

En Logroño, a 10 de noviembre de 2011, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, en ponencia conjunta de todos sus Consejeros, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

71/11

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda *sobre los arts. 44 y 45 del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2012*, por los que se modifican, respectivamente, los arts. 11, g) y 12, d), de la Ley 3/2001, de 31 mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja; y 65.4, de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR, en lo relativo a la cuantía exigible para la emisión preceptiva de dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración.

## ANTECEDENTES DE HECHO

### Antecedentes del asunto

#### Primero

La Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja nos remite para dictamen el citado *Anteproyecto de Ley*, que incluye, en su Título III (*Medidas administrativas*), un Capítulo IX (*Medidas administrativas en materia de responsabilidad patrimonial*) con los arts. 44 y 45 a que los se ciñe la consulta y que son del siguiente tenor literal:

#### **Artículo 44. Modificación de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.**

Uno. El apartado g) del artículo 11 queda redactado en los siguientes términos:

*“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.”*

Dos. El apartado d) del artículo 12 queda redactado en los siguientes términos:

*“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.”*

#### **Artículo 45. Modificación de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.**

El apartado 4 del artículo 65 queda redactado en los siguientes términos:

*“4. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma de La Rioja se tramitarán, de acuerdo con la normativa estatal básica en la materia, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la propia organización. La cuantía fijada para que los dictámenes del Consejo Consultivo de La Rioja resulten preceptivos será la que fije el Estado con carácter general en dicha normativa básica”.*

#### **Segundo**

Acompaña a la consulta el expediente instruido por la Consejería de Administración Pública y Hacienda para la elaboración de dicho Anteproyecto, que nos ha sido remitido ordenado e indexado, pero sin numerar. De dicho expediente, por lo que hace a los dos preceptos sobre los que se nos consulta, sólo son relevantes los siguientes documentos:

**1.- El Informe-propuesta**, de 5 de septiembre de 2011, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, que, en justificación de la *“modificación de la normativa en materia de responsabilidad patrimonial”* que pretende efectuar el Anteproyecto, expresa lo siguiente:

##### **“(I.) ANTECEDENTES Y ESTADO ACTUAL:**

*La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, ha modificado la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en materia de responsabilidad patrimonial, estableciendo una **cuantía mínima** de 50.000 euros para que los expedientes de esta índole sean sometidos a dictamen del*

*Consejo de Estado u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas. Tal cantidad puede ser modificada por las Comunidades Autónomas. Tras la reforma, el apartado 3 del artículo 142 de la citada Ley ha quedado redactado en los siguientes términos:*

«Para la determinación de la responsabilidad patrimonial se establecerá reglamentariamente un procedimiento general con inclusión de un procedimiento abreviado para los supuestos en que concurran las condiciones previstas en el artículo 143 de esta Ley. En el procedimiento general será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 € o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica».

*El Estatuto de Autonomía de La Rioja, en su artículo 29 EAR'99 establece que la responsabilidad patrimonial de la Administración se exigirá "en los mismos términos y casos que establezca la legislación del Estado" en la materia.*

*La Ley 4/2005, de 1 de julio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Comunidad Autónoma de La Rioja, se limita a remitirse en bloque a la normativa estatal, a atribuir competencias para resolver y a regular un supuesto de inadmisión, en los siguientes términos:*

«Artículo 65. Principios generales:

1. La responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los daños ocasionados a los particulares y entidades en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, se regirá por la legislación básica del Estado en la materia y por las disposiciones de desarrollo que la Comunidad Autónoma dicte en el ejercicio de sus propias competencias.
2. La competencia para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial corresponderá al titular de la Consejería a cuya actividad se le impute el daño hasta el límite establecido para la contratación y al Consejo de Gobierno cuando excedan de esa cantidad o cuando una Ley expresamente lo prevea.
3. En el caso de los organismos públicos dependientes de la Comunidad Autónoma de La Rioja, serán órganos competentes para resolver los procedimientos, los que determine su Ley de Creación. En su defecto, será competente el titular de la Consejería a la que estuvieren adscritos.
4. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma de La Rioja se tramitarán de acuerdo con la normativa básica estatal en la materia, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la propia organización.
5. El órgano competente para resolver podrá declarar motivadamente la inadmisión de las reclamaciones formuladas por los interesados, sin necesidad de instrucción, cuando la competencia material para su resolución competa a otra Administración Pública, debiendo indicar en el acuerdo de inadmisión cuál es la Administración a la que ha de dirigir su reclamación ».

*La Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, cuyo artículo 11.g), al regular los dictámenes preceptivos a emitir por este órgano, establece que el Consejo Consultivo deberá ser consultado acerca de:*

*«Reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 6.000 euros que, en concepto 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».*

## **(II.) CONVENIENCIA DE LA MODIFICACIÓN.**

*Existe una razón de orden estrictamente formal y otra material para proponer la modificación de la normativa en esta materia.*

*La fijación de la cuantía para solicitar dictámenes del Consejo Consultivo de La Rioja con carácter preceptivo en materia de responsabilidad patrimonial viene fijada directamente en su Ley, a diferencia de lo que sucede en el caso del Consejo de Estado, que se remite a las **leyes del procedimiento de responsabilidad patrimonial** al efecto de determinar en qué casos procede solicitar dicho dictamen con carácter preceptivo. Ese sistema parece formalmente más adecuado, y se propone modificar el previsto en nuestro ordenamiento autonómico, de forma que sea la Ley 3/2001 se remita a la normativa en materia de procedimiento, y que sea ésta la que determine los supuestos en los que el dictamen es preceptivo. Eso supondrá **dotar de mayor estabilidad a la Ley reguladora del Consejo Consultivo de La Rioja.***

*Desde un punto de vista material, la **asunción del límite fijado en la normativa básica estatal** permite la fijación de un límite más alto para que resulte preceptiva la emisión de dictámenes del Consejo Consultivo de La Rioja.*

*La propia doctrina del Consejo Consultivo reconoce la posibilidad de adoptar esta opción, tal y como indicó en su Dictamen 135/08, a propósito de una reforma similar en la que se elevaba la cuantía para considerar preceptivo el dictamen. Según dicho dictamen:*

*«El art. 29 EAR'99 establece que la responsabilidad patrimonial de la Administración se exigirá "en los mismos términos y casos que establezca la legislación del Estado" en la materia, legislación estatal que está contenida en los arts. 139-144 LPAC (Ley 30/92) y en el RD 429/1993, antes citado, que requieren (cfr. art. 12 del citado RD) el dictamen del Alto Órgano Consultivo sin expresar ninguna cuantía limitativa de las consultas, por lo que, al ser la intervención consultiva una indudable garantía para el ciudadano, por la objetiva independencia de los Altos Órganos dictaminantes, es posible entender que la normativa autonómica puede mejorar dicha garantía, pero no minorarla, que es lo que sucede cuando se la sujeta a límites cuantitativos. Otra cosa sería si la normativa estatal señalara con carácter general un límite cuantitativo, en cuyo supuesto la normativa autonómica podría rebajarlo o igualarlo, pero no aumentarlo».*

*No obstante, el citado Dictamen centraba su crítica a la elevación de la cuantía no solo en la mayor o menor adecuación a la legislación básica sino, sobre todo a dos razones: a que dicha elevación supone reducir en la práctica una garantía para los administrados, y a que la doctrina del Consejo ha sido de gran ayuda para la fijación de criterios de actuación de las administraciones en múltiples materias.*

*Por una parte, la **abundante doctrina ya fijada** por el Consejo hasta el momento en todas las materias objeto de responsabilidad patrimonial, que se puede considerar como pacífica y consolidada, se ve reflejada tanto en los informes y propuestas de resolución de los instructores de los procedimientos, como en los informes preceptivos de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, y por tanto permite salvaguardar las garantías establecidas para los interesados al haberse convertido en la práctica en una guía de referencia para la actuación administrativa.*

*Por otra parte, siempre queda a salvo de los órganos instructores solicitar el dictamen del Consejo Consultivo en todos aquellos asuntos, con independencia de la cuantía, en que resulte relevante o conveniente conocer la doctrina del Consejo, bien sea por tratarse de una nueva materia en la que no existen dictámenes previos que puedan servir como precedentes, bien por tratarse de un supuesto de hecho o de derecho en el que las circunstancias del caso hagan recomendable la emisión del juicio del alto órgano consultivo.*

### **(III.) REDACCIÓN PROPUESTA.**

*Se propone la inclusión un capítulo en la Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2012 que modifique ambos artículos, con la siguiente redacción o una similar: (sigue el texto de los preceptos antes transcrito)”.*

