

JURISPRUDENCIA DE INTERES CONSULTIVO

Seguidamente se incluye un extracto, realizado por el Letrado General D. Ignacio Granado Hijelmo, de alguna jurisprudencia, no relacionada con asuntos previamente dictaminados por el CRR, pero que se considera de interés para la función consultiva. Las siglas empleadas son las siguientes:

AOCA= Alto/s Órgano/s Consultivo/s.

Ac=Acta de la sesión del CCR en que se dio cuenta del fallo (comenzó la dación de cuenta en el ASc 13/04).

Ar.=Número referencial de Editorial Aranzadi.

CC.AA= Comunidades Autónomas.

CCR= Consejo Consultivo de La Rioja.

D.= Dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja, núm y año.

Dto.= Decreto del Gobierno de La Rioja.

STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.

STS, 3ª, = Sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera (de lo Contencioso-administrativo).

STSJR, CA = Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo.

STJUE= Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

SJCA 1 LO= Sentencia de Juzgado de lo Contencioso-administrativo num . 1 de Logroño.

I. JURISPRUDENCIA SOBRE EQUIPARACIÓN DEL CONSEJO CONSULTIVO AL CONSEJO DE ESTADO.

1. Las Comunidades Autónomas **pueden crear sus propios Altos Órganos Consultivos** a semejanza y con funciones semejantes a las del Consejo de Estado, que sustituyan a éste, en sus respectivos ámbitos competenciales, por lo que no existe duplicidad alguna entre ellos:

-STC 204/1992, de 26 de noviembre /Ar.204.

2. Las referencias en las normas al Consejo de Estado deben entenderse hechas, en el ámbito competencial de la CAR, al Consejo Consultivo de La Rioja:

-STSJR, CA, 188/2002, de 10-05 /Ar. 670.

II. JURISPRUDENCIA SOBRE IMPOSICION DE COSTAS A LA ADMINISTRACIÓN POR OMISIÓN O APARTAMIENTO INJUSTIFICADOS DEL DICTAMEN CONSULTIVO.

1. Procede imponer las costas procesales a la Administración por existir temeridad **cuando no se ha recabado un dictamen** preceptivo al Consejo Consultivo de La Rioja:

- STSJR, CA, 86/2005, de 06-03/Ac 4/06.
- STSJR, CA, 69/2006, de 24-02/Ar. 104720.

2. Procede imponer las costas procesales a la Administración por existir temeridad **cuando la Administración se aparta injustificadamente del dictamen** emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja:

- STSJR, CA, 070/2005, de 10-02/Ar.281143.
- STSJR, CA, 086/2006, de 06-03/Ar.116622.
- STSJR, CA, 351/2009, de 09-11/Ar.27178.
- STSJR, CA, 340/2011, de 14-09/ Ar.360121.
- STSJR, CA, 380/2011, de 19-10/Ar.397782.
- STSJR, CA, 229/2011, de 31-05/Ar 267618.
- STSJR, CA, 329/2011, de 14-09/Ar.364410.
- STSJR, CA, 010/2011, de 12-01/Ar.105059.
- STSJR, CA, 132/2013, de 05-06/ Ar.243550.

- SJCA, 1 LO, 526/2006, de 20-12/Ar. 362858; Ac 1/07.
- SJCA, 1 LO, 279/2009, de 18 de junio.

3. Procede exonerar de las preceptivas costas al demandante cuyo recurso contencioso-administrativo haya sido desestimado, cuando el Consejo Consultivo hubiere dictaminado a favor del mismo.

- STSJR, CA, 249/2014, de 16-10/ Ar 293771.

-Asunto: Paciente a la que se practica una histerectomía con salpinguectomía derecha, de la que resultó una perforación intestinal y una fístula urinaria, que la reclamante valoraba en 100.000 euros. El CCR (D.54/12) entendió que se trataba de un caso de *daño desproporcionado* y fijó una indemnización de 30.000 euros. La CAR desestimó la reclamación por entender que se había actuado según la *lex artis* y que se trataba de *riesgos típicos* objeto de consentimiento informado. La STSJR desestima también el recurso por entender que el daño no era desproporcionado, sino ajustado a la *lex artis* según los informes periciales. La STSJR tiene interés al contener jurisprudencia sobre los criterios del *daño desproporcionado* y la *lex artis* y, especialmente, al

declarar que no procede la imposición de costas al reclamante (según el criterio legal del vencimiento) cuando exista, como sucede en el caso, un dictamen a su favor del CCR.

III. JURISPRUDENCIA SOBRE NULIDAD DE REGLAMENTOS POR FALTA DE DICTAMEN DEL CONSEJO CONSULTIVO.

1. El dictamen del CCR es un **trámite esencial** del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, cuya omisión conlleva **la nulidad de la disposición general correspondiente ex art. 62.2 LPAC:**

- STS, 3ª, de 18-12-1997/Ar.6405
- STS, 3ª, de 03-06-1998/Ar.5261
- STS, 3ª, de 23-03-2004/Ar.2358.
- STS, 3ª, de 06-04-2004/Ar.3286.
- STS, 3ª, de 10-06-2004/Ac.21/04

-Asunto: Nulidad de la Orden ministerial que otorga el carácter de calificada a la denominación de origen "Rioja", por falta de dictamen del Consejo de Estado.

- STS, 3ª, de 05-10-2006/Ar.6483

-Asunto: Esta STS contiene amplio estudio jurisprudencial al respecto.

- STS, 3ª, de 12-12-2007/Ar.9003.
- STS, 3ª, de 26-05-2010/ Ar.5237; Ac. 13/10.

-Asunto: Decreto de la CAR 23/07 sobre el *currículum* de la Educación Secundaria Obligatoria. Esta STS desestima, con costas, el recurso de casación interpuesto por la CAR y confirma la STSJR que anuló, a instancias del Estado, y por falta de dictamen previo y preceptivo del CCR, el citado Dto 23/07. En este proceso, los Servicios Jurídicos de la CAR habían sostenido la tesis de que el dictamen del CCR sólo es preceptivo cuando se desarrollan leyes estatales o autonómicas, pero no cuando se desarrollan leyes que ejecutan un reglamento anterior, estatal o autonómico. La STS desecha este argumento y entiende que el dictamen del CCR es preceptivo en todo caso, especialmente cuando se desarrolla por medio de un reglamento autonómico la legislación estatal básica, cualquiera que sea el rango de ésta.

- STS, 3ª, de 01-06-2010/Ac 13/10 Ar.5464. (Dto. CAR 26/07 *currículum* Primaria).

-Asunto: Decreto de la CAR 26/07 sobre el *currículum* de la Educación Primaria. Esta STS desestima, con costas, el recurso de casación interpuesto por la CAR y confirma la STSJR que anuló, a instancias del Estado, y por falta de dictamen previo y preceptivo del CCR, el citado Dto 26/07. En este proceso, los Servicios Jurídicos de la CAR habían sostenido la tesis de que el dictamen del CCR sólo es preceptivo cuando se desarrollan leyes estatales o autonómicas, pero no cuando se desarrollan leyes que ejecutan un reglamento anterior, estatal o autonómico. La STS



desecha este argumento y entiende que el dictamen del CCR es preceptivo en todo caso, especialmente cuando se desarrolla por medio de un reglamento autonómico la legislación estatal básica, cualquiera que sea el rango de ésta.

- STSJR, CA, 420/1997, de 12-09/Ar.2002.
- STSJR, CA, de 22-02-1999/Ar.1190
- STSJR, CA, de 25-03-1999/Ac 5/99.

-Asunto: Decreto de la. CAR 46/97, sobre sanidad veterinaria.

- STSJR, CA, 450/2000, de 20-07 /Ar.2181.
- STSJR, CA, 655/2005, de 21-11 /Ar.91628.
- STSJR, CA, 131/2008, de 26-05/Ar.195231

-Asunto: Decreto de la. CAR 23/07, sobre el *curriculum* de ESO.

- STSJR, CA, de 129/2013, de 30-05/Ar.698

-Asunto: Decreto de la. CAR 48/2012, sobre suspensión del Consejo Económico y Social (CES) de la CAR, por entender que no es una disposición meramente organizativa e interna, como alegaron los Servicios Jurídicos de la CAR en el proceso, sino que afecta también a terceros.

2. Rechazo de la doctrina según la cual el dictamen del Consejo Consultivo sólo era preceptivo (*ex arts. 23.2 y 3 de la LO 3/1980, del Consejo de Estado*) para reglamentos ejecutivos de leyes estatales o autonómicas y cuando la competencia de la Comunidad Autónoma respectiva para dictarlos fuera delegada o transferida, de suerte que no sería preceptivo si ésta fuere exclusiva;

- STS, 3ª, de 20-07-1992/Ar. 6514
- STS, 3ª, de 02-09-1992/Ar. 6868

3 Aceptación de la doctrina según la cual es preceptivo (*ex arts. 23.2 y 3 de la LO 3/1980, del Consejo de Estado*) el dictamen del Consejo Consultivo en todo reglamento ejecutivo, tanto de leyes estatales como autonómicas, y tanto si se dicta en virtud de competencias autonómicas exclusivas, como si se trata de competencias estatales delegadas o transferidas:

- STC 056/1990, de 29-03/Ar. 56
- STC 204/1992, de 26-12/Ar.204.

- STS, 3ª, de 16-01-1993 /Ar.342)

-Asunto: dictada en recurso de revisión.

-STS, 3ª, de 17-11-1995/Ar.9926.

-Asunto: dictada en recurso de revisión.

-STS, 3ª, de 03-06-1996 /Ar. 4923.

-STS, 3ª, de 18-12-1997/Ar.517.

-STS, 3ª, de 26-12-1997/Ar.1354.

-STS, 3ª, de 25-02-1998/Ar.1810.

-STS, 3ª, de 03-06-1998/ Ar.5520.

-STSJR, CA, 108/1999, de 22-02 /Ar.219

-Asunto: Decreto de la. CAR 50/1997, sobre habitabilidad de las viviendas. Esta STSJR se pronuncia en los siguientes términos: *“La doctrina jurisprudencial restrictiva mantenida en las SSTS de 20-07-92 y 02-09-92 [según la cual el dictamen del Alto Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma correspondiente solo era preciso (ex arts. 23.2 y 3 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado) cuando se tratase de competencias delegadas o transferidas, pero no cuando se tratase de competencias exclusivas], ha quedado terminantemente corregida por la más amplia que, iniciándose con la STS de 16-01-1993, dictada en recurso extraordinario de revisión, sienta la de 17-11995, recaída en recurso de igual naturaleza, la cual, partiendo de la doctrina emanada de las SSTC 56/90, de 29-03, y 204/92, de 26-12, supera la dicotomía entre reglamentos dictados en ejecución de leyes estatales o de leyes autonómicas y, dentro de éstas, entre materias de competencia exclusiva o propia y materias transferidas, para concluir fijando, como sintetizadamente hace la posterior STS de 03-06-96, la procedencia de requerir el dictamen del Consejo de Estado en el procedimiento de elaboración por las CCAA de reglamentos ejecutivos si ellas mismas no se han dotado, en virtud de su potestad de autoorganización de un órgano consultivo semejante, determinando la ausencia de ese dictamen la nulidad de la disposición aprobada. Tesis que se reitera en las posteriores de fechas 18-12-97 y 26-12-97y que se contempla igualmente en las de 25-02-98 y 03-06-98”.*

-STSJR, CA, 163/1999, de 25-03 /Ar.548

Asunto: Decreto de la CAR 46/1997, sobre medicamentos veterinarios. Esta STSJR reitera literalmente los términos expuestos en la precitada STSJR, CA, 108/1999, de 22-02 /Ar.219 .

4. Los Reglamentos organizativos, es decir, los que se limitan exclusivamente a determinar la organización y las competencias de los órganos administrativos, están exceptuados de dictamen preceptivo, pero no **cuando afectan a derechos o intereses de los administrados**, en cuyo caso **son también de dictamen preceptivo**:

-STC 18/1982, FJ 4 /Ar. 18.

-STS, 3ª, de 14-10-1997/Ar.7213.

-STS, 3ª, de 27-05-2002/Ar.6672.

- STS, 3ª, de 05-10-2006/Ar.6483.
- STS, 3ª, de 13-10-2005/Ar.8256.
- STS, 3ª, de 19-03-2007/Ar.4234.
- STS, 3ª, de 12-12-2007/Ar. 9003.
- STS, 3ª, de 29-04-2010/Ar.4753.

- STSJR, CA, 163/1999, de 25-03 /Ar.548.
- STSJR, CA, 108/1999, de 22-02 /Ar.219.

5. Los reglamentos directivos y planificadores también deben ser objeto de dictamen preceptivo:

- STS, 3ª, de 27-05-2008/Ar. 4100.

-Asunto: [Plan de protección del cernícalo primilla.](#)

6. La introducción en el proyecto de una norma de contenido esencial y relevante determina que el mismo deba ser sometido de nuevo a dictamen del Alto Órgano Consultivo correspondiente:

- STS, 3ª, de 21-05-2013.

-Asunto: [RD 1707/2011, sobre prácticas académicas externas, dictaminado por el Consejo de Estado.](#)

7. Insustituibilidad del dictamen del Consejo por el del Servicio Jurídico autonómico y nulidad consiguiente de la disposición general por falta de dictamen del Consejo, que no puede ser sanada por la presencia en el expediente del informe del Servicio Jurídico correspondiente:

- STS, 3ª, de 26-11-1998/Ac 6 y 9/99.

-Asunto: [Sentencia publicada en "Actualidad Administrativa", nº 15 de 12-18 abril, y referida a un expediente de la CA de Cantabria informado por el Servicio Jurídico autonómico, pero no dictaminado por el Consejo de Estado.](#)

IV. JURISPRUDENCIA SOBRE PRECEPTIVIDAD DEL DICTAMEN CONSULTIVO EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN (CUANDO CORRESPONDA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA RECLAMADA).

1. Preceptividad del dictamen incluso en casos de prescripción.

-STSJR, CA, 51/2006, de 10-02 /Ac 3/06.

Asunto: Sin dictamen previo del CCR, el demandante solicita 240 mil euros por asistencia sanitaria deficiente tras accidente de tráfico. La CAR inadmitió la reclamación por prescripción. La STSJR desestima la demanda, pero declarando que lo procedente en estos casos es admitir, solicitar dictamen el CCR y desestimar por prescripción.

2 Incluso del dictamen incluso en casos de silencio negativo.

-STSJR, CA, 23/2007 /Ac 3/07.

-Asunto: Sin dictamen previo, la STSJR estima que falta el dictamen del CCR y que la CAR no puede inadmitir la reclamación denegando la certificación del acto presunto.

V. JURISPRUDENCIA SOBRE PRECEPTIVIDAD DEL DICTAMEN CONSULTIVO EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.

-Dictamen consultivo preceptivo también en la contratación parlamentaria.

-STS, 3ª, de 07-03-2012 /Ar. 4411.

-Asunto: La STS sienta como doctrina que la contratación por parte de los Parlamentos autonómicos es una actividad materialmente administrativa que queda sujeta al dictamen del Alto Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma cuando sea preceptivo sin que ello suponga minoración de la autonomía de la Cámara.

VI. JURISPRUDENCIA SOBRE PRECEPTIVIDAD DEL DICTAMEN CONSULTIVO EN MATERIA DE REVISIÓN DE OFICIO.

1. Dictamen consultivo preceptivo en caso de caducidad.

-STS, 3ª, de 21-11-2012.

-Asunto: Producida la caducidad de un procedimiento de revisión dictaminado por el correspondiente Alto Órgano Consultivo e incoado un nuevo procedimiento revisor, debe ser recabado un nuevo dictamen sin que sea válido incorporar el anterior:

2. Dictamen consultivo preceptivo en caso de silencio administrativo.

-STSJR, CA, 259/2002, de 02-07/Ar.252154.

-Asunto: Revisión de oficio de autorización de plantación de viñedo. En relación con el D.11/01. La STSJR mantiene que, si, en un procedimiento de revisión de oficio a instancia de parte, se produce silencio administrativo negativo, el interesado acude a la vía contencioso-administrativa y luego la Administración somete el procedimiento al dictamen del CCR, éste trámite de consulta debe ser notificado al interesado, pues, en otro caso, la Sala puede analizar el fondo del asunto: