

En Logroño, a 23 de octubre de 2008, 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^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

135/08

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Hacienda del Gobierno de La Rioja sobre el *Artículo 35 del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009*, por el que se modifica parcialmente la Ley 3/2001, de 3 mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El Excmo. Sr. Consejero de Hacienda del Gobierno de La Rioja nos remite para informe el *Artículo 35 del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009*, incluido en su Capítulo VI, titulado “*Acción administrativa en materia de simplificación administrativa*”, y por el que se pretende modificar los arts. 10.2, 11.g) y 12. d) de nuestra Ley reguladora 3/2001, de 3 mayo, con objeto de: i) establecer la preceptividad de la consulta directa de las entidades locales en materia de responsabilidad patrimonial; y, ii) limitar la preceptividad de las consultas en materia de responsabilidad patrimonial a las de cuantía superior a 6000 €, salvo cuando el órgano consultante considere conveniente conocer la doctrina del Consejo

Segundo

Acompaña a la consulta el expediente instruido por la Consejería de Hacienda para la elaboración de dicho Anteproyecto. De dicha documentación, por lo que hace al precepto sobre el que se nos consulta, destacan:

-La Memoria de la Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda de 11 de septiembre de 2008 que se limita a afirmar el *“El Capítulo VI incluye medidas de simplificación administrativa. En primer lugar, se amplía la cuantía en la que resulta preceptivo solicitar informe (sic) al Consejo Consultivo de La Rioja”*.

-El Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de 19 de septiembre de 2008, que se limita a señalar que *“habida cuenta que el Anteproyecto prevé una reforma de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, el texto deberá ser sometido a informe (sic) de tal órgano en aplicación del art. 11 b) de tal Ley”*. Mas adelante advierte un error tipográfico en la redacción del precepto consistente en la omisión de la palabra Consejería al aludir a la competente.

-El Informe de 19 de septiembre de 2008, de la Dirección General de Calidad de los Servicios y Tecnologías de la Información (SOCE), que advierte otro error consistente en que la remisión del art. 12 d) al 11 g) debe hacerse al 10.2 *“que es donde se citan realmente las Administraciones”*

-La Memoria-Propuesta de 11 de septiembre de 2008, de la Secretaria General Técnica de Administraciones Públicas y Política Local, es más explícita pues dedica todo su apartado 2 (fol 183) a la *“Modificación de la Ley del Consejo Consultivo”*, a cuyo tenor:

El contenido de la modificación que se propone modifica parcialmente la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo en dos aspectos concretos e íntimamente relacionados.

De un lado, la modificación propuesta establece un nuevo límite, por razón de la cuantía, en relación a la competencia del citado Órgano Consultivo, para conocer de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, quedando fijado en 6.000 €. Tras la aprobación de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la CAR, se introdujo por primera vez en nuestro ordenamiento una limitación del tipo de la ahora propuesta que vino a fijar dicha cuantía en 600 €.

La experiencia adquirida durante los últimos años, unida al esfuerzo constante del Gobierno de introducir medidas de simplificación del procedimiento administrativo, tal y como se desprende del propio Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno con fecha 26 de octubre de 2007, aconsejan incrementar la cuantía hasta la cifra de 6.000 € por entender que con ella se alcanzan umbrales adecuados desde el punto de vista del necesario equilibrio que debe mantenerse entre la racionalidad procedimental y la necesidad de introducir las garantías propias de la participación

del superior Órgano Consultivo en los procedimientos de reclamación de daños y perjuicios formulados ante la Administración.

Por otro lado y en lógica correspondencia con la modificación propuesta en relación al art. 11 de la vigente Ley 3/2001, se propone otra modificación, que afecta, en este caso, a los dictámenes facultativos regulados en el art. 12, y que prevé que la posibilidad de solicitar dichos dictámenes en todos aquellos supuestos en que, encontrándonos por debajo del nuevo umbral fijado, el órgano competente para resolver considere conveniente conocer la doctrina del Consejo Consultivo.

Finalmente, se introduce una modificación en lo relativo a la posibilidad de que los Alcaldes de las Entidades Locales de nuestra Comunidad puedan solicitar directamente los Dictámenes relativos a las reclamaciones de daños y perjuicios. Se introduce de esta manera una excepción a la regla general que prevé que los dictámenes solicitados por las Entidades Locales lo sean a través del titular de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local.

En el Anexo II, se propone la inclusión de los correspondientes preceptos de modificación (fol. 189 del expediente).

-La Memoria de tramitación, de 25 de septiembre de 2008, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, se limita a señalar, en el fol. 196, que: “*el capítulo VI incluye medidas de simplificación administrativa. En primer lugar, se amplía la cuantía en la que resulta preceptivo solicitar informe (sic) al Consejo Consultivo de La Rioja.*” En el fol. 199, advierte que se ha seguido la modificación formal sugerida por el SOCE en la redacción del precepto. En el fol. 202, advierte también que se ha incorporado la rectificación formal de precepto sugerida por la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Y, en el fol. 203, recuerda la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo sobre el precepto en virtud del art. 11 de nuestra Ley reguladora. A continuación, incluye el nuevo texto de redacción del art. 35, en los fols. 243 y 244.

-El Dictamen emitido por el Consejo Económico y Social de La Rioja (CES) con fecha 14 de octubre de 2008, si bien alude al art. 35, en el fol. 253, sin embargo, no contiene luego ninguna observación sobre el mismo.

-La nueva Memoria, formulada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda con fecha 16 de octubre de 2008, no introduce ninguna novedad ya que se limita a reproducir lo ya señalado en la de 25 de septiembre de 2008 sobre el precepto que nos ocupa, cuya redacción se reitera en los fols. 322 y 323 del expediente y que es sobre la que versará el presente dictamen, cuyo tenor literal es el siguiente:

CAPÍTULO VI

ACCIÓN ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA.

Artículo 35. Modificación de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja.

UNO. Se da la siguiente redacción al apartado 2 del artículo 10:

“2. La Administración Institucional de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los Consorcios en los que participe la Comunidad Autónoma de La Rioja, las Entidades que integran la Administración Local de La Rioja, así como la Administración Corporativa constituida en la Comunidad Autónoma de La Rioja, podrán solicitar del Consejo Consultivo de La Rioja exclusivamente los Dictámenes que sean preceptivos y se refieran a asuntos de su competencia, y siempre a través del titular de la Consejería competente por razón de la materia, no obstante, las Entidades Locales, cuando los expresados Dictámenes preceptivos se refieran a indemnizaciones por daños y perjuicios, podrán dirigir las correspondientes consultas directamente al Consejo Consultivo de La Rioja, dando cuenta de la consulta al titular de la Consejería competente por razón de la materia, a quien el Consejo Consultivo también remitirá copia del Dictamen que emita”.

DOS. Se da la siguiente redacción al apartado g) del artículo 11:

“g) Reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 6.000 € 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”.

TRES. El apartado d) del artículo 12 pasará a tener la siguiente redacción:

“d) Reclamaciones por cuantía de 6.000 € o inferior que, en concepto de daños y perjuicios se formulen ante cualquiera de las Administraciones citadas en el apartado 2 del artículo 10 de la presente Ley, cuanto el órgano que haya de resolver considere conveniente conocer la doctrina del Consejo”.

La Disposición Final Única advierte que la presente Ley entrará en vigor el día 1 de enero de 2009.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 16 de octubre de 2008, registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Hacienda del Gobierno de La Rioja remite al Consejo

Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 20 de octubre de 2008, 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.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

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. 10.2, 11.g) y 12.d) de nuestra precitada Ley reguladora, mediante el art. 35 del Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales y administrativas para el año 2009.

Tal y como declaramos en nuestros Dictámenes 5/97 y 51/00, 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 1/2001, de 31 de mayo.

Nuestro dictamen es, por tanto, preceptivo en este caso.

En cuanto a su contenido, limitaremos nuestro examen al precepto del Anteproyecto sobre el que se nos ha consultado, si bien con la máxima amplitud ya que el órgano consultante ha extendido nuestra competencia en este caso también a los aspectos de oportunidad y conveniencia, y no solo a los de legalidad.

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 2009, sino exclusivamente sobre el art. 35 de la norma proyectada, relativo a las modificaciones que se proponen en la Ley reguladora de este Consejo, no procede entrar a un análisis detallado del procedimiento de elaboración seguido para el conjunto de la norma proyectada, 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 al precepto que se ha sometido a nuestra consideración, y que, formalmente, cumplen con los trámites legalmente exigibles al respecto, trámites estudiados detalladamente en muchos de nuestros dictámenes a los que nos remitimos.

Tercero

Análisis del precepto consultado

El artículo 35 del Anteproyecto consultado pretende la modificación de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja en tres grandes aspectos, todos ellos referidos a los expedientes que se tramiten en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y que examinamos por separado.

A) Preceptividad de la consulta en materia de reclamación por responsabilidad patrimonial de todas las Administraciones públicas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Aunque, en la redacción actual del art. 11 g) de la Ley 3/2001, resulta evidente que es preceptivo el dictamen del Consejo Consultivo en los expedientes de responsabilidad patrimonial, cualquiera que sea la Administración Pública reclamada de las de la Comunidad Autónoma de La Rioja, al disponer que “*El Consejo Consultivo deberá ser consultado en ...reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración pública*”, resulta muy conveniente aclarar definitivamente que esa preceptividad alcanza no sólo a la Administración pública, general e institucional, de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sino a todas aquéllas de dicha Comunidad que tienen obligación de elevar al Consejo asuntos de consulta preceptiva, especialmente las Entidades Locales de La Rioja, ya que la experiencia acumulada durante los años de funcionamiento del Consejo Consultivo revela que sólo algunos Ayuntamientos están observando esta obligación legal, mientras que otros, entre ellos algunos de numerosa población, como Logroño, están omitiendo estas consultas preceptivas y con ello, no sólo están incumpliendo la normativa vigente, sino que, además, están privando a sus administrados de la valiosa garantía institucional que supone el dictamen preceptivo, aunque no vinculante, del Consejo Consultivo de La Rioja.

Por ello, este Consejo manifiesta su criterio favorable a la modificación que el Anteproyecto consultado pretende hacer de los arts. 11 g) y 12 d) de nuestra Ley reguladora, en cuanto que ahora se precisa con nitidez en una Ley formal que la obligación de consulta incluye “*en todo caso los entes a que se refiere el apartado 2 del artículo 10 de la presente Ley*”, es decir, a las Administraciones públicas obligadas a consultar, entre las que se incluyen las Entidades locales de La Rioja.

Esta precisión no innova, en rigor, el ordenamiento jurídico, en cuanto que, como antes dijimos, ya estaba ínsita en la vigente redacción, pero resulta muy conveniente incluirla explícitamente para aclarar el sentido y alcance de la preceptividad del dictamen y urgir su observancia, como se ha hecho en las leyes reguladoras de los Altos Organos Consultivos de otras Comunidades Autónomas.

Por lo demás, la consulta preceptiva al Consejo Consultivo por parte de los entes locales no minora en absoluto la autonomía local, ya que su exigencia se enmarca entre las competencias autonómicas en materia de régimen local recogidas en el art. 9.8 EAR'99 y consiste sólo en un recordatorio de la garantía general establecida en los arts 106. CE, 139 y ss LPAC y 12 del Reglamento de procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por R.D. 429/1993, de 26 de marzo, en relación con el art. 54 LBRL (Ley 7/1985).

En efecto, el dictamen del Consejo Consultivo correspondiente está incorporado al procedimiento para la determinación de la responsabilidad patrimonial, de suerte que forma parte de los términos establecidos por la “legislación general” a que se refiere el art. 54 de la Ley 5/1985, sin que pueda considerarse que tal expresión se refiere a una exigencia de ley formal que así lo determine (hipotética objeción que, por otro lado, solventaría el precepto legal que ahora dictaminamos favorablemente), sino que tal alusión atañe al bloque normativo definido por la legislación que es básica en el régimen jurídico de las Administraciones públicas y en el procedimiento administrativo común, en los términos del art. 148.1. CE.

Este Consejo Consultivo se muestra, pues, completamente favorable a esta modificación propuesta.

B) Consulta directa de las Entidades locales en esta materia.

En este segundo aspecto, la norma que dictaminamos sí plantea una verdadera novedad, cual es la de que las Entidades locales puedan remitir *directamente* sus consultas al Consejo Consultivo. De esta manera, muy de acuerdo con el título del capítulo en que se encuadra el art. 35 de la proyectada Ley de Medidas, se agilizan los trámites administrativos ya que, en la redacción actual del art. 10.2 de nuestra Ley reguladora, tales consultas debían hacerse “*siempre a través del titular de la Consejería competente por razón de la materia*”, mientras que ahora se pretende acertadamente reformar este precepto de suerte que “*las Entidades Locales, cuando los expresados Dictámenes preceptivos se refieran a indemnizaciones por daños y perjuicios, podrán dirigir las correspondientes consultas directamente al Consejo Consultivo de La Rioja, dando cuenta de la consulta al titular de la Consejería competente por razón de la materia, a quien el Consejo Consultivo también remitirá copia del Dictamen que emita*”.

Con esta modificación, se mantiene la consulta a través del titular de la Consejería en los casos de los entes institucionales, consorciales y corporativos, pero se exceptiona a los locales, sin perjuicio de la pertinente información a la Consejería competente en materia de régimen local, información que incumbe tanto al ente local consultante, cuando formule y eleve su consulta directamente al Consejo consultivo, como a este Alto órgano consultado, cuando emita su dictamen y lo remita, también directamente, al ente local correspondiente.

Adviértase, además, que el precepto no es imperativo, pudiendo los entes locales seguir planteando su petición de dictamen a través de la Consejería competente.

Este Consejo Consultivo se muestra, pues, favorable a la modificación propuesta ya que agiliza las consultas locales, sin merma de la información autonómica al respecto.

C) Elevación de la cuantía que determina la preceptividad de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial.

En la actual redacción de nuestra Ley reguladora, el límite cuantitativo de las consultas en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas se sitúa en 600 €. La modificación que propone el precepto del Anteproyecto sobre el que se nos consulta es elevarla a 6.000 €.

Este Consejo Consultivo no encuentra justificada ni razonable esta elevación que multiplica por diez el tope actual, como argumentamos seguidamente.

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.

En suma, el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas establecido por el vigente bloque de la constitucionalidad, integrado a estos efectos por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, construye dicho sistema con la *técnica de la garantía de mínimos*, de suerte que los establecidos con carácter general pueden ser mejorados, pero no minorados por las Comunidades Autónomas

Ahora bien, las limitaciones cuantitativas actualmente existentes no se han establecido en la legislación estatal sobre procedimiento común, sino en la normativa reguladora de los distintos Altos Órganos Consultivos, y ello con el objetivo de evitar el colapso de los mismos mediante la remisión de expedientes de pequeña cuantía, aun a riesgo de la privación de garantía que supone para los ciudadanos.

Fue Andalucía la primera Comunidad Autónoma que, sin contar con el parecer de su Consejo Consultivo al respecto, introdujo una limitación cuantitativa para estas consultas en la Ley reguladora de su Consejo Consultivo. Después han sido varias las Comunidades Autónomas que han establecido en las leyes reguladoras de sus respectivos Altos Órganos Consultivos límites a este tipo de consultas, inspirándose en el modelo andaluz, pero sin reparar: i) por un lado, en que el Estatuto de Andalucía, desde su primera redacción (cfr. art. 15.1.2 de la misma), confería competencia a la Comunidad andaluza sobre “*el sistema de responsabilidad administrativa*”, precisión que no figuraba en ningún otro Estatuto, y que, desde luego, no figura ni ha figurado nunca en el de La Rioja; y ii) por otro, en que esa habilitación estatutaria andaluza sólo legitima para legislar en materias organizativas y procedimentales, pero nunca para reducir las garantías mínimas exigidas por la legislación estatal común en la materia, una de las cuales es la intervención de los Altos Órganos Consultivos.

Distinto es también el caso de la limitación cuantitativa establecida ahora en la legislación reguladora del Consejo de Estado, ya que el Estado central, del que emana la misma, tiene competencias constitucionales para regular “*el sistema de responsabilidad administrativa*” ex art. 149.1.18 CE y, por supuesto, para regular el Consejo de Estado, y, por tanto, está constitucionalmente habilitado para fijar un límite cuantitativo a las consultas en que el mismo deba intervenir. Pero –y esto es importante reseñarlo– ésta limitación no constituye legislación básica ni vincula a las Comunidades Autónomas y a sus respectivos Altos Órganos Consultivos, sino que se ciñe exclusivamente al ámbito competencial del Consejo de Estado.

Esto dicho, es cierto que no tenemos noticia de que ninguna de las limitaciones cuantitativas establecidas por las leyes autonómicas reguladoras de los respectivos Altos Órganos Consultivos haya sido objeto de impugnación por el Estado central ante el Tribunal Constitucional en base a desconocer el sistema de garantías mínimas establecidas por la normativa común sobre procedimiento administrativo y sobre el sistema general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, posiblemente por entender que no resulta razonable extender las garantías consultivas a asuntos de pequeña cuantía.

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.

En efecto el dictamen en estos expedientes no es un mero trámite administrativo que pueda y deba eliminarse para simplificar el funcionamiento de los entes públicos en el marco de una política de agilización y simplificación burocrática, sino que constituye una verdadera garantía para los intereses y derechos de los ciudadanos, especialmente para los económicamente más desfavorecidos a los que no resultará factible residenciar en vía contencioso-administrativa reclamaciones de responsabilidad patrimonial contra las Administraciones públicas cuya cuantía sea inferior al coste de un proceso judicial.

Repárese en que la *ratio iuris* de que la legislación exija dictamen consultivo preceptivamente en estos expedientes radica en atribuir al criterio de un órgano independiente y externo a la Administración reclamada la fijación de la relación de causalidad, de los criterios imputación y de la indemnización procedente, mientras que los expedientes de cuantía inferior a la que se señale serán decididos directamente por la propia Administración reclamada, sin que los administrados cuenten con la garantía del Alto Órgano Consultivo ni les resulte económicamente posible acudir luego a la vía judicial.

Por otra parte, en los expedientes sobre los que no se consulte se privará a los órganos decidentes de la doctrina consultiva que, como es sabido en nuestra Administración riojana, ha sido de singular ayuda en materias tales como la responsabilidad patrimonial de la Administración educativa, cinegética, viaria y sanitaria, entre otras. Y suelen ser los asuntos de menor importancia cuantitativa –que no tienen por que ser cualitativamente sencillos- los más aptos para generar doctrina que luego se aplique sin problemas en los de mayor trascendencia económica, que no son los más adecuados para esa labor de fijación doctrinal.

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.

Pues bien, el caso del Consejo Consultivo de La Rioja, el volumen de los dictámenes anuales ronda el centenar, sin haber llegado nunca a los 150. 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 € 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. Pero una elevación hasta 6000 € prácticamente eliminaría también las consultas en materia de responsabilidad viaria y reduciría significativamente las formuladas en materia de responsabilidad sanitaria en la que, estimamos, es importante seguir fijando una doctrina general que oriente el quehacer de los órganos de gestión sanitaria.

Repárese en que, durante el año 2007, este Consejo Consultivo emitió 134 Dictámenes, de ellos, 97 (es decir, el 72 %), versaban sobre expedientes de responsabilidad patrimonial; y sólo 41 superaban la cuantía de 6.000 €; lo que significa que, de haber aplicado un límite cuantitativo de 6.000 €, el Consejo Consultivo de La Rioja habría dejado de emitir en el año 2007, 56 Dictámenes (es decir, el 57 % de su labor consultiva en materia de responsabilidad patrimonial; y el 30,5 % de su labor consultiva total). No parece, por tanto, razonable señalar un límite cuantitativo tan elevado para las consultas en materia de responsabilidad patrimonial en el caso de La Rioja.

Señalemos, además, que continúan sin fijar tope alguno las Comunidades Autónomas de Canarias, Aragón, Galicia, Murcia, Extremadura y Castilla y León; la de Castilla La Mancha fija el límite cuantitativo de 601 €; y las de Baleares y Valencia, el de 3.000 €.

Atendiendo, por tanto, a un prudente criterio comparativo, nos parece totalmente desproporcionado el límite de 6.000 € propuesto por la norma proyectada, límite que reduciría drásticamente la labor consultiva de este Consejo sin justificación suficiente para ello.

Este Consejo consideraría razonable fijar, como máximo, el límite de 1.500 €, que supone prácticamente triplicar el vigente en la actualidad.

Cuarto

Propuesta de adición al artículo 11.g) de nuestra Ley reguladora.

Hemos apuntado, en el Fundamento precedente, que es dudosa la legalidad de la fijación de límites por parte de las Comunidades que carezcan de competencia sobre “*el sistema de responsabilidad administrativa*”. La única justificación es la práctica de evitar el colapso que causaría la proliferación de reclamaciones de mínima cuantía, Pero ello a costa de suprimir una garantía para el administrado.

En la búsqueda de una fórmula que permita armonizar aquella finalidad práctica y la disminución de trámites administrativos, medida ésta también beneficiosa para el ciudadano, y el mantenimiento de la garantía que implica la intervención del Consejo Consultivo, sugerimos que, sin perjuicio de fijar el límite que se estime oportuno, por debajo de dicho límite sea el propio administrado quien opte por la simplificación de trámites o por la garantía que supone nuestro dictamen.

Y, en este sentido, proponemos la siguiente redacción al apartado g) del artículo 11:

“g) Reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 1.500 € 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, y las de cuantía igual o inferior a 1.500 €, cuando el interesado lo solicite expresamente. A tal efecto, la Administración reclamada deberá notificar esta facultad a los interesados quiénes podrán ejercitarla antes de la finalización del trámite de audiencia”.

CONCLUSIONES

Única

El dictamen de este Consejo es favorable a la redacción propuesta para el artículo 35 del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2009, excepto en el límite cuantitativo de las consultas, propuesto en 6.000 €, ya que se estima que el mismo no debe superar los 1.500 € y, sin perjuicio de que pueda tomarse en consideración la redacción alternativa sugerida en el Fundamento Cuarto de este Dictamen.

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