**2.- El texto del Anteproyecto**, de fecha 29 de septiembre de 2011, que contiene la redacción antes transcrita de los preceptos cuya modificación se pretende y que no ha experimentado ninguna variación a lo largo de la tramitación. Dichos preceptos, a efectos de facilitar la tramitación de los sucesivos informes, fueron incluidos en el llamado Anexo IV del expediente de elaboración Anteproyecto. Únicamente destacamos ahora que la Exposición de Motivos de éste último se refiere al objeto de la consulta con las siguientes palabras, que tampoco han variado a lo largo de la tramitación:

*“El Capítulo IX modifica la normativa en materia de responsabilidad patrimonial, de forma que quede **adaptada automáticamente** en cuanto a límites de cuantía para solicitar dictámenes preceptivos a lo que disponga la legislación básica del Estado”.*

**3.- Las Memorias inicial y final**, de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda, respectivamente de fechas 29 de septiembre y 27 de octubre de 2011, las cuales se limitan a afirmar lo siguiente:

*“El Capítulo IX efectúa una adaptación normativa en materia de responsabilidad patrimonial. La Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, ha modificado la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común en materia de responsabilidad patrimonial estableciendo una **cuantía mínima** para que los expedientes de esta índole sean sometidos a dictamen del Consejo de Estado u órgano equivalente de las Comunidades Autónomas. Se han modificado la Ley del Consejo Consultivo, para remitir a lo que dispongan las leyes de procedimientos en cuanto a la preceptividad de sus dictámenes en esta materia, y la Ley 4/2005, para **remitirse a la legislación básica**”.*

**4.-** Las mismas Memorias, al tratar del **contenido económico** de las diversas medidas contempladas en el Anteproyecto, se limitan a señalar, respecto a los preceptos objeto de consulta:

*“Las medidas del Título III –Anexo IV- son estrictamente regulatorias, organizativas o procedimentales y no tienen tampoco efectos económicos previsibles, por lo que **no resulta necesaria memoria económica**”.*

**5.- El Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos**, de 25 de octubre de 2011, tras recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11, b) de nuestra Ley reguladora 3/2001, debe elevarse consulta preceptiva a este Consejo *“en lo concerniente a la modificación del art. 44 de la Ley 3/2001”*, efectúa la siguiente consideración sobre los preceptos objeto de consulta:

*“La modificación tiene por objeto **remitirse a la legislación básica** en lo referente a la cuantía económica que determina la emisión preceptiva de dictamen por el Consejo Consultivo en expedientes de responsabilidad patrimonial. El efecto inmediato de la modificación supone **elevar la cuantía** que determina la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja de **6.000 euros a los 50.000 euros** que establece el artículo 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El Consejo Consultivo de La Rioja en su Dictamen 135/2008 se expresa en los siguientes términos:*

«Para empezar, y aunque los límites cuantitativos se han generalizado en las normas reguladoras de los Altos Órganos Consultivos, es muy dudosa la legalidad de los mismos. El art. 29 EAR'99 establece que la responsabilidad patrimonial de la Administración se exigirá “en los mismos términos y casos que establezca la legislación del Estado” en la materia, legislación estatal que está contenida en los arts. 139-144 LPAC (Ley 30/92) y en el RD 429/1993, antes citado, que requieren (cfr. art. 12 del citado RD) el dictamen del Alto Órgano Consultivo sin expresar ninguna cuantía limitativa de las consultas, por lo que, al ser la intervención consultiva una indudable garantía para el ciudadano, por la objetiva independencia de los Altos Órganos dictaminantes, es posible entender que la normativa autonómica puede mejorar dicha garantía, pero no minorarla, que es lo que sucede cuando se la sujeta a límites cuantitativos. Otra cosa sería si la normativa estatal señalara con carácter general un límite cuantitativo, en cuyo supuesto la normativa autonómica podría rebajarlo o igualarlo, pero no aumentarlo».

*Más adelante señala el Alto Órgano Consultivo de La Rioja:*

«Sin embargo, tampoco puede procederse en esta materia con irreflexión ni siguiendo acríticamente el modelo o las cuantías establecidas por otras Comunidades Autónomas, ya que la limitación de cuantía debe ser siempre considerada en función de la Comunidad de que se trate, de su población, del volumen de reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se presenten en la misma y del número de dictámenes que emita al año el Alto Órgano Consultivo respectivo, de la cantidad y calidad de las competencias consultivas atribuidas al mismo, del uso que de ellas hagan los órganos

consultantes, y, sobre todo, ponderando detenidamente el carácter que, en estos casos, tiene el dictamen consultivo».

*A la vista de lo expuesto, entendemos que la modificación pretendida se ajusta a derecho al remitirse a la legislación básica estatal tal y como señala el propio Consejo Consultivo de La Rioja en su Dictamen 135/08, sin perjuicio de que razones de oportunidad pudieran aconsejar establecer otro límite cuantitativo”.*

**6.-** Los distintos órganos y organismos consultados sobre el texto del Anteproyecto no se han pronunciado sobre la modificación de los preceptos que nos ocupan, bien por considerar que no entran en el ámbito de sus competencias, bien debido a que los mismos no les han sido consultados.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 27 de octubre de 2011, registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, la Excm. Sra. Consejera de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente el texto del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2012, para estudio previo a la petición formal de un dictamen sobre sus artículos 44 y 45.

### **Segundo**

Por escrito de 7 de noviembre de 2011, registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, la misma expresada Consejera remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente el texto del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2012, para dictamen urgente sobre sus artículos 44 y 45.

### **Tercero**

Mediante escrito de fecha 8 de noviembre de 2011, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Cuarto**

Asignada la ponencia conjuntamente a todos los Consejeros, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha señalada al comienzo.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### Primero

#### **Competencia del Consejo Consultivo para la emisión del presente Dictamen.**

La competencia de este Consejo para el emitir el presente Dictamen resulta claramente establecida en el art. 11.b) de nuestra Ley reguladora 3/2001, de 31 de mayo, a cuyo tenor: *“el Consejo Consultivo deberá ser consultado en... Anteproyectos de Ley o Proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que sea su rango, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Consultivo”*.

Esta competencia es obvia en el presente caso ya que se nos somete a consulta el proyecto de modificación de los arts. 11.g) y 12.d) de nuestra precitada Ley reguladora, mediante el **art. 44 del Anteproyecto** de Ley de Medidas fiscales y administrativas para el año 2012. Tal y como declaramos en nuestros Dictámenes 5/97, 51/00, 7/05 y 135/08 y reiteramos ahora, esta competencia es una clara expresión y garantía de los principios de objetividad, independencia y autonomía que caracterizan a los Altos Órganos Consultivos y que, por tanto, debe ser entendida como exclusiva o privativa de los mismos, pues afecta a la autonomía orgánica y funcional del propio Consejo, asegurada por los arts. 42 del Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99) y 1.1 de nuestra Ley reguladora 3/2001, de 31 de mayo.

La competencia de este Consejo es también clara para dictaminar sobre el **art. 45 del Anteproyecto** ya que, si bien no se refiere a nuestra Ley reguladora, sino a la Ley 4/2005, lo hace para modificar su artículo 65.4, el cual se refiere a la competencia de este Consejo por razón de la cuantía en reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Esta referencia hace que el precepto proyectado afecte también al Consejo a efectos del precitado art. 11, g) de nuestra Ley reguladora.

Por eso, no podemos estar de acuerdo con la afirmación contenida en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos en el sentido de que nuestra consulta es preceptiva *“en lo concerniente a la modificación del art. 44 de la Ley 3/2001”* (cita errónea que más bien hay que entender referida a la modificación que el art. 44 del



Anteproyecto consultado pretende realizar en los arts. 11 g) y 12 d) de nuestra Ley reguladora), como si dicha consulta no fuera preceptiva también respecto a la modificación que el art. 45 del Anteproyecto consultado pretende realizar en el art. 65,4 de la Ley 4/05.

La razón de nuestra discrepancia estriba en que la competencia de este Consejo Consultivo no se limita a dictaminar posibles modificaciones de nuestra Ley reguladora, sino que, como establece el precitado art. 11.b) de la misma, se extiende a todo tipo de *“Anteproyectos de Ley o Proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que sea su rango, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Consultivo”*, aunque no se refieran a nuestra Ley reguladora, y, por consiguiente, hace también preceptivo el dictamen sobre el art. 45 del Anteproyecto consultado.

Nuestro dictamen es, por tanto, preceptivo en este caso sobre los dos preceptos del Anteproyecto que nos han sido consultados.

En cuanto al contenido de nuestro dictamen, nos limitaremos al examen de los dos preceptos del Anteproyecto sobre el que se nos ha consultado en lo que *“afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo Consultivo”*, como requiere el art. 11 b) de nuestra Ley reguladora, sin perjuicio de una breve referencia al cumplimiento de los trámites pertinentes del procedimiento seguido para su elaboración.

## **Segundo**

### **Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general**

Como quiera que, en el presente caso, no se nos consulta sobre la totalidad del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2012 (título, por lo demás, equívoco ya que su vigencia se prevé indefinida), sino exclusivamente sobre los arts. 44 y 45 de la norma proyectada, no procede entrar a un análisis detallado del procedimiento de elaboración seguido para el conjunto de dicha norma, bastando con señalar que obran en el expediente los informes y memorias a que hemos hecho alusión en el Antecedente Segundo del Asunto, referidos exclusivamente a los preceptos que se ha sometido a nuestra consideración y que, como veremos, adolecen en general de una notable falta de rigor jurídico en la justificación de las modificaciones propuestas.

Sobre dichos trámites, sólo cabe observar ahora que, a nuestro juicio, debió consultarse sobre estos preceptos al SOCE, en cuanto que afectan a procedimientos administrativos, concretamente a los de responsabilidad patrimonial, aunque no se enmarquen en una disposición reglamentaria. También se echa de menos el informe de los distintos Servicios que tramitan las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, a los

que no resulta ajena la modificación pretendida. Finalmente, llama igualmente la atención que la Dirección General de Administración local no se haya pronunciado sobre estos preceptos en su informe, siendo así que las entidades locales también quedan afectadas por la modificación pretendida en cuanto que tramiten procedimientos de responsabilidad patrimonial.

Finalmente, el Informe-propuesta de elevación de la cuantía consultiva debiera haber incluido los datos estadísticos sobre el impacto previsible que dicha elevación tendría en el funcionamiento del Consejo, ya que, sin ellos, se carecen de elementos de juicio para ponderar la medida propuesta. En el presente dictamen incluimos algunos de tales datos.

### **Tercero**

#### **Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar los preceptos consultados**

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja para dictar el art. 44 del Anteproyecto consultado por el que se modifican preceptos de nuestra Ley reguladora, resulta del art. 42 del vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99), que habilita a regular por Ley las funciones del Consejo Consultivo de La Rioja y que es una plasmación concreta de las competencias de auto-organización reconocidas a la misma Comunidad Autónoma en los arts. 8.1 y 26.1 EAR'99, tal y como, respecto a la creación y organización de sus propios Altos órganos Consultivos reconoció a todas las Comunidades Autónomas la conocida STC 204/92.

Además y aunque carece de virtualidad atributiva de competencias por no formar parte del llamado bloque de la constitucionalidad, cabe traer a colación el art. 142.3 LPAC, en la redacción actual dada por la DF 40 LES, que, con carácter de legislación estatal básica, impone como preceptivo, en el procedimiento administrativo general para la determinación de la responsabilidad patrimonial, el dictamen del Consejo de Estado o del Alto Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma correspondiente, lo que presupone que tales Comunidades están constitucionalmente habilitadas para la creación de dichos Altos Órganos Consultivos.

Obviamente, la competencia para crear y organizar los propios Altos Órganos Consultivos implica que las Comunidades Autónomas, y, entre ellas, la de La Rioja, están igualmente habilitadas para reformarlos y modificarlos, tal y como la CAR ha hecho anteriormente al modificar nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001) mediante la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, o el art. 36 de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre.

En cuanto a la competencia para adoptar la modificación que el art. 45 del Anteproyecto consultado pretende realizar en la Ley 4/2005, resulta del art. 8.1.2 EAR'99 que, en relación con el art. 149.1.18 CE, atribuye a la CAR la competencia necesaria para regular las especialidades procedimentales derivadas de la propia organización, una de las cuales es, sin duda, el régimen del propio Alto Órgano Consultivo; sin que, por lo demás, la remisión que el precepto contiene a la legislación estatal en materia de responsabilidad patrimonial lesione la reserva competencial que el mismo art. 149.1.18 CE realiza a favor del Estado en materia de regulación del sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas, ya que es coherente con el art. 29 EAR'99 que, por la misma razón, remite a la legislación estatal la regulación de la responsabilidad patrimonial.

En cuanto a la fijación, directa o indirecta, de la cuantía que pretenden los preceptos consultados, resulta permitida por el art. 142.3 *i.f.* LPAC, en la redacción dada por la DF 40 LES. A estos efectos, podemos reproducir el razonamiento que el Dictamen 70/11 de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi realiza a propósito de una reciente reforma por la que, con posterioridad a la LES, se eleva a 15.000 euros la cuantía consultiva en el País Vasco, y a cuyo tenor: *“el citado precepto de la Ley 2/2011 no condiciona la libertad de normación en la materia que nos ocupa. La cuantía de 50.000 euros determina la actuación preceptiva del Consejo de Estado, pero permite que las Comunidades Autónomas establezcan otra diferente”*.

Por tanto, no cabe duda alguna sobre la competencia de la CAR para modificar los preceptos pretendidos.

#### **Cuarto**

##### **Sobre el rango normativo de la regulación consultada**

La DF 40ª LES, al modificar el art. 142.3 LPAC exigiendo como preceptivo el dictamen del correspondiente Alto Órgano Consultivo en el procedimiento general de responsabilidad patrimonial, ha producido la congelación del rango de Ley, que, además, tiene el carácter de básica, en lo relativo a dicha intervención consultiva, que antes venía impuesta por una disposición estatal, también básica pero de rango reglamentario, que era el art. 12 del Real Decreto 429/1993, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial.

Ahora bien, el resto de la regulación autonómica de las especialidades procedimentales que, en materia de responsabilidad patrimonial, se deriven de la propia organización de la CAR, no está sujeta a reserva de Ley, por lo que, en principio, la CAR podría regularlas, como hizo el Estado en el precitado RD 429/93, mediante una disposición de rango meramente reglamentario.

No obstante, existe una excepción a lo que acabamos de señalar y es que el art. 42 EAR'99, al exigir que sea precisamente una Ley la que regule la composición y funciones del Consejo Consultivo de La Rioja, impone dicho rango normativo a una materia que, como la determinación de la competencia cuantitativa de dicho Consejo para dictaminar, afecta obviamente a las expresadas funciones consultivas que el mismo tiene estatutariamente atribuidas.

Por consiguiente, es adecuado el rango de Ley adoptado para la regulación de los preceptos sobre los que se nos consulta.

### **Quinto**

#### **Sobre el sentido de la intervención del Consejo Consultivo en los expedientes de responsabilidad patrimonial**

Los preceptos sometidos a nuestra consideración requieren una reflexión previa, siquiera sea breve, sobre el sentido de la intervención institucional del Consejo Consultivo de La Rioja en los expedientes de responsabilidad patrimonial, ya que una elevación de la cuantía exigible para que el mismo dictamine preceptivamente en esta materia, puede resultar excesiva si, en su fijación, no se atiende, tras una seria reflexión, a las circunstancias de población, dimensión y de toda índole de nuestra propia Comunidad Autónoma y de sus entidades institucionales, corporativas y, sobre todo, locales.

Pues bien, el sentido de la intervención consultiva en estos procedimientos es doble ya que implica una garantía jurídica para los ciudadanos y para la Administración actuante.

#### **A) Función de garantía para los ciudadanos.**

Es afirmación doctrinal y jurisprudencial reiterada que la intervención de un Alto Órgano Consultivo en este tipo de expedientes supone una enérgica garantía jurídica para los ciudadanos, a los que asegura que la fijación de las indemnizaciones debidas por los daños y perjuicios ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos se adoptará en el seno de un procedimiento administrativo formal en el que el alcance de la responsabilidad exigible sea objeto de examen por un órgano absolutamente objetivo, independiente e integrado por juristas de reconocido prestigio institucionalmente organizados al margen de la Administración activa actuante y presuntamente causante del agravio lesivo.

Por tanto, la regulación de las cuantías no es una cuestión meramente matemática y de auto-organización de la propia función consultiva, sino que atañe directamente al derecho de los ciudadanos a que el grado de afectación de sus derechos e intereses patrimoniales legítimos lesionados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos sea determinado por un órgano institucionalmente separado de la Administración activa que presuntamente ha ocasionado el daño.

Ese derecho de los ciudadanos es constitucional ya que el art. 106.2 CE lo reconoce a todos los particulares que sufran lesión en sus bienes y derechos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. La garantía orgánica de tal derecho se recoge también en la Constitución, cuyo art. 107 institucionaliza el Consejo de Estado, del que, como señala la STC 204/92, es trasunto el Consejo Consultivo de La Rioja, razón por la cual éste tiene también relevancia estatutaria, al quedar recogido en el art. 42 de nuestro Estatuto de Autonomía.

Por tanto, si bien es cierto que la legislación puede modular ese derecho como reconoce el propio art. 106.2 CE, no menos cierto es que la regulación correspondiente no puede ser arbitraria (cfr. art. 9.3 CE), como lo sería si sujetase las reclamaciones a tales restricciones y requisitos que prácticamente las hicieran inviables o muy dificultosas. De ahí la importancia de exigir sumo rigor a las justificaciones que se ofrezcan para llevar a cabo las reformas legislativas en esta materia, como las que supongan una elevación de la cuantía precisa para los dictámenes preceptivos.

### **B) Función de garantía para la Administración.**

Así como la función de garantía que para los ciudadanos implica la intervención consultiva en los procedimientos de responsabilidad patrimonial es un lugar común en la doctrina y la jurisprudencia, pocas veces se repara en la no menos relevante función de garantía que esa misma intervención consultiva supone para la Administración actuante en tales procedimientos.

Como es sabido, la introducción general en nuestro ordenamiento jurídico-administrativo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas tuvo lugar en la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (LEF). Si esta Ley es reputada con razón uno de los principales monumentos legislativos de nuestro Derecho Administrativo es precisamente porque, como ha resaltado la doctrina científica, sus principios permiten la construcción de una teoría general del justiprecio debido por la Administración actuante a quienes vean afectados sus derechos e intereses patrimoniales legítimos, no sólo por la ablación de sus titularidades jurídicas que supone la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social, sino también por la lesión que las

mismas sufran por los daños y perjuicios irrogados a consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Pues bien, uno de esos principios generales en materia de justiprecios expropiatorios e indemnizaciones por daños y perjuicios es que los mismos no pueden ser fijados unilateralmente por la Administración expropiante o causante de la lesión, sino por un órgano objetivo, profesional, prestigioso e independiente de la misma. A ello obedece la creación de los Jurados de Expropiación Forzosa y la exigencia de dictamen preceptivo de un Alto Órgano Consultivo en los casos de responsabilidad patrimonial. En ambos casos, la sabia legislación administrativa ha querido residenciar en un órgano totalmente apartado de los intereses propios de la Administración actuante la crucial función de pronunciarse, de forma objetiva e independiente, sobre algo tan importante como es la cuantificación de los caudales públicos que han de destinarse a pagar un justiprecio expropiatorio o una indemnización por daños y perjuicios.

Sabido es que el Derecho Administrativo supone un delicado equilibrio entre los privilegios de la Administración y las garantías de los ciudadanos, por eso cuando los derechos constitucionales de éstos a la propiedad (art. 33.1 CE) o a la indemnidad patrimonial (art. 106.2 CE) resultan afectados por el funcionamiento de los servicios públicos, ya sea por expropiación forzosa o por responsabilidad patrimonial, no puede ser unilateralmente la misma Administración actuante quien fije las compensaciones económicas procedentes, sino que el privilegio general de decisión administrativa por acto previo unilateral (arts. 56 y 57 LPAC) debe ser equilibrado para que la natural tendencia a encubrir las propias responsabilidades y a preservar los créditos presupuestarios concedidos para el funcionamiento de las distintas unidades administrativas no ensombrezca la objetividad que debe presidir toda actuación de servicio público (art. 103.1 CE).

Pero no es sólo una función de equilibrio entre privilegio y garantía la que explica la intervención consultiva en los expedientes de responsabilidad sino también la conveniencia de que los responsables políticos conozcan la verdadera situación del funcionamiento de los servicios públicos que asumen las Administraciones públicas a su cargo, situación que podría quedar velada si fueran éstas las que unilateralmente se pronunciasen sobre las indemnizaciones procedentes.

La intervención consultiva también trata de evitar la ligereza en el empleo de los caudales públicos, asegurando que los pagos indemnizatorios, siempre afectados por un amplio margen de discrecionalidad, no se acuerdan por razones distintas a la justicia y al interés público. Se trata, pues, en definitiva, de la interposición de un Alto Órgano independiente en la fijación del contenido económico de actos discrecionales que, sin ella,

podrían ser arbitrarios y traducirse, a la postre, en un incremento innecesario de la litigiosidad.

Por otro lado, y como demuestra nuestra propia experiencia, la intervención del Consejo Consultivo de La Rioja supone una constante labor didáctica para los gestores públicos sobre la mejor manera de interpretar y aplicar la siempre cambiante legislación, razón ésta última que invalida el argumento de que, con el paso del tiempo, se forma un cuerpo de doctrina consolidado. Así ha sucedido, por ejemplo, en materia de responsabilidad de la Administración cinegética, donde el Consejo Consultivo de La Rioja ha orientado en todo momento a los órganos de gestión frente a los constantes cambios de la normativa aplicable. También ha sucedido en otros ámbitos, como las plantaciones de viñedo o la responsabilidad de la Administración docente, donde la intervención del Consejo ha permitido una notable clarificación de la gestión administrativa.

## **Sexto**

### **La cuestión de la fijación de una cuantía para la determinación de la preceptividad del dictamen consultivo en materia de responsabilidad patrimonial**

Una vez bosquejada la posición institucional del Consejo Consultivo en los procedimientos de responsabilidad patrimonial y aclarada la competencia de la CAR para modificar mediante Ley su régimen jurídico, procede analizar el fondo normativo de los preceptos consultados, que no es otro que la fijación de una cuantía para la preceptividad del dictamen consultivo en aquéllos procedimientos.

#### **1. Legalidad de la fijación de una cuantía.**

En nuestro Dictamen 135/08 expresábamos nuestras dudas sobre la legalidad, con arreglo a la legislación básica entonces vigente, de exigir una cuantía para la fijación de la preceptividad del dictamen consultivo en materia de responsabilidad patrimonial.

Aunque nuestra opinión sigue siendo contraria a cualquier minoración de las garantías jurídicas, la situación legislativa ha variado desde entonces ya que la DF 40 LES ha redactado nuevamente el art. 142.3 LPAC que admite ahora, con carácter de normativa básica, la posible existencia de una cuantía económica en esta materia que sea fijada por la legislación autonómica correspondiente, mientras que el propio precepto la fija en 50.000 euros para el Consejo de Estado, si bien conviene resaltar que ésta última cuantificación no constituye legislación básica ni supletoria, por lo que no vincula a las Comunidades Autónomas y a sus respectivos Altos Órganos Consultivos, sino que se ciñe exclusivamente al ámbito competencial del Consejo de Estado, como lo demuestra el

propio precepto que se remite a lo que, en materia de cuantías, dispongan las distintas Comunidades Autónomas.

Por tanto, la instauración de una cuantía para la fijación de la preceptividad del dictamen consultivo en materia de responsabilidad patrimonial constituye una opción legislativa perfectamente posible tanto para el Estado central como para cada una de las CC.AA en su respectivo ámbito de actuación; siempre -y esta matización es importante- que se haga razonada y justificadamente, de suerte que se evite la fijación de una cuantía excesiva que suponga, por relación al concreto Alto Órgano Consultivo afectado, una minoración irrazonable de su intervención preceptiva en este tipo de procedimientos. En suma, la fijación de una cuantía por el legislador es posible, pero debe ser razonable, y no con una razonabilidad general, sino referida al concreto Alto Órgano Consultivo de que se trate.

## **2. Inexistencia de una “*cuantía mínima*” fijada por el Estado con carácter general.**

En diversos documentos del expediente remitido figura, como pretendida justificación de los preceptos consultados, que la redacción dada por la DF 40 LES al art. 142.3 LPAC establece una “*cuantía mínima*” de 50.000 euros para que los expedientes de responsabilidad patrimonial sean sometidos a dictamen consultivo. Concretamente, la expresión *cuantía mínima* figura en el Informe-propuesta de 5-9-11 y en las Memorias inicial y final de 29-9-11 y 27-10-11, documentos todos ellos de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

Pues bien, dicha expresión carece de base legal, ya que el reiterado art. 142.3 LPAC, en la redacción actual dada por la LES, impone el dictamen consultivo como 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*”.

Este precepto no puede ser interpretado en el sentido de que la legislación autonómica sólo pueda señalar una cuantía igual o superior a la de 50.000 euros. La razón es simple: i) si la legislación autonómica sólo pudiera señalar una cuantía igual, dicha legislación autonómica sería inútil y entonces la legislación básica del Estado, al haber agotado la posibilidad de dictar normativa autonómica de desarrollo, no aludiría a ésta última; y ii) si la legislación autonómica sólo pudiera señalar una cuantía superior a la señalada por el Estado, se incumpliría el tenor literal del art. 142.3 LPAC que bien claro establece la disyuntiva “o” que quiere indicar que la legislación autonómica puede señalar una cuantía igual a 50.000 euros, superior a 50.000 euros, o inferior a 50.000 euros; y que, una vez que dicha legislación autonómica señale la cuantía que corresponda, dicha cuantía autonómica será la que determine la preceptividad del dictamen del Alto Órgano



Consultivo de la Comunidad Autónoma de que se trate, sea dicha cuantía autonómica igual, superior o inferior a 50.000 euros.

En otras palabras, la actual redacción del art. 142.3 LPAC no dice “*cuantía igual o superior a 50.000 euros o la cuantía igual o superior a dicha cifra que fije la legislación autonómica*”, que es la interpretación que parece querer dar la Secretaría General Técnica cuando habla de “*cuantía mínima*”; sino que simplemente ha querido establecer, como normativa básica, **que haya una cuantía**, pero no ha querido predeterminar en absoluto a las Comunidades Autónomas **cuál deba ser esa cuantía**. De esta forma, el legislador estatal ha querido pronunciarse sobre el “*an*”, esto es, sobre la posibilidad abstracta de que exista una *cuantía gravaminis*, eliminando así la polémica doctrinal sobre la legitimidad de imponerla; pero no se ha pronunciado sobre el “*quantum*” de la misma, es decir, no ha fijado ni una cuantía mínima ni una máxima.

Esto explica que, en la actualidad y como enseguida diremos, existan varias Comunidades Autónomas que carecen de toda cuantía, otras que la tienen inferior a 50.000 euros; y finalmente algunas que la tienen superior. En suma, esta pretendida justificación de la medida carece de todo sentido con arreglo a una interpretación literal, gramatical, lógica y sistemática del art. 142.3 LPAC, especialmente a la vista de su aplicación práctica en el Derecho Autonómico Comparado, incluso posterior a la LES.

Así las cosas, cabe preguntarse qué significado tiene la cuantía de 50.000 euros señalada por el art. 142.3 LPAC. La respuesta es simple: se trata de la cuantía que el Estado central señala para la preceptividad de los dictámenes que compete emitir al órgano consultivo de dicho Estado central, es decir, del Consejo de Estado, pero no vincula ni con el carácter de normativa básica ni supletoria, a las Comunidades Autónomas que hayan creado sus propios Altos Órganos Consultivos, la cuales bien pueden señalarles, como de hecho han realizado, otra cuantía igual, superior o inferior (incluso ninguna). Ello es lógico porque el legislador básico estatal no ha querido imponer ninguna cuantía predeterminada ya que ello depende de la posición institucional que cada Comunidad Autónoma desee para su propio Alto Órgano Consultivo, tras una seria reflexión sobre las circunstancias, de toda índole, que concurren en el mismo y en la propia Comunidad Autónoma y sus entes institucionales, corporativos y locales.

Lo anterior significa que, antes de establecer una cuantía, debe preceder un estudio sobre el impacto o incidencia que dicha medida vaya a tener en la actividad dictaminadora que venga desarrollando el Alto Órgano Consultivo correspondiente, puesto que la fijación de una cuantía puede ser razonable en unos casos y arbitraria en otros desde el momento en que no todos tienen la misma carga de trabajo ni las mismas competencias, ni

todas las Comunidades Autónomas tienen la misma dimensión y tampoco es razonable equipararlas a la envergadura que tiene el Estado central.

Para facilitar ese estudio -que, como hemos señalado, no existe en el expediente que nos ha sido remitido- incluimos seguidamente diversos datos de Derecho Comparado y de nuestras propias estadísticas consultivas.

### **3. Situación de las cuantías en Derecho Autonómico Comparado:**

La inexistencia, incluso después de la LES, de una cuantía fijada con carácter de normativa básica explica que las cuantías existentes en el Derecho Autonómico Comparado de la función consultiva sean variopintas, pudiendo establecer la siguiente tipología al día de la fecha del presente Dictamen:

#### **A) Altos Órganos Consultivos que no tienen fijada cuantía alguna.**

La legislación autonómica no ha fijado cuantía alguna y, por tanto, los Altos Órganos Consultivos emiten dictámenes en materia de responsabilidad aunque la cantidad reclamada sea ínfima, en:

**-Murcia, desde 1997** (cfr. art 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia: “*Reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración Regional*”).

**-Extremadura, desde 2001** (cfr. art. 13.1.i) Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura: “*Expedientes tramitados por las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma que versen sobre las siguientes materias: Reclamaciones de responsabilidad patrimonial*”).

#### **B) Altos Órganos Consultivos que tienen fijada una cuantía inferior a 50.000 euros.**

Las siguientes Comunidades Autónomas han fijado las cuantías que se expresan (ordenadas de menor a menor cuantía y, dentro de cada cuantía, por año de establecimiento de la misma), todas ellas inferiores a los 50.000 euros, y varias de ellas con posterioridad a la entrada en vigor de la LES en 2011 (circunstancia que se resalta en negrita):

**-601 euros, Castilla-La Mancha, desde 2003** (cfr. art. 54.9 a) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha: “*Reclamaciones de responsabilidad patrimonial por cuantía superior a seiscientos un euros*”).

**-1.000 euros, Castilla y León, desde 2011**, debiendo destacar que esta cuantía es de introducción posterior a la LES ya que se ha efectuado mediante la Ley 5/2011, de 19 de septiembre, por la que

se introducen modificaciones relativas a la organización y funcionamiento de los Consejos Consultivo y de Cuentas y al Gobierno y Administración de la Comunidad, cuyo art. 2.2, modifica el art. 4.1 h) 1.º, de la Ley 1/2002, de 9 de abril, del Consejo Consultivo de Castilla y León (*“Reclamaciones de responsabilidad patrimonial de cuantía igual o superior a 1.000 euros”*). El Consejo expresado ha emitido al respecto su D.927/11 en el que acepta la cuantía referida en cuanto que evita las incertidumbres sobre la exigible en Castilla León tras la aprobación de la LES.

**-1.500 euros, Galicia, desde 2009**, pues la Ley 16/2008, de 23 de diciembre de Presupuestos Generales de Galicia para 2009, en su D.F.3ª modifica el art. 1, j), de la Ley 9/1995, 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia (*Reclamaciones de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 1.500 euros»*).

**-3.000 euros, Comunidad Valenciana, desde 2006**, ya que la Ley valenciana 10/2006, de 26 de diciembre, de Medidas fiscales y de gestión administrativa y financiera, en su art. 25, modifica el art 10.8,a), de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana (*“Reclamaciones de cuantía superior a 3.000 euros que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a la Generalitat, a las Corporaciones Locales, a las Universidades públicas y a las demás entidades de derecho público”*). El Consejo expresado ha aceptado implícitamente esta cuantía en su D.634/06.

**-6.000 euros, Asturias, desde 2006** (cfr. art. 13.1, k) de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, modificada por Ley 1/2006, de 16 de febrero (*“Reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se formulen contra la Administración del Principado de Asturias o las de las entidades locales de su ámbito territorial a partir de seis mil (6.000) euros o de la cuantía superior que establezcan las leyes”*).

**-6.000 euros, Aragón, desde 2009** (cfr. art. 15.10, de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón (*“Reclamaciones administrativas de indemnización de daños y perjuicios de cuantía superior a 6.000 euros”*)).

**-6.000 euros, La Rioja, desde 2009** (art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, modificado por Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas fiscales y administrativas para 2009, art. 36.1 y 2. (*“Reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 6.000 euros; que, en concepto 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”*). En la redacción originaria, la Ley 3/01 no señaló ninguna cuantía (*“Reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública”*). En la redacción dada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, se impuso la de 600 euros (*“Reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 600 euros; que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración pública”*). El Consejo Consultivo de La Rioja ha mostrado su disfavor a estas cuantías en los DD. 7/05 y 135/08.

**-6.000 euros, Canarias, desde 2011**, en reforma posterior a la LES, pues el art 11.1. D), e), de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, ha sido modificado por la Ley 5/2011, de 17 de marzo, cuyo objeto es sólo reformar dicho precepto (*“Reclamaciones que se formulen en materia de responsabilidad administrativa patrimonial cuya cuantía sea igual o superior a 6.000 euros”*). El Consejo referido ha aceptado implícitamente esta cuantía en su D.104/11.

**-15.000 euros, Madrid, desde 2008** (cfr. art. 13, f). 1º de la Ley 6/2007, de 31 de diciembre, del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid *“Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada”*.

**-15.000 euros, Andalucía desde 2005, para reclamaciones ajenas a la Junta** (cfr. art. 17.14, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía *“Tratándose de solicitudes de dictamen que versen sobre reclamaciones en materia de responsabilidad patrimonial frente a Administraciones Públicas no pertenecientes a la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el Consejo Consultivo será competente para dictaminar cuando la cuantía de la reclamación sea superior a 15.000 euros”*). La redacción originaria dada por la Ley 8/1993, de 19 de octubre, no distinguía entre reclamaciones propias y ajenas de la Junta *“Reclamaciones administrativas de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a diez millones de pesetas*. El art. 64.2 de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre, tradujo esa cantidad a euros *(60.101,21 euros)*. Fue el art. 64.1 de la misma Ley 10/02 el que rebajó dicha cuantía hasta 6.000 euros para reclamaciones ajenas a la Junta.

**-18.000 euros, País Vasco, desde 2011** (cfr. Decreto 73/2011, de 12 de abril, por el que, en aplicación de la DA 1ª de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, se fija en 18.000 euros la cuantía en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial que deban ser dictaminados por esa Comisión. Esta reforma es **posterior a la LES** y cuanta con la conformidad del antes citado D.70/11 de la referida Comisión.

**-30.000 euros, Islas Baleares, desde 2010** (cfr. art. 18.12, a) de la Ley 5/2010, de 16 de junio, del Consejo Consultivo de las Islas Baleares *“Reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios formuladas ante la Administración de la Comunidad Autónoma, los consejos insulares, las corporaciones locales y cualquier otra entidad pública de las Illes Balears, siempre que la cantidad reclamada sea superior a 30.000 euros”*). Según la documentación parlamentaria, esta cuantía no va a ser variada en la reforma del Consejo que se tramita con **posterioridad a la LES**. La primera y hoy derogada Ley 5/1993, de 15 de junio, del Consejo Consultivo balear, introdujo en su art. 10.10.a) una cuantía de **3.000 euros** *“Reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios formuladas ante la Administración de la Comunidad Autónoma, los Consejos Insulares y las corporaciones locales, siempre que la cantidad reclamada sea superior a 499.159 pesetas o a 3.000 euros”*).

### **C) Altos Órganos Consultivos que tienen fijada una cuantía de 50.000 euros.**

**-50.000 euros, Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña, desde 2005** (cfr. art. 8.3, a) de la Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de Cataluña *“Reclamaciones de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas cuya cuantía sea igual o superior a 50.000 euros*.

**-50.000 euros, Consejo de Estado, desde 2011**. El art. 22.13, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE), modificado por Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre, estableció una cuantía de **6.000 euros**. Pero, la DF 40 LES modifica el art. 142.3 LPAC estableciendo que: *“... En el procedimiento general será preceptivo el Dictamen del Consejo de Estado ...cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros...”*. En coherencia, la LO 4/11, complementaria a la LES, modifica la LOCE, suprimiendo la referencia a cualquier cuantía concreta para la exigencia de dictamen del Consejo de Estado y la sustituye por una referencia genérica *“en los supuestos establecidos en las leyes”*), remisión pensada

en la precitada reforma del art. 142.3 LPAC efectuada por la LES. Como hemos señalado, esta cuantía no es legislación básica ni supletoria para las CC.AA.

#### **D) Altos Órganos Consultivos que tienen fijada una cuantía superior a 50.000 euros.**

**-60.000 euros, Andalucía, desde 2005, para reclamaciones contra la Junta.** Cfr. art. 17.10, d), de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía. (“*Reclamaciones administrativas de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a 60.000 euros*”); ya que, para las ajenas a la Junta, rige la cuantía de **15.000 euros**.

**-120.000 euros, desde 1999, Navarra.** Cfr. Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (“*Reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas*”).

#### **2. Incidencia de la elevación de la cuantía a 50.000 euros en el Consejo Consultivo de La Rioja.**

Del examen anterior se deduce que, antes de la reciente modificación legislativa operada por la DF 40 LES, los límites cuantitativos ya se habían generalizado en las normas reguladoras de los Altos Órganos Consultivos. Ahora bien, como ya señalábamos en nuestro D. 135/08 y ahora reiteramos:

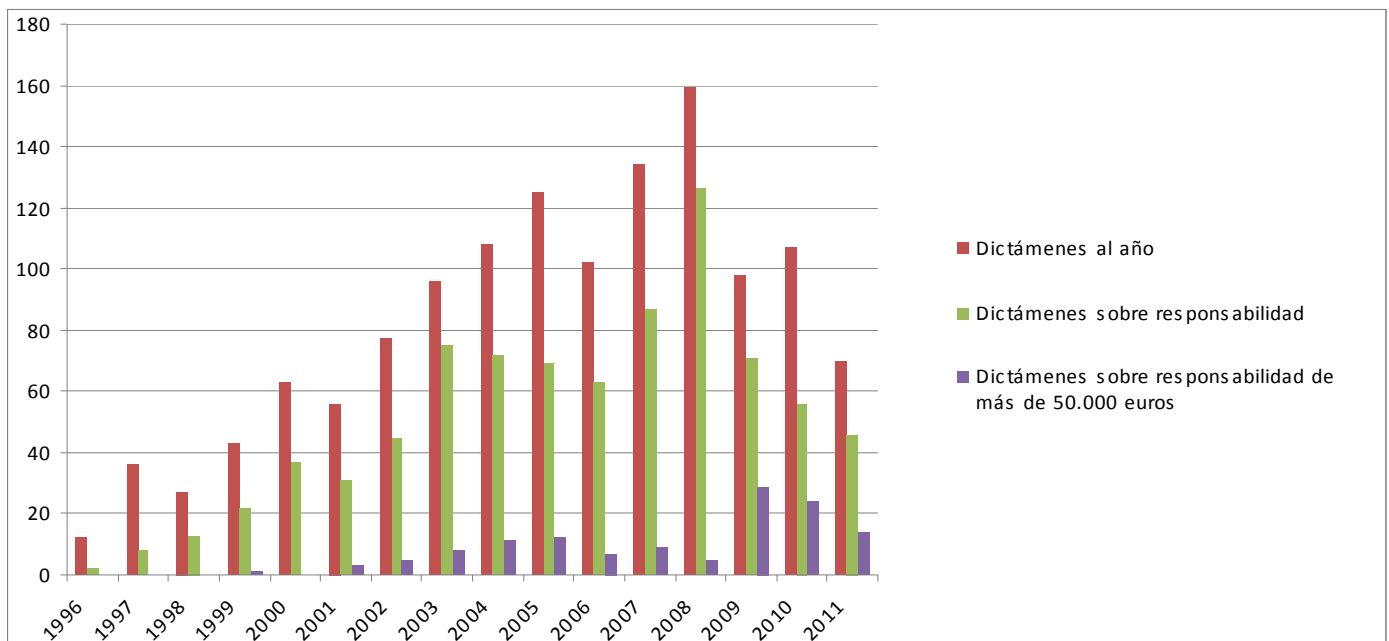
*“No puede procederse en esta materia con irreflexión ni siguiendo acríticamente el modelo o las cuantías establecidas por otras Comunidades Autónomas, ya que la limitación de cuantía debe ser siempre considerada en función de la Comunidad de que se trate, de su población, del volumen de reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se presenten en la misma y del número de dictámenes que emita al año el Alto Órgano Consultivo respectivo, de la cantidad y calidad de las competencias consultivas atribuidas al mismo, del uso que de ellas hagan los órganos consultantes, y, sobre todo, ponderando detenidamente el carácter que, en estos casos, tiene el dictamen consultivo. (...).*

*(...) Entendemos, en suma, que el establecimiento de límites cuantitativos a las consultas que se eleven al Consejo Consultivo no debe hacerse de forma aleatoria, ni mimética con lo establecido para otros Altos Órganos Consultivos, sino única y exclusivamente atendiendo a las circunstancias concurrentes en nuestro propio Consejo Consultivo, sin dejarse arrastrar por la idea de que requiere necesariamente un límite cuantitativo o que este debe ser elevado, ya que ambas premisas solo se justifican cuando, en una ponderación prudente del equilibrio que debe mantenerse entre agilidad del procedimiento consultivo y garantía tanto de los ciudadanos como del órgano decidente, resulte necesario o conveniente señalar un tope, de suerte que los límites cuantitativos estarán tanto menos justificados cuando en un Alto Órgano Consultivo no se aprecie un especial retraso en la evacuación de sus dictámenes”.*

El siguiente cuadro ilustran la incidencia que una elevación a 50.000 euros de la cuantía consultiva en expedientes de responsabilidad patrimonial puede tener en nuestro Consejo:

Año	Dictámenes al año	Dictámenes sobre responsabilidad	% Dictámenes de responsabilidad sobre el total	Dictámenes sobre responsabilidad de más de 50.000 euros	% Dictámenes sobre responsabilidad de más de 50.000 euros sobre el total
1996	12	2	16,67%	0	0,00%
1997	36	8	22,22%	0	0,00%
1998	27	13	48,15%	0	0,00%
1999	43	22	51,16%	1	2,33%
2000	63	37	58,73%	0	0,00%
2001	56	31	55,36%	3	5,36%
2002	77	45	58,44%	5	6,49%
2003	96	75	78,13%	8	8,33%
2004	108	72	66,67%	11	10,19%
2005	125	69	55,20%	12	9,60%
2006	102	63	61,76%	7	6,86%
2007	134	87	64,93%	9	6,72%
2008	159	126	79,25%	5	3,14%
2009	98	71	72,45%	29	29,59%
2010	107	56	52,34%	24	22,43%
2011	70	46	65,71%	14	20,00%

La representación plástica del impacto que la elevación de cuantía propuesta tendría en nuestra labor consulta queda reflejado en el siguiente gráfico:



A la vista de estos datos estadísticos, queda claro que el volumen de nuestros dictámenes anuales ronda el centenar, sin haber llegado nunca a los 160. Se trata de un volumen similar al de otros Altos Órganos Consultivos de Comunidades Autónomas con población semejante, cuyas consultas son elevadas a los respectivos Consejos Consultivos.

Este volumen está siendo gestionado y evacuado por el Consejo Consultivo de La Rioja sin especiales problemas funcionales y dentro de los plazos de emisión de dictamen previstos en nuestro Reglamento, ya que, como es sabido, solemos emitir nuestro dictamen siempre antes de los 30 días siguientes al de registro de entrada de la consulta respectiva, lo que supone un estándar de calidad en la prestación del servicio que tampoco debe superarse, por la reflexión y proceso deliberativo que la función consultiva externa y colegiada requiere.

El límite de 600 euros supuso la eliminación prácticamente completa de las consultas sobre responsabilidad de la Administración educativa (pequeños accidentes escolares) y una apreciable reducción en las consultas relativas a la Administración cinegética, que ha quedado así privada de una importante guía para la aplicación de la cambiante legislación en la materia.

La elevación hasta 6.000 euros prácticamente ha reducido las consultas a las formuladas en materia de responsabilidad de la Administración sanitaria. Una elevación a 50.000 euros todavía reducirá más el ámbito de la función consultiva, siendo así que estimamos que es importante seguir fijando una doctrina general que oriente el quehacer de los órganos de gestión en todas las áreas administrativas.

Atendiendo, por tanto, a un prudente criterio comparativo, nos parece totalmente desproporcionado el límite de 50.000 euros propuesto por la norma proyectada, límite que reduciría drásticamente la labor consultiva de este Consejo sin justificación suficiente para ello.

Se trata de una cuantía que sigue miméticamente la establecida para el Consejo de Estado, cuando el ámbito competencial y las circunstancias de toda índole de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de sus entes institucionales, corporativos y, sobre todo, locales, no admiten comparación alguna razonable con la mucho mayor envergadura, en todos los sentidos, del Estado central.

Ello, además podría producir un efecto perverso, de modo que los ciudadanos incrementaran innecesariamente el volumen de sus reclamaciones en esta materia,

mediante conceptos de cuantificación no objetiva, con el fin de alcanzar el mínimo de 50.000 euros y poder obtener en este caso el dictamen del Consejo Consultivo.

Téngase en cuenta, además, que el grado de conformidad del Consejo Consultivo de La Rioja con las propuestas de resolución desestimatorias de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial es muy elevado. Por ejemplo, en lo que va del año 2011, de 46 dictámenes emitidos sobre responsabilidad patrimonial, el Consejo se ha mostrado de acuerdo con propuestas desestimatorias de la Administración en 35 casos, lo que supone un 76% del total. Es obvio, que este elevado índice de conformidad desincentiva el que los afectados acudan a la vía contencioso-administrativa. Este efecto disuasorio debe ser también debidamente ponderado.

Este Consejo considera, por tanto, que no existe ninguna justificación razonable que aconseje ahora elevar la cuantía consultiva que está en la actualidad fijada en 6.000 euros.

### **Séptimo**

#### **La deficiente técnica legislativa empleada en el Anteproyecto para la fijar la cuantía consultiva en materia de responsabilidad patrimonial vinculándola a la fijada para el Consejo de Estado.**

##### **1.- Técnica legislativa empleada en el Anteproyecto.**

Los artículos 44 y 45 del Anteproyecto consultado pretenden la modificación: i) por un lado, de nuestra la Ley reguladora (Ley 3/2001), para eliminar de la misma toda referencia a una cuantía que fije la competencia del Consejo para dictaminar en reclamaciones de daños y perjuicios; y ii) por otro, de la Ley de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la CAR (Ley 4/2005), para fijar dicha cuantía en la que, con carácter general, señale el Estado en su normativa básica sobre dichos procedimientos de reclamación, cuantía que el expediente tramitado entiende que actualmente, tras la reforma operada por la Ley 2/11, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES), en el art. 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), es de 50.000 euros.

##### **2. Deficiente justificación de dicha técnica legislativa.**

En suma, los preceptos sometidos a nuestra consideración optan por vincular a la fijada para el Consejo de Estado la cuantía exigible para la preceptividad del dictamen consultivo en los expedientes de responsabilidad patrimonial, pero lo hacen con una



deficiente técnica normativa cuya justificación en el expediente es muy poco rigurosa, como pasamos a analizar.

**A) La pretendida justificación consistente en dotar de “estabilidad” a la Ley reguladora del Consejo Consultivo.**

Este Consejo entiende que la expresión “*dotar de mayor estabilidad a la Ley reguladora del Consejo Consultivo*” (que figura en el Informe-propuesta de 5-9-11 de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda) quiere transmitir la idea de no someter a nuestra citada Ley reguladora a continuos retoques en materia de cuantías. Pero lo cierto es que tal expresión no resulta jurídicamente de recibo, puesto que nuestra Ley reguladora carece de un especial “blindaje” normativo y puede ser modificada por cualquier otra Ley autonómica posterior del mismo rango, por lo que ni el Anteproyecto que nos ocupa ni ningún otro (salvo uno de reforma del Estatuto de Autonomía) puede proporcionarle ninguna especial estabilidad normativa, salvo la propia de la congelación del rango normativo que le corresponde en cuanto que Ley.

**B) La pretendida justificación “formal” de seguir la misma técnica legislativa estatal, consistente en eliminar toda referencia a cuantías en la regulación del Consejo e incluirla en la normativa reguladora del procedimiento sobre responsabilidad patrimonial.**

La DF 40ª LES (Ley estatal ordinaria 2/2011) ha modificado el art. 142.3 LPAC fijando la cuantía de 50.000 euros para la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado en reclamaciones de responsabilidad patrimonial; mientras que la Ley Orgánica 4/11, complementaria a la LES, ha modificado la Ley Orgánica 3/80, reguladora del Consejo de Estado (LOCE), suprimiendo cualquier referencia en ésta a una cuantía concreta y sustituyéndola por una remisión genérica a otras leyes (“*en los supuestos establecidos en las leyes*”), que ha sido pensada en coherencia con la precitada reforma del art. 142.3 LPAC efectuada por la LES y para aludir implícitamente a la misma.

Ha parecido -erróneamente- al Informe-propuesta que comentamos que, en la CAR, podría seguirse la misma técnica legislativa empleada en esta materia por el Estado, y, por eso, propone que los preceptos sobre los que se nos consulta, por un lado, eliminen de nuestra Ley reguladora (Ley 3/2001) toda referencia a cuantías (como ha hecho el Estado en la reforma de la LOCE, efectuada por la LO 4/11) y, por otro, que la fijación expresa de una cuantía se haga en la normativa autonómica riojana relativa al procedimiento administrativo sobre reclamaciones de responsabilidad patrimonial, es decir, en la Ley 4/2005 (como ha hecho el Estado en la reforma de la LPAC efectuada por la LES).

El error estriba en que el Estado está sujeto, *ex art.* 107 CE a una reserva de Ley Orgánica especial para regular al Consejo de Estado, y, por eso, ha tenido que dictar la LO 4/11, complementaria a la LES, para modificar la LO 3/80, reguladora del Consejo de Estado, y permitir que ésta se remita genéricamente a la cuantía que, para la preceptividad del dictamen de dicho Consejo de Estado, se fije en la legislación reguladora del procedimiento de responsabilidad patrimonial, es decir, en el art. 142.3 de la LPAC reformado por la LES, precepto de legislación ordinaria que el Estado puede dictar y reformar al amparo de la competencia que el art. 149.1.18 *i.f.* CE le confiere para regular “*el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas*”.

Sin embargo, el art. 42 EAR’99 no reserva la regulación del Consejo Consultivo de La Rioja a ninguna Ley que requiera para su aprobación mayorías parlamentarias reforzadas, como sucede, en el ámbito estatal, con las Leyes Orgánicas (cfr. art. 81.1. CE) y, en concreto, con la LO del Consejo de Estado a que se refiere el art. 107 CE: o, incluso en el propio ámbito autonómico riojano con algunas normas, como, por ejemplo, el Reglamento del Parlamento (cfr. art. 18.2 EAR’99). Por el contrario, el citado art. 42 EAR’99 reserva la regulación del Consejo Consultivo a una Ley autonómica sin más.

Es por ello que, en el ámbito competencial de la CAR, no es preciso proceder a la doble modificación legislativa que el Estado se ha visto obligado a realizar debido a la reserva constitucional de Ley Orgánica que tiene la regulación del Consejo de Estado y que el EAR’99 no impone respecto a la regulación del Consejo Consultivo de La Rioja.

Es más, el empleo de la técnica estatal de doble reforma legislativa no encaja debidamente con el marco competencial riojano ya que; i) por un lado, el art. 42 EAR’99 reserva a la ley autonómica riojana reguladora del Consejo Consultivo todo lo relativo a “*su composición y funciones*”, funciones éstas entre las que, sin duda, se incluye la competencia para dictaminar reclamaciones de responsabilidad patrimonial; y ii) por otro lado, el art. 8.1.2 EAR’99 sólo atribuye competencia exclusiva a la CAR en materia de procedimiento administrativo para aspectos derivados “*de las especialidades de organización propia de La Rioja*”, como lo es, sin duda, la existencia estatutaria del Consejo Consultivo de La Rioja y las peculiaridades que de la misma se derivan.

De ahí que, cuando no concurren especialidades derivadas de la propia organización, la competencia sobre *el procedimiento administrativo común* y sobre *el sistema de responsabilidad* radica en el Estado *ex art.* 149.1.18 CE, como recuerda también el art. 29 EAR’99 al establecer que la responsabilidad patrimonial se exigirá “*en los mismos términos y casos que establezca la legislación del Estado*”, remisión ésta que debe entenderse “*sin perjuicio de las especialidades procedimentales derivadas de su propia organización*”, en coherencia con lo establecido a tal efecto en los arts. 8.1.2 EAR’99 y

149.1.18 CE, que amparan las posibles especialidades en materia de cuantías, como reconoce expresamente el art. 142.3 LPAC, tal y como ha sido redactado por la LES.

Todo ello implica que la sede natural de la regulación de las cuantías que nos ocupan sea más bien la Ley reguladora del Consejo Consultivo, que es la especialidad organizativa que justifica la competencia autonómica en la materia, por lo que es de dudosa estatutoriedad acometerla en otra Ley autonómica.

**C) La pretendida justificación “material” de seguir, para la preceptividad de los dictámenes consultivos de responsabilidad patrimonial, la misma cuantía señalada con carácter general por el Estado.**

La expresión “*carácter general*” aparece en el art. 45 consultado, mientras que el reiterado Informe-propuesta de 5-9-11 que lo auspicia aduce a su favor que supone “*la asunción del límite fijado en la normativa básica estatal*”, para tratar de justificar así la doble remisión que, por un lado, los nuevos arts. 11 g) y 12 d) de nuestra Ley reguladora harían a la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial; y, por otro, la que ésta última normativa, contenida en el nuevo art. 65.4 de la Ley 4/2005, haría a la cuantía fijada con carácter general por el Estado.

Con esta doble remisión se pretende, pues, cerrar el círculo normativo de la reforma, ya que: i) se sustituye la fijación de una cuantía concreta en nuestra Ley reguladora por una remisión a la legislación sobre responsabilidad patrimonial, actualmente contenida en la Ley 4/1005; y ii) se establece en la citada Ley 4/2005 una nueva remisión, esta vez a la cuantía señalada por el Estado “*con carácter general*”, cuantía que no se encontrará ya en la LO reguladora del Consejo de Estado sino, por remisión de ésta, en el art. 142.3 LPAC reformado por la LES.

En verdad, resulta difícil justificar, en términos de seguridad jurídica, el sometimiento, no sólo de los aplicadores del Derecho, sino, lo que es más grave, de los ciudadanos, al costoso esfuerzo de tener que rastrear la cuantía vigente a través de un tan complejo juego de remisiones normativas, especialmente cuando las reglas para desentrañarlo se encuentran en una Ley proteica y multiforme como es la “*de acompañamiento a la anual de Presupuestos*” de la que ni siquiera su anualmente reiterada denominación “*de Medidas fiscales y administrativas*” resulta significativa.

Pero ese problema sería menor, si no fuera por el hecho de que el Estado no ha señalado “*con carácter general*” cuantía alguna para la preceptividad de los dictámenes consultivos en materia de responsabilidad patrimonial, con lo que decae la premisa en la que se basa esta pretendida justificación de la reforma.

En efecto, como hemos explicado, la nueva redacción del art. 142.3 LPAC donde, finalmente tras las diversas remisiones, el aplicador jurídico encontrará una referencia literal expresa a la cuantía de 50.000 euros, no impone ésta “*con carácter general*”, sino con efecto limitado al Consejo de Estado. Es más, el citado precepto no puede imponer esa cuantía “*con carácter general*”, ya que las Comunidades Autónomas que se han dotado de sus propios Altos Órganos Consultivos, lo han hecho en virtud de sus competencias de auto-organización y de fijación de especialidades procedimentales derivadas de la organización adoptada. Pero tales especialidades, como hemos expresado antes, son las únicas que habilitan constitucional y estatutariamente a las CCAA para regular el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial y, dentro de él, una peculiaridad de origen organizativo como es la cuantía exigible para la preceptividad del dictamen consultivo.

Es más, el art. 142.3 LPAC, aunque sea legislación estatal y básica, carece de virtualidad para atribuir competencias a las Comunidades Autónomas que éstas no tengan conferidas por sus propios Estatutos de Autonomía (SSTC 32/83, 25/83, 64/84 y 69/88); y, como también ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional al fijar su conocida doctrina sobre la supletoriedad del Derecho estatal (cfr. SSTC 15/89, 79/92 y 61/97), tampoco puede convertirse en legislación supletoriamente aplicable. Por eso, el art. 143.3 LPAC se limita a lo que constitucionalmente puede hacer, que es fijar la cuantía exigible en los dictámenes del Consejo de Estado y advertir que, respecto a las cuantías exigibles para los demás Altos Órganos Consultivos de las CCAA, deberá estarse a lo que establezca la legislación autonómica respectiva.

En otras palabras, como el art. 142.3 LPAC no establece, ni puede constitucionalmente establecer, una cuantía “*con carácter general*”, una eventual remisión de la legislación autonómica riojana a tal inexistente regulación general del Estado, implicará necesariamente un reenvío recepticio o efecto circular, por virtud del cual el reiterado art. 142.3 LPAC se vuelva a remitir a la legislación riojana sobre cuantías, sin que exista una norma de conflicto que pueda solucionar esta perplejidad normativa.

No se oculta a este Consejo que la intención de la reforma sobre la que se nos consulta es fijar la cuantía del dictamen consultivo en La Rioja en la misma que el Estado señale para el Consejo de Estado, pero lo cierto es que los preceptos que se someten a nuestra consideración no lo establecen literalmente así, sino que, como expresamente señala la Exposición de Motivos del Anteproyecto consultado, sólo tratan de que nuestra normativa “*quede adaptada automáticamente en cuanto a límites de cuantía para solicitar dictámenes preceptivos a lo que disponga la legislación básica del Estado*”, legislación básica que, como venimos repitiendo no establece ninguna cuantía con carácter general.

En estas condiciones, es obvio que seguir acríticamente la técnica legislativa del Estado carece de sentido y que, además, la redacción adoptada por el Anteproyecto consultado no cumple adecuadamente con dichas finalidades.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

El Consejo Consultivo de La Rioja, como Alto Órgano Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cumple, en el ámbito riojano, la misma función que, en el ámbito estatal, incumbe al Consejo de Estado; función que es crucial en el funcionamiento del Estado de Derecho ya que asegura que la Administración se ajuste en sus actuaciones a la Ley y al Derecho, evitando en ellas toda arbitrariedad (arts. 9.3, 103.1 y 106 CE y STC 204/92).

### **Segunda**

El Consejo Consultivo de La Rioja, observa con preocupación la creciente tendencia a la limitación, por vía legislativa, de sus funciones constitucionales y estatutarias, puesto que ello implica una reducción de la garantía de legalidad que las mismas suponen para los ciudadanos y para la propia Administración.

### **Tercera**

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para modificar por Ley la cuantía exigible para la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja en materia de responsabilidad patrimonial; pero este Consejo Consultivo advierte que, la elevación a 50.000 euros de la cuantía en dicha materia que comporta el Anteproyecto remitido requiere una seria reflexión sobre la posición constitucional y estatutaria del propio Consejo y sobre la garantía de legalidad que su intervención supone para los ciudadanos y la propia Administración.

### **Cuarta**

Además, una elevación de la cuantía actualmente fijada requiere una detenida ponderación sobre la realidad social, económica y de toda índole de la Comunidad Autónoma de La Rioja y de sus entes institucionales, corporativos y, sobre todo, locales; sin que sea razonable seguir miméticamente a este respecto lo establecido legislativamente para el Consejo de Estado, ya que no cabe una comparación razonable entre nuestra Comunidad Autónoma uniprovincial y el Estado central, por lo que nuestra legislación

autonómica debe adaptarse en esta materia a las necesidades y peculiaridades propias de La Rioja.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero