, pese a estimar las pretensiones de inconstitucionalidad relativas a la duración de la prórroga autorizada por el Congreso de los Diputados, así como al régimen de

delegación que efectuó el Gobierno, en cuanto autoridad competente, en los presidentes de las comunidades autónomas y de ciudades autónomas, el TC afirma que "*esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad no afecta por sí sola, de manera directa, a los actos y disposiciones dictadas sobre la base de tales reglas durante su vigencia. Ello sin perjuicio de que tal afectación pudiera, llegado el caso, ser apreciada por los órganos judiciales que estuvieron conociendo o llegaran aún a conocer de pretensiones al respecto, siempre conforme a lo dispuesto en la legislación general aplicable y a lo establecido, específicamente, en el art. 40. Uno de la ley orgánica del Tribunal Constitucional".*

Conclusión

Procede desestimar la reclamación planteada por R.B, pues los daños cuya indemnización pretende no se ajustan a los requisitos de individualización y antijuridicidad que exige nuestro ordenamiento en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Púbicas, viniendo por tanto obligada a soportarlos.

-D.58/22: Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la mercantil MRH, por daños patrimoniales derivados del cierre o limitación de su actividad económica durante la pandemia por COVID-19, que valora en 95.443,10 euros.

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Misma doctrina D. 57/22.

-D.59/22: Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la mercantil RC, por daños patrimoniales derivados del cierre o limitación de su actividad económica durante la pandemia por COVID-19, que valora en 185.853,68 euros.

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Misma doctrina D. 57/22.

-D.60/22: Responsabilidad patrimonial promovido por VI, solicitando ser indemnizada por los perjuicios que le ocasionó la limitación de su actividad por efecto de las medidas impuestas por el Gobierno Autonómico, en el contexto de la crisis provocada por el COVID-19, durante la vigencia del denominado "segundo estado de alarma", la que cifra en 138.985,19 euros.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Misma doctrina D. 57/22.

-D.61/22: Anteproyecto de Ley de Declaración del Parque Natural del Alto Najerilla.

Ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz.

Fundamento de Derecho 5

Observaciones generales al texto del Anteproyecto

Tal como expresa, tanto la exposición de motivos, como el Informe del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que obra en el expediente, el Parque Natural del Alto Najerilla *"se encuentra incluido íntegramente en el espacio protegido Red Natura 2000 ES0000067 Sierras de La Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros",* bajo las categorías de Zona Especial de Conservación (ZEC), Zona de Especial Protección (ZEPA) y también dentro de los límites de la Zona Especial de Conservación de Importancia Comunitaria (ZECIC).

El artículo 29.2 de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad señala expresamente que *"si solapan en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos, las normas reguladoras de los mismos, así como los mecanismos de planificación deberán ser coordinados para unificarse en un único documento integrado, al objeto de que los diferentes regímenes aplicables en función de cada categoría conformen un todo coherente".*

El Ministerio en su informe estima conveniente en la elaboración del PRUG, la optimización y coordinación de normas, planificación y gestión respecto a la red Natura 2000, recomendación que la SGT de la Consejería proponente afirma tener la voluntad de atender.

Este Consejo ha comprobado que las medidas de protección que conlleva la declaración del Parque Natural del Alto Najerilla no supone introducir modificaciones sustanciales respecto a las medidas aprobadas con motivo de la declaración de zona especial de conservación de la Red Natura 2000, "Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros", donde la totalidad del Parque Natural del Alto Najerilla, está integrado.

En el mismo sentido abunda la Asociación EA de La Rioja en su alegación contenida en el expediente, cuando afirma que "*el régimen de protección de las Zonas de Uso Restringido del Parque es menos restrictivo que el establecido como parte integrante de espacio natural europeo de la Red Natura 2000*".

Es necesario apuntar que la declaración de zona especial de conservación de la Red Natura 2000 "Sierras de Demanda, Urbión, Cebollera y Cameros" y el correspondiente Plan de gestión y ordenación de los recursos naturales, se formaliza mediante Decreto 9/2014, de 21 de febrero.

Siendo conocedores de las actitudes de rechazo que en algunos sectores ha tenido la tramitación de este anteproyecto, alguna de ellas expresadas en el trámite de audiencia, este Consejo en busca de la serenidad de análisis necesaria, estima que el contenido del anteproyecto no modifica la convivencia ni la compatibilidad de usos que se ha mantenido desde el año 2014.

Por otra parte, existe constancia, por obrar en el expediente, que ninguna de las alegaciones presentadas, incluidas las de total rechazo, conlleva modificación alguna del articulado que contiene el anteproyecto de declaración del Parque Natural del Alto Najerilla.

Finalmente, hay que recordar que el art. 45 de la Constitución Española incluye, entre los principios rectores de la política social y económica el derecho a disfrutar del medio ambiente y mandata a los poderes públicos a velar *"por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva".*

Y así se hace constar en el artículo 1 de la declaración del Parque Natural del Alto Najerilla, cuando especifica que el objeto de este anteproyecto es el de establecer las medidas necesarias para: "*asegurar la conservación y protección del medio natural, compatibilizar los usos y c) Mejorar la calidad de vida y el bienestar social de la población asentada en su territorio".*

En conclusión, este Consejo no encuentra en la presente normativa objeto de estudio ningún aspecto novedoso que pueda alterar o constituir alguna amenaza respecto al equilibrio de la ordenación vigente.

(…)

B) Sobre el articulado.

1. En el trámite del expediente ha habido un cambio de estilo en relación a la fórmula de género elegida, expresada fundamentalmente en el uso acumulativo del masculino y femenino, en la redacción del artículo 10, *"Del Director o Directora del Parque Natural del Alto Najerilla"*, donde en el primer borrador, en el correspondiente artículo 8, se expresaba con una fórmula neutra: *"De la dirección del Parque Natural*" y seguía en su contenido con una fórmula perifrástica: *"La persona que ostenta la dirección".*

Este Consejo, en varios dictámenes (D.22/22, D.32/22) viene advirtiendo respetuosamente, acerca del uso de fórmulas que no favorecen la legibilidad del texto, y que acerca de su inadecuación ya se ha manifestado en más de una ocasión el Consejo de Estado (DCE 129/2015).

Además, existe el inconveniente, como ocurre en este caso, que la fórmula no es empleada con carácter general en todo el texto. Ejemplo, entre otros, de ello lo encontramos en la redacción del artículo 6. 2 sobre la composición de la Junta Rectora del Parque donde se utiliza los términos: "*la persona titular" o "un representante*" e incluso en el mismo artículo 10.1 que respecto al antiguo artículo 8.1 ha incluido, como hemos dicho, el uso acumulativo de *Director y Directora*, pero que en el mismo párrafo se ha modificado *"será nombrado mediante resolución de la persona titular"* por "será nombrado mediante resolución *del titular*" que figura en el último borrador y no *del titular o de la titular.*

Conclusiones

Primera

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas.

-D.62/22: Anteproyecto de Decreto que regula las enseñanzas de Formación Profesional de Grado Básico y establece el currículo de dieciocho títulos profesionales básicos en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 4

Observaciones sobre la norma proyectada

(…)

E) Sobre el art. 12.5.

El artículo 12.5 ha sido incluido siguiendo una recomendación del Consejo Escolar de La Rioja y no tenemos nada que objetar al fondo de la propuesta. No obstante, la forma en la que está redactado el artículo plantea el interrogante de si el *aprovisionamiento* previsto de personal (recursos humanos) especialista se pretende hacer en todos los centros, públicos, privados y privados concertados. El ámbito de aplicación del Decreto comprende a todos los centros que impartan este tipo de enseñanzas (art. 2), pero la dotación de recursos humanos por parte de la Administración debería diferenciar en función de la titularidad de los centros. A salvo —eso sí— que se quiera dar un especial impulso a la atención al alumnado con necesidades educativas especiales.

Sea como fuere, se llama la atención del hecho de que no se ha realizado en la tramitación del expediente un estudio económico sobre este particular.

F) Sobre el art. 15.4.

Este precepto establece que el alumno repetidor deberá cursar los módulos no superados. Tras ello, añade: "*No obstante, se deberá garantizar la atención educativa al alumnado menor de 16 años*".

Este Consejo no acierta a comprender el contenido específico de esta atención educativa y, por ende, su limitación a los menores de 16 años. Ello supone restringir esta acción de apoyo a los estudiantes de 15 años, que es la edad ordinaria de acceso a los ciclos formativos de grado básico [Art. 41.1 a) de la LOE)], de manera que, en el momento de repetir curso, muchos de ellos tendrán ya 16 años.

Debe tenerse en cuenta, además, que los estudiantes pueden estar matriculados cuatro años y repetir cada curso una vez y, excepcionalmente, una segunda vez el segundo curso del ciclo (arts. 14.5 y 6), lo cual, obviamente, nos lleva a edades superiores a la prevista.

Conclusión

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada, la cual cuenta con la necesaria cobertura legal, tiene el adecuado rango normativo y, en su contenido, es ajustado a Derecho con las precisiones contenidas en este dictamen.

-D.63/22: Responsabilidad patrimonial 170/2021 formulado por I.G, solicitando ser indemnizada por los perjuicios que le ocasionó la limitación de su actividad por efecto de las medidas impuestas por el Gobierno Autonómico, en el contexto de la crisis provocada por el COVID-19, en dos concretos periodos temporales, la que cifra en 115.564,30 euros.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Misma doctrina D.57/22

-D.64/22: Revisión de oficio a instancia de dicho Ayuntamiento relativa a la Resolución de Alcaldía nº 2022/098, de 16 de mayo, de aprobación del modificado del proyecto de obras de red de distribución y pavimentación en Rivas de Tereso.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Antecedente de hecho 1
(…)

4. En abril de 2022, la dirección facultativa, la mercantil *BI*. que además era la redactora del proyecto inicial, elabora un proyecto de modificación de las referidas obras, por considerar que, durante la ejecución de las obras, los precios de los materiales han sufrido un incremento notable derivado de la situación mundial, de modo que ha

sido necesario ajustar el alcance de las obras siendo necesario, además, realizar una actualización de precios de las unidades de obra. Con la indicada modificación el precio del contrato se incrementaba hasta la cantidad de 87.721,37 euros, antes de impuestos y de 106.142,86 euros, una vez aplicado el IVA correspondiente.

Los antecedentes de la memoria del Proyecto modificado de, de abril de 2022, rezan: *"Durante la ejecución de las obras los precios de los materiales han sufrido un incremento notable, lo que ha obligado a ajustar el alcance de las obras"*.

5. El Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra en sesión de 16 de mayo de 2022, aprobó el citado modificado.

La Resolución de alcaldía de 16 de mayo de 2022 dice: *"durante la ejecución de las obras, los precios de los materiales han sufrido un incremento notable derivado también de la situación en que nos encontramos, de modo que ha habido que ajustar el alcance de las obras y ha sido necesario realizar una actualización de los precios de las unidades de obra"*.

6. Posteriormente, la Dirección General de Política Local, en fecha 11 de junio de 2022, emite un informe desfavorable, al Modificado aprobado en la sesión del 16 de mayo de 2022, indicando que la modificación de un contrato administrativo se debe referir al cambio del objeto del mismo, es decir, la prestación que desarrolla el contratista a favor de la entidad contratante, no al precio, pues ello supondría una alteración de las condiciones que afecta a dos elementos fundamentales definidos en la fase de preparación: el presupuesto y el valor estimado.

7. Por tal motivo, el Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra, en sesión de 4 de agosto de 2022, acordó el inicio de procedimiento para la revisión de oficio del acuerdo de fecha 16 de mayo de 2022, por el que se aprobaba el modificado del proyecto de obras de renovación de red de distribución y pavimento en Rivas de Tereso.

Fundamento de Derecho 4 y Conclusión

Sobre la procedencia de la revisión de oficio del acuerdo del Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra

(…)

Ya se adelanta, por tanto, que este Consejo considera que se ha prescindido totalmente del procedimiento establecido. No obstante, en cuanto al fondo, tenemos que descartar también que la crisis económica sirva para modificar el contrato, fuera de los supuestos previstos en la ley.

El contrato es ley entre las partes, y su cumplimiento no puede dejarse al arbitrio de una de las partes (art. 1.256 del Código civil). No obstante, excepcionalmente, se pueden reconocer distintos supuestos en los que el contrato administrativo puede verse alterado:

a) Como consecuencia de la prerrogativa del *ius variandi* de la Administración.
b) Como consecuencia del *factum principis* de la Administración.
c) En supuestos de fuerza mayor.
d) En supuestos de riesgo imprevisible.

El *ius variandi*, se refiere a los supuestos en los que la LCSP´17 prevé la modificación del contrato que no pueden suponer una alteración sustancial del mismo, ni afectar a sus elementos esenciales. El precio es un elemento esencial que se puede ver alterado como consecuencia de la modificación de otros elementos del contrato, pero no como objeto directo y único de la modificación. El *ius variandi* permite a la Administración modificar el objeto del contrato cuando éste, en los términos inicialmente pactados, no satisfacía las necesidades de aquélla y por lo tanto el interés público subyacente a toda contratación administrativa.

El *factum principis*, se refiere a supuestos en los que la Administración modifica la regulación de una materia, o actúa en un determinado sentido que lleva aparejada la necesidad de cambiar algún aspecto de la contratación vigente. No se busca la modificación del contrato, pero viene determinada indirectamente por el ejercicio de otra potestad administrativa en ese sector de actividad. Es una situación que no tiene nada que ver con el caso sometido a nuestra consideración.

Los supuestos de fuerza mayor, no pueden confundirse con el riesgo inherente a cualquier actividad económica. El artículo 1.105 del Código civil prevé que *"nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables"*. El Consejo de Estado ha señalado en reiteradas ocasiones que, son causas de fuerza mayor aquellas, legalmente tasadas, que constituyen acontecimientos realmente insólitos y extraordinarios por su magnitud. Se trata de hechos que están fuera del círculo de actuación del obligado; de hechos que exceden visiblemente los accidentes propios del curso normal de los acontecimientos y de la vida por la importancia de su manifestación; de hechos ajenos e independientes de quienes los alegan; de hechos, en fin, que, aun siendo previsibles, tienen el carácter de inevitables. Además, en materia contractual hay que considerar el principio de riesgo y ventura, por el cual pueden obtener una ganancia mayor o menor, o incluso perder cuando sus cálculos están mal hechos o no responden a las circunstancias sobrevenidas en la ejecución del contrato, pues la obligación del contratista es una obligación de resultado, no de actividad (vid. dictámenes del Consejo de Estado números 888/2008, 2.918/2004, 235/2011, 955/2011, 709/2019, 769/2020, y 221/2021, entre otros muchos). En cualquier caso, la mala situación económica no se considera como fuerza mayor por la jurisprudencia, que deja al *alea* normal del contrato el devenir del mismo según la coyuntura económica en la que se ejecute.

El riesgo imprevisible como derivación del principio de mantenimiento del equilibrio económico del contrato, tiene sustento en el artículo 127.2.2-b) del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (Decreto de 17/6/1955), que permite revisar las tarifas, cuando *"aun sin mediar modificaciones en el servicio, circunstancias sobrevenidas e imprevisibles determinaren, en cualquier sentido, la ruptura de la economía de la concesión"*. Sin embargo, no estamos en un contrato de

concesión de servicios, y tampoco se entiende que la teoría del riesgo imprevisible deba paliar todas las situaciones de crisis económica (vgr. STS de 30 de abril de 2001, rec.8602/1995), puesto que la actividad empresarial es por esencia imprevisible. Se debe limitar esta posibilidad a supuestos de situaciones económicas extraordinarias, anormales, imprevistas y profundas que afecten al contrato.

Pues bien, de los datos ofrecidos para la elaboración de este Dictamen no se puede deducir la concurrencia de ninguna de estas circunstancias. Por tanto, hay que descartar que pueda encajar en una modificación del contrato.

Si sólo se quiere modificar el precio del contrato debería irse a un expediente de revisión de precios. Sin embargo, ya hemos indicado que no se cumplen las exigencias legales que habilitan para acudir a esta figura.

Ni siquiera la regulación de la revisión de precios del Real Decreto Ley 3/2022 serviría para amparar el supuesto de hecho sometido a dictamen. Al menos, de los datos remitidos no se puede derivar la concurrencia de los requisitos previstos en dicha regulación de crisis, ni que los precios que han experimentado un importante incremento se correspondan con los que, expresamente, vienen referidos en el citado Real Decreto Ley.

En definitiva, parece obvio que, procede la revisión de oficio del acuerdo del Ayuntamiento de San Vicente de la Sonsierra, por el que se aprueba el modificado del proyecto de obras de red de distribución y pavimentación en Rivas de Tereso, por haberse adoptado el mismo prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido, tal y como establece el artículo 47.1.e) de la LPAC´15. Podría decirse que, en el expediente administrativo, se alude a la subida de los precios de los materiales, pero nada se concreta sobre a qué materiales se refiere, qué incremento afecta a los mismos, ni siquiera se alude a los artículos de la LCSP´17 o de otro texto legal en los que basa la pretendida modificación. No consta petición expresa del contratista, al que tampoco se le ha dado posibilidad de formular alegaciones. En definitiva, se ha prescindido total y absolutamente del procedimiento establecido para poder operar una modificación de las condiciones del contrato que afectan a un elemento esencial, cual es el precio. Además, como ya hemos manifestado, mientras que el Ayuntamiento consultante parece amparar la causa del modificado en el incremento de los precios de los materiales, lo cierto es que la consecuencia del modificado es una variación del contenido del contrato inicial, pues se reduce la superficie a pavimentar y se incrementa el número de contadores a instalar, consecuencias que nada tienen que ver, en principio, con un incremento del precio de los materiales.

CONCLUSIÓN

Única

Procede acordar la revisión de oficio de la Resolución de alcaldía 2022-98 de 16 de mayo, de aprobación del modificado del proyecto de obras de la red de distribución

y pavimentación en Rivas de Tereso, que por lo tanto deviene en nulo de pleno derecho, debiendo tramitarse, nuevo procedimiento, con arreglo al procedimiento legal actualmente vigente.

-D.65/22: Anteproyecto de Decreto por el que se regula el Servicio de Atención Integral a personas LGTBI en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 2

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma.

1. La **competencia de la CAR** para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la CAR.

Pues bien, como ya expusimos, de forma detallada. en nuestro D.4/22 referido a la Ley 2/2022, de 23 de febrero, de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derecho de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja, la CAR dispone de competencias suficientes para regular esta materia.

La CAR tiene competencia exclusiva en materia de asistencia y servicios sociales en virtud de lo dispuesto en los apartados 30, 31 y 32 del artículo 8 del EAR'99, y a ella hay que sumar diversas competencias sectoriales (educación, atención sanitaria, deportes, investigación…), que convergen y fundamentan asimismo su cobertura competencial para adoptar, en este ámbito, una política transversal e integral, a fin de lograr el objetivo de reconocer la identidad de género libremente determinada y actuar frente a la discriminación de estos colectivos.

El propio TC —recordemos— se ha referido al hecho de que "*La delimitación entre la materia política de género y otras materias puede resultar compleja dado el carácter transversal e intersectorial de la política de género que afecta a todos los órdenes de la vida*", de suerte que las medidas que puede adoptar a estos efectos una Comunidad Autónoma "*vienen respaldadas, con carácter general, por el título competencial correspondiente a la materia regulada*". En suma, "*El legislador autonómico —concluye el TC— puede dictar medidas relativas al título competencial de políticas de género en caso de que afecten a sectores sobre los que tenga competencia*" (STC 159/2016, FJ 2).

Por último, dado que el Decreto que nos ocupa tiene por objeto singular la regulación del servicio de atención integral a las personas LGTBI, debe citarse, en particular, la competencia que resulta de la potestad de auto-organización, reconocida en el art. 8.Uno.1 del EAR.

2. Además, el Gobierno autonómico goza de una clara **cobertura legal** para aprobar el Decreto que nos ocupa pues, según veíamos ya al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, a él se remite expresamente el art. 42.3 de Ley 2/2022, de 23 de febrero, de igualdad, reconocimiento a la identidad y expresión de género y derecho de las personas trans y sus familiares en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

> *"Artículo 42. Servicio de atención integral a personas LGTBI.*
>
> *1. La consejería competente en la materia ofrecerá un servicio de atención integral de información, atención y asesoramiento sexológico, psicológico, legal, social y administrativo con el fin de dar respuestas adecuadas a las necesidades de estas personas desde un enfoque interseccional de género y siguiendo el principio de transversalidad social.*
>
> *2. A los efectos de lo que establece el apartado anterior y con el objetivo de garantizar el acceso de la ciudadanía a este servicio, se procurará una atención permanente para la promoción de la defensa de sus derechos y de lucha contra la discriminación que pudieran padecer en el ámbito social, rural, cultural, laboral, sanitario y educativo, entre otros.*
>
> *3. Su estructura, composición y funcionamiento se establecerán reglamentariamente".*

De este modo, como hemos indicado en casos similares (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07, D.47/13 o D.89/18 entre otros), el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que, cuando la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley (en este caso, la citada Ley 2/2022), la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que la Ley autonómica le marque, resultará amparada por la misma.

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) LGI'03 preceptúa que *"corresponde al Consejo de Gobierno: (...) i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos"*, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria proyectada.

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del Anteproyecto de Decreto se han cumplido los requisitos formales y procedimentales establecidos por la normativa aplicable, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento de Derecho Tercero de este dictamen.

Tercera

El contenido del Anteproyecto de Decreto es ajustado a Derecho, con las precisiones contenidas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen.

-D.66/22: Anteproyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de acceso a las plazas públicas de la Red de alojamiento de mujeres en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz.

Fundamento de Derecho 4

Observaciones jurídicas sobre el contenido normativo del Anteproyecto

A) La Resolución de inicio del expediente del "*Anteproyecto de Decreto por el que se regula el procedimiento de acceso a las plazas públicas de la red de alojamiento de mujeres en la Comunidad Autónoma de La Rioja"*, sometido a estudio del presente dictamen, está fechado el 14 de julio de 2022. Unos meses antes, el 24 de noviembre de 2021, el Consejo de Gobierno de La Rioja aprobó el *proyecto de ley contra la violencia de género de La Rioja*, que una vez remitido al Parlamento de La Rioja, para su consideración, fue aprobado finalmente como *Ley 11/22, el 20 de septiembre de 2022, contra la violencia de género de La Rioja (LGVR).*

Teniendo en cuenta que las mujeres víctimas de violencia de género son una parte fundamental del objeto de este anteproyecto de Decreto, hubiera sido deseable haber tenido en cuenta el texto definitivo de la *Ley 11/22 de 20 de septiembre, (LVGR),* previamente a la consulta de este Consejo.

Por otra parte, de la lectura del expediente y del texto de la parte expositiva, no se encuentra referencia alguna a la existencia de una tramitación "paralela" del proyecto de ley, por ninguna de las instancias.

La importancia de esta omisión no es meramente formal. La Ley de violencia de género afecta directamente al proyecto de Decreto de alojamiento de mujeres. Un elemental principio de jerarquía normativa dicta que la tramitación simultánea de Ley y Decreto no puede hacerse de espaldas a la norma superior. Esa falta justificaría aconsejar la retroacción de todo el procedimiento de elaboración para considerar la norma legal en toda su extensión, evitar antinomias y adoptar las decisiones políticas y técnicas que correspondan dentro del marco legal vigente.

Este Consejo, una vez observada la relevancia jurídica de estas actuaciones, ha optado, no obstante, por calibrar previamente el impacto de la ley en el anteproyecto de Decreto, y después de un detenido análisis, concluir que, en esencia, su contenido es compatible con la Ley 11/22 de 20 de septiembre (LVGR) y, considerando la urgente necesidad de regulación del acceso a plazas de alojamiento de mujeres, algunas de ellas de emergencia, ha decidido asumir este dictamen y sugerir algunas modificaciones y adaptaciones para que pudieran incluirse antes de su aprobación.

Además de la citada compatibilidad general, el hecho de que ya exista una red de alojamiento de mujeres antes de la aprobación del Decreto, unido a que la norma declara como objeto principal la regulación de un procedimiento de acceso a dicha red, justifican que no se recomiende la retroacción del procedimiento.

Conclusiones

Primera

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno la materia objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto, es en general, conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen.

-D.67/22: Responsabilidad patrimonial 43/2021, a instancia de D. J.E.P. como consecuencia de la anulación de autorizaciones de plantación de viñedo y su subsiguiente arranque.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Fundamento de Derecho 3 y Conclusión

Sobre la existencia o no de responsabilidad patrimonial en el presente supuesto

1. Así las cosas, debemos de partir de que nos encontramos ante un procedimiento de reparto de nuevas plantaciones de viñedo, respecto del cual, son notas definidoras las siguientes:

-La plantación de nuevas superficies de viñedo está sujeta a una prohibición general, que solo puede ser exonerada, mediante la obtención de una autorización administrativa.

-Tratándose de autorizaciones para nuevas plantaciones de viñedo, las superficies que pueden ser autorizadas son necesariamente limitadas tal y como se desprende de los artículos 63 y 64 del Reglamento 1308/2013.

-Cuando la superficie total solicitada por todos los participantes en el procedimiento de autorización es superior a la superficie total autorizable, los Estados miembros pueden establecer un orden de prelación entre unos solicitantes y otros, mediante la fijación y ponderación de diferentes criterios de prioridad.

-Cuando los Estados miembros establecen esos criterios, solo pueden ser adjudicatarios de autorizaciones de nuevas plantaciones aquellos solicitantes que, por su grado de cumplimiento de los criterios de prioridad, tengan puntuación suficiente para ello, ya que los demás deben quedar excluidos.

-Esta exclusión es una consecuencia necesaria y automática del hecho de que la nueva superficie plantable sea limitada.

2. Por lo que afecta a España, el criterio de prioridad más relevante, cuando se produjo la solicitud de autorización por parte del Sr. E, era el de ser el solicitante joven nuevo viticultor. Así, tal criterio tenía atribuidos 10 puntos, de un total de 20. Además el Real Decreto 740/2015 describe esa figura de modo tal que el cumplimiento de los requisitos exigidos por el artículo 10.a (plantar vides por primera vez, no tener más de 40 años y ser jefe de una explotación agrícola), entraña también que el joven nuevo viticultor se halle en el supuesto de hecho propio de los demás criterios de prioridad (no tener plantaciones sin derecho a plantación, no haber vencido ninguna autorización, no tener plantaciones de viñedo abandonadas, o no haber incumplido compromisos a que estuvieran sujetas autorizaciones previas).

3. En el procedimiento de autorización de nuevas plantaciones de 2016, en el ámbito territorial de la Denominación de Origen Calificada Rioja (DOCR) fue declarada autorizable una superficie total de 645 Has, pero las peticiones realizadas por los interesados en el *Grupo 1 (joven nuevo viticultor)*, rebasaba ampliamente esa superficie máxima autorizable, por lo que el Ministerio de Agricultura informó que a cada uno de los solicitantes de ese Grupo 1, en aplicación de la regla de la prorrata establecida en el artículo 11 del mencionado Real Decreto 740/2015, no podrían concedérseles autorización sino para un 32,11465383% de la superficie admisible solicitada por cada uno de ellos. Es decir que, solamente, con las solicitudes realizadas entre los solicitantes de mayor puntuación, se agotaron las 645 Has autorizables, por lo que los interesados con menor puntuación no pudieron obtener autorización alguna, pues no había más superficie disponible.

4. Como quiera que la persona solicitante carecía de la condición de jefe de explotación, pues no era titular de una explotación agraria, material y efectiva, cuyo riesgo empresarial asumiera. Por ello mismo, carecía del requisito esencial que le hubiera permitido ser adjudicataria de la autorización para plantar viñedo que le fue otorgada en su momento.

5. Esta circunstancia fue desentrañada por la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente a través de una serie de indicios, pues, y aquí radica lo importante, el interesado creó artificialmente las condiciones para aparentar su condición de jefe de explotación, cuando no lo era. Esos indicios fueron los siguientes:

-El alta de la persona interesada, de 23 años de edad, en el Registro de Explotaciones Agrarias (REA) de la Consejería de Agricultura se produce justo en la misma fecha, 10 de marzo de 2016, de la presentación de la solicitud de autorización. La explotación surge con una importante superficie (105,20 Has). Totalmente improductiva, por ser toda ella barbecho tradicional.

-La superficie de la explotación fluctúa dependiendo de la obtención de la autorización y de la concreción de las Parcelas en las que realizar la plantación autorizada. Así, en la campaña 2017, se reduce a 12,63 Has, prácticamente coincidente con aquella para la que se obtuvo autorización de plantación de viñedo en 2016 (12,0317 Has, según Resolución de 7 de julio de 2016). En 2018, la persona interesada declara 14,04 Has.

-La persona solicitante no dispone de propiedades, según el Catastro. En el expediente de solicitud de nuevas plantaciones de 2016, sólo hay un contrato de arrendamiento, de fecha 10 de agosto de 2016, liquidado tributariamente el día inmediato siguiente, por una superficie de 12 Has que corresponden a las parcelas en las que comunicó iba a realizar la plantación de la superficie concedida en dicha campaña, parcelas que, desaparecen de la explotación en las campañas 2017 y 2018. En el referido contrato, el arrendador es B.E.S.L.

-Con fecha 11 de abril de 2018, la persona interesada solicita la modificación de la localización de la autorización de plantación, señalando un buen número de Parcelas de Alfaro y Pradejón (La Rioja) cuya disponibilidad justifica con cuatro contratos de arrendamiento, fechados todos ellos el 20 de agosto de 2016, pero liquidados tributariamente el 4 de agosto de 2017, casi un año después.

-Los cuatro contratos fueron celebrados, por la persona solicitante, a precios notablemente inferiores a los de mercado y plazo de cinco años, con la misma sociedad B.E.S.L. o personas de su entorno familiar más próximo, padres y tíos, todos con viñedos inscritos en 2016.

-Las parcelas en las que solicita plantar están situadas próximas a otras Parcelas de viñedo cuyos titulares son los citados miembros del entorno familiar de la persona solicitante.

-La persona interesada sólo tiene inscrito, en fecha 11 de agosto de 2017, en el Registro Oficial de Maquinaria Agrícola, un pulverizador hidroneumático que, anteriormente, figuraba en la explotación de B.E.S.L.

-La explotación carece de cuaderno de explotación (CUEX) y no consta que tenga seguros agrarios contratados. La persona titular de dicha explotación no posee el carnet de aplicador de productos fitosanitarios.

-La persona interesada no acredita alta censal en la AEAT ni alta en Seguridad Social que le permita desarrollar actividad económica por cuenta propia.

-Aporta una sola factura de gastos y ninguna de ingresos. No ha llegado a acreditar ningún ingreso agrario en la explotación declarada en 2016.

-En general, toda la documentación presentada por la persona interesada para acreditar la actividad agraria es de fecha posterior a la solicitud de nuevas plantaciones de 2016 y, además, le ha sido facilitada por su entorno familiar.

6. Cada una de estas circunstancias, aisladamente considerada, tal vez pudiera encontrar una justificación razonable, pero, la concurrencia cumulativa de todas ellas en un mismo supuesto de hecho sólo puede obedecer (sin explicación alternativa lógica posible) al propósito de aparentar ficticia o artificialmente, la existencia de las condiciones (titularidad de una explotación agrícola) que permitieran la obtención de una autorización para plantar grandes superficies de viñedo por la persona solicitante; cuando ésta, en la realidad carece de los requisitos esenciales para ello, pues no es titular de una, verdadera y efectiva, explotación agrícola; propósito al que , se añadiría el de que esas autorizaciones acaben siendo disfrutadas, material y efectivamente, por quienes, siendo titulares de explotaciones agrícolas, no habrían podido ser adjudicatarios de esas autorizaciones, por no cumplir los requisitos y criterios de prioridad establecidos en el nuevo régimen normativo a cuyo amparo aquellas se adjudicaron.

Este efecto es obvio que debe evitarse, pues, conforme al art. 6.4 del Código Civil, "*los actos realizados al amparo del texto de una norma, y que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, se considerarán realizados en fraude de Ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir".*

7. Todo lo anteriormente indicado, fue confirmado por la Sentencia del TSJ de La Rioja, ya mencionada, que desestimó el recurso interpuesto por el Sr. E. contra el acuerdo que revisaba de oficio y por lo tanto dejaba sin efecto alguno, las autorizaciones de plantación que le habían sido concedidas.

Por lo tanto, la cuestión nuclear en el supuesto sometido a nuestra consideración, radica en el análisis de la relación de causalidad entre el daño que se dice sufrido, y la actuación de la Administración. En función de la conclusión a la que lleguemos, la misma

afectará igualmente a la antijuridicidad de ese daño, es decir, si el reclamante estaba o no obligado a soportar ese daño.

8. En atención a la influencia que la conducta de la víctima haya tenido en la producción del daño, pueden distinguirse tres supuestos:

-Que la falta cometida por la víctima sea la causa exclusiva de la culpabilidad, en cuyo caso la Administración quedará exonerada de responsabilidad.

-Que la falta de la víctima no tenga incidencia causal en la producción del daño, en cuyo caso la única responsable será la Administración.

-Que la falta cometida por la víctima haya coadyuvado en la producción del daño, en cuyo caso la responsabilidad será proporcional, reduciéndose la indemnización en la medida en que haya tenido influencia la conducta culposa.

La cuestión se traduce, por lo tanto, en verificar la trascendencia de la conducta de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y la consiguiente obligación de soportarlas en todo o en parte.

9. Y para resolver dicha cuestión resulta de ayuda el contenido de la Sentencia del TSJ de La Rioja de 20 de octubre de 2020, en la que entre otras afirmaciones se indica:

> *"Y ha de señalarse que es el propio demandante e que en el formulario de solicitud de derechos afirmó ostentar la disponibilidad de diversas fincas por arrendamiento. Véase a estos efectos lo indicado por el hoy actor en el anexo de su solicitud de derechos suscrita el 10 de marzo de 2016, donde el apartado de tenencia está cumplimentado con el concepto arrendamiento. Sin embargo, tales contratos no fueron suscritos hasta meses después, en concreto, el 20 de agosto de 2016.*
>
> *Y la normativa, al contrario de lo que afirma la parte demandante, si exigía la tenencia de las fincas agrarias….*
>
> *…y es el propio demandante quien ha incumplido la legislación vigente, y conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, la confianza legítima no se gana con un solo acto administrativo como el que se pretende anular. El principio de confianza legítima supone un mandato dirigido a la Administración, en el seno de las relaciones administrativas, que supone que la autoridad pública no pueda adoptar, medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. Y, por otro lado, no puede invocarse la confianza legítima para mantener situaciones contrarias al ordenamiento jurídico (STS nº 411/2018)".*

10. Así pues, resulta inatendible la postura del reclamante que considera que actuó de buena fe en cuanto al cumplimiento de los requisitos del procedimiento de reparto de nuevas plantaciones del año 2016, cumpliendo las indicaciones facilitadas por los funcionarios de la Consejería y que la causa de la anulación de sus autorizaciones lo fue el hecho de no estar preparada la Administración actuante para tramitar, asesorar y facilitar recomendaciones a los interesados en las nuevas plantaciones. Y ello por cuanto la realidad es que la causa de que el reclamante haya podido incurrir en algún tipo de gasto, sólo se debe a su propia actuación, como se desprende de la propia

Sentencia, y de hacer figurar artificialmente, que reunía los requisitos para poder ser considerado como joven nuevo viticultor y jefe de explotación. Esa conducta del hoy reclamante rompe la relación de causalidad entre el daño que se reclama y la actuación administrativa, con lo que además de la falta de relación de causalidad, carece del requisito de la antijuridicidad, razones por las que la reclamación debe ser desestimada. Con su actuación, el Sr. E. interfirió las condiciones de un procedimiento de libre concurrencia, afectando a otras personas que no podían ser consideradas como englobadas en el Grupo 1.

Ello nos evita de entrar a considerar partida a partida los gastos reclamados, y otras cuestiones como por ejemplo la fecha efectiva en que se hincaron las cepas, antes o después de la notificación del inicio del expediente de revisión de oficio, si de la reclamación debieran descontarse los beneficios obtenidos por la explotación de la viña hasta la fecha de su arranque, pues el Sr. E. obtuvo como medida cautelar la suspensión de la obligación de arranque.

CONCLUSIÓN

Única

Procede desestimar la reclamación planteada por el interesado por los motivos expuestos en el presente dictamen.

-D.69/22: Anteproyecto de Decreto por el que se regula el proceso de estatutarización voluntaria del personal laboral fijo de la Fundación Pública Sanitaria "Hospital de Calahorra", Entidad dependiente del Servicio Riojano de Salud.

Ponente Dª Ana Reboiro Martínez-Zaporta.

Fundamento de Derecho 4

II. Observaciones de carácter jurídico o sustantivo
(…)

1. Sobre el artículo 4 *"Régimen jurídico aplicable a quienes adquieran las condiciones de personal estatutario"*. **Artículo 4, primer párrafo**: En su primer párrafo, se señala *"Al personal estatutarizado le será de aplicación el régimen establecido para su correspondiente categoría profesional estatutaria, sin perjuicio de las previsiones establecidas en el presente artículo y de los acuerdos que puedan alcanzarse mediante la negociación colectiva de conformidad con la legislación laboral de aplicación"*.

La mención a la legislación laboral en este precepto fue objeto de una concreta observación por la parte de la DG de Función Pública, en su informe de 11 de octubre de 2022, que compartimos plenamente, pues efectivamente no resulta pertinente señalar la legislación laboral como marco de acuerdo al cual debe desarrollarse la negociación colectiva en el ámbito del personal que se integre en el régimen estatutario,

habida cuenta de que la legislación laboral no resulta de aplicación en las relaciones del Gobierno de La Rioja con su personal estatutario, al que pertenecerán los trabajadores que opten por su integración en el régimen estatutario.

Pues bien, pese a que la Consejería actuante acogió la antedicha observación, según se indica expresamente en el informe de su SGT de 14 de octubre y en la Memoria Final de 27 de octubre de 2022, a lo cierto es que no modificó el citado primer párrafo del artículo 4, en el sentido de suprimir la mención a la legislación laboral, el cual permaneció inalterado en las siguientes versiones del texto.

En consecuencia, procede suprimir en tal artículo 4 *"de conformidad con la legislación laboral de aplicación"*.

(…)

2. Sobre la **Disposición Transitoria Única**: La misma viene a admitir el posible acceso directo al régimen estatutario, a través de la participación en procesos selectivos de personal laboral fijo, de aquellos aspirantes que lo superen y así lo interesen.

Pues bien, tal posibilidad no aparece contemplada en la Disposición Transitoria Primera de la Ley 1/2022, cuyo tenor evidencia con claridad que la integración voluntaria en el régimen estatutario, cuya regulación habrá de realizarse por Decreto, exclusivamente puede ofrecerse al personal laboral fijo que prestaba servicios en la Fundación Hospital Calahorra al tiempo de su transformación, por efecto de la propia Ley 1/2022, en Fundación Pública Sanitaria.

Tampoco se ajusta a las previsiones de la Disposición Adicional Quinta de la Ley 55/2003, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, la que, como hemos señalado al analizar la competencia de la CAR, constituye normativa básica dictada por el Estado al amparo de los previsto en el art. 149.1.18ª CE, y no contempla el posible acceso directo al régimen estatutario que, en principio, permite el Decreto en la Disposición Transitoria Única comentada.

La falta de cobertura legal de tal previsión ya nos obligaría, en si misma, a pronunciarnos en contra de su inclusión en el Decreto.

Pero, en el presente caso, existe una razón adicional por la que hemos de instar a la Consejería actuante a suprimirla, como lo que es tal previsión infringe de forma clara diversos preceptos de la repetida Ley 55/2003, de entre los cuales destacamos los artículo 12, 13, 14 y 15, de su Capítulo III, sobre Planificación y Ordenación del Personal; el artículo 20, dentro del Capítulo IV, sobre Adquisición y Pérdida de la condición de Personal Estatutario Fijo; y los artículos 29,2, 30 y 31, del Capítulo VI, sobre Provisión de Plazas, Selección y Promoción interna.

Conclusiones

Primera

En la elaboración del Anteproyecto objeto de consulta, se han observado adecuadamente los trámites previstos legalmente, sin perjuicio de resultar imprescindible completar el expediente en el sentido expuesto en el Fundamento Jurídico II, apartado G.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular mediante Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno la materia objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen, si bien habrá de modificarse la redacción de la Disposición Transitoria Única, en el sentido de suprimir la previsión del posible acceso directo al régimen estatutario, a través de la participación en procesos selectivos de personal laboral fijo, de aquellos aspirantes que lo superen y así lo interesen, que actualmente contempla tal Disposición.

Tercera

El Anteproyecto es, en general, conforme con el ordenamiento jurídico, salvo en lo expuesto al respecto de la Disposición Transitoria Única, que habrá de revisarse en el sentido indicado y sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen.

-**D.70/22: Anteproyecto de Decreto de potencial vitícola de La Rioja.**

Ponente Dª Amelia Pascual Medrano.

Fundamento de Derecho 2

Competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar la norma proyectada, cobertura legal y rango de la misma

1. La **competencia de la CAR** para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la CAR.

Pues bien, como ya expusimos, de forma detallada en nuestro D. 6/17, referido al Decreto 4/2017, de 3 de febrero, por el que se regula la adaptación del control del Potencial Vitícola de La Rioja, que la norma proyectada pretende derogar y sustituir, la CAR dispone de competencias suficientes para regular las diferentes materias objeto de la norma proyectada.

Y es que, efectivamente, la CAR ostenta, conforme al art. 8.1.19 EAR ´99, la competencia "*exclusiva*" en materia de "*agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía*".

Cuestión distinta, claro está, son los límites y condicionantes a que está sujeto ese título competencial, que, en rigor, vienen a determinar su propio ámbito material. Repárese así, en línea de principio, que el propio texto estatutario dispone que la competencia autonómica debe ejercerse "*de acuerdo con la ordenación general de la economía*" y, por tanto, con respeto a las normas dictadas por el Estado al amparo de sus títulos competenciales propios, singularmente, el derivado del art. 149.1.13 CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las "*bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica*".

De otra parte, además, el ámbito material que nos ocupa viene siendo objeto de una extensa regulación a nivel europeo, de la que da cumplida cuenta la parte expositiva del Decreto, que condiciona sobremanera el espacio competencial estatal y autonómico.

Cabe recordar así que, en el marco de una política comunitaria tendente progresivamente a la liberalización del viñedo, los tradicionales derechos de plantación han sido sustituidos, desde 2016, por un sistema de autorizaciones no trasferibles. Ello motivó la inmediata aprobación —cabe decir que preventiva— de la Ley 4/2015, de 23 de marzo, de defensa de la calidad de la viña y el vino de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a fin de ceñir exclusivamente las eventuales plantaciones de viñedo en La Rioja a las destinadas a integrarse en la Denominación de Origen Protegida o la Indicación Geográfica Protegida. No obstante, esta Ley suscitó la advertencia, estatal y de la Comisión Europea, de una eventual vulneración de la normativa de la UE, que quedó resuelta mediante su derogación y sustitución por la vigente Ley 1/2017, de 3 de enero, del control del potencial vitícola en la Comunidad Autónoma de La Rioja. Esta, en esencia, articula los mecanismos de control del potencial vitícola y endurece la sanción para los supuestos, que concreta y amplia, de plantaciones de viñedo sin autorización.

En suma, tal y como este Consejo viene reiterando (cfr. DD. 41/16 o 6/17), el margen que la normativa comunitaria y estatal básica, dejan a la regulación autonómica en la materia que constituye objeto del Anteproyecto que nos ocupa es, más bien, escaso.

La propia Resolución de inicio se refiere a ello expresamente. Así, a la vista de la regulación completa del proceso de nuevas plantaciones, derivada de la normativa europea y estatal, ciñe el espacio autonómico a la regulación de la justificación de los criterios de admisibilidad, capacidad y competencia adecuados. Y, en materia de replantaciones y arranques, a la determinación de algunas cuestiones procedimentales y, en particular, a la fijación de plazos.

Con todo, la elaboración de un nuevo Decreto y no la mera modificación del ahora existente, queda justificado en el expediente por la experiencia acumulada en la aplicación del vigente Decreto 4/2017, que aconseja proceder a realizar algunas

modificaciones en el mismo, así como por la necesidad de su adaptación a la normativa básica estatal (RD 1338/2018, de 29 de octubre, por el que se regula el potencial de producción vitícola, reformado, recientemente, por los RRDD 111/2022, de 8 de febrero y 664/2022, de 1 de agosto, que, a su vez, son trasuntos de modificaciones de la normativa europea).

2. El Gobierno autonómico goza de una clara **cobertura legal** para aprobar el Decreto que nos ocupa pues, según veíamos ya al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo, la disposición proyectada trae causa de la normativa comunitaria europea, que le sirve de marco, y de la Ley 1/2017, de 3 de enero, de Control del potencial vitícola en la CAR.

3. En lo atinente al **rango normativo formal** de la disposición proyectada, el art. 23.i) LGI'03 preceptúa que *"corresponde al Consejo de Gobierno: (...) i) aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos"*, por lo que el rango de la disposición examinada es exactamente el querido por la Ley ya que, tratándose obviamente de un reglamento, se presenta en forma de Decreto.

Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria proyectada.

Conclusiones

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para aprobar la norma proyectada.

Segunda

Se han observado adecuadamente todos los trámites integrantes del procedimiento de elaboración de la disposición general, si bien se advierte que debe completarse con un estudio de simplificación administrativa (véase el apartado 3, del Fundamento Jurídico tercero)

Tercera

El contenido del Anteproyecto de Decreto es ajustado a Derecho, con las precisiones contenidas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen. En particular, debe corregirse el error observado en los arts. 5.2, 6.3 y 7.5.

-D.71/22: Anteproyecto de Ley por el que se aprueba el Plan Regional de Carreteras 2022-2030.

Ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz.

Fundamento de Derecho 5

1. Observaciones generales al texto del Anteproyecto

A) El título del anteproyecto de ley, sometido a estudio, por el que aprueba el Plan Regional de Carreteras, viene definido por el plazo de vigencia 2022-2030.

Tal como recoge la exposición de motivos, el último plan de carreteras aprobado por Ley 8/2000, de 28 de diciembre, tenía una duración prevista de diez años (2001-2010), fue prorrogado hasta el año 2011 por la ley 9/2004, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2005.

Con posterioridad, el artículo 2 de la ley 4/2010, de 30 de abril por la que se revisa o actualiza el Plan de Carreteras de La Rioja, amplió su vigencia hasta el año 2021, que llegado a esa fecha, el artículo 5 de la ley 7/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022, vuelve a prorrogar la vigencia del plan aprobado por la Ley 8/2000 hasta que entre vigor el nuevo plan.

Por otra parte, el nuevo plan, sometido a nuestro dictamen, que lleva el plazo de inicio de vigencia de 2022, muy probablemente no podrá aprobarse en el presente año 2022 y en consecuencia deberá ampliarse de nuevo el plazo de vigencia de la Ley 8/2000, antes de que finalice el año 2022. Nada nuevo, pero sí, que pueda presentarse como inconveniente el que figure en el título de la norma como plazo inicial un período al que no se ajusta.

Asimismo, las continuas prórrogas a las que ha sido sometido el Plan anterior aconsejarían adoptar alguna fórmula diferente que las evitara, caso de superarse el plazo de vigencia.

B) El objeto de la ley es aprobar un Plan por un importe determinado de 225.724.520,89 euros, y con una programación de ejecución ligada a ese importe, contenida en los Anexos.

Lo cierto es que dicho importe además de haber sido calculado utilizando precios del año 2021, -como ya hemos indicado con anterioridad-, va a estar sometido a un período de tensión de precios y de materias primas, que por breve que sea, impactara en el desarrollo del Plan sometido a aprobación y sus anexos correspondientes deberán someterse a una programación distinta de la establecida, con previsibles desplazamientos de los plazos de ejecución. En cualquier caso, estas previsiones se deberán someter a la concreción anual de las respectivas Leyes de Presupuestos.

Conclusiones

Primera

Se han observado adecuadamente los trámites legales para la elaboración de un Anteproyecto de Ley.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencias para regular, mediante Ley, las materias objeto del Anteproyecto sometido a nuestro dictamen.

Tercera

El Anteproyecto es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas.

-D.72/22: Responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria formulada por Dª M.B.P. como consecuencia de un daño desproporcionado derivado de una intervención quirúrgica de exéresis de nódulo en introito vaginal; y que valora en 149.525,85 euros.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Antecedente de hecho 4

(…) el informe de la Inspección Médica de fecha 4 de Julio de 2022, en el que figuran las siguientes CONCLUSIONES:

1. Dª M.B.P. fue intervenida por profesionales del Servicio de Ginecología del Hospital San Pedro de Logroño, por diagnóstico de una patología benigna, nódulo doloroso en introito vaginal, que le producía sintomatología.

2. Como complicación de la exéresis de dicha lesión la paciente presentó una fístula recto vaginal. Dicha lesión se describe en la literatura médica consultada como complicación de la cirugía ginecológica.

3. Posteriormente, en el contexto del proceso asistencial encaminado a reparar la fístula recto vaginal que Dª M.B.P. presentaba, precisó someterse a diversos procedimientos médico-quirúrgicos a cargo de los Servicios de Cirugía del Hospital San Pedro y del Servicio de Cirugía General y Digestivo del Hospital Marqués de Valdecilla.

4. El proceso asistencial se inició el día 12-03-2018, fecha en la que fue intervenida para exéresis de nódulo que presentaba en introito vaginal y fue dada de alta el día 14-10-2020.

(…)

Fundamentos de Derecho 4, 5 y Conclusiones

Cuarto

Sobre el consentimiento informado

En el informe pericial aportado con el escrito de reclamación, se hace alusión a otra cuestión, que tiene su trascendencia pues puede suponer igualmente un funcionamiento anormal de la administración sanitaria y es la de la insuficiencia del documento de consentimiento informado, el cual obra al folio 29 del expediente y que es el documento adjunto número 4 a la reclamación. De la lectura de este se desprende efectivamente una excesiva generalidad, pues lo único que se hace constar al respecto es lo siguiente:

> *"Ha sido informado del procedimiento de Cirugía Sin Ingreso, bajo anestesia general o locoregional y podrá volver a casa con su acompañante, si procede, el mismo día de la intervención.*
>
> *Le han explicado detalladamente los riesgos más habituales conocidos y los métodos alternativos existentes. En caso de complicación durante la cirugía, el médico actuará en consecuencia, y si lo creyera conveniente tramitará el ingreso en el Hospital".*

Eso es todo lo que se dice a propósito de la intervención. Hemos dicho, en otros dictámenes, que no hay inconveniente en que la información al paciente se traslade de manera verbal, lo que plantearía un problema de prueba acerca del contenido de la información trasladada. Pero también hemos manifestado, que en el caso de intervenciones quirúrgicas es no solo conveniente sino necesario que el consentimiento conste por escrito, y así conocer si la decisión de someterse a la intervención quirúrgica fue adoptada conociendo todos los riesgos de la misma, así como otras posibilidades alternativas de tratamiento.

También hemos indicado que el consentimiento informado no actúa como título que justifique cualquier daño, sino tan solo aquellos daños que no resulten extraños o ajenos al acto clínico realizado. Así, aquellos daños absolutamente desproporcionados y extraños al tipo de intervención llevada a cabo sobre el paciente no deben ser soportados jurídicamente por éste, y ello, pese a que haya sido informado y haya autorizado los mismos. Esta exigencia constituye un deber adicional para la Administración sanitaria, pues su ausencia e incluso su insuficiencia, determina un incumplimiento en la prestación de la asistencia sanitaria y, por lo tanto, la obligación de indemnizar los daños sufridos, incluso aunque la asistencia haya sido prestada de acuerdo con la *lex artis*.

El derecho de todo paciente a ser informado sobre su estado de salud y, particularmente, a precisar su consentimiento con carácter previo a actuaciones sanitarias sobre su persona, con el alcance previsto en la normativa, es una manifestación del derecho a la protección de la salud recogido en el artículo 43 de nuestra Constitución, y está ligado al derecho de toda persona al respeto a su dignidad y libertad individual, así como a su intimidad.

Inicialmente recogido en nuestro ordenamiento jurídico por el artículo 10 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, que, derogado, ha sido reemplazado

por las disposiciones a él referentes, contenidas, a nivel estatal y con carácter básico, por la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, de Autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y con sujeción a las disposiciones de la mencionada Ley 41/2002, se encuentra regulado por lo a tal efecto recogido en la Ley autonómica 2/2002, de 17 de abril, de Salud.

La mencionada Ley 41/2002 establece, en su art. 3, que el consentimiento informado consiste en "*la conformidad libre, voluntaria y consciente de un paciente, manifestada en el pleno uso de sus facultades después de recibir la información adecuada, para que tenga lugar una actuación que afecta a su salud*".

A su vez, en su art. 4, establece, como derecho de los pacientes, "*conocer, con motivo de cualquier actuación en el ámbito de su salud, toda la información disponible sobre la misma, salvando los supuestos exceptuados por la Ley*"; y añade: i) que "*la información, que como regla general se proporcionará verbalmente dejando constancia en la historia clínica, comprende, como mínimo, la finalidad y la naturaleza de cada intervención, sus riesgos y sus consecuencias*; y ii) que "*la información clínica forma parte de todas las actuaciones asistenciales, será verdadera, se comunicará al paciente de forma comprensible y adecuada a sus necesidades y le ayudará a tomar decisiones de acuerdo con su propia y libre voluntad*".

Por su parte, su art. 8 dispone que: "*toda actuación en el ámbito de la salud de un paciente necesita el consentimiento libre y voluntario del afectado, una vez que, recibida la información prevista en el artículo 4, haya valorado las opciones propias del caso*"; y añade que: "*el consentimiento será verbal por regla general. Sin embargo, se prestará por escrito en los casos siguientes: intervención quirúrgica, procedimientos diagnósticos y terapéuticos invasores y, en general, aplicación de procedimientos que suponen riesgos o inconvenientes de notoria y previsible repercusión negativa sobre la salud del paciente*".

En términos similares, y sin aportar ninguna otra exigencia al concepto y requisitos recogidos del consentimiento informado, se pronuncian los arts. 6 y 11 de la precitada Ley autonómica 2/2002.

Sobre tales aspectos, en relación con la responsabilidad patrimonial sanitaria, nos hemos pronunciado en el dictamen D.5/09, indicando que:

> "*La responsabilidad no surge sin más por la existencia de un daño, sino del incumplimiento de una obligación o deber jurídico preexistente a cargo de la Administración, que es el de prestar la concreta asistencia sanitaria que el caso demande. Es esta premisa la que permite decir que la obligación a cargo de los servicios públicos de salud es de medios y no de resultado, de modo que, si los medios se han puesto, ajustándose la actuación facultativa a los criterios de la* lex artis ad hoc*, la Administración ha cumplido con ese deber y, en consecuencia, no cabe hacerla responder del posible daño causado, pues no cabe reconocer un título de imputación del mismo. Los parámetros bajo los que se han de enjuiciar los criterios de imputación del daño a la Administración Sanitaria son el de la* lex artis ad hoc *y el de la existencia del consentimiento informado, distinguiendo si el daño es imputable a la actuación de los servicios sanitarios, por existir un funcionamiento anormal que contraviene los postulados de la* lex artis ad hoc *o por privar al*

paciente de su derecho de información o si, por el contrario, el resultado dañoso no puede hacerse recaer sobre la Administración, al ser el particular conocedor de los posibles riesgos, prestando sin embargo, voluntariamente, su consentimiento".

En definitiva, la responsabilidad patrimonial de la Administración, en esta concreta materia sanitaria, se puede originar tanto por las actuaciones terapeúticas que se practiquen, como por el incumplimiento de los derechos que asisten a los usuarios de las prestaciones sanitarias, uno de los cuales –y no precisamente de escasa relevancia- es el de prestar su consentimiento previa la adecuada información.

Con independencia de lo anterior, hemos de resaltar un dato de cierta trascendencia y es que en el expediente administrativo que nos ha sido remitido, no consta, informe alguno del facultativo que firmó junto con la reclamante el consentimiento informado para la intervención quirúrgica de exéresis de nódulo en introito vaginal, por lo que ni siquiera se ha podido acreditar qué concreta información se le facilitó a la paciente, y por lo tanto, si se le informó sobre ese riesgo típico que viene representado por la fistula recto vaginal.

Así las cosas, no podemos concluir que haya existido en el presente supuesto una actuación del servicio público de salud a adecuada a las reglas de la *lex artis*, por lo que la reclamación debe ser estimada. Bien entendido que esa actuación inadecuada a la *lex artis*, no va referida a la atención médica en sentido estricto, sino que va referida a la actuación deficiente en materia de consentimiento informado.

Quinto

Sobre la cuantía de la indemnización

La reclamante solicita una indemnización por importe de 149.525,85 euros (…)

La Administración no ha llevado a cabo prueba alguna tendente a rebatir la corrección o no, ni de los diferentes aspectos en los que se divide la reclamación, ni las cuantías correspondientes a cada uno de ellos. Por tal motivo debemos partir de los conceptos reclamados, aunque es conveniente realizar una serie de precisiones. Así, por lo que respecta a los días de estabilización lesional, no consideramos conveniente esperar a la fecha de la Resolución del Instituto Nacional de la Seguridad Social, sino a la del alta médica que se produjo el 14 de octubre de 2020, por lo que del cómputo de días reclamados deben reducirse 47 días.

Por otra parte, algunos de los conceptos objeto de reclamación tienen un elevado margen de subjetividad. En otro se acude a esperanzas medidas de vida, lo que determina la dificultad de establecer criterios objetivos de valoración. Si a ello le unimos que la causa de la estimación de la reclamación obedece al hecho de los defectos del consentimiento informado, y, por lo tanto, el daño a indemnizar no vendría representado por los concretos daños físicos sufridos por la reclamante, sino ese daño moral, derivado del hecho de no haber contado con toda la información precisa en el momento de firmar al someterse a la intervención quirúrgica, ello nos lleva a tener que moderar la indemnización solicitada

Así las cosas, atendiendo al hecho de la edad de la reclamante, que con la información completa pudo haber rechazado una operación que, a la postre, tiene derivaciones en actos ordinarios de su vida diaria, que ha visto seriamente afectados actos íntimos de su vida, que existe riesgo de sufrir algún tipo de infección como consecuencia del trasvase de heces aunque sea en supuestos de descomposición, unido al hecho de haber tenido que sufrir cinco nuevas intervenciones quirúrgicas, nos lleva a considerar que debe fijarse una indemnización a favor de la declarante por importe de 50.000 euros.

CONCLUSIONES

Primera

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser estimada por los motivos contenidos en el presente dictamen.

Segunda

La indemnización a percibir, debe quedar fijada en la cantidad de 50.000 euros.

-D.74/22: Responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria por fallecimiento de D. P.A.C, formulada por sus familiares como consecuencia de una negligencia médica tras la intervención de una estenosis de canal; y que valoran en 118.926,16 euros.

Ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios.

Fundamento de Derecho 3 y Conclusión

Sobre la existencia o no de responsabilidad patrimonial en el presente caso

1. Los reclamantes entienden que existente una responsabilidad patrimonial imputable a la Administración sanitaria, al considerar que el Sr. A.C. falleció como consecuencia de un shock séptico producido por un dedo de guante de látex que, según afirman, habría quedado abandonado bajo la piel del paciente. Esa es la actuación en la que los interesados concretan el defectuoso actuar del Servicio Riojano de Salud y a la que atribuyen causalmente el resultado dañoso producido.

2. Siendo ese el planteamiento de los reclamantes, lo cierto es que los elementos de prueba que se han incorporado al expediente no permiten tener por cierto -y mucho menos de manera indubitada y fehaciente- ninguno de los dos extremos: i) que fueran empleados del SERIS quienes dejaran abandonado ese dedo de guante en el organismo del paciente; y, ii) que fuera ese elemento el que provocara la muerte del Sr. A.

3. Como se ha expuesto en los antecedentes de hecho, el Sr. A. era una persona de avanzada edad (tenía 83 años el 15-6-2020 y cumplió los 84 el 5-9-2020), que, además, presentaba diversas severas patologías previas (hipertensión arterial, obesidad y diabetes mellitus tipo B), y que había sido ya operado en cadera y rodilla, donde se le habían implantado prótesis.

4. El 15-6-2020 fue sometido a una laminectomía L3-L5, operación que resultaba indicada para la estenosis de canal lumbar que padecía -ese hecho no es controvertido- pero que, en las condiciones de edad y salud del paciente, implicaba un alto riesgo. Una de las "*complicaciones de la intervención quirúrgica*" de las que fue expresamente informado el hijo del paciente, que suscribió el documento de consentimiento informado el 12-6-2020 (folios 154 y 155 del expediente recibido), es, precisamente la de "*infección*" y así consta reflejado en dicho documento.

(…)

10. Sin que existan datos relativos al modo en que evolucionó el paciente entre el 2-9-2020 y el 9-9-2020, el 9-9-2020, el paciente ingresó nuevamente en el HSP con diagnóstico de shock séptico, infección respiratoria aguda, neumonía bilateral de origen broncoaspirativo, fracaso renal agudo, colecistitis aguda y espondilodiscitis, falleciendo al día siguiente.

Como refiere la Inspección Médica, la "*disnea, dolor abdominal y disminución del nivel de conciencia, relacionado con posible broncoaspiración*" que presentaba el paciente son síntomas que no tienen "*nada que ver con la herida quirúrgica de la que no se hace ninguna mención en este último ingreso*".

11. Este Consejo Consultivo lamenta sinceramente el desgraciado fallecimiento del paciente, pero la prueba aportada al expediente -expuesto sea esto sin perjuicio de la que pueda practicarse o incorporarse a otras instancias- no permite tener por probado ni que fueran los empleados del SERIS quienes dejaran introducido un dedo de guante de látex bajo la piel del Sr. A.; ni, aunque esto se diera por cierto, que fuera este elemento el que provocara su fallecimiento, que más bien parece haberse producido porque, por su elevada edad y deteriorado estado previo de salud, y a pesar de los constantes cuidados y atenciones dispensados por el personal del SERIS, no pudo superar las complicaciones derivadas de la arriesgada operación quirúrgica a que hubo de ser sometido a consecuencia de su estenosis de canal lumbar.

CONCLUSIÓN

Única

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser desestimada por falta de prueba de los hechos en que se funda.

-D.75/22: Responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria formulada por D. J.A.G., por una deficiente asistencia sanitaria tras accidente de moto; y que valora en 100.000 euros.

Ponente D. José Mª Cid Monreal.

Antecedente de Hecho 4

A continuación, consta en el expediente el informe de la Inspección Médica de fecha 5 de mayo de 2022, en el que figuran las siguientes CONCLUSIONES:

> *"1. El paciente sufrió un accidente de moto con varias lesiones graves (fractura de múltiples costillas y de húmero derecho). Fue precisa la realización de un tratamiento quirúrgico urgente sobre ésta última lesión. Posteriormente, el paciente fue advertido de que al tratarse de un accidente de tráfico podía seguir tratamiento por la mutua de accidentes, optando el paciente por continuar con el servicio de traumatología del Hospital San Pedro. Al no objetivarse mejoría de la lesión del nervio radial en los electroneurogramas seriados, el 30 de mayo de 2021 se solicitó por parte del servicio de traumatología del Hospital San Pedro derivación al centro hospitalario P.T.. Finalmente, al no encontrarse el paciente satisfecho con la evolución de sus lesiones, y en pleno uso de su derecho a optar por la sanidad privada, decidió ser intervenido en la Clínica Q.V. (centro de prestigio nacional)."*
> (…)

Fundamento de Derecho 3 y Conclusión

Sobre la existencia o no de Responsabilidad en el presente supuesto

(…)

4. Con independencia de lo anterior, este Consejo ha reiterado, en buen número de dictámenes que, en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, recae sobre el reclamante la obligación de probar los hechos sobre los que fundamenta sus pretensiones indemnizatorias, sin que sirvan las meras manifestaciones de parte. En este sentido se pronuncia, entre otras, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja número 206/2008, de 12 de septiembre, que, en relación con los principios generales de distribución de la carga de la prueba, recuerda que:

> *"En aplicación de la remisión normativa establecida en los artículos 74.4 y Disposición Adicional Sexta de la Ley Jurisdiccional de 1956 (artículo 60.4 de la vigente Ley 29/1998, de 13 de julio), rige en el proceso contencioso-administrativo el principio general, inferido del artículo 1.214 de Código Civil, que atribuye la carga de la prueba a aquél que sostiene el hecho («*semper necesitas probandi incumbit illi qui agit»*), así como los principios consecuentes recogidos en los brocardos que atribuyen la carga de la prueba a la parte que afirma, no a la que niega («*ei incumbit probatio qui dicit non qui negat»*) y que excluye de la necesidad de probar los hechos notorios («*notoria non egent probatione»*) y los hechos negativos («*negativa non sunt probanda»*). En cuya virtud, este Tribunal, en la administración del principio sobre la carga de la prueba, ha de partir del criterio de que cada parte soporta la carga de probar los datos que, no siendo notorios ni negativos y teniéndose por controvertidos, constituyen el supuesto de hecho de la norma cuyas consecuencias jurídicas invoca a su favor (por todas, sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del T.S. de 27 de noviembre de1985, 9 de junio de1986, 22 de septiembre de 1986, 29 de enero y 19 de febrero de 1990, 13 de enero, 23 de mayo y 19 de setiembre de 1997, 21 de setiembre de 1998). Ello, sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del*

principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias TS (3ª) de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras). En consecuencia, es a la parte demandante a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, de la antijuridicidad, del alcance y de la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración".

5. Pues bien, en el presente supuesto, el reclamante se limita a realizar su reclamación, pero sin aportar el mínimo indicio de prueba que permita tener por acreditadas las circunstancias en las que basa su reclamación, que se centran en: i) considerar que la lesión del nervio radial, pasó desapercibida inicialmente, y por no ser tratada se cronificó, impidiendo cualquier posible mejoría; y, ii) que tampoco se valoró la necesidad de operar una antigua fractura, que se reprodujo como consecuencia del accidente que causa la presente reclamación. Sin embargo, para los miembros de este Consejo, legos en medicina, esas manifestaciones, no dejan de ser eso, manifestaciones de parte que no han sido objeto de prueba, existiendo sin embargo en el expediente dos informes que niegan infracción alguna de la *lex artis*. Dichos informes, que son el de la inspección médica y el emitido a instancia de la aseguradora de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y cuyas conclusiones hemos trascrito en los Antecedentes de Hecho Cuarto y Quinto de este dictamen. Así de los citados informes, se desprende que no existe unanimidad acerca de cuál sea el mejor tratamiento posible para abordar la lesión del nervio radial tras sufrir una fractura de húmero y aunque para unos autores lo procedente es llevar a cabo la corrección del nervio una vez detectado su rotura, otros en cambio se inclinan por un tratamiento conservador, llegando a recuperarse de forma espontánea entre un 80 y un 90% de las parálisis diagnosticadas, en los primeros cuatro meses de su tratamiento. En definitiva, el manejo de la lesión nerviosa tras el diagnóstico de traumatismo de alta energía con traumatismo costal severo y fractura abierta IIIA de húmero se adecuó a normo praxis, por lo que la reclamación debe desestimase, al menos con el material probatorio obrante en el expediente.

CONCLUSIÓN

Única

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser desestimada por falta de prueba de los hechos en que se funda