

# **FUNCION CONSULTIVA Y LIMITACIONES CUANTITATIVAS: UN ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO SOBRE LAS CUANTÍAS MÍNIMAS ESTABLECIDAS PARA CONSULTAR PRECEPTIVAMENTE EN CASOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL.**

*Ignacio Granado Hijelmo*<sup>1</sup>

Ponencia presentada en las *III Jornadas de Encuentro de Letrados del Consejo de Estado y de Consejos Consultivos de las CC.AA.* celebradas en Zamora los días 19 y 20 de junio de 2014.

## **SUMARIO:**

- I. INTRODUCCIÓN: ORIGEN Y SENTIDO ORIGINARIO DE LA INTERVENCIÓN DE LOS ALTOS ÓRGANOS CONSULTIVOS EN ASUNTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.
- II. ORIGEN DE LAS LIMITACIONES CUANTITATIVAS (1993-1999).
- III. EL PERIODO DE LAS CUANTÍAS MODERADAS (2000-2010).
- IV. EL PERIODO DE LAS ALTAS CUANTÍAS (2011-2014).
- V. SITUACIÓN DE LAS CUANTÍAS A 1 JULIO DE 2014.
- VI. REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE LAS LIMITACIONES CUANTITATIVAS.
- VII. SIGNIFICADO PROCESAL DE LA LIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA Y SU PROBLEMÁTICA APLICACIÓN A LOS AOCA.
- VIII. FACTORES QUE DEBEN SER CONSIDERADOS PARA FIJAR LÍMITES CUANTITATIVOS.
- IX. EPÍLOGO, RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES.

---

<sup>1</sup> Doctor en Derecho y en Derecho Canónico, Letrado-Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja, Académico correspondiente de la R.A. de Jurisprudencia y Legislación.

## **I. INTRODUCCIÓN: ORIGEN Y SENTIDO ORIGINARIO DE LA INTERVENCIÓN DE LOS ALTOS ÓRGANOS CONSULTIVOS EN ASUNTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN.**

El objeto de este trabajo es exponer el origen, evolución, fundamento y condiciones constitucionales de admisibilidad de las limitaciones cuantitativas establecidas por la legislación vigente a la consulta preceptiva al Consejo de Estado y demás Altos Órganos Consultivos de las Comunidades Autónomas (AOCA) en el procedimiento ordinario que se instruya para exigir la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (RPA), esto es, el resarcimiento de los daños y perjuicios derivados del funcionamiento de los servicios públicos, salvo que procedan de fuerza mayor, deban ser soportados legalmente por el afectado o haya caducado el plazo legal para reclamarlos.

La regulación de la RPA se inició en nuestro Derecho en los arts. 121 y 122 de la Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación forzosa (LEF), que también aludían a la responsabilidad de concesionarios y contratistas <sup>2</sup>. Aunque, con la regulación de las grandes Leyes administrativas de aquellos años <sup>3</sup>, terminó imponiéndose la opinión de que expropiación forzosa, responsabilidad patrimonial y contratación administrativa eran instituciones administrativas diferentes <sup>4</sup>; en un primer momento, estos preceptos, al estar ubicados en el Título IV, Capítulo II de la LEF (*de la indemnización por otros daños*), dieron pie a entender que la LEF había introducido en nuestro Derecho la *teoría germánica de la indemnización de Derecho público* <sup>5</sup>, para contemplar, de forma unitaria, las indemnizaciones debidas por la Administración a consecuencia del ejercicio de cualquier potestad jurídico-pública, como la expropiatoria (justiprecios), la contractual (indemnizaciones por incumplimiento) o la

---

<sup>2</sup> Estos preceptos de la LEF se mantuvieron vigentes hasta que fueron desplazados, aunque no formalmente derogados, por los arts. 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJ-PAC), y, si bien pudo entenderse que continuaban en vigor en materia de responsabilidad de concesionarios y contratistas, también terminaron siendo desplazados por la legislación sobre contratación pública desde la entrada en vigor del art. 97 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones públicas (LCAP).

<sup>3</sup> Además de la propia Ley de 16 de diciembre de 1954, de Expropiación forzosa (LEF), pueden ser destacadas: la Ley de 27 de diciembre de 1956, de la Jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), la Ley de 26 de julio de 1957, de Régimen jurídico de la Administración del Estado (LRJAE), la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958 (LPA), la Ley de 26 de diciembre de 1958, de Régimen jurídico de las Entidades estatales autónomas (LRJEEA) y la Ley de 8 de abril de 1965, de Contratos del Estado (LCE). Todas ellas y sus Reglamentos formaban el armazón normativo del llamado *Estado Administrativo de Derecho*, y requerían la intervención consultiva del Consejo de Estado en importantes asuntos que la jurisprudencia contencioso-administrativa exigía como una ineludible garantía procedimental (cfr. por todas, la STS de 11 de noviembre de 1977, Ar. 4356).

<sup>4</sup> Esta postura fue mantenida por GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, en su temprana publicación *Los principios de la nueva ley de expropiación forzosa*, IEP, Madrid, 1955, recientemente reeditada por Ed. Civitas en Madrid, 2007, y luego ha sido seguido por la práctica totalidad de la doctrina.

<sup>5</sup> En la doctrina y jurisprudencia alemanas se acuñó la *teoría de la indemnización de Derecho público*, conforme a la cual debían indemnizarse, no sólo los daños ilícitos, sino también ciertas intervenciones conforme a Derecho que se califican formalmente como expropiación forzosa, la cual pasa a incluir, de este modo, todo sacrificio de los derechos y ventajas de los particulares en interés de la comunidad.

extracontractual (resarcimiento de daños y perjuicios imputables al funcionamiento de cualquier servicio público)<sup>6</sup>.

En ese ambiente de interpretación unitaria de la indemnización jurídico-pública, siendo ésta siempre un acto administrativo con un amplio halo discrecional en cuanto a la fijación del *quantum* indemnizatorio, y teniendo en cuenta que la ulterior revisión judicial no se generalizaría hasta la aprobación de la Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), resultaba aconsejable que dicha cuantificación fuera adoptada por órganos administrativos independientes de los de la Administración activa que habían producido el sacrificio indemnizable; para así garantizar, tanto a los administrados (cuyos intereses legítimos habían quedado afectados), como a la Administración (con cargo a cuyas partidas presupuestarias han de satisfacerse), la independencia, objetividad y homogeneidad de los criterios para determinar las indemnizaciones.

Sin perjuicio de la idea de garantía para el administrado (que reconduciría, tras la entrada en vigor de la LPA en 1958, a la fundamentación del Derecho público en un equilibrio entre garantías del administrado y privilegios de la Administración), el aspecto de preservación del interés general y, sobre todo, del control del gasto público era, sin duda, el crucial en aquellos años, pues situaba al régimen jurídico de la RPA en la línea de instrumentos de defensa de los fondos públicos preconizada por la, entonces todavía vigente, Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio 1911 que, partiendo de las anteriores de 1850 y 1870, consideraba incluidos en la hacienda pública todo tipo de bienes, derechos y acciones (art.1) y, por tanto, también los caudales públicos (art. 4) con los que habían de ser pagados justiprecios e indemnizaciones (art. 32).

Estas consideraciones explican, a mi juicio, la atribución que se hizo entonces: a los Jurados de Expropiación, de la competencia para fijar los justiprecios en vía administrativa; y, al Consejo de Estado, para dictaminar sobre las indemnizaciones por RPA. Ambas habilitaciones competenciales estaban muy ligadas a la regulación de los respectivos procedimientos administrativos.

En efecto, para la fijación del justiprecio por expropiación forzosa, el art. 32 LEF creó los Jurados de Expropiación y reguló el procedimiento de valoración en el que aquéllos se integraban. Sin embargo, para la fijación de la indemnización por RPA, la determinación del órgano correspondiente debía esperar al desarrollo reglamentario de la LEF, ya que ésta no contenía previsiones procedimentales al respecto. Además, el órgano que se encargase de tal fijación debía ser por completo objetivo e independiente de la Administración dañante, máxime teniendo en cuenta que el sacrificio resultante no era, como en la expropiación forzosa, consecuencia de una previa declaración legal específica sobre la concurrencia de un interés público o interés social en el fin pretendido por la Administración al causarlo, sino derivado de un funcionamiento, normal o anormal, de los servicios públicos. Pues bien, durante la elaboración de dicho desarrollo reglamentario, al parecer por influjo de los Letrados del Consejo

---

<sup>6</sup> Esta opinión fue mantenida en la doctrina española por GARRIDO FALLA, Fernando, “La teoría de la indemnización en Derecho público”, en *Estudios en honor del Profesor Gascón y Marín*, 1952, págs. 411 y ss., y luego en su *Tratado de Derecho administrativo*. 7ª ed. Madrid, 1985, y en *Régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas*, págs. 341 y ss.

de Estado <sup>7</sup>, se sugirió que no era preciso crear ningún nuevo órgano con tales características, pues bastaba con habilitar a uno ya existente, prestigioso e independiente, como el Consejo de Estado, para que dictaminase en asuntos de RPA, máxime teniendo en cuenta que, con esta nueva atribución, se compensaba a dicho Consejo de la pérdida competencial que le había supuesto la supresión de la *vía de agravios* <sup>8</sup>.

Por ello, la intervención en materia de RPA de un Alto Órgano Consultivo (condición que entonces sólo reunía el Consejo de Estado), en cuanto que había que incardinarla en el seno del correspondiente procedimiento administrativo, apareció en nuestro Derecho cuando se reguló el procedimiento administrativo para sustanciar las reclamaciones al respecto; concretamente en 1957, cuando entró en vigor el art. 134.3 del Reglamento de expropiación forzosa (REF) <sup>9</sup>. A partir de entonces, el procedimiento de estas reclamaciones cuenta con la intervención dictaminadora del Consejo de Estado, y ahora de un AOCA, cuyos dictámenes constituyen la referencia doctrinal por excelencia en la materia. No obstante, es de destacar que la competencia para dictaminar en materia de RPA sólo sería acogida expresamente en la normativa propia del Consejo de Estado en 1980 (art. 22.1.3 LOCE), es decir, después de la Constitución de 1978 (CE).

En efecto, en 1978, la RPA (art 106.2 CE) <sup>10</sup>, así como el Consejo de Estado (art. 107 CE) <sup>11</sup>, adquirieron relevancia constitucional, circunstancia ésta que, en el sentir unánime de la doctrina, no significa simplemente la elevación al rango constitucional de ambas instituciones administrativas que, hasta entonces, sólo lo tenían legislativo, sino una transformación dogmática de las mismas, en cuanto que la obligación administrativa de indemnizar y la consultiva de dictaminar al respecto, de tener una relevancia meramente administrativa, pasan a incardinarse entre las exigencias y garantías institucionales (de responsabilidad de los poderes públicos y de indemnidad de los ciudadanos) derivadas del Estado social de Derecho.

---

<sup>7</sup> Cfr. GARRIDO MAYOL, Vicente, “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas como objeto de la función consultiva ¿necesidad de una reforma?”, en *Jornadas de la función consultiva, Madrid, 17-19 de septiembre, 2009*, ed. Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2010, págs. 92 a 96.

<sup>8</sup> Cuando, en el marco del Derecho de la post-guerra civil, la jurisdicción contencioso-administrativa estaba suspendida y, por tanto, los administrados no podían presentar recursos derivados de relaciones administrativas *de supremacía general*, pareció oportuno que las reclamaciones derivadas de una relación *de supremacía especial*, como son las de funcionarios y demás personal de la Administración, contasen con una vía también especial para sustanciarlas. Así, la Ley de 18 de marzo de 1944 instauró el *recurso de agravios*, cuya resolución correspondía al Consejo de Estado. Se trataba del último residuo de *jurisdicción retenida* que conservaba el Consejo de Estado. La *vía de agravios* quedó suprimida al atribuir su conocimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa a través del *procedimiento especial en materia de personal* instaurado por la LJCA de 1956 en sus arts. 113 a 117.

<sup>9</sup> El Reglamento de la Ley de expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954 fue aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957, e incluyó en su art. 134.3 la remisión al Consejo de Estado del expediente que se sustanciara sobre las reclamaciones en materia de RPA.

<sup>10</sup> Art. 106.2 CE: “Los particulares tienen derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

<sup>11</sup> Art. 107 CE: “El Consejo de Estado es el supremo órgano consultivo del Gobierno. Una ley orgánica regulará su composición y competencia”.

Otra novedad constitucional fue la proyección de la lógica territorial propia del Estado autonómico sobre ambas instituciones (RPA y Consejo de Estado), al atribuir al Estado central la competencia para regular el sistema de RPA, pero -y esta salvedad es muy importante- sin perjuicio de especialidades organizativas y procedimentales autonómicas (art. 149.1.18 CE)<sup>12</sup>, entre las que el Tribunal Constitucional, señaló -y, por lo antes apuntado, me parece significativa esta coincidencia- tanto a los Jurados autonómicos de expropiación forzosa (SSTC 37/1897, 319/1993, 196/1997, 25/2006 y 315/2006)<sup>13</sup>, como a los AOCA (STC 204/1992), que hubieran sustituido, en sus respectivos ámbitos competenciales, a los Jurados (estatales) de Expropiación y al Consejo de Estado.

En la actualidad, el Consejo de Estado se rige por su propia Ley Orgánica 3/1980, de 24 de abril (LOCE), y su Reglamento, aprobado por RD 1674/1980, de 18 de julio (RCE); pero es de advertir que, cuando el precitado art. 23.13 LOCE, en su versión original, atribuyó al Consejo de Estado sus tradicionales competencias consultivas en materia de RPA, lo hizo sin señalar para las mismas ningún límite cuantitativo<sup>14</sup>.

Por su parte, las distintas Comunidades Autónomas (CCAA), menos Cantabria<sup>15</sup>, han ido creando sus propios AOCA. Los Estatutos de Autonomía (EEAA) que reconocen expresamente a los AOCA implican una *reserva estatutaria* para su existencia y, generalmente, una *reserva de ley* para su regulación. De hecho, todos cuentan con su propia Ley y Reglamento reguladores. Esta normativa autonómica es la que señala las competencias de cada uno en materia de RPA, en general, de una forma muy parecida o idéntica a la del Consejo de Estado, aunque, como veremos, el régimen de las limitaciones cuantitativas para las consultas preceptivas en esta materia es muy variado.

---

<sup>12</sup> Art. 149.1.18 CE: “*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ... el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la propia organización de las CCAA....el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.*”

<sup>13</sup> En estos fallos, el TC admitió que las CCAA pueden crear y regular sus propios Jurados de Expropiación forzosa, en ejercicio de sus competencias en materia de auto-organización, y ello con las especialidades procedimentales que las mismas conllevan, pues la regulación de sus propios órganos colegiados forma parte del régimen jurídico de las Administraciones públicas, pero no del procedimiento administrativos común, por lo que no había lugar al debate sobre si la LEF instauraba una especie de garantía institucional que obligase a las CCAA a respetar la paridad representativa u otros criterios seguidos por el Estado central en la creación, composición y funcionamiento de los Jurados de Expropiación Forzosa. Cfr. PUERTA SEGUIDO, Francisco, “Los conflictos constitucionales sobre los órganos autonómicos de expropiación forzosa”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 290, págs.. 53 a 94.

<sup>14</sup> Art. 23.13 LOCE, redacción originaria de 1980: “*La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos... 13. reclamaciones que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a la Administración General del Estado*”.

<sup>15</sup> No obstante, la creación de un Ato Órgano Consultivo de Cantabria es un imperativo estatutario desde 1999, ya que el art. 38 del Estatuto de Autonomía para Cantabria, aprobado por LO 8/1981, de 30 de diciembre, en la vigente redacción, dada por LO 11/1998, de 30 de diciembre, prevé la creación de un “*Consejo Jurídico Consultivo como superior órgano de consulta y asesoramiento de las instituciones de la Comunidad Autónoma de Cantabria y de sus corporaciones locales*” y que “*una ley del Parlamento de Cantabria, aprobada por mayoría de tres quintos de sus miembros, regulará sus funciones, composición y régimen de funcionamiento*”.

Con carácter general, la intervención de los AOCA en el procedimiento ordinario para sustanciar las reclamaciones en materia de RPA está contemplada en el art. 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJ-PAC), pero ello sólo desde 2011, es decir, a partir de la redacción dada al mismo por la DF 40<sup>a</sup> de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible (LES), que se remite, en materia de cuantías, a lo que dispongan las diversas legislaciones autonómicas, ya que se limita a fijarla para el Consejo de Estado<sup>16</sup>.

Así pues, tras la referida LES, dicha intervención consultiva y la posible existencia de “una” cuantía limitadora de la misma (sin predeterminedar su *quantum* concreto) tienen el doble carácter de normas *básicas* del régimen jurídico de las Administraciones públicas y de normas *comunes* de procedimiento administrativo, al ser garantías *mínimas* para asegurar, tanto el interés general, como el de los ciudadanos intervinientes en el procedimiento, según resulta expresamente de la precitada STC 204/1992.

Además, para el Consejo de Estado, la LO 4/2011, de 11 de marzo, complementaria a la LES y que modifica la LOCE, ha supuesto una *deslegalización orgánica parcial*, en el sentido de que la norma que establece la cuantía señalada para el mismo en materia de RPA pasa a ser objeto de una *ley ordinaria*<sup>17</sup> y, por tanto, sustraída a la *reserva de Ley Orgánica* (LO) del art. 107 CE.

Así las cosas, la doctrina<sup>18</sup> ha observado una cierta contradicción entre la preceptiva intervención de los AOCA como garantía institucional en el procedimiento y su limitación por razón de la cuantía de las reclamaciones. Por ello, es preciso analizar, como nos proponemos en este trabajo, el proceso de aparición y evolución, así como la fundamentación y admisibilidad constitucional de las referidas limitaciones cuantitativas. Comenzaremos exponiendo el origen de las mismas.

---

<sup>16</sup> Art. 142,3 LRJ-PAC, en la redacción dada por la DF 40<sup>a</sup> LES: “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 art. 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 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica”.

<sup>17</sup> Art. 23.13 LOCE, en la redacción dada al mismo por el art. 4 de la LO 4/2011, de 11 de marzo, complementaria a la LE: “La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos... 13. reclamaciones que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a la Administración General del Estado en los supuestos establecidos por las leyes”, inciso éste último que remite implícitamente a la cuantía de 50.000 euros establecida para el Consejo de Estado en el art. 142,3 LRJ-PAC, en la redacción dada al mismo por la DF 40<sup>a</sup> LES.

<sup>18</sup> Cfr. un buen resumen de las opiniones doctrinales en CONTRERAS ORTIZ, Manuel María, “Función consultiva y municipios: una lenta pero progresiva aproximación”, en *Estudios jurídicos constitucionales y administrativos, con especial referencia a la administración local, en homenaje al Prof. José Antonio López Pellicer*, Murcia, Ed. Universidad de Murcia, 2013, págs.139 a 202, en especial págs. 176 y 177.

## II. ORIGEN DE LAS LIMITACIONES CUANTITATIVAS (1993-1999).

### 1. Los primeros AOCA.

La creación de los AOCA comenzó en **Cataluña** con la previsión estatutaria (art 41 EAC de 1979) de su **Consejo Consultivo** (CC), que sería creado en **1981** (por la Ley 1/1981, de 25 de febrero), siendo su primer Presidente el recordado Robert Vergés, con una función estatutaria de contrapeso institucional (hoy asumida por el *Consejo de Garantías Estatutarias* -CGE- de Cataluña), que no comprendía (ni comprende tampoco ahora el CGE) funciones administrativas, como la competencia para dictaminar en materia de RPA.

Para encontrar en el ámbito catalán un órgano con funciones similares al Consejo de Estado, hubo que esperar al restablecimiento<sup>19</sup>, en **1985**, de la **Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad (CJAG)** por Ley 3/1985, de 15 de marzo, modificada por Ley 21/1990, de 28 de diciembre, ambas refundidas por Decreto Legislativo 1/1991, de 25 de marzo, siendo sus tres primeros Presidentes Ramón Faus, Josep M. Vilaseca y Josep-Enric Rebés. Estas normas, al principio muy poco explícitas en materia de competencias, no aludían a ninguna limitación cuantitativa a la facultad de consultar en materia de RPA.

Un año antes, en **1984**, había sido creado el **CC de Canarias** (Ley 4/1984, de 6 de julio, modificada por Ley 5/2002, de 3 de junio), por iniciativa del acreditado constitucionalista Gumersindo Trujillo. Su normativa reguladora tampoco estableció ninguna cuantía mínima para las consultas sobre RPA.

### 3. La STC 204/1992, *carta magna* de los AOCA.

Como es sabido, la creación de los primeros AOCA suscitó la duda de si los mismos podían o no sustituir y, en su caso, en qué condiciones, al Consejo de Estado en la emisión de dictámenes.

El problema era de índole constitucional pues, no sólo exigía una interpretación del art. 107 CE, en el que se reconoce al Consejo de Estado como supremo órgano consultivo del Gobierno, sino también una profundización sobre el sentido y ámbito de los conceptos *Gobierno* y *Estado* en dicho precepto y, en general, en el texto de la CE.

Las pautas de Teoría Política para resolver la cuestión en los Estados *compuestos* (como el Federal alemán, el Regional italiano o el Autonómico español) ya habían sido marcadas por la doctrina germánica posterior a Jellinek<sup>20</sup> al distinguir: i) por un lado, entre los conceptos de *Gesamstaat* (Estado *global*, que comprende el conjunto de instituciones territoriales sujetas a una

---

<sup>19</sup> Procede hablar de restablecimiento o, al menos, de precedentes, ya que, el 24 de octubre de 1932, el Consejo ejecutivo de la Generalidad de Cataluña había creado una CJA, a semejanza de la existente en el Gobierno central de la II República. Hasta su disolución en agosto de 1936, actuó como Comisión de codificación, elaboró propuestas legislativas e informó disposiciones reglamentarias. Cfr. *La Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya. 75 anys d'història*, Barcelona, 2011, págs. 29-44.

<sup>20</sup> El jurista alemán Georg Jellinek (1851-1911) publicó el opúsculo *Fragmentos de Estado* como complemento a su obra principal, *Teoría General del Estado*, editada en 1900, cuya traducción castellana ha tenido trascendencia en la doctrina constitucionalista española. Cfr. JELLINEK, Georg, *Fragmentos de Estado*, ed. Civitas, Madrid, 1981.

misma soberanía), *Oberstaat* (Estado *central*, competente en todo el territorio nacional, por oposición a los entes internos dotados de una competencia territorial limitada) y *Gliedstaat* (Estado *fragmentario*, integrado por las distintas entidades internas investidas de competencias legislativas, pero territorialmente limitadas); y, ii) por otro, los conceptos (de raigambre canónica, teológica y filosófica) de *impersonación* (por el que una institución, como el Parlamento nacional, puede comportarse, según los casos, como órgano del Estado *global*, p.e, cuando aprueba un Tratado internacional; o sólo del Estado *central*, p.e, cuando aprueba una ley ordinaria sobre una materia no transferida a los entes territoriales) <sup>21</sup> y *deconstrucción* (por el que el poder público puede sectorizarse entre las instancias centrales y las territoriales de diversos modos y con arreglo a distintos criterios, como son los sistemas del listados de competencias, de fines reservados y de potestades implícitas o explícitas para coordinar, armonizar y, en suma, reconducir a la unidad el conjunto) <sup>22</sup>.

Partiendo de estas premisas, el TC resolvió el *dubium* que planeaba sobre los AOCA y el Consejo de Estado, al afirmar, en la precitada STC 204/92, F.J. 5:

**“...hay que reconocer las competencias de las CCAA para crear, en virtud de sus potestades de auto-organización, órganos consultivos propios de las mismas características y con idénticas o semejantes funciones a las del Consejo de Estado, ... (y) por la misma razón, estimar posible constitucionalmente la sustitución del informe preceptivo de este último por el de un órgano superior consultivo autonómico, en relación al ejercicio de las competencias de la respectiva Comunidad, en tanto que especialidad derivada de su organización propia. Pero, si es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario**

---

<sup>21</sup> El concepto de *impersonación* es de origen teológico, concretamente de Teología sacramental, aunque tiene derivaciones en Derecho Canónico pues, como se deduce del Concilio Vaticano II (cfr. Decreto *Presbyterorum ordinis*, n. 2), el sacerdote no representa sino que *impersona* a Cristo (*in capite eius*) en los sacramentos y, por eso, puede oficiar y pronunciar legítimamente las fórmulas litúrgicas *yo te bautizo* o *yo te absuelvo*. Cfr. GARCIA HERVÁS, Dolores, “Una aproximación al concepto jurídico de *sacra potestas* en la iglesia”, *Ius Canonicum*, 33, 1993, págs. 479-514.

<sup>22</sup> El concepto de *deconstrucción* es filosófico y deriva de las teorías post-estructuralistas propuestas por el pensador de origen argelino Jacques Derrida quien, al meditar sobre la obra de Heidegger y, en general, sobre la moderna Filosofía Analítica, sostuvo que las diferentes significaciones de un texto comunicacional pueden ser descubiertas descomponiendo la estructura del lenguaje con el que se formula. Cfr. DERRIDA, J. *Desconstrucción y pragmatismo* (trad. M. Mayer y I.M. Pousadela). Buenos Aires, Paidós, 1998. La aplicación derivativa de esta técnica semiótica, no sólo a un mensaje lingüístico, sino a cualquier otra realidad parcial que deba ser interpretada, permite descubrir el sentido profundo que la misma encierre y el sistema más amplio en el que se inscriba. Cfr. PEÑALVER, P.: *Deconstrucción, escritura y filosofía*, Barcelona, Montesino, 1990. Esta derivación conecta, a su vez, con la Sistemología Estructural, esto es, aquella metodología para el estudio de las Ciencias Sociales que concibe toda realidad como integrada en sistemas cada vez más amplios, cuya intelección permite aprehenderla en su globalidad. La aplicación de la sistemología al Derecho es mérito, entre nosotros, del Prof. González Navarro. Cfr. DEL GUAYO CASTIELLA, IÑIGO, “Apertura y clausura operativa del sistema jurídico”, en *Organización y procedimientos administrativos: libro homenaje al profesor Francisco González Navarro* (coord. por José Francisco Alenza García, José Antonio Razquin Lizarraga), Pamplona, Ed. Aranzadi, 2007, págs. 149-176. La fecundidad de estas concepciones en la comprensión constitucional de los Estados compuestos es evidente ya que supera los nacionalismos excluyentes al remitir siempre los fragmentos estatales (*Gliedstaat*) a un *compositum* nacional más amplio (*Gesamstaat*) e incluyo a un marco sistémico supranacional (como el Derecho comunitario europeo), internacional (como el Derecho Internacional público) o universal (como el recientemente denominado Derecho global). Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio, *Reflexiones jurídicas para un tiempo de crisis: Nuevo orden internacional, Constitución europea y proceso autonómico español*, EUINSA, Barcelona, 1997.



*afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las **garantías procedimentales** mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece”.*

Con estas palabras, quedó claro que los AOCA son órganos integrados en el *Gliedstaat*, mientras que el Consejo de Estado pertenece al *Oberstaat*, pero constitucionalmente puede “impersonar” al *Gesamstaat* y asesorar a las CCAA que carezcan de sus propios AOCA <sup>23</sup>. Es más, quedó precisada, con carácter general, la posición institucional de la *función consultiva* en el Estado autonómico.

Admitida, pues, constitucionalmente la *sustituibilidad* (*rectius*, el eventual desplazamiento institucional) del Consejo de Estado por los AOCA, el debate doctrinal se orientó hacia la *homologabilidad* de los AOCA con el Consejo de Estado, en un intento de replantear la cuestión de la posibilidad existencial de aquéllos (el *an esse debeant*, si deben o no existir), mediante la crítica de sus características orgánicas y funcionales (el *ut esse debeant*, el cómo deberían configurarse), en comparación con las tradicionales del Consejo de Estado <sup>24</sup>.

Fue mérito del propio Consejo de Estado (entonces presidido por Fernando Ledesma Bartret) terminar con estas vanas elucubraciones doctrinales al reconocer, en su *Memoria* de 1993 y a la vista de la STC 204/1992, no sólo la constitucionalidad de la existencia de los AOCA y el desplazamiento de la función consultiva del Consejo de Estado que los mismos producen cuando dictaminan en su respectivo ámbito competencial; sino también que su homologación con el Consejo de Estado no requiere una, ilógica y prácticamente imposible, “clonación” institucional, pues sólo exige que se rijan por idénticos criterios de prestigio jurídico e independencia orgánica y funcional <sup>25</sup>.

Las magníficas relaciones institucionales que el Consejo de Estado -bajo las presidencias de personalidades jurídicas tan relevantes como Fernando Ledesma Bartret (1991-96), Iñigo Cavero Lataillade (1996-02), Francisco Rubio Llorente (2004-12) y José Manuel Romay Beccaria (primero entre 2003 y 2004 y, nuevamente, desde 2012)- ha venido manteniendo con los AOCA confirman la plena consolidación de la función consultiva en el Estado de las Autonomías.

---

<sup>23</sup> El TC, en las SS 319/1993, 196/1997, 25/2006 y 315/2006 antes citadas, aplicó después una solución semejante al problema de la *sustituibilidad* de los Jurados provinciales de expropiación forzosa (órganos del *Oberstaat* en cuanto pertenecen a la Administración General del Estado central) y sus homólogos Jurados *autonómicos* (órganos del *Gliedstaat* en cuanto integrados en la estructura administrativa de las CCAA).

<sup>24</sup> Cfr. BLANQUER CRIADO, David Vicente, *Consejo de Estado y Autonomías*, Madrid, Tecnos, 1994, y RUIZ MIGUEL, Carlos, *Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos*, Madrid, Dyckinson, 1995.

<sup>25</sup> Cfr. CONSEJO DE ESTADO, *Memoria*, 1993, Madrid, Ed. Consejo de Estado, 1994, que recoge, en la Parte Segunda (Observaciones y Sugerencias), como núm. VI, la titulada “Los Órganos consultivos de las Comunidades Autónomas”, págs. 101-106.

Figura 1.- Cuantías vigentes en junio de 2014, ordenadas por Altos Órganos Consultivos

| ÓRGANO CONSULTIVO          | EUROS   |
|----------------------------|---------|
| CC Andalucía               | 60.000  |
| CC Andalucía (EE LL)       | 15.000  |
| CC Aragón                  | 6.000   |
| CC P. Asturias             | 6.000   |
| CC I. Baleares             | 30.000  |
| CC Canarias                | 6.000   |
| CC Castilla-La Mancha      | 600     |
| CC Castilla y León         | 6.000   |
| CC Castilla y León (EE LL) | 3.000   |
| CJAG Cataluña              | 50.000  |
| Consejo de Estado          | 50.000  |
| CC Galicia                 | 30.000  |
| CC Galicia (EE LL)         | 15.000  |
| CC La Rioja                | 50.000  |
| CC Madrid                  | 15.000  |
| Consejo de Navarra         | 120.000 |
| CJA Gobierno Vasco         | 18.000  |
| CJC Cdad. Valenciana       | 15.000  |

#### 4. La regulación común de la RPA (1992-1993).

Es curioso destacar que, en la misma fecha de la STC 204/92, es decir, el 26 de noviembre de 1992, se aprobó también la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (LRJ-PAC) que, como se ha indicado antes, contiene la primera regulación común de la RPA, y cuyo art. 142.3 (en su versión original) previó el procedimiento al respecto, pero sin mencionar al Consejo de Estado ni a los AOCA <sup>26</sup>.

En efecto, la LRJ-PAC se presenta como una **normativa común de garantías mínimas**, con pleno respeto de las especialidades orgánicas y procedimentales autonómicas, según queda claramente expresado en su Exposición de Motivos:

*“...La delimitación del régimen jurídico de las Administraciones Públicas se engloba en el esquema «bases más desarrollo» que permite a las Comunidades Autónomas dictar sus propias normas siempre que se ajusten a las bases estatales. Sin embargo, respecto al procedimiento administrativo común y al sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, aunque su formulación jurídica sea la manifestación*

<sup>26</sup> Art. 142.3 LRJ-PAC, redacción originaria:: “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”.

expresa y la traducción práctica para los ciudadanos de la aplicación regular del propio régimen jurídico, la Constitución las contempla como una competencia normativa plena y exclusiva del Estado. La Ley recoge esta concepción constitucional de distribución de competencias y regula el procedimiento administrativo común, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas y fija las **garantías mínimas** de los ciudadanos respecto de la actividad administrativa. **Esta regulación no agota las competencias estatales o autonómicas de establecer procedimientos específicos «ratione materiae», que deberán respetar, en todo caso, estas garantías.** La Constitución establece la competencia de las Comunidades Autónomas para establecer las especialidades derivadas de su organización propia, pero, además, como ha señalado la jurisprudencia constitucional, no se puede disociar la norma sustantiva de la norma de procedimiento, por lo que también ha de ser posible que las Comunidades Autónomas dicten las normas de procedimiento necesarias para la aplicación de su Derecho sustantivo, pues lo reservado al Estado no es todo procedimiento sino sólo aquel que deba ser común y haya sido establecido como tal. **La regulación de los procedimientos propios de las Comunidades Autónomas habrán de respetar siempre las reglas del procedimiento que, por ser competencia exclusiva del Estado, integra el concepto de procedimiento administrativo común”.**

La mención a los AOCA en la legislación general del Estado sobre procedimiento administrativo común sólo apareció, tras la STC 204/1992 y la Ley 30/1992, en una norma reglamentaria: el **art. 12 RP-RPA** (Reglamento de procedimientos en materia de RPA, aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo) que, en el procedimiento ordinario, requiere el dictamen del Consejo de Estado, cuando fuera preceptivo por su LO reguladora “o, en su caso, (el) del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma”, expresiones éstas que no aludían a ninguna cuantía mínima para consultar, aunque tampoco la impedían.

Figura 2.- Cuantías vigentes en junio de 2014, ordenadas por su importe.



## 5. Proceso ulterior de creación de los AOCA (1993-1998).

Tras la crucial **STC 204/1992**, fueron apareciendo el resto de AOCA, investidos de competencia en materia de RPA, pero, salvo algunas excepciones que enseguida indicaremos, sin señalamiento de cuantías mínimas para consultar.

En **1993**, fue creado el **CC de Baleares** (Ley 5/1993, de 15 de junio, modificada por Ley 2/1995, de 22 de febrero), de la mano del entonces Jefe de los Servicios Jurídicos de las Islas, Pedro Aguiló Monjó, y del recordado Miguel Coll Carreras, ambos Abogado del Estado, sin prever cuantía alguna para las consultas sobre RPA.

También en **1993**, aparece el **CC de Andalucía** (Ley 8/1993, de 9 de octubre), auspiciado por el gran jurista que es D. Francisco del Río Muñoz, Abogado del Estado y entonces director del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, y bajo presidencia de Elisa Pérez Vera, Catedrática de Derecho Internacional Privado, que luego sería Magistrada del TC. Dicha Ley es la **primera** que instauró (en su art. 16.8.a) una **cuantía**, y además elevada, de **10.000.000 pts** (= 60.101,21 € ~ 60.000 €), para las consultas en materia de RPA.

La medida que, obviamente, no pudo ser inspirada ni dictaminada por el CC de Andalucía, ya que era creado por la misma Ley que la instauraba, no aparecía justificada en su Exposición de motivos, pero tampoco fue impugnada por el Estado central, quizá al pensar que podía tener engarce en el art. 15.1.2 de la entonces vigente primera redacción del Estatuto de Autonomía andaluz, que confería a la Comunidad Autónoma andaluza competencia sobre el “*sistema de responsabilidad administrativa*”, donde la voz “*sistema*” era susceptible de una interpretación amplia al ser igual a la empleada en el art. 149.1.18 CE para atribuir esa materia a la competencia exclusiva del Estado central.

Ninguna otra Comunidad Autónoma pareció darse por aludida con el régimen andaluz de cuantías, y así las normas reguladoras de los AOCA creados entre 1993 y 1999, es decir, durante unos 6 años, no establecieron (siguiendo en esto el ejemplo de la normativa entonces vigente para el Consejo de Estado) límite cuantitativo alguno en las consultas sobre RPA.

Tal fue el caso, en **1994**, del **CJC de la Comunidad Valenciana** (creado por Ley 10/1994, de 19 de diciembre), bajo presidencia del prohombre de la transición Emilio Attard Alonso.

En **1995**, fue creada la **CJA de Aragón** (por Ley 1/1995, de 16 de febrero, cuyo art. 56.2.a) no señaló cuantía alguna, siendo su presidente el Abogado del Estado Juan Antonio García Toledo, que había sido Jefe de la Asesoría Jurídica de la Diputación General de Aragón.

Casi simultáneamente y con el mismo criterio, fue creado el **CC de La Rioja** (por Ley 3/1995, de 8 de marzo, modificada por Ley 10/1995, de 29 de diciembre), con presidencia del autor de estas líneas, que también procedía de la Jefatura de la Asesoría Jurídica del Gobierno autonómico.

Poco después y también en **1995**, hizo lo propio el **CC de Galicia** (creado por Ley 9/1995, de 10 de noviembre), siendo su primer presidente el entrañable Magistrado D. José Antonio García Caridad, ahora Presidente de la Real Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación.

A finales de 1995 y con presidencia del conocido Abogado D. José Sanroma Aldea, se creó el **CC de Castilla-La Mancha**, por Ley 8/1995, de 21 de diciembre, cuyo art. 54.9 a) tampoco señaló cuantía alguna, criterio que mantuvo la posterior Ley 7/1997, de 5 de septiembre.

Es más, en **1997**, el **CJR de Murcia**, creado por Ley 2/1997, de 19 de mayo, con presidencia del fallecido Juan Megías Molina, honra de los juristas murcianos <sup>27</sup>, ha mantenido incólume su art. 12.9, que no señala cuantía alguna, pese a las modificaciones efectuadas posteriormente por las Leyes núms. 12/2006, de 27 de diciembre; 3/2012, de 24 de mayo; y 6/2013, de 8 de julio.

Es de reseñar que, también en mayo de 1997 y auspiciado por el Letrado autonómico Emilio del Valle Rodríguez, a la sazón Consejero de Presidencia del Gobierno de Cantabria, se elaboró un Anteproyecto de Ley que preveía crear un **CJC de Cantabria**, con la peculiaridad de que su art. 11.2.1 proponía establecer, para las consultas sobre RPA, la elevada cuantía de 10.000.000 Pts (= 60.101.21 € ~ 60.000 €), es decir, similar a la que, desde 1993, se había instaurado para el CC de Andalucía. Pero dicho Anteproyecto no prosperó y Cantabria, pese a la antes referida previsión expresa de su Estatuto de Autonomía (art. 38), no ha creado aún su Consejo Jurídico Consultivo.

## 6. Modificación de la LRJ-PAC en 1999.

También en **1999**, la Ley estatal 4/1999, de 13 de enero, modificó la LRJ-PAC, introduciendo, entre otras novedades, una DA 17ª que, con el carácter de normativa básica, reconoce ya expresamente a los AOCA como titulares de la **función consultiva** y admite la peculiaridad organizativa que para misma habían instado las instituciones forales vascas, con la siguiente redacción:

*“Para el ejercicio de la función consultiva, en cuanto garantía del interés general y de la legalidad objetiva de las Comunidades Autónomas, los Entes Forales se organizarán conforme a lo establecido en esta disposición. 2. La Administración consultiva podrá articularse mediante órganos específicos dotados de autonomía orgánica y funcional con respecto a la Administración activa, o a través de los servicios jurídicos de ésta última. En tal caso, dichos servicios jurídicos no podrán estar sujetos a dependencia jerárquica ya se orgánica o funcional ni recibir instrucciones directrices o cualquier clase de indicación de los órganos que hayan elaborado las disposiciones o producido los actos objeto de consulta, actuando para cumplir con tales garantías de forma colegiada. 3 la presente disposición tiene carácter básico de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la Constitución”.*

Navarra no se sintió concernida y, en el propio año **1999**, recordando una antigua institución del Reino navarro <sup>28</sup>, se creó, con presidencia del ilustre civilista Enrique Rubio Torrano, el **Consejo de Navarra**, mediante la Ley foral 8/1999, de 16 de marzo, cuyo art. 17 d)

---

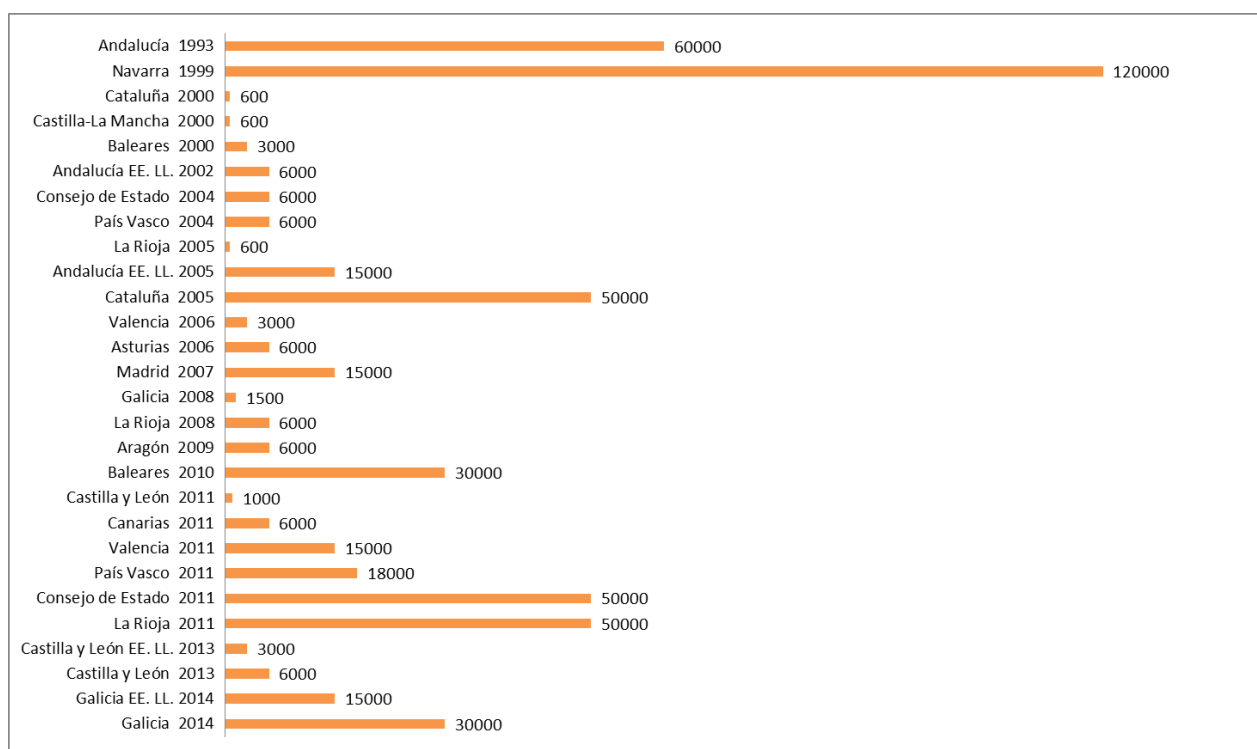
<sup>27</sup> Cfr. el sentido obituario de D. Juan Megías Molina debido a D. Manuel María Contreras Ortiz, publicado en el Diario *La Verdad*, de Murcia del 14 de julio de 2012, pág. 29.

<sup>28</sup> Como resalta RAZQUIN LIZARRAGA, Martín, “El Consejo de Navarra”, en *Revista Jurídica de Navarra*, 28, 1999, pág. 12, el Consejo de Navarra es una institución nueva, derivada del régimen foral vigente y de la STC 204/1992, pues la diferencia de supuestos históricos hace imposible revitalizar el viejo *Consejo Real de Navarra* que existió durante el Antiguo Régimen para la administración del Reino de Navarra.

protagonizó la segunda fijación de cuantía entre los AOCA, al duplicar la general que Andalucía había adoptado en 1993 y situarla (cuando ya, desde 31 de diciembre de 1998, estaba fijada la paridad irrevocable entre pesetas y euros) en **20.000.000 pts** (= 120.202,42 €), cifra que, redondeada a 120.000 €, se ha mantenido en el art. 16.1 i) de la vigente Ley foral 25/2001, de 10 de diciembre, y que sigue siendo en la actualidad la más alta de los AOCA de España. Aunque esta elevada fijación resultaba muy llamativa, lo cierto es que tampoco fue objeto de impugnación alguna por parte del Estado central, quizá por el amparo que la creación del Consejo de Navarra y su regulación podría tener en el sistema foral, debido al mecanismo constitucional de respeto a los derechos históricos de los territorios forales (DA 1ª CE) y, en concreto, de Navarra (DT 4ª CE).

Poco después y también en **1999**, el País Vasco recreó <sup>29</sup> la **CJA del Gobierno Vasco** (cfr. art. 3.1 del Decreto 187/1999, de 13 de abril), auspiciada por Javier Balza Aguilera y Margarita Uría Echevarría, con la peculiaridad de hacerse, expresamente, al amparo de la DA 17ª LRJ-PAC, esto es, como un órgano colegiado independiente, pero incardinado en el seno de los Servicios Jurídicos del Gobierno Vasco, al que ambos destacados juristas pertenecían. Ahora bien, distanciándose del modelo navarro, el expresado Decreto vasco creacional no aludía de forma específica a la competencia en materia de RPA, sino, genéricamente, a cuantos dictámenes fueren preceptivos según las leyes (cfr. art. 3.1.), lo que implicaba situarse a cota cero en materia de cuantías. Fue su primer Presidente el constitucionalista Enrique Lucas Murillo de la Cueva, actual miembro del Consejo General del Poder Judicial.

*Figura 3.- Evolución histórica de las cuantías, en serie cronológica.*



<sup>29</sup> Como en el caso de la CJAG de Cataluña, la CJA del Gobierno vasco tiene su antecedente en la CJA creada por el Gobierno provisional vasco durante la II República mediante Decreto 8 de octubre de 1936, desarrollado por Orden, de 22 de octubre de 1936, de la Consejería de Justicia y Cultura, con funciones de estudio y elaboración de propuestas normativas.

### III. EL PERIODO DE LAS CUANTIAS MODERADAS (2000-2010).

#### 1. Primera fase (2000-2004).

El Estado, pues, no impugnó las fijaciones cuantitativas efectuadas por Andalucía y Navarra, pero tampoco modificó la LOCE, que seguía sin señalar ninguna, por lo que, tímidamente, fueron apareciendo, a partir del año **2000**, las cuantías *modestas*, entre **600 €** (= 99.998 ~ 100.000 pts) y **3.000 €** (= 499.158 ~ 500.000 pts), es decir, comprendidas en un segmento claramente inferior (entre 100 y 10 veces) a los 60.101,21 € (= 10.000.000 pts ~ 60.000 €), fijados como cuantía general en Andalucía desde 1993 y que (prescindiendo, por su especialidad foral, del caso navarro), actuaban por entonces como paradigma.

Así, en **2000** y en la **CJAG de Cataluña** (cfr. art. 26 de la Ley 4/2000, de 26 de mayo), se impuso la cuantía de 100.000 Pts (= 601,01 € ~ **600 €**); mientras que, poco después, para el **CC de Baleares** (cfr. art. 10.10.a) de la Ley 6/2000, de 31 de mayo), se impuso la de 499.159 Pts (= **3.000 €**), con la novedad de ser la primera vez que se justifica en la Exposición de motivos “*el establecimiento, por razones de eficacia, de un límite mínimo para el conocimiento de cualquier reclamación de daños y perjuicios, dirigido a evitar que el Consejo Consultivo deba estudiar asuntos de trascendencia económica escasa*”.

En diciembre de **2001**, la normativa del **Consejo de Navarra** (cfr. art. 2 de la Ley foral 25/2001, de 10 de diciembre, que modifica el art. 16.1.i) de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo) insistió en mantener la cuantía antes citada de 20.000.000 Pts (= 120.202,420 € ~ **120.000 €**).

Por el contrario, cuando, en el mismo mes de **2001** y pocos días después, fue creado el **CC de Extremadura**, por Ley 16/2001, de 14 de diciembre, auspiciado por el ilustre Letrado autonómico Felipe Jover Lorente y presidido por el malogrado Romualdo Hernández Mancha; su art. 13.1.i) recogió la competencia en materia de RPA, pero **sin establecer ningún límite cuantitativo**.

En **2002** (por Ley 1/2002, de 9 de abril), se creó el **CC de Castilla y León**, con presidencia de María José Salgueiro Cortinas y siendo Secretario General Jose Ignacio Sobrini Lacruz, ambos expertos juristas de la Comunidad Autónoma, y también **sin establecer cuantía alguna** en materia de RPA (cfr. art.4.1. i.1º).

Sin embargo, fue a finales de **2002**, año de comienzo de circulación efectiva del euro, cuando se iniciaron las **cuantías duales** (más altas para consultas autonómicas y más bajas para las locales), y ello de nuevo para el **CC de Andalucía** (ahora presidido por el ilustre constitucionalista Juan Cano Bueso), en el art. 64 1 y 2 de la Ley 10/2002, de 21 de diciembre (que modificó los arts. 8 a) y 16.10 de la Ley 8/1993, de 19 de octubre), cifrándolas, respectivamente, en **60.101,21 €** (=10.000.000 Pts ~ 60.000 €) y **6.000 €** (= 998.316 Pts ~ 1.000.000 Pts), es decir, exigiendo unas diez veces menos a las consultas procedentes de Administraciones distintas a la Junta de Andalucía.

En **2003**, para el **CC de Castilla-La Mancha** (cfr. art. 54.9 a) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre), se fijó una cuantía mínima de 601 euros (= 10.000 Pts ~ **600 €**).

En **2004**, fue creado el **CCP de Asturias**, por Ley 1/2004, de 21 de octubre, cuyo art. 13.1. k) **no estableció ninguna cuantía** para consultas sobre RPA. Es de notar que la constitución del Consejo fue demorada hasta finales de 2005 por la Ley 2/2005, de 20 de mayo,

siendo su primer presidente Bernardo Fernández Pérez, Catedrático de Derecho Internacional, y, aunque en esta última fecha, como veremos, ya se había instaurado una cuantía para el Consejo de Estado, la legislación asturiana no alteró la cota cero que había decidido el año anterior.

*Figura 4.- Evolución histórica de las cuantías en cada Alto Órgano Consultivo.*

| EVOLUCIÓN COMPARADA     |      |        |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |         |
|-------------------------|------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|                         | 1992 | 1993   | 1999    | 2000    | 2002    | 2004    | 2005    | 2006    | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2013    | 2014    |
| Andalucía               | 0    | 60.000 | 60.000  | 60.000  | 60.000  | 60.000  | 60.000  | 60.000  | 60.000  | 60.000  | 60.000  | 60.000  | 60.000  | 60.000  | 60.000  |
| Andalucía (EE LL)       | 0    | 0      | 0       | 0       | 6.000   | 6.000   | 15.000  | 15.000  | 15.000  | 15.000  | 15.000  | 15.000  | 15.000  | 15.000  | 15.000  |
| Aragón                  | 0    | 0      | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   |
| Asturias                | 0    | 0      | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   |
| Baleares                | 0    | 0      | 0       | 3.000   | 3.000   | 3.000   | 3.000   | 3.000   | 3.000   | 3.000   | 3.000   | 30.000  | 30.000  | 30.000  | 30.000  |
| Canarias                | 0    | 0      | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 6.000   | 6.000   | 6.000   |
| Castilla-La Mancha      | 0    | 0      | 0       | 600     | 600     | 600     | 600     | 600     | 600     | 600     | 600     | 600     | 600     | 600     | 600     |
| Castilla y León         | 0    | 0      | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 1.000   | 6.000   | 6.000   |
| Castilla y León (EE LL) | 0    | 0      | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 3.000   | 3.000   |
| Cataluña                | 0    | 0      | 0       | 600     | 600     | 600     | 50.000  | 50.000  | 50.000  | 50.000  | 50.000  | 50.000  | 50.000  | 50.000  | 50.000  |
| Consejo de Estado       | 0    | 0      | 0       | 0       | 0       | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 50.000  | 50.000  | 50.000  |
| Galicia                 | 0    | 0      | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 1.500   | 1.500   | 1.500   | 1.500   | 1.500   | 30.000  |
| Galicia (EE LL)         | 0    | 0      | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 15.000  |
| La Rioja                | 0    | 0      | 0       | 0       | 0       | 0       | 600     | 600     | 600     | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 50.000  | 50.000  | 50.000  |
| Madrid                  | 0    | 0      | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 15.000  | 15.000  | 15.000  | 15.000  | 15.000  | 15.000  | 15.000  |
| Navarra                 | 0    | 0      | 120.000 | 120.000 | 120.000 | 120.000 | 120.000 | 120.000 | 120.000 | 120.000 | 120.000 | 120.000 | 120.000 | 120.000 | 120.000 |
| País Vasco              | 0    | 0      | 0       | 0       | 0       | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 6.000   | 18.000  | 18.000  | 18.000  |
| Valencia                | 0    | 0      | 0       | 0       | 0       | 0       | 0       | 3.000   | 3.000   | 3.000   | 3.000   | 3.000   | 15.000  | 15.000  | 15.000  |

 Año aprobación cuantías antiguas
  Año aprobación cuantía actual

## 2. Segunda fase (2005-2010).

Casi acabando el año **2004**, el Estado central optó por imponer una limitación cuantitativa para el **Consejo de Estado**, entonces presidido por el prestigioso constitucionalista Francisco Rubio Llorente. En efecto, el art. 22.13 LOCE, en la redacción dada por LO 3/2004, de 28 de diciembre, fijó una cuantía de **6.000 €** (= 998.316 Pts ~ 1.000.000 Pts), que el Anteproyecto gubernamental no contemplaba y que fue sugerida por el propio Consejo de Estado en su D. 1484/2004, en base al incremento exponencial de las consultas en materia de RPA y al previsible incremento de trabajo que le supondría la creación, en la misma norma, de una Comisión de Estudios, pensada para la elaboración reformas y propuestas normativas de gran calado.

La misma cantidad había sido adoptada un mes antes (pero conociendo ya el proyecto estatal), para la **CJA del Gobierno Vasco** (cfr. art. 3.1.k) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre).



Como quiera que la competencia estatal sobre el sistema de RPA resultaba evidente *ex art. 149.1.18 CE*, la decisión estatal operó como **punto de inflexión**, a partir del cual las CCAA se animaron a establecer cuantías y a elevarlas paulatinamente, si ya las habían instaurado, teniendo ahora como referencia el precedente normativo del Consejo de Estado.

Así, ya en **2005**, el **CC de Andalucía** (cfr. art. 17.10 Ley 4/2005, de 8 de abril) siguió con la *cuantía dual* que se había instaurado en 1993, pero con dos retoques: i) el primero (cfr. art. 17.10) afectó a la cuantía alta que, de los 10.000.000 Pts (=60.101,21 €) en que había sido fijada en 1993, pasó, por redondeo a la baja, a **60.000 €** (= 9.983.160 Pts ~ 10.000.000 Pts), cuya equivalencia a la antigua moneda nacional, al no corresponder a una cantidad redonda en pts, resultó expresiva de que el legislador, por ver primera, había dejado de “pensar en pesetas” a la hora de fijar cuantías mínimas; ii) el segundo retoque (cfr. art. 17.14) afectó a la cuantía inferior, que pasó, de los 6.000 € (= 998.316 ~ 1.000.000 Pts), en que había sido fijada en 1993, a **15.000 €** (= 2.495.790 ~ 2.500.000 Pts), que es la cuarta parte de la cifra de 60.000 € (~10.000.000 pts) señalada con carácter general y que era diez veces mayor que la señalada para el Consejo de Estado.

Poco después y también en **2005**, para la **CJAG de Cataluña** (art. 8.3. a) de la Ley 5/2005, de 2 de mayo), entonces presidida por el Hble. Josep-Enric Rebés i Solé, se instauró la cuantía de **50.000 €** (= 8.319.300 Pts), con la que no se optaba por una réplica ni por un múltiplo exacto de la cuantía fijada para el Consejo de Estado, sino por una cuantía diferente, expresada en una cifra redonda de euros y de un monto casi siete veces mayor, que más bien se asemeja a la andaluza de 60.000 €.

En el mismo año **2005**, para el **CC de La Rioja** (cfr. art. 11 g) de la Ley 3/01, 31 de mayo, modificado por la DA 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio), siendo su Presidente Joaquín Espert-Pérez Caballero, Abogado que había presidido también la Comunidad Autónoma, se instauró una modesta cuantía de **600 €** (~ 100.000 Pts), diez veces menor que la del Consejo de Estado.

En **2006**, el **CCP Asturias** (cfr. art. 13.1. k de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, modificado por el art. único de la Ley 1/2006, de 16 de febrero) es equiparado a la cuantía a la estatal, fijándola en **6.000 €** (~1.000.000 Pts).

Antes de terminar el año **2006**, para el **CJC de la Comunidad Valenciana** (cfr. art. 25 de la Ley 10/2006, de 26 de diciembre), se optó por una cuantía moderada, fijándola en **3.000 €** (~ 500.000 Pts), que era la mitad de la establecida para el Consejo de Estado.

En **2007**, y con presidencia de Mariano Zabía Lasala, del Cuerpo de Administradores Civiles del Estado, fue creado el **CC de la Comunidad de Madrid** (Ley 6/2007, de 21 de diciembre), superando, en una línea de consolidación institucional autonómica, la incertidumbre de si procedía crearlo a la vista de la cercanía del Consejo de Estado, cuya sede es la propia villa y corte de Madrid. El art. 13.1.1º de la citada Ley instauró una cuantía de **15.000 €** (~ 2.500.000 Pts), que entonces era más del doble que la fijada para el Consejo de Estado.

Ya en **2008** y para el **CC de La Rioja**, se fijó (cfr. art. 36.2 de la Ley 5/2008, de 29 de diciembre, por el que se modifica el art. 11 g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo) una cuantía de **6.000 €** (~ 1.000.000 Pts), igual a la del Consejo de Estado.

Próximo a terminar el año **2008**, para el **CC de Galicia** (cfr. DF 3ª de la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, que modifica el art. 11 j) de la Ley 9/1995, de 10 de noviembre), se fija una cuantía de **1.500 €** (~250.000 Pts), equivalente a una cuarta parte de la fijada para el Consejo de Estado.

Al año siguiente, **2009**, para el **CC de Aragón**, se estableció (cfr. art. 15.10 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo), una cuantía de **6.000 €** (~ 1.000.000 Pts), igual a la del Consejo de Estado.

Por último, en **2010** y para el **CC de Baleares**, se estableció (art. 18-12- a) de la Ley 5/2010, de 16 de junio) una cuantía de **30.000 €** (~5.000.000 Pts), cinco veces más alta que la del Consejo de Estado, augurando ya un cambio de tendencia, de sentido alcista, en esta materia.

*Figura 5.- Evolución histórica de las cuantías por año de implantación.*

| CUANTÍAS (€)            | VIGENTES                                                                                 | DEROGADAS                                                                           |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>120.000</b>          | Navarra'99                                                                               |                                                                                     |
| <b>60.000</b>           | Andalucía'93 <sup>(1)</sup>                                                              |                                                                                     |
| <b>50.000</b>           | Consejo de Estado'11<br>La Rioja'11<br>CJA Cataluña'05                                   |                                                                                     |
| <b>30.000</b>           | Galicia'14 <sup>(1)</sup><br>Baleares'10                                                 |                                                                                     |
| <b>18.000</b>           | País Vasco'11                                                                            |                                                                                     |
| <b>15.000</b>           | Galicia'14 <sup>(2)</sup><br>Madrid'07<br>C.Valenciana'11<br>Andalucía'05 <sup>(2)</sup> |                                                                                     |
| <b>6.000</b>            | Canarias'11<br>Aragón'09<br>Asturias'06<br>Castilla y León'13 <sup>(1)</sup>             | Consejo de Estado'04<br>País Vasco'04<br>La Rioja'08<br>Andalucía'02 <sup>(2)</sup> |
| <b>3.000</b>            | Castilla y León'13 <sup>(2)</sup>                                                        | Baleares'00<br>C. Valenciana'06                                                     |
| <b>1.500</b>            |                                                                                          | Galicia'08                                                                          |
| <b>1.000</b>            |                                                                                          | Castilla y León'11                                                                  |
| <b>600</b>              | Castilla-La Mancha'00                                                                    | La Rioja'05<br>CJA Cataluña'00                                                      |
| <b>Sin cuantía min.</b> | Extremadura'01<br>Murcia'97                                                              |                                                                                     |

**CUANTÍAS MÍNIMAS  
SERIE HISTÓRICA  
HASTA JUNIO 2014  
CON INDICACIÓN  
DEL AÑO DE  
IMPLANTACIÓN**

(1) Consultas de la Administración autonómica

(2) Consultas de otras Administraciones públicas

#### IV. EL PERIODO DE LAS ALTAS CUANTÍAS (2011-2014).

En **2011** comienza la que podemos denominar “legislación administrativa de crisis económica” con la **Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible (LES)**, cuya DF 40ª da nueva redacción al **art 142.3 LRJ-PAC**, aludiendo ya en el mismo a los AOCA y a las cuantías, con el siguiente tenor:

*“3. 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**”.*

Recuérdese que, hasta esta redacción dada por la LES, la exigencia de dictamen de los AOCA (con excepción del caso foral aludido en la DA 17ª, introducida en la LRJ-PAC por la Ley 4/1999, de 13 de enero) se establecía únicamente en el **art. 12 RP-RPA**, cuando fuera preceptivo el del Consejo de Estado por su LO “o, en su caso, el del órgano consultivo de la C.A.”; mientras que la expresada redacción dada por la LES establece ahora la preceptividad del dictamen del Consejo de Estado en reclamaciones superiores a **50.000 €** (= 8.319.300 Pts, conversión reveladora de que también la LES piensa ya “en euros”) o a la cuantía “que se establezca en la correspondiente legislación autonómica” para los AOCA, cuando existan en la Comunidad Autónoma de que se trate, es decir, en todas menos en Cantabria que, pese a su expreso mandato estatutario, sigue residenciando sus consultas en el Consejo de Estado.

Así pues, la DF 40ª LES, al modificar el art. 142.3 LRJ-PAC, exigiendo como preceptivo el dictamen del correspondiente AOCA en el procedimiento general de RPA, ha producido la congelación del rango de Ley, que, además, tiene el carácter de normativa común y básica (cfr. DF 1ª.1 LES), en lo relativo a dicha intervención consultiva, mientras que antes venía impuesta por una disposición estatal, también común, pero de rango reglamentario, que era el art. 12 RP-RPA.

Por otra parte, ha de tenerse igualmente en cuenta que, el **art. 23-13 LOCE**, en su v.o. (LO 3/1980, de 24 de abril), atribuyó competencia al **Consejo de Estado** en materia de RPA sin límites de cuantía; pero: i) su **1ª modificación** (por **LO 3/2004**, de 28-12), instauró la de **6.000 €** (~ 1.000.000 Pts) “o cuantía superior que establezcan las leyes”; y ii) su **2ª modificación** (por **LO 4/2011**, de 11-3, complementaria a la LES), limita ahora las consultas preceptivas sobre RPA a “los supuestos establecidos por las leyes”, frase que, desde la perspectiva de la *mens legis*, resulta enigmática y de técnica legislativa deficiente, pues hace pensar que vuelve a ser posible consultar sobre cualquier reclamación del RPA; cuando la *mens legislatoris* es simplemente remitirse al art. 142.3 LRJ-PAC que, en la precitada redacción dada al mismo por la LES, instaura la cuantía de **50.000 €** (= 8.319.300 Pts.)<sup>30</sup>.

A partir de aquí, en **2011**, para el **CC de La Rioja**, se instauró también la cuantía de **50.000 €** (=8.319.300 Pts.), con una técnica normativa enrevesada, fruto del seguimiento acrítico de la estatal.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Cfr. en este sentido, el comentario de MARTIN REBOLLO, Luis, al art. 22.13 LOCE, en *Leyes Administrativas*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 19ª ed. (2013), pág. 860.

<sup>31</sup> En efecto, el art. 44 de la Ley 7/2011, de 22 de noviembre, modificó el art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, exigiendo el dictamen “cuando resulte receptivo según la normativa reguladora de los procedimientos de RPA”. Ahora bien, éstos se encuentran regulados en el art. 45 de la Ley riojana 7/2011, de 22 de diciembre, la cual se remite, por su parte, a la cuantía que fije el Estado “con carácter general en la normativa básica en la materia”. Esta remisión, a su vez, reenvía al art. 142.3 LRJ-PAC que, en la redacción dada al mismo por la DF 40ª LES, la fija para el Consejo de Estado en 50.000 €, pero que, en rigor, no señala ninguna cuantía con carácter general y básico, pues se remite a la que señale la legislación autonómica. No obstante esta imprecisión textual, señalada por el CC de

Igualmente en **2011**, para el **CC de Canarias**, el art. único de la Ley 5/2011, de 17 de marzo, modifica el art. 11.1.D. e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, fijando la nueva cuantía en **6.000 €** (~ 1.000.000 Pts), que es la que se fijó para el Consejo de Estado en 2004.

En el propio año **2011**, para la **CJA del Gobierno Vasco**, el Decreto 73/2011, de 12 de abril (partiendo de la autorización para modificar las cuantías reglamentariamente dada por la DA 1ª de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre), fija la nueva cuantía en **18.000 €** (~ 3.000.000 Pts), alejada del paradigma del Consejo de Estado.

Del mismo modo, en **2011**, para el **CC Castilla y León**, el art. 2.2. de la Ley 5/2011, de 9 de septiembre, modificó el art. 4.1, i) 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, e introdujo una cuantía de **1.000 €** (=166.386 Pts); pero sería fugaz, ya que, en **2013**, el art. 4.2 de la Ley 4/2013, de 19 de junio, modificó nuevamente el art. 4.1. i), 1º de la referida Ley 1/2002, de 9 de abril, e instauró el sistema de *cuantía dual*, elevando la general a **6.000 €** (~1.000.000 Pts) e estableciendo la de **3.000 €** (~ 500.000 Pts) para consultas procedentes de entidades locales, cifras ambas construidas sobre la fijada para el Consejo de Estado en 2004.

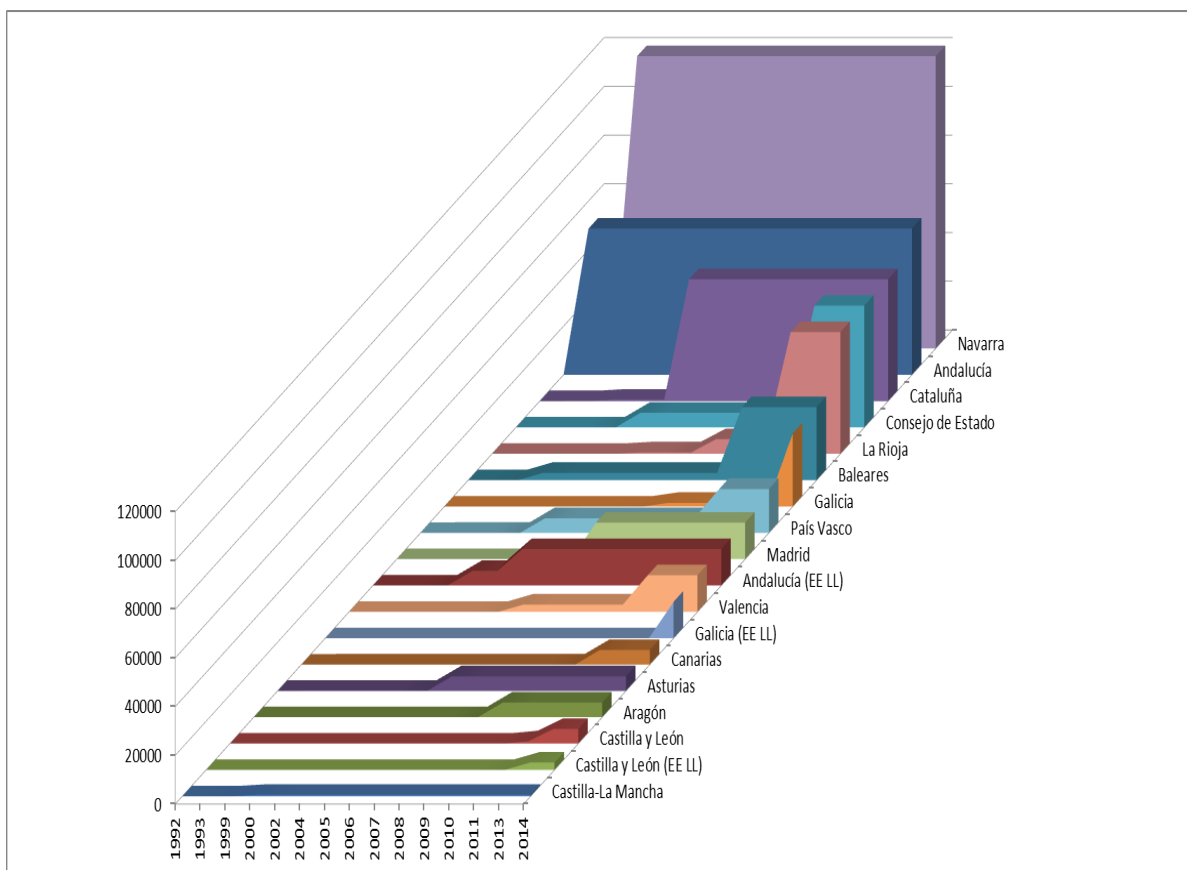
También en **2011**, para el **CJC de la Comunidad Valenciana**, el Decreto 195/2011, de 23 de diciembre (partiendo de la autorización, para modificar las cuantías mediante reglamento, dada por la DA 3ª de la Ley 10/1994, de 19 de diciembre, en la redacción conferida a la misma por la Ley 10/2006, de 26 de diciembre), sitúa la nueva cuantía en **15.000 €** (~ 2.500.000 Pts). No parece, pues, que se haya empleado como referencia la cuantía fijada para el Consejo de Estado.

Por último, ya en **2014**, para el **CC Galicia**, el art. 12 j) de la Ley 3/2014, de 24 de abril, ha introducido la cuantía *dual* de **30.000 €** (~5.000.000 Pts) y **15.000 €** (~2.500.000 Pts), distinta de la vigente para el Consejo de Estado.

*Figura 6.- Evolución histórica y comparada de las cuantías.*

---

La Rioja en su D. 71/2011, parece claro que el legislador riojano se ha querido ligarse en lo sucesivo (aunque, por supuesto, sin perjuicio de lo que puedan disponer leyes posteriores) a la cuantía que se fije para el Consejo de Estado.

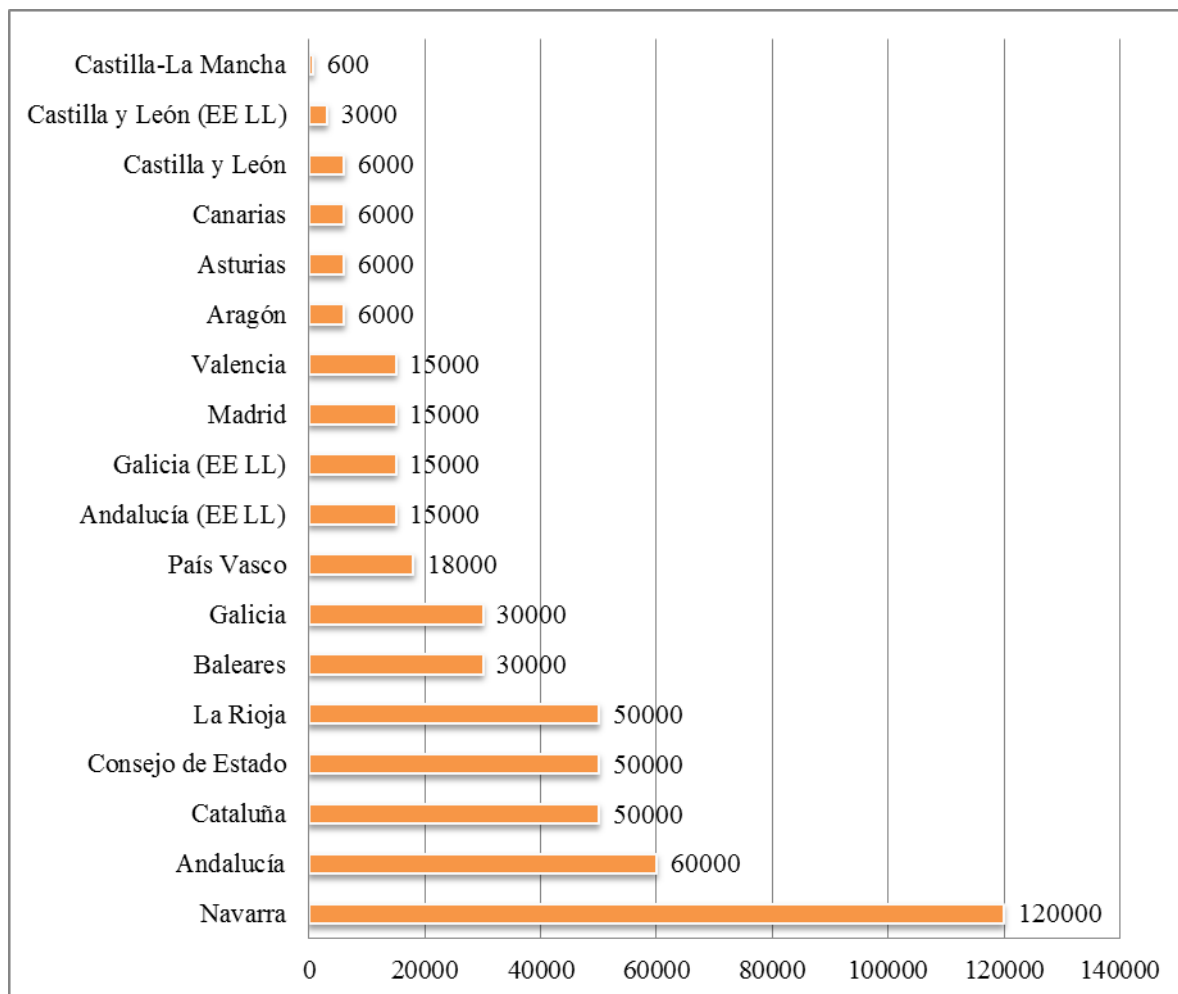


## V. SITUACIÓN DE LAS CUANTÍAS A 1 JULIO DE 2014.

### 1. Descripción.

En los apartados precedentes, se ha expuesto la evolución de las limitaciones cuantitativas que la legislación ha venido imponiendo a las consultas preceptivas a los AOCA en materia de RPA. Al redactar estas líneas (julio de 2014), la situación es la que expresan los gráficos incluidos en este trabajo, especialmente en las *Figuras núms. 1 y 7*. La serie cuantitativa se recoge como *Figura núm 2*; la evolución cronológica general se recoge en la *Figura núm. 3*; mientras que los gráficos señalados como *Figuras núms. 4 y 5* permiten apreciar la secuencia de implantación en cada AOCA. Especialmente expresiva es la composición recogida como *Figura núm. 6*, ya que representa la evolución diacrónica y comparada del proceso seguido en los distintos AOCA para la implantación de cuantías consultivas en materia de RPA. En suma, la situación legislativa a 1 de julio de 2014 es la que recoge el siguiente gráfico señalado como *Figura núm. 7*.

*Figura 7.- Situación de las cuantías a 1 de julio de 2014.*



## 2. Clasificación.

La **cuantía máxima** sigue siendo la del Consejo de Navarra (120.000 €), instaurada desde su creación en 1999, mientras que, en el otro extremo, los Consejos Consultivos de Murcia y Extremadura carecen de limitaciones cuantitativas. Entre ambos jalones, se encuentran los demás AOCA, si bien pueden ser distinguidos tres grandes grupos: i) los de **cuantías moderadas (entre 600 y 6.000 €)**, como es el caso de Castilla-La Mancha (600 €), Castilla y León, para entidades locales (3.000 €), Canarias, Asturias y Aragón (6.000 €), que continúan moviéndose en torno a la cifra de 6.000 € que se implantó en 2004 para el Consejo de Estado; ii) el segundo grupo está integrado por los AOCA con **cuantías intermedias (entre 6.000 y 30.000 €)**; tal es el caso de Andalucía y Galicia (ambas para consultas procedentes de entidades locales) y de las Comunidades Valenciana y de Madrid (15.000 €), y País Vasco (18.000 €); y iii) el tercer grupo queda integrado por los AOCA con **cuantías elevadas (entre 30.000 y 60.000 €)**, como es el caso de Baleares y Galicia (30.000 €), así como del Consejo de Estado, Cataluña y La Rioja, que se sitúan en los 50.000 €; y, finalmente, el CC de Andalucía que se mantiene en 60.000 € desde su creación en 1993.

### **3. Posibles paradigmas de cuantificación.**

No parece que la situación descrita obedezca a un patrón cuantitativo determinado, aunque el juego de números se presta a elucubrar sobre si legislador habrá fijado las cuantías en base a un efecto emulador, divisor o multiplicador de una cifra determinada que opere como paradigma. En parte, así parece haber sucedido con las cuantías establecidas para el Consejo de Estado, ya que la de 6.000 €, que se adoptó en 2004, fue seguida (cfr. *Figura núm 5*) en País Vasco, La Rioja y Andalucía (para entes locales), y aún se mantiene en Canarias, Asturias, Aragón y Castilla y León (para entes locales); y otro tanto cabe apreciar con la cuantía de 50.000 €, establecida para el Consejo de Estado en 2011, que ha sido seguida en Cataluña y La Rioja.

Sin embargo, la legislación sobre el Consejo de Estado no fue la primera en el establecimiento de las cuantías, sino la del CC de Andalucía, que implantó, en 1993, una cuantía equivalente a 60.000 €. Esta prioridad podría -dentro de la hipótesis del seguimiento de algún modelo-, hacer sospechar que la expresada cuantía andaluza haya podido servir como patrón para otras subsiguientes, mediante su minoración a la mitad (30.000 €), que es la cuantía adoptada para Baleares y Galicia, o a la cuarta parte (15.000 €), que es la seguida, para entidades locales, en Galicia y Andalucía y, con carácter general, en las Comunidades Valenciana y de Madrid. Otros divisores de 60.000 € podrían ser los 1.500 €, adoptados inicialmente para el CC de Galicia, los 600 €, adoptados inicialmente para los AOCA de La Rioja y Cataluña, o incluso los 18.000 € del País Vasco.

Pero, haya o no operado algún paradigma numérico en esta cuestión, no parece que la fijación de límites cuantitativos a la función consultiva sea ni deba ser un problema aritmético, sino el resultado de una reflexión jurídica sobre si la medida resulta o no razonable (no en abstracto, sino en concreto para el AOCA de que se trate) y, en su caso, en qué condiciones. Es lo que se expone en el epígrafe siguiente.

## **VI. REFLEXIONES JURÍDICAS SOBRE LA FUNDAMENTACIÓN DE LAS LIMITACIONES CUANTITATIVAS.**

### **1. Escasez de fuentes y razonamientos.**

Una primera observación es que, pese a la profusión de normas legales reguladoras de las limitaciones cuantitativas a las consultas preceptivas en materia de RPA que traslucen los epígrafes anteriores, resulta paradójico constatar que casi ninguna ofrece, en su Exposición de Motivos, las razones que han impulsado al legislador para establecerlas o modificarlas o, si las ofrecen, son de parvo contenido.

Sirva como ejemplo la parte expositiva del Decreto 195/2011, de 23 de diciembre, por el que se elevó a 15.000 € la cuantía para el CJC de la Comunidad Valenciana, que justifica escuetamente la medida: *“a fin de evitar que las Administraciones deban consultar preceptivamente en asuntos de escasa cuantía, en materia sobre las el CJC tiene sentada una*

*reiterada doctrina, que es bien conocida por las autoridades consultantes. De esta forma se conseguirá una agilización de los procedimientos que versan sobre indemnización”*

Es más, cuando dichas normas, en fase de Anteproyecto, han sido sometidas a dictamen de los AOCA (que suele ser preceptivo al afectar a sus competencias), tampoco éstos han demostrado un especial interés en justificar u objetar las cuantías propuestas (quizá por haberlas propuesto, por contar con su previo asentimiento o por entender que se trata de una decisión legislativa inobjetable)<sup>32</sup>, salvo alguna excepción, como la CJA del Gobierno vasco<sup>33</sup> o el CC de La Rioja<sup>34</sup>. En cuanto al Consejo de Estado, ha analizado la cuestión, aunque someramente, en su D.1484/2004, al pronunciarse sobre el Anteproyecto de modificación de su LO reguladora que instauraba la cuantía de 6.000 €.

Por su parte, las aportaciones doctrinales a este punto tan concreto de la disciplina consultiva son también muy poco significativas<sup>35</sup>,

Resumiendo los argumentos esgrimidos en las referidas fuentes, legislativas, consultivas y doctrinales, que han abordado la cuestión de las limitaciones cuantitativas, puede ofrecerse, como *status quaestionis*, actualizado con algunas nuevas reflexiones, el siguiente elenco de razones a favor y en contra de las cuantías en materia de consultas sobre RPA.

## **2. Argumento de la doctrina legal reiterada.**

Una primera justificación, ofrecida en nuestro Derecho autonómico comparado para establecer o incrementar límites cuantitativos en las consultas a los AOCA sobre RPA, es que tales limitaciones se refieren a asuntos en los que ya existe una doctrina consultiva consolidada, que no es preciso reiterar por ser sobradamente conocida por los órganos consultantes y que genera dictámenes reiterativos y de escaso valor añadido<sup>36</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr, los Dictámenes núms. 927/2011, del CC de Castilla y León (sobre la implantación de la cuantía de 1.000 €); 634/2006, del CJC de la Comunidad Valenciana (sobre la cuantía de 3000 €), y 104/20011, del CC de Canarias (sobre la cuantía de 6.000 €).

<sup>33</sup> Cfr. Dictamen 70/2011, de la CJA del Gobierno Vasco (sobre la cuantía de 18.000 €).

<sup>34</sup> El CC de La Rioja ha analizado esta cuestión en sus Dictámenes núms. 7/2005 (sobre la implantación de la cuantía de 600 €, que se limita a los aspectos competenciales) y 135/2008 (sobre la cuantía de 6.000 €, con razonamientos más extensos); y, sobre todo, en el Dictamen núm. 71/2011 (sobre la cuantía de 50.000 €, con un amplio estudio), éste último publicado en *REFC*, 17, 2012, págs.243-369.

<sup>35</sup> Para una aproximación a las mismas es útil el estudio de CONTRERAS ORTIZ, Manuel María, Letrado Secretario General del CJR de Murcia, "Función consultiva y municipios: una lenta pero progresiva aproximación", págs.139 a 202, antes citado.

<sup>36</sup> La idea fue empleada por RUBIO LLORENTE, F., a la sazón Presidente del Consejo de Estado, en la conferencia de clausura de las *IX Jornadas de la función consultiva* (Madrid, octubre, 2007) publicada en *REFC*, 7, 2012, págs.162 a 164.



Este argumento es fácilmente reversible. Por de pronto, la doctrina reiterada versa sobre un *status quo* jurídico (legal y jurisprudencial) que puede variar, haciendo precisa una nueva doctrina consultiva adaptada a las nuevas circunstancias, como, p.e., ha sucedido en materia de daños producidos por especies cinegéticas.

Además, en el aspecto fáctico, difícilmente hay dos casos exactamente iguales, pues todos suelen presentar un *aliquid novi* en el que precisamente se apoyan las variaciones de doctrina legal que impiden el anquilosamiento administrativo en interpretaciones periclitadas. Y, por último, no debe olvidarse que la función de los AOCA en materia de RPA no es tanto sentar doctrina consultiva para la orientación teórico-jurídica de los funcionarios encargados de su tramitación, cuanto contrapesar las potestades administrativas, especialmente las discrecionales, en materia de apreciación del nexo causal, la imputación y la indemnización, con la garantía que supone residenciar tales criterios en un órgano prestigioso, objetivo y dotado de independencia con respecto al ente eventualmente responsable el cual, por lógica natural, tiende a exonerarse.

### **3. Argumento *de minimis* o de la exclusión de parvedades.**

Otra de las razones empleadas para justificar las limitaciones cuantitativas es la conveniencia de evitar que los AOCA se ocupen de múltiples asuntos menores o de pequeña importancia cuya parvedad y elevado número <sup>37</sup> no se cohonestan con la función consultiva que les corresponde como altos órganos dictaminadores, los cuales deben ser preservados para analizar, y hacerlo temporáneamente <sup>38</sup> y con calidad <sup>39</sup>, asuntos arduos y de enjundia jurídica<sup>40</sup>, según requiere su prestigiosa posición institucional.

Se trata, pues, del viejo argumento formulado para desplazar trivialidades de la jurisdicción pretoria (*non caveat praetor de minimis*) <sup>41</sup>, más que de la eclesiástica <sup>42</sup>, y que, a

---

<sup>37</sup> La idea que subyace es la conveniencia de aligerar o descargar de trabajo a los AOCA en materia de RPA que constituye el grueso de su función consultiva, como resalta el CC de Castilla-La Mancha, cfr. CONTRERAS ORTIZ, *op. cit.*, pág. 182.

<sup>38</sup> La idea de que los asuntos deben ser despachados en tiempo y forma ha sido resaltada por el CJC de la Comunidad Valenciana, en “Consideraciones sobre la función consultiva”, *REFC*, 7., 2012, págs. 113-155.

<sup>39</sup> La referencia a la preservación de la calidad de los dictámenes ha sido resaltada por la CJAG, “Algunas reflexiones sobre la función consultiva en la España actual”, en *REFC*, 7, 2012, págs. 59-77.

<sup>40</sup> La idea de reservar la función consultiva a los asuntos más trascendentes es resaltada en el precitado Dictamen 1484/2004, del Consejo de Estado sobre el Anteproyecto que incluiría la cuantía de 6.000 €.

<sup>41</sup> Aunque la regla puede tener un origen muy antiguo - pues Cicerón, en *De natura deorum* 3.35.86, la refiere a los dioses con la expresión *minora di neglegunt* (los dioses no se ocupan de menudencias)-, en el *Corpus Iuris* no aparece claramente formulada, si bien se deduce de un fragmento de Calístrato (*Digesto*.1.4.1) en el sentido de que no procedía la *restitutio in integrum* de Derecho pretorio *propter minimam summam*. La misma idea flota en un texto de Ulpiano recogido en *Dig.* 16.3.1.5 sobre la exclusión de lo accesorio en el depósito de lo principal. DOMINGO OSLÉ, Rafael (ed.), *Reglas jurídicas y aforismos*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 2000, pág. 42, cita varias SSTs que recogen el criterio de exclusión *de minimis*, como las de 25-11-1987, 14-10-1990 y 11-06-1997.

través de los glosadores y comentaristas <sup>43</sup>, pasó al *Commom law* anglosajón (regla judicial *de minimis non iudicamus*) <sup>44</sup> y también al Derecho Comunitario Europeo que aplica la regla *de minimis non curat lex*, sobre todo para excluir del régimen de ayudas de Estado a pequeñas subvenciones que así quedan exceptuadas de la obligada comunicación a la Comisión europea, por considerar que no tienen entidad suficiente para alterar la libre competencia <sup>45</sup>.

En el Antiguo régimen pre-revolucionario, la reserva de jurisdicción en favor de los Tribunales áulicos y Consejos regios sobre los *asuntos arduos* o *casos de corte* (*hard cases*, en Derecho anglosajón) implicaba la exclusión por los mismos de los asuntos menudos <sup>46</sup>. Esta tradición explicaría también las limitaciones cuantitativas en el caso del Consejo de Estado y los demás AOCA.

---

<sup>42</sup> En efecto, la tradición canónica es más bien la contraria, o sea, la de no menospreciar lo pequeño (principio *natura in minimis est máxima*) que deriva de las palabras evangélicas “Lo que hagáis con uno de estos pequeños míos –*uni de minimis meis*- conmigo lo hacéis” (Mateo, 25,40) y del Sermón de la Montaña: “si alguno descuidase el más pequeño de los preceptos y así lo enseñase a los hombres, será tenido como el menor en el reino de los cielos” (Mateo 5.19); que San Pablo aplica a los procesos entre cristianos: “acaso no sabéis que el pueblo santo ha de juzgar al mundo?; y, si habéis de juzgar al mundo, ¿cómo no sois capaces de juzgar estos asuntos tan pequeños?” (I Cor 6.1.2). Estos criterios se aplicaron en las *Episcopalis Audienciae* (cfr. *CTh* 1.27.1, del 318 y *Constitutio Sirmondiana*, del 333), por lo que, en Derecho Canónico, la expresión, más que a lo pequeño (*de minimis*), se refirió a lo oculto (*de occultis*), esto es, a la exclusión procesal de las cuestiones de fuero interno: *de occultis non iudicat ecclesia*, según se deduce del *Decretum* de Graciano 32.5.23 y 11.34.33 y de las *Decretales* de Gregorio IX, 5.3.33 *in fine*, ambos textos sobre el delito de simonía. De ahí, el aforismo orsiano “qui parva curat, magnus, qui tantum magna, parvus” (el que se ocupa de lo pequeño es grande, el que sólo se ocupa de lo grande es pequeño), cfr. D’ORS PÉREZ-PÉXI, Álvaro, “Horismoi and Aphorismoi”, en *Glossae, revista de Historia del Derecho Europeo*, 5-6, 1993-1994, págs.. 415-425, el aforismo se cita en la pág. 422, que hemos consultado en la versión castellana de Jesús Burillo sobre el original inglés publicado en EEUU, “Saints, Sovereigns and Scholars”, en *Studies for F.D. Wilhelsen*, 1993.

<sup>43</sup> Accursio, en *Glosa ordinaria ad Digestum Vetus*, glosa scio a D.4.1.4, afirma que *propter parvam rem non debet aliquid mutati* (nada debe ser alterado por una parvedad), que en Derecho consuetudinario francés se tradujo en el adagio *aquila non capit muscas* (el águila no atrapa moscas), para excluir de la jurisdicción regia asuntos menores.

<sup>44</sup> En el *Commom law* inglés, aparece en Bacon, *Epistulae*, 282, Blackstone, *Commentaries*, II, 16, pág. 216, y en el *Reward*, 1818. El TS de los EEUU la ha utilizado, p.e. en *People v Durham* (915 NE 2d 40, 2009 ) y el TS del Canadá en *Canadian Foundation for Youth v Attorney General* (2004 SCC 4). El TEDH ha empleado esta regla en los casos *Ionescu vs Rumania*, *Bock vs Alemana* y *Korolev vs Rusia* en 2010.

<sup>45</sup> Cfr. art. 108.3 TFUE y Reglamento CE 1998/2006, de la Comisión, de 15 de diciembre.

<sup>46</sup> La Corte regia era, según *Partidas* 3.3.4, el fuero común de la tierra, por lo que tenía el *ius revocandi* sobre cualquier otra jurisdicción “doméstica”. Para los casos reservados posteriormente a la misma y sus Consejos, cfr. SALUSTIANO DE DIOS, *El Consejo Real de Castilla (1385-1522)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982; y, con carácter general, la *Introducción* a su obra *Fuentes para el estudio del Consejo Real de Castilla (1385-1834)*, Colección de Historia de las Instituciones de la Corona de Castilla, serie Fuentes, I, Diputación de Salamanca, Salamanca, 1986.

Pese a su tradición histórica, el argumento resulta discutible en cuanto que los casos menores (*causae minores*) son precisamente los que mejor se prestan para sentar doctrinas que luego puedan aplicarse a los mayores (*causae graviores*), pues la trascendencia de éstos últimos los hace menos propicios al establecimiento de criterios generales.

También puede objetarse que en RPA no hay *parvedad de materia* pues está en juego la garantía de los ciudadanos consistente, como antes se ha expuesto, en que sus reclamaciones de indemnización por daños y perjuicios no sean resueltas discrecionalmente por el propio ente dañante sin contar, *ex ante*, con el asesoramiento de un AOCA y, *ex post*, con la revisión de un juzgador, pero estando ambos dotados con un estatuto legal de independencia.

Tampoco está claro que la exclusión de asuntos menudos determine una disminución de las reclamaciones a medio plazo, y ello por el *efecto de emulación* que provoca en los reclamantes al incentivarles a sobrevalorarlas para forzar así la intervención de los AOCA, de suerte que la cuantía mínima para consultar termina convirtiéndose en la cuantía mínima aconsejable para reclamar.

Además no se ha constatado empíricamente que la eliminación de las parvedades se haya traducido en un incremento apreciable de la calidad de los dictámenes en materia de RPA, ni de las competencias de los AOCA en nuevas materias importantes, pese a la flexibilidad a que, a estos efectos, se presta su posición institucional y a las sugerencias formuladas al respecto en materias tales como arbitraje o contratación arbitrativos.

Pero, sobre todo, hay que tener en cuenta que la *regula de minimis*, desde su origen en el *ius commune* y todavía en Derecho anglosajón, expresa, como certeramente observó Niklas Luhmann <sup>47</sup>, una auto-restricción (*self-restraint*) de los juzgadores, no de una imposición legislativa; es decir, implica un criterio de prudencia autónomamente formulado por el juzgador (y, por tanto, de *judicial law*), como medio para mejor ejercitar su función social de enjuiciamiento, pero no un principio legislativo coactivamente establecido por el legislador (por tanto, de *statute law*) para evitar el control judicial de las decisiones del poder ejecutivo.

En otras palabras, la regla *de minimis* es un criterio incluido en el ámbito de la *auctoritas*, en el que actúa el *ius* y la *iurisprudentia*, y que es también el propio de las funciones consultiva (*ex ante*) y judicial (*ex post*); pero no es un criterio adecuado para el ámbito de la *potestas*, en el que actúa la *lex* y la *legalitas*, que es el propio de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esta distinción es sumamente importante ya que no es lo mismo que un órgano de enjuiciamiento prescinda de entrar en lo que, a su juicio, es una menudencia en un caso concreto sujeto a su cognición, que la prohibición legal de entrar a conocer lo que el legislador considera pequeño. Lo primero es una autolimitación *ad casum* del órgano de control, construida procesalmente como una *displicentia in cerciorari*, que no impide enjuiciamientos posteriores; lo segundo es

---

<sup>47</sup> LUHMANN, Niklas, *El Derecho de la sociedad*, Méjico, Ed. Herder, 2005, págs. 376-376. El funcionario, filósofo y sociólogo alemán Niklas Luhmann, fallecido en noviembre de 1998, es considerado el padre de la Teoría General de Sistemas aplicada a las Ciencias Sociales. Cfr. mi nota obituarial “Adios a Niklas Luhmann”, en *Diario La Rioja*, de 30 de diciembre de 1998.

una hetero-limitación general, configurada legalmente como una *interdictio in cerciorari*, impuesta por el legislador, seguramente a iniciativa del órgano controlado, que puede, por tanto, encerrar una inmunidad del poder.

#### **4. Argumento de eficacia o agilidad procedimental.**

Una de las justificaciones que suelen ser aportadas para fundamentar la implantación o elevación de límites cuantitativos a las consultas preceptivas en materia de RPA es que los mismos contribuyen a la economía procedimental, evitando el trámite consultivo y agilizando así el funcionamiento de la Administración pública, en obsequio del principio constitucional de eficacia recogido en el art. 103.1 CE.

Este argumento se acompaña, en ocasiones, de críticas, más o menos veladas, a la solemnidad y lentitud de tramitación de las consultas por los AOCA, frente a la supuesta agilidad de la Administración activa. También suele adobarse con la idea del colapso que, como se observa en los órganos judiciales, experimentarían los AOCA si no se limitasen las consultas por razón de su cuantía.

El Consejo de Estado ha empleado este argumento indirectamente en su precitado Dictamen 1484/2004, sobre el Anteproyecto de modificación de su LO reguladora. El texto dictaminado incluía, entre otras medidas, la creación de una Comisión de Estudios y la implantación de una cuantía de 6.000 € para las consultas en materia de RPE, por lo que el Consejo de Estado conectó ambas novedades para argumentar que el mayor trabajo consultivo que supondría la nueva competencia de elaboración de estudios que le encargase el Gobierno central (entonces se tenía en mente nada menos que analizar una posible reforma de la Constitución) debía compensarse con una correlativa minoración del esfuerzo empleado en dictaminar reclamaciones en materia de RPA de pequeña cuantía.

Desde luego, la elevación de las cuantías competenciales no es el único medio de fluidificar el funcionamiento de un órgano (partiendo de la hipótesis -que, por cierto, habría que comenzar probando- de que, efectivamente, se encuentre lastrado por los asuntos pendientes), pues también cabe la ampliación de sus medios materiales y personales o la modificación de su funcionamiento.

Sin embargo, la experiencia de los AOCA suele ser más bien la contraria, esto es, que los retrasos en la tramitación de las RPA se deben frecuentemente a la tardanza de los órganos de tramitación y, en especial, a la dilación provocada por los informes periciales previos; mientras que los AOCA dictaminan generalmente dentro del plazo que reglamentariamente tienen asignado y no presentan un significativo número de asuntos pendientes. Por tanto, el argumento puede ser rebatido *a contrario* con el *dictum* latino *sic vobis, non nobis* <sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Podríamos traducirlo como “*así es para vosotros, no para nosotros*”. Es una alteración intencional de la famosa égloga “*sic vos, non vobis*” con la que Virgilio quiso simbolizar cómo algunos trabajan pero sin percibir para sí los frutos de su esfuerzo. Este lema fue adoptado por la emblemática renacentista y barroca, y luego por las filosofías vitalistas y altruistas, como expresivo del quehacer desinteresado en favor de los demás; pero, en Virgilio, más bien

## 5. Argumento de la eficiencia o buena praxis administrativa y económica.

El contexto de la crisis económica ha acentuado las tradicionales propuestas de “buena administración” y eficiencia en el funcionamiento de los entes públicos que venía preconizando la Econometría y la Ciencia de la Administración. Así se ha señalado, respecto a la implantación o elevación de las cuantías para las consultas preceptivas en materia de RPA, que es una medida de orto-praxis administrativa, pues reconduce la función consultiva a los asuntos trascendentales, liberando de dictámenes consultivos a la tramitación de las más sencillas reclamaciones, con el resultado de una mayor eficiencia administrativa y económica. Este argumento se acompaña, a veces, de referencias genéricas a la necesidad de mantener una proporción adecuada entre la gravedad de los siniestros y los recursos públicos destinados a la tramitación de las reclamaciones en materia de RPA; o incluso a alusiones directas al elevado coste de la función consultiva que resulta si se divide el presupuesto anual de los AOCA por el número de dictámenes que emitan al año.

Desde luego, el cálculo coste-beneficio (*bilan coût-avantage*), que es útil para evaluar ciertas actividades económicas de los entes públicos, no resulta adecuado para ponderar las funciones de los altos órganos constitucionales y estatutarios, que no son susceptibles de valoraciones exclusivamente cuantitativas, ya que los mismos implican un plusvalor cualitativo, cifrado en su posición y actuación institucional, sea ésta de *imperium*, como sucede con los Gobiernos, sea de *auctoritas*, como ocurre en el caso de los AOCA, sea de normación, impulso y control, como sucede con los Parlamentos, o de aplicación judicial del Derecho, como es propio de los órganos jurisdiccionales.

La labor de Parlamentos, Gobiernos, Tribunales y AOCA no puede ser calibrada en términos exclusivamente económicos dividiendo sus respectivos presupuestos generales por el número de leyes, decretos, sentencias o dictámenes que emitan anualmente, ya que se trata de instituciones esenciales para el funcionamiento del sistema democrático, el imperio de la legalidad, la división y el contrapeso de poderes querido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

La arquitectura y equilibrio del sistema, constitucional y estatutario, de pesos y contrapesos (*checks and balances*) resulta especialmente trascendental en el caso de los AOCA, ya que toda limitación en el control preventivo de legalidad que los mismos ejercen, puede traducirse en una correlativa inmunidad del ejercicio del poder público ejecutivo en su fase prejudicial.

Por todo ello, es preciso analizar el significado profundo de las limitaciones cuantitativas antes de aplicarlas a los AOCA; un significado que parece remitir al concepto de *competencia* el

---

encerraba una queja contra quienes, como el insignificante Batilo, plagiaban sus versos y recibían así inmerecidos honores. El fragmento original estaba referido a la labor de las abejas y otros animales benéficos, con el siguiente texto: “*sic vos, non vobis, nidificatis aves; sic vos, non vobis, mellificatis apes; sic vos, non vobis, vellera fertis oves; sic vos, non vobis, fertis aratra boves*”, donde la reiteración inicial del lema expresa la carga simbólica de la queja poética, frecuentemente mal entendida y traducida.

cual, en principio, parece pertenecer al Derecho procesal, pero que, en rigor, es de Teoría General del Derecho.

## **VII. SIGNIFICADO PROCESAL DE LA LIMITACIÓN DE LA COMPETENCIA POR RAZÓN DE LA CUANTÍA Y SU PROBLEMÁTICA APLICACIÓN A LOS AOCA.**

### **1. El concepto jurídico general de competencia.**

Competencia es *id quod facere potest*<sup>49</sup>, o sea, aquello que puede lícitamente ser hecho (*agere licere*) por alguien<sup>50</sup> y, especialmente, lo que cada uno puede hacer con eficacia jurídica en sus relaciones con los demás. La competencia supone una habilitación reconocida o conferida por las normas jurídicas, en cuanto que su función primordial consiste en definir los respectivos ámbitos de actuación posible y, especialmente, los límites de la autonomía de la voluntad, esto es, de la libertad reconocida a las personas para organizar su propia esfera jurídica.

Aunque, en rigor, se trata de un concepto jurídico general (pues afecta a cualquier rama jurídica en la que se haya de fijar qué puede y no puede hacer una persona, física o jurídica, o el titular de un órgano o de una función, sean éstos públicos o privados), el concepto de *competencia* tiene mayor relevancia en Derecho público, sobre todo en Derecho procesal, cuyas aportaciones han sido extrapoladas al Derecho Constitucional y al Administrativo, en cuyo contexto se enmarca el Derecho regulador de la función consultiva y, en concreto, la cuestión de los límites cuantitativos a la facultad de consultar preceptivamente a los AOCA en materia de RPA.

En efecto, en Derecho privado y por lo que se refiere a las personas físicas, las posibilidades de actuación jurídicamente eficaz dependen del *estado civil*, esto es, de la consideración que la comunidad social haga de la posición que cada uno ocupa en ella según sus circunstancias personales y que determina el propio ámbito de poder y responsabilidad, especialmente a través de la *capacidad* jurídica y de obrar. Respecto a las personas jurídicas, sus respectivas esferas de actuación no se determinan, obviamente, en base a un estado civil del que

---

<sup>49</sup> Cfr. *Dig.* 17.2.63.1 y 24.3.13, fragmentos sobre los que se acuñó, en el s. XVI, es decir, ya en época de la Recepción moderna del Derecho Romano, la institución procesal del *beneficium competentiae* o limitación de los apremios patrimoniales en atención a las circunstancias concurrentes en ciertas personas. Por tanto, en ese contexto, *id quod facere potest* indicaba más bien las “posibilidades económicas” del deudor favorecido por el beneficio, como criterio para la limitación de su responsabilidad patrimonial.

<sup>50</sup> Aunque empleo, por claridad, estas acreditadas expresiones latinas, lo cierto es que la voz *competentia* era desconocida en Derecho Romano clásico y los escasos fragmentos del *Corpus Iuris Civilis* que aluden a ella (en *Dig.* 36.1.46, 42.8.12 y 16.3.1.18, los tres de Marcelo; 31.89.4, 45.1.122.5 y 46.2.20, los tres de Cervidio Scaevola; y.2.1.19 pr, y 3.35.2, ambos de Ulpiano; así como en una constitución del emperador Zenón recogida en *Codex* 7.37.2; y en dos referencias de Justiniano en *Instituta* 2.23.7 y 3.16.3) emplean expresiones derivadas del verbo *competere* y del participio *competens*, más referidas a la acción *procedente* en un caso concreto que al magistrado *correspondiente* para conocerlo. Con la sustitución del proceso formulario por la *cognitio extra ordinem*, el magistrado adquiere más protagonismo y ello explica la introducción del término *competentia*, primero como interpolación justinianeas, y, definitivamente, en el proceso canónico *coram Ecclesiae*.

carecen, sino a la *autonomía de la voluntad* reconocida a sus integrantes o fundadores y que se manifiesta en los pactos constitutivos o fundacionales, en cuanto sean legalmente reconocidos, que son parámetros de su respectiva capacidad (cfr. art 37 Cc). De ahí que, en Derecho privado, el concepto de *competencia* quede eclipsado por el de *capacidad*.

## 2. La competencia en Derecho público.

En el Derecho público, el concepto de *competencia* es derivativo, pues presupone, entre otros, los conceptos, también generales, de *poder*, *legalidad*, *potestad*, *función*, *órgano* y *jurisdicción*.

*Poder* es la capacidad de influir, más o menos eficazmente, en las decisiones de los demás; es, pues, una fuerza pre-jurídica referida a la voluntad en un doble sentido: *voluntas activa*, de quien lo ejerce; y *voluntas pasiva*, de quien lo soporta. Cuando el Derecho proyecta sobre dicho engranaje de voluntades su función prístina de delimitar qué puede y qué no puede hacerse, el *poder* se convierte en *jurídico*, es decir, limitado por el Derecho (ya que éste es siempre una “ciencia de límites, mediante las correspondientes habilitaciones, exenciones y prohibiciones).

Ahora bien, la incidencia de las normas jurídicas sobre el poder de los sujetos es constitucionalmente distinta según la naturaleza de éstos, ya que, si son privados, rige para ellos el principio de *libertad*, por el que les está permitido todo lo no expresamente prohibido (cfr. arts. 9 y 10 CE), mientras que, si son públicos, quedan bajo el principio de *legalidad*, por el que tienen prohibido todo aquello para lo que no estén expresamente habilitados por el ordenamiento jurídico (cfr. art 9.3 y 103.1 CE). Es, pues, la *legalidad* el criterio que, en las personas jurídico-públicas, asume la función habilitante que corresponde a la *capacidad* en las personas jurídico-privadas y ello se refleja también, como luego se analiza, en el concepto jurídico-público de *competencia* y en la delimitación de ésta última mediante *cuantías*.

Así pues, la incidencia de la norma jurídica sobre el poder se traduce en la construcción de *libertades* (ámbitos de exención respecto de las intervenciones de poder), *vinculaciones* (ámbitos de sujeción a las intervenciones de poder) y *potestades* (ámbitos de habilitación para las intervenciones de poder) cuyo conjunto inter-relacionado constituye el orden jurídico. Estas potestades pueden ser *privadas* (como la patria potestad) o *públicas* (como las potestades legislativa, ejecutiva y judicial). Normalmente, las potestades son configuradas como *funciones*, ya que son situaciones de poder “funcionales”, en cuanto que, no sólo implican habilitaciones concretas de actuación lícita, sino también vinculaciones jurídicas para que, en conjunto, su ejercicio sea ponderado y se oriente hacia el interés de los destinatarios a cuyo servicio han sido concebidas.

La atribución legal de la *función* a las personas físicas puede hacerse de forma directa y a título individual, como sucede con la delación de la tutela y demás funciones de Derecho privado (*munera*). Pero también puede efectuarse, y ello es lo normal en Derecho público, de manera indirecta, es decir, en cuanto que la persona física habilitada para actuar lícitamente sea (en virtud de un proceso de selección que concluye con un acto nombramiento y el correlativo de

aceptación del mismo) titular de un *órgano* social, esto es, de un conjunto de atribuciones típicas pre-establecidas (*l'ufficio*, según la terminología doctrinal italiana) en una organización transpersonal, como son las personas jurídicas, las corporaciones públicas y las instituciones políticas.

Pues bien, en esta segunda forma atributiva, se denomina *jurisdicción* a la titularidad de una función y, por ello, a veces, se habla de jurisdicción *administrativa* o *parlamentaria*; aunque, en Derecho público, se han impuesto expresiones individualizadas para cada una de las tres grandes *funciones* jurídico-públicas y de sus principales manifestaciones constitucionales. Así se habla de *reservas* <sup>51</sup> y, sobre todo, de *potestades constitucionales*, como la *legislativa* <sup>52</sup>, la *ejecutiva* (para la que se conserva más bien la expresión *función*, con objeto de aludir luego como *potestades administrativas* a sus principales derivaciones, como la reglamentaria o la expropiatoria), y, finalmente, la potestad *jurisdiccional*, que es la que más nos interesa ahora.

La *potestad jurisdiccional*, como se deduce del art. 117.3 CE, es la función jurídico-pública de “juzgar y hacer ejecutar lo juzgado”. Aunque, como expresa el art. 3 LOPJ, existen otras *potestades jurisdiccionales* reconocidas en la CE (así las de los Tribunales Constitucional y de Cuentas), la potestad jurisdiccional por antonomasia es la que corresponde exclusivamente a los jueces y magistrados integrados en el complejo orgánico que, por eso, se denomina “Poder judicial”. Pues bien, el precitado art. 3 LOPJ denomina *jurisdicción* a esa potestad jurisdiccional de los jueces y magistrados, tanto si está promovida contienda entre partes (jurisdicción *contenciosa*), como si sólo se trata de precaver judicialmente algún derecho sin que exista litigio al respecto (jurisdicción *voluntaria*). Aclara el precepto que la jurisdicción es *única* y de ahí que el art. 4 LOPJ la extienda a todas las personas, a todas las materias y a todo el territorio nacional. Esto dicho - prescindiendo de la jurisdicción *militar*, que es *especial* por quedar limitada al ámbito estrictamente castrense ex art. 117.5 CE, y habida cuenta de la interdicción constitucional de jurisdicciones *excepcionales* (art. 177.6 CE)-, la jurisdicción propiamente dicha es la *ordinaria*, aunque, por razones de operatividad, se encuentre sectorizada (cfr. art. 9 LOPJ) en diversos *órdenes judiciales*, como el civil, el penal, el contencioso-administrativo o el social; y, cada uno de ellos, pueda contener órganos especializados *ratione materiae*.

### 3. El concepto procesal de competencia.

Partiendo de las categorías expuestas, el concepto procesal de *competencia* surge a consecuencia del hecho de existir diversos órganos judiciales en cada *orden* de la jurisdicción ordinaria, lo que obliga al legislador a determinar cuál de entre ellos resulta habilitado para ejercer la jurisdicción en cada caso concreto. No se trata de una parcelación de la jurisdicción

---

<sup>51</sup> La más conocida es la *reserva de ley*, pero doctrinalmente, en ocasiones, se ha empleado también la expresión *reserva de jurisdicción*; y (aunque, en nuestro sistema jurídico, para negarla o matizarla), asimismo las de *reserva ejecutiva* o de *administración* y de *reserva de reglamentos*.

<sup>52</sup> A veces, se alude a la potestad legislativa mediante términos antiguos, como *ius puniendi* (que no es sino la manifestación de la potestad legislativa en materia penal o sancionadora), *ius imponendi* (potestad legislativa en materia tributaria) o *ius contrahendi* (potestad legislativa en materia de tratados internacionales).



sino de la determinación legal de los casos atribuidos a cada órgano judicial. Sólo en ese sentido, puede afirmarse que la competencia es la medida de la jurisdicción de cada órgano judicial. Así concebida, la competencia ha sido reputada como uno de los presupuestos procesales necesarios para la regular constitución de un proceso concreto (litis).

Sentada esta precisa noción procesal de *competencia*, el legislador la delimita en base a criterios principales y secundarios. Los tres criterios principales son: i) el *grado* que ocupe el órgano judicial en la escala funcional de los mismos (*competencia funcional*); ii) la *materia* sobre la que ha de proyectar la jurisdicción (*competencia material*); y iii) el *territorio*, es decir, el punto de conexión espacial existente entre la litis y el órgano judicial llamado a conocerla (*competencia territorial*). Entre los criterios secundarios, se encuentran: i) la *persona* (*competencia por razón del aforamiento* legal de determinadas personalidades a ciertos órganos judiciales concretos); y ii) la *cuantía* legalmente asignada al asunto litigioso, que es el criterio que más nos interesa en el presente estudio.

Aunque también suponen una delimitación procesal que puede influir en la competencia, los precitados criterios para determinar ésta, en rigor, no deben ser confundidos con; i) los criterios de *procedencia* legalmente establecidos para determinar el *procedimiento rituario* que haya de seguirse para la cognición o ejecución de un asunto; y ii) los criterios para el *reparto de negocios* entre los distintos órganos jurisdicentes dotados de idéntica competencia.

#### **4. El concepto de competencia en la función consultiva de los AOCA.**

Si arrojamos sobre el Derecho regulador de los AOCA la tupida red de conceptos jurídicos, resumida en los apartados precedentes, con la que la doctrina ha tratado de atrapar la noción de competencia, parece obvio que los AOCA ejercen *poder*, en el sentido de que *influyen* con sus actos en el comportamiento de otras instancias. Pero esa *influencia* no se impone con la fuerza coactiva propia de una ley en vigor o de una sentencia o acto administrativo firmes, sino que deriva, por un lado, del mero prestigio institucionalmente reconocido al saber jurídico de sus componentes, y, por otro, de la configuración legal de un estatuto orgánico y funcional que les permite manifestarse objetivamente en sus dictámenes con plena independencia con respecto a los órganos consultantes y sin otra sujeción que a la debida a la legalidad vigente.

Un buen acuñador de neologismos, D. Emilio Attard Alonso, a quien, como es sabido, se debe la transaccional denominación estatutaria *Comunidad Valenciana*, se mostraba partidario - una vez nombrado Presidente del CJC de la misma-, de la expresión *Poder Consultivo* para referirse a la peculiar posición institucional de los AOCA. El término resultaba atractivo en cuanto a que los AOCA constituyen órganos pluripersonales complejos, influyentes y no reconducibles a la clásica tripartición de poderes legislativo, ejecutivo o judicial, pero no

expresaba la esencia de la función consultiva que les corresponde, la cual no es de *potestas* sino de *auctoritas*, como he sostenido en otros trabajos <sup>53</sup>.

Por ello, es más exacto hablar -como se ha generalizado finalmente-, de *función consultiva*, ya que las leyes configuradoras de los distintos AOCA, al modular el *poder* (léase la influencia institucional) de los mismos, les confiere *potestades*, pero no en el sentido decisorio y coactivo del término, sino en el meramente *habilitante* para dictaminar sobre las consultas que se les formulen (*ius publice respondendi*) <sup>54</sup>. Se trata, pues, de *atribuciones* meramente consultivas, aunque, eso sí, *excluyentes* y *últimas* en su propio ámbito. Ello conlleva que tampoco pueda hablarse propiamente de una *jurisdicción* consultiva, sino más bien de un haz de *atribuciones* consultivas exclusivas conferidas a cada AOCA por su normativa reguladora.

Además, hay que tener en cuenta que, en rigor, las limitaciones legales que nos ocupan no recaen propiamente sobre las atribuciones consultivas de los AOCA, esto es, sobre las funciones de deliberar (*consultare*) o aconsejar (*consiliri*), ya que, al ser de mera *auctoritas*, resultan *per se* inconmensurables, sino que inciden sobre la función de pedir consejo (*consulere*), que es propia de la *potestas*. En otras palabras, en la estructura dialógica de pregunta y respuesta con la que está institucionalmente construida la función consultiva, las limitaciones por razón de la cuantía se reconducen a la potestad de consulta a los AOCA, que es exclusiva de la Administración consultante, la cual queda, así, paradójicamente “auto-limitada”.

---

<sup>53</sup> Cfr. GRANADO HIJELMO, Ignacio: i) “Altos Organismos Consultivos y control preventivo de constitucionalidad”, en *Actas de las Jornadas sobre la Función Consultiva*, Consejo Consultivo de Andalucía-Junta de Andalucía, Granada, 1998, 73-111; ii) “La posición institucional de los Altos Organismos Consultivos y en especial del Consejo Consultivo de La Rioja”, en CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA, *Repertorio General de Normativa, Memoria, Dictámenes y Doctrina Legal*, 1996, Logroño, Consejo Consultivo de La Rioja, 1998, 107-138, que también puede ser consultada, en resumen, en internet ([www.ccrioja.es](http://www.ccrioja.es) > Información > Presentación); iii) “La función de los Consejos Consultivos (Una reflexión de bienvenida al Consejo de Navarra)”, en *Revista Jurídica de Navarra*, 28, 2000, 41-64; iv) “La función de los Consejos Consultivos ante la reforma de la Justicia”, en REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN, *Estudios acerca de la reforma de la Justicia en España*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 2004, vol. 2, págs. 681-708; v) “La función consultiva ante la reforma de la justicia”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, Ed. Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, Valencia, 1, 2004, . 61-82; vi) “El arbitraje en Derecho Administrativo: Algunas reflexiones sobre su fundamentación”, en *Revista Jurídica de Navarra*, 39, 2005, 39-56; vii) “Técnica legislativa y función consultiva”, en *Anuario Jurídico de La Rioja 2000-2001*, Parlamento de La Rioja, Universidad de La Rioja, 6-7, págs.173-203; y viii) *Concepto y naturaleza jurídica de la Administración consultiva*, en RAZQUIN LIZARRAGA, Jose Antonio (dir.) y ALENZA GARCÍA, J.F. (coord.), *Organización y procedimientos administrativos, Libro homenaje al Prof. Francisco González Navarro*, Pamplona, Gobierno de Navarra- Ed-Thomson-Aranzadi, Col. *Grandes Tratados*, 2007, págs. 275-301.

<sup>54</sup> Empleo esta expresión de abolengo romanista para referirme a la normativa que habilita a los AOCA para dictaminar sobre las consultas que se les formulen por los órganos autorizados para consultarles sobre materias determinadas. Como es sabido, fue el emperador Augusto (cfr. *Dig.1.2.2.49*) quien eliminó la hasta entonces libre creación del Derecho (*conditio iuris*) por los juristas, al conceder la facultad de dictaminar con eficacia jurídica (*ius publice respondendi*) sólo a los de su entorno áulico como únicos autorizados para crear Derecho (*iura condere*).

La *ratio* de tan curioso efecto estriba en que la función consultiva, como la de jueces y magistrados, implica *judicación*, esto es, audiencia, cognición, enjuiciamiento y emisión de una opinión (*sententia*) fundamentada en Derecho, como es el dictamen, manifestaciones todas ellas propias de la *auctoritas* o saber jurídico públicamente reconocido; pero se diferencia de la misma en que no implica *jurisdicción*, es decir, la fuerza coactiva y ejecutiva para imponer y hacer ejecutar forzosamente lo juzgado, que es una manifestación prototípica de la *potestas* <sup>55</sup>

Además, los AOCA son *únicos* en su respectivo ámbito, por lo que tampoco les conviene exactamente el concepto de *competencia*, en cuanto que éste supone la existencia de varios órganos dotados de la misma *jurisdicción* entre los que es preciso delimitar el ejercicio de la misma. De ahí que, aun a riesgo de imprecisión, puede decirse que los conceptos antes abocetados de *jurisdicción* y *competencia* se confunden en el caso de los AOCA, pues ambos quedan absorbidos por el más amplio concepto de *atribución* o *habilitación legal*, desde el momento en que los AOCA sólo son “competentes” para el ejercicio de las atribuciones consultivas que les han sido conferidas por su respectiva legislación reguladora y habilitante.

Y esto conlleva la trascendental consecuencia de que, en rigor, no puede limitarse la “competencia” de los AOCA sin limitar *eo ipso* su propia “jurisdicción”, es decir, sin cercenar la función consultiva que constitucional y estatutariamente les corresponde.

Esta constatación hace que la cautela con la que ha de contemplarse toda delimitación competencial (sea por razón de la materia, del territorio, de la cuantía o de cualquier otro criterio), haya de ser aún mayor en el caso de las limitaciones cuantitativas a las consultas preceptivas a los AOCA en materia de RPA, puesto que, en la terminología procesal clásica, no afecta únicamente a la *competencia* de los mismos “por razón de la cuantía”, sino que, en rigor, limita su *jurisdicción*, esto es, la propia función consultiva en materia de RPA y, con ella, la garantía procedimental que supone para la Administración activa y para los ciudadanos

Este efecto radical se produce debido a que los AOCA son órganos de instancia única, exclusivos y excluyentes en su propio ámbito, de suerte que la fijación de cuantías no es que obligue a residenciar en órganos inferiores en grado la sustanciación de reclamaciones por cuantía menor a la que se establezca como mínima, sino que impide que tales reclamaciones sean residenciadas ante *otro*, por la sencilla razón de que no existe *ningún otro* en el mismo ámbito.

Por ello ha de insistirse en que la implantación de límites cuantitativos debe ser examinada con especial prudencia en el caso de la alta función consultiva española, ya que la misma no presenta la pluralidad orgánica que es propia de la función jurisdiccional y que permite atribuir a instancias inferiores los asuntos de ínfima cuantía y reservar a los superiores los de cuantías más elevadas.

---

<sup>55</sup> La diferencia entre *iudicatio* y *iurisdictio* es ya etimológica, pues *judicación* deriva de *ius dicare*, que hace referencia a la consagración sacral (*dicatio*) de las opiniones jurídicas (*sententiae*) de los primitivos pontífices y augures; mientras que *jurisdicción* deriva de *ius dicere* que hace referencia a la proclamación social de la verdad jurídica con efectos prácticos. Para una exposición sistemática de esta materia, cfr. DOMINGO OSLÉ, Rafael, *Teoría de la 'auctoritas'*, Pamplona, Ed. Universidad de Navarra, 1987.

Repárese en que este problema es típico de los sistemas, como el español, de jurisdicción contencioso-administrativa *judicializada* y especialización consultiva del Consejo de Estado; pero no existe en los sistemas de jurisdicción *retenida* (que siguen el modelo napoleónico de Consejo de Estado, como es el caso de Francia, Bélgica o Italia), donde las funciones consultiva y contenciosa corresponden a unos mismos órganos (independientes, pero administrativos), de los que existe una pluralidad que se organiza en estructura gradual, de suerte que, si bien existe un órgano consultivo-contencioso superior (como el *Conseil d'État* francés), también existen instancias inferiores de competencia territorialmente limitada (los *Consejos de Prefectura* franceses), en los que pueden ser residenciadas las consultas y contiendas de inferior cuantía.

La misma constatación se produce al analizar el origen romano de la delimitación de las competencias jurisdiccionales *ratione quantiae* <sup>56</sup>.

### 5. Origen romano de la delimitación de competencias por razón de la cuantía

La institución procesal de las cuantías como criterio delimitador de competencias procesales surge en Derecho honorario romano precisamente a consecuencia de la multiplicidad de magistraturas dotadas de potestades jurisdiccionales especializadas, como es el caso de los *aediles curules*, que tenían su intervención limitada a asuntos de orden público inferiores a 1.000 sestercios, o de los *centumviri* encargados de los pleitos sucesorios superiores a 100.000 sestercios. Pero los magistrados urbanos, dotados de *imperium* general, como los *cónsules* y, sobre todo, *praetores*, no tenían señalado límite cuantitativo alguno.

Es más, cuando, en el siglo II a. de C, comenzó la expansión por la península itálica y los pretores, según fuentes literarias, se vieron obligados a nombrar *praefecti iure dicundo* para la administración de justicia *extra urbe*, la cuantía máxima señalada a los mismos (10.000 sestercios) no impedían que los magistrados urbanos avocasen para sí el conocimiento de cualquier caso concreto <sup>57</sup>. Lo mismo sucedió cuando Adriano sustituyó a tales *praefecti* por magistrados *consulares* y cuando Marco Aurelio y Lucio Vero, en 160 d.C, sustituyeron a éstos últimos por los *iuridici*. En los tres casos, se trataba, pues, de una mera *desconcentración* de funciones, en forma de delegación revocable y limitada a administrar justicia en territorios a los que se había conferido el Derecho latino (*ius Latii*), por lo que las cuantías impuestas a los delegados pretorios no impedían a los litigantes residenciar los procesos, directamente o en apelación, ante el pretor urbano de Roma.

La *descentralización* de las funciones pretorias sólo se produce con la expansión romana hacia las Galias e Hispania, cuando Julio César o, quizá más exactamente, Augusto, auspicia la *Lex Iulia municipalis*, en base a cuyo prototipo se aprueban las *leges municipales* que reconocen, en diversas ciudades provinciales, la jurisdicción honoraria de los magistrados locales (*duumviri*

---

<sup>56</sup> Esta cuestión ha sido analizada por ROBLES REYES, Juan Ramón, en *La competencia jurisdiccional y judicial en Roma*, Murcia. Universidad de Murcia, 2003, págs. 54-62, de quien tomamos los datos que se citan en el epígrafe que sigue.

<sup>57</sup> Cfr. Suetonio, *Caes.* 7.1.

y *quadrumviri*), limitándola en función de cuantías diversas, según la importancia de la ciudad, y que, según evidencias epigráficas, oscilaban entre los 20.000 sestercios señalados para Capua, los 15.000 fijados para la Galia Cisalpina por la *Lex Rubria* <sup>58</sup>, los 10.000 que figuran en el *Fragmentum Atestinum*, o los 1.000 establecidos en la *Lex irnitana* para el pequeño municipio hispano de Irni <sup>59</sup>. Los asuntos de cuantía superior, así como los inestimables (tal era el caso de los que implicaban perder la vida o la libertad, ya que la misma se reputaba inestimable<sup>60</sup>, correspondían al Prefecto o gobernador provincial (*praeses provinciae*) <sup>61</sup>.

Ahora bien, en estos casos, la cuantía (*litis aestimatio*) <sup>62</sup> operaba como una tasación (*taxatio*) que el magistrado local actuante imponía, en la *fórmula* procesal de la acción (*actio*), ejercitada, para que el juez local (*iudex*) se abstuviera de fallar si el asunto (*res in iudicio deducta*) excedía del límite cuantitativo marcado en la *lex* municipal respectiva. Pero la cuantía fijada para los magistrados municipales no impedía que la litis fuera: i) residenciada ante los magistrados de Roma, si la parte que así lo deseaba estaba dispuesta a asumir todos los gastos que ello implicaba; o ii) sustanciada ante el mismo juez local, si el demandante renunciaba a reclamar cuanto excedía de la tasación, o si el demandado, mediante una sumisión compromisoria expresa o tácita, aceptaba que el juez conociera de dicho exceso, pero en

---

<sup>58</sup> La *Lex Rubria*, era una *lex data* para la Galia Cisalpina, fechable *circa* 45 a de C., encontrada en Velleia, cerca de Piacenza, que se conserva en el Museo de Parma y, como documento epigráfico, en CIL, I.2.592.

<sup>59</sup> La *Lex irnitana* del 91 d.C., junto con los broncees conservados en el Museo Arqueológico Nacional y que recogen las *Leges Malacitana* y *Salpensana*, parecen obedecer a un estatuto uniforme para los municipios hispanos que estaría recogido en una *Lex Flavia municipalis*; en todo caso, ofrece abundantes noticias sobre el proceso y los magistrados locales que han permitido reconstruir la *iurisdictio extra urbis Romae*. La rúbrica inicial de su Capítulo 4 ofrece indirectamente el concepto procesal romano de cuantía al tratar *ad quamtam pecuniam in eo municipio iurisdictio sit*. Cfr D'ORS, Álvaro y D'ORS Javier. "Lex Irnitana", en *Cuadernos Compostelanos*, 1, Universidad de Santiago de Compostela, 1988.

<sup>60</sup> Es conocida la sentencia de Paulo recogida en *Dig.* 50.17.106: *libertas est inaestimabilis*.

<sup>61</sup> Tras la reforma territorial de Diocleciano, que dividió el imperio en provincias de dimensiones más reducidas, los gobernadores provinciales prácticamente monopolizaron la jurisdicción en detrimento de los magistrados municipales (Cfr. Hermogeniano en D.1.18.10), los cuales sólo reverdecieron cuando Valentiniano III instauró la magistratura local del *defensor civitatis* para asuntos de pequeña cuantía, que una constitución del 365 (recogida en C.1.51.1) fijó en 50 sueldos, límite que Justiniano (*Novelae*, 15) elevó a 300 sueldos áureos, equivalente a unos 30.000 sestercios.

<sup>62</sup> La cuantía del proceso se estimaba en la cantidad total reclamada (cfr. Paulo, en D.2.14.9.1), pero entendiendo por tal, como precisa Ulpiano en D.2.1.19, el monto de lo pedido (*petitum*), no de lo debido (*debitum*); y teniendo en cuenta que, en caso de acciones conexas, se atendía a la cuantía de la menor, con objeto de evitar que el demandado pudiera provocar la incompetencia del juzgador presentando una reconvencción que sólo tuviera por objeto defraudar la normativa sobre cuantías mediante acumulación de acciones que conlleva (cfr. Gayo en D.2.1.11). Es curioso apreciar cómo el criterio gayano sigue de actualidad, ya que la CJAG de Cataluña, en Comunicación presentada en la *IX Jornadas de la Función consultiva* (Madrid, octubre de 2007), publicada en REFC, 7, sugirió la flexibilización de las limitaciones cuantitativas a los AOCA en caso de cuantías indeterminadas y de "acumulación de reclamaciones con unidad de causa".

concepto de mero árbitro (*arbiter*), soluciones ambas <sup>63</sup> que no implicaban un desplazamiento convencional de la norma procesal sobre incompetencia por razón de la cuantía, como si ésta fuera dispositiva <sup>64</sup>, pero que permitían resolver el asunto sin salir del municipio.

Lo que importa retener de la experiencia romana es que las cuantías surgieron a consecuencia de la multiplicidad de magistraturas, pero en el bien entendido de que las magistraturas centrales de Roma y, desde luego, la cancellería imperial, no tenían señalado límite cuantitativo alguno y mantenían intactas sus potestades de avocación, revisión y revocación, por lo que las cuantías eran un mero mecanismo para el control y reconducción a la unidad de las jurisdicciones periféricas, tanto las desconcentradas como las descentralizadas.

## **5. Competencia consultiva y garantías institucional y procedimental.**

Ahora bien, pese a todo lo afirmado hasta ahora, nada parece oponerse, al menos en principio, a que la imposición legislativa de límites cuantitativos a las consultas dirigidas preceptivamente a los AOCA en materia de RPA pueda ser concebida como una decisión normativa del legislador, entendiendo que el mismo es completamente libre para adoptarla en base al argumento *a maiore ad minus*, ya que, si el legislador puede lo más, que es no crear el AOCA, también podrá lo menos, que es conferirle unas u otras atribuciones y, en su caso, modificar las previamente establecidas cuando lo tenga por conveniente.

Además, no existe obstáculo competencial para ello, pues el régimen de los AOCA es, para las CCAA, una especialidad procedimental derivada de su propia auto-organización <sup>65</sup>; y la posibilidad de imponer cuantías está autorizada por la vigente redacción del art. 142.3 LRJ-PAC que deja libertad a las CCAA para la determinación de las mismas <sup>66</sup>.

Quizá esta consideración explique la parvedad con la que las Exposiciones de Motivos de las Leyes explican el establecimiento o modificación de las cuantías consultivas y el casi general

---

<sup>63</sup> Cfr. estas soluciones en sendos fragmentos de Juliano y Paulo, respectivamente, recogidos en *Dig* 5.1.74 y 50.1.28.

<sup>64</sup> No lo era, pues al menos dos plebiscitos, una *Lex Aelia* y una *Lex Roscia*, permitían desconocer o revocar los procesos sustanciados en cuantía superior a la autorizada. Cfr. ROBLES REYES, *op. cit.*, pág 62.

<sup>65</sup> El Dictamen 71/2011, del CC de La Rioja, sobre el Anteproyecto que elevó la cuantía consultiva del mismo a 50.000 €, no dudó de la competencia autonómica para adoptar la medida, en cuanto que supone una especialidad procedimental derivada de la organización propia de la Comunidad Autónoma que no lesiona la competencia estatal. sobre el sistema de RPA *ex art.* 149.1.18 CE. Esta doctrina ya había sido mantenida en los Dictámenes.7/2005 y 135/2008, ambos sobre límites cuantitativos anteriores.

<sup>66</sup> A estos efectos, el Dictamen 70/11, de la CJA del Gobierno Vasco, sobre un Anteproyecto para elevar a 15.000 € su cuantía consultiva, señala que el art. 142.3 LRJ-PAC “*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*”.

silencio con el que las han recibido los AOCA en los dictámenes emitidos sobre los Anteproyectos de ley que las determinan.

Sin embargo, la cuestión no es tan meridianamente clara y, es más, puede ser cuestionada en base al argumento *a contrario*. Para empezar, la existencia de los AOCA, como se ha expuesto al comienzo de este trabajo, tiene base constitucional en el art. 107 CE, que reconoce la existencia y función del Consejo de Estado, y en la STC 204/1992, que reconoce a las CCAA la competencia para desplazarlo mediante la creación de sus propios AOCA. Además, éstos últimos están reconocidos generalmente en los EEAA, por lo que son instituciones de relevancia estatutaria, cuya existencia queda así sustraída al legislador ordinario en virtud de la garantía institucional que los ampara. Dicha garantía, en ocasiones, se extiende también a la determinación de sus atribuciones, como sucede cuando éstas aparecen relacionadas *nominatim* en el texto estatutario.

Por otro lado y aunque es cierto que, generalmente, los EEAA se han limitado a remitir la determinación de las atribuciones consultivas de los AOCA a su respectiva ley reguladora, sugiriendo así que la garantía institucional al respecto es de mera configuración legal (aunque el rango de la misma quede sujeto estatutariamente a reserva de ley); no menos cierto es que dicha legislación reguladora ha de respetar las limitaciones constitucionales y estatutarias que se derivan, tanto de la garantía *institucional* que ampara a los AOCA, como de la garantía *procedimental* que exige su intervención consultiva en el procedimiento ordinario para la sustanciación de reclamaciones sobre RPA.

La *garantía institucional*, como han determinado las SSTC 4/81, 32/81 y 159/01, entre otras, es una técnica constitucional y estatutaria empleada para asegurar a determinadas instituciones un patrimonio competencial mínimo que les permita preservar su imagen tradicional, limitando, en esa medida, la libertad de configuración del legislador ordinario.

En el caso de los AOCA, las limitaciones cuantitativas en materia de RPA no puede decirse que desfiguren la imagen tradicional de la función consultiva española, ya que no producen la ablación total de las atribuciones consultivas en materia de RPA, aunque tal podría suceder si la cuantía fijada fuese tan exorbitante que prácticamente impidiera el ejercicio de las mismas. Como suele suceder en los asuntos constitucionales, una vez más, estaríamos ante un problema de límites, en el que habría que calibrar, para cada AOCA en concreto, y mediante un *test de racionalidad*, la horquilla de cuantías que resulte razonable y proporcionada, y apreciar el nivel cuantitativo a partir del cual la fijación legislativa de una cuantía pudiera ser reputada arbitraria y, por tanto, incurso en la interdicción constitucional de la arbitrariedad recogida en el art. 9.3 *in fine* CE para todos los poderes públicos, incluidos los legislativos.

En cuanto a la *garantía procedimental*, como se desprende de la Exposición de Motivos de la LRJ-PAC antes transcrita, supone que la legislación estatal sobre procedimiento administrativo común considera que la intervención de los AOCA en el procedimiento ordinario para sustanciar las reclamaciones en materia de RPA asegura un *mínimum* común de objetividad, imparcialidad, independencia y legalidad que resulta imprescindible en toda decisión administrativa discrecional, y especialmente en las que conllevan el pago de indemnizaciones, ya

que, en las mismas, la Administración ha de pronunciarse sobre su propia responsabilidad y además con cargo a los caudales públicos.

Pero, esto señalado, hay que reconocer que la fijación de cuantías no excluye la intervención del AOCA y, por tanto, no lesiona, en principio, la *garantía procedimental*, máxime cuando el propio art. 143.3 LRJ-PAC, en la redacción dada al mismo por la DF 40ª LES, fija una cuantía para el Consejo de Estado y admite también las que, por encima o por debajo de ella, fijen, para sus respectivos AOCA, los legisladores autonómicos <sup>67</sup>.

La cuestión que pudiera suscitarse entonces es si, visto el actual y dispar panorama de cuantías antes expuesto y su efecto limitador de la función (que no de la competencia) consultiva, puede considerarse que la intervención de los AOCA sigue constituyendo una garantía procedimental verdaderamente *común*.

En la línea de restablecer la intervención de los AOCA en esta materia con el carácter de garantía procedimental común, se encuentran algunas propuestas *de lege ferenda*, como: i) la de implantar, de forma consensuada, una cuantía de garantía común *mínima*, de suerte que la misma pueda ser rebajada (pues ello aumentaría la garantía ciudadana), pero no superada (pues ello reduciría la garantía ciudadana), por la legislación de los correspondientes AOCA <sup>68</sup>; ii) la de implantar una cuantía con el carácter de garantía común *máxima*, de suerte que todas las reclamaciones por importe inferior a ella debieran ser preceptivamente sometidas al correspondiente AOCA <sup>69</sup>; iii) la de establecer con carácter de garantía común dos cuantías, una *máxima* y otra *mínima*, de suerte que fueran de consulta preceptiva todas las reclamaciones de importe inferior a la máxima y también las de importe superior a la mínima, no siendo preceptiva la consulta de las reclamaciones por importes intermedios <sup>70</sup>; iii) la de considerar la cuantía *mínima* como *dispositiva*, ofreciendo a los reclamantes, al comienzo del procedimiento, la posibilidad de requerir la ulterior intervención del AOCA, aunque la reclamación sea inferior a la

---

<sup>67</sup> Esta situación, que es la actual, resulta la más respetuosa con las competencias autonómicas en criterio de la CJAG de Cataluña en su “Comunicación” antes citada, REFC, 7.

<sup>68</sup> Es el criterio del CJC de la Comunidad Valenciana en “Consideraciones”, *op. cit.*, REFC, 7, pág. 133, con la importante matización de que esa eventual cuantía común debiera ser previamente consensuada en el seno de una Comisión de Estudio integrada por los distintos AOCA. Cfr. también RODRIGUEZ-PIÑERO, “La función consultiva en la España actual”, *ibid.*, pág. 48.

<sup>69</sup> La *cuantía máxima* se calcularía en función del coste de acudir a la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, de suerte que así se ofreciera la intervención del AOCA precisamente en aquellos asuntos que previsiblemente, por su reducida cuantía y el coste de la revisión judicial, no accederían a la vía jurisdiccional. Se trata de una propuesta contraria a la exclusión *de minimis*, pues conduciría a la inclusión de los mismos, es decir a la competencia de los AOCA precisamente en los asuntos menores (*praesertim in minimis*). Esta idea ha sido sugerida por RUBIO LLORENTE, F, *op.cit.*, nota 85.

<sup>70</sup> La idea fue apuntada también por RUBIO LLORENTE, F, *op.cit.*, nota 85, suponiendo que así se lograría exigir el dictamen de los AOCA en asuntos de menor cuantía y en los de cuantía elevada, no exigiéndolo en los de cuantías intermedias.



cuantía establecida<sup>71</sup>; o iv) la de equiparar las cuantías consultivas mínimas con las contenciosas de segunda o ulterior instancia, con la regla añadida de que los asuntos dictaminados por el Consejo de Estado sólo pudieran ser revisados por el TS y los dictaminados por otro AOCA sólo pudieran serlo por el TSJ respectivo<sup>72</sup>.

De *lege lata*, sólo se aprecia en algunas leyes autonómicas la habilitación para formular consultas facultativas sobre reclamaciones de RPA cuando, pese a ser de cuantía inferior a la establecida, el órgano consultante considere conveniente conocer el criterio del AOCA<sup>73</sup>.

## VIII. FACTORES QUE DEBEN SER CONSIDERADOS PARA FIJAR LÍMITES CUANTITATIVOS.

Expuestos y ponderados los distintos argumentos a favor y en contra de la instauración de cuantías en la función consultiva, así como los problemas que supone trasladar sin más a la misma la dogmática procesal sobre la delimitación de la competencia *ratione cuantitiae*, podemos concluir que, en principio, el legislador, en uso de su potestad para configurar el funcionamiento y atribuciones consultivas de los AOCA, puede lícitamente imponer limitaciones cuantitativas a las consultas preceptivas a los mismos en materia de RPA; mas, para que dicha imposición legal no resulte incurso en la interdicción constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos, en este caso, del legislativo, deben ser considerados diversos factores (cfr. *Fig. núm 8*) que, sin ánimo exhaustivo, se enuncian a continuación, en el bien entendido de que se trata de una cuestión que debe ser tratada en el ámbito de cada legislador competente, pues no es susceptible de criterios generales<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> Esta opción es sugerida en el F.J. 3º C) del Dictamen 135/2008 del CC de La Rioja, sobre el Anteproyecto de ley que implantaría para el mismo la cuantía de 6.000 €. Entonces la LRJ-PAC no señalaba ninguna cuantía y el CC de La Rioja argumentaba que, si la señalase, como sucede ahora, eso supondría una garantía de mínimos que las CCAA podían mejorar pero no agravar.

<sup>72</sup> Esta propuesta fue formulada por el Prof. Dr. D. Tomás Font i Llovet, en la reunión de Presidentes de AOCA celebrada en Valencia el 3 de diciembre de 2013.

<sup>73</sup> Así, p.e., art. 12 d) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del CC de La Rioja.

<sup>74</sup> Someramente, aludió a tales factores el Dictamen 135/2008, del CC de La Rioja, al señalar, en su F.J. 3º C): “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”.

Fig. núm 8. Factores que deben ser considerados al establecer una cuantía



## 1. Las características de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Al analizar el origen de las cuantías en Derecho romano, quedó claro cómo las *leges datae* para cada municipio se acomodaban a las características del mismo en la *Provincia*, sobre todo su población y riqueza, para limitar cuantitativamente la competencia jurisdiccional de los magistrados locales. Otro tanto es preciso seguir haciendo en la actualidad.

Como quiera que la cuantía se fija para un AOCA, cuyas atribuciones consultivas son de ámbito autonómico, parece razonable tener en cuenta la población absoluta de la Comunidad Autónoma respectiva, así como si el poblamiento es urbano o rural, concentrado o disperso. Y, especialmente, el nivel medio de renta disponible y los índices de litigiosidad. También es importante la extensión y configuración física, la continuidad o discontinuidad del territorio o la insularidad y, por supuesto, el carácter uni o pluriprovincial.

## 2. Las características del AOCA correspondiente.

Ha quedado expuesto cómo la limitación de cuantías no afecta tanto a la competencia de un órgano consultivo concreto cuanto a la función consultiva que se le atribuye, por lo mismo que se trata de órganos únicos en su ámbito.

Esta consideración sugiere que la implantación o modificación de las cuantías sea precedida de una reflexión sobre el AOCA concreto de que se trate, dirigida a aspectos tales como su posición institucional en la Comunidad Autónoma, sus atribuciones consultivas, su organización y funcionamiento, entre otros.

La posición institucional alude, *in abstracto*, a la función consultiva en sí misma considerada; de la cual hay que saber “que es” (su existencia), “qué es” (su naturaleza) y “para qué es” (su funcionalidad), tres aspectos que no parece que haya que dar por supuestos en un contexto de vulgarismo jurídico. Pero también atañe, *in concreto*, a la funcionalidad efectiva que la Comunidad Autónoma desee para su propio AOCA.

Las atribuciones consultivas del AOCA respectivo, como antes se ha explicado, implican una *commixtio* entre los conceptos de jurisdicción y competencia; pero, en todo caso, es preciso reflexionar sobre su *quale* y su *quantum*, es decir, sobre cuáles son esas atribuciones, en qué consisten y sobre qué materias recaen o a qué asuntos se refieren; y, una vez conocido todo ello, ha de ser considerado el volumen cuantitativo de consultas que se dirigen al AOCA en relación con cada una de las atribuciones que le corresponden. Repárese en que la reflexión no debe dirigirse tanto sobre el número de *dictámenes* emitidos sobre cada materia, sino sobre la calidad y cantidad de las *consultas* que al AOCA sean dirigidas sobre ella, ya que sólo éstas revelan el empleo que del AOCA se hace en la Comunidad Autónoma de que se trate.

La organización del AOCA concreto también debiera ser tenida en cuenta a la hora de fijarle cuantías, discerniendo la composición, estructura orgánica, régimen de dedicación y retribución y personal, especialmente, Letrados, con que cuente.

Finalmente, el funcionamiento específico del AOCA debiera también ser objeto de consideración, conociendo si ofrece o no retrasos o colapsos de tramitación y los tiempos de respuesta que presenta.

### **3. Las características de la materia a que afecta la cuantía propuesta.**

En el presente estudio, se alude únicamente a las reclamaciones en materia de RPA, pero lo cierto es que existen otras atribuciones, como las modificaciones contractuales, en las que también hay limitaciones cuantitativas e incluso no impuestas por la legislación autonómica sino por la estatal básica. En todo caso, es importante reflexionar sobre la naturaleza de la materia a la que va a afectar la cuantía que se proponga.

Así, centrándonos de nuevo en el caso de las reclamaciones por RPA, hay que tener en cuenta, al menos, los aspectos relativos a las personas reclamantes, a las entidades reclamadas y las cuantías objeto de las reclamaciones.

Respecto a los reclamantes, hay que considerar su tipología y renta. En cuanto a las entidades reclamadas es preciso saber a qué sector administrativo pertenecen (Administración viaria, educativa, cinegética, sanitaria, local, institucional, corporativa, etc) y qué empleo hace cada una de ellas del AOCA destinado a atender sus consultas. Por último, deberían ser estadísticamente conocidas las cantidades que se reclaman en un periodo determinado y cercano de tiempo.

#### **4. El impacto consultivo de la implantación o variación de la *cuantía gravaminis*.**

La moderna técnica normativa requiere que, antes de adoptar una medida legislativa, se analice y pondere el impacto que la misma ha de producir en diversos ámbitos (ambiental, laboral, de género, normativo y otros). Pues bien, esa misma técnica debiera ser empleada a la hora de limitar las consultas preceptivas a los AOCA en materia de RPA.

El impacto debe ser evaluado también aquí respecto al *quale* y al *quantum* de la función consultiva concreta asignada al AOCA de que se trate. El *quale* alude a la necesidad de mantener el equilibrio entre garantía y privilegio que es consustancial a todo el Derecho Administrativo para que la fijación de cuantía no provoque distorsiones en el mismo. El *quantum* se refiere, no sólo al número de dictámenes emitidos sobre la materia, sino también a la cuantificación de los efectos previsibles en el mismo de la implantación o variación de cuantía de que se trate.

Estos estudios de impacto requieren trabajos previos, econométricos y estadísticos, que debieran ser incorporados al procedimiento de elaboración del Anteproyecto correspondiente <sup>75</sup>.

### **IX. EPÍLOGO, RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES.**

El presente trabajo ha tratado únicamente de ofrecer ordenadamente el panorama que presenta la legislación vigente sobre limitaciones cuantitativas a las consultas a los AOCA en materia de RPA, y señalar algunas pautas para su comprensión y mejora.

Me parece que el legislador, antes de introducir una norma en el ordenamiento jurídico, debería tener en cuenta: *de dónde viene* la institución sobre la que va a legislar (Historia del Derecho); *a dónde va*, o sea, las finalidades pretendidas con la nueva norma (Prospectiva jurídica) y *a quién va dirigida* (Sociología jurídica); *el camino a seguir*, esto es, los procedimientos de ejecución de la norma proyectada (Derecho procesal y procedimental); las *consecuencias de su incumplimiento* (Derecho penal y sancionador); la *forma de expresar* el mandato normativo para que no fracase incluso como mero mensaje comunicacional (Metodología jurídica, técnica normativa y hasta belleza, estilo y *elegantia iuris*).

---

<sup>75</sup> Así, el Dictamen 71/1011, del CC de La Rioja, incluye, como simulaciones estadísticas, sendos gráficos expresivos del impacto previsible que determinada elevación de la cuantía tendría en el volumen de dictámenes emitidos en el año consultivo anterior, tanto en relación con asuntos de RPA como, porcentualmente, sobre otras materias.

En especial, el legislador debería conocer bien la institución regulada, lo cual comporta el conocimiento de su Ontología jurídica, o sea, saber: 1º que es (*existencia*), 2º qué es (*esencia*), 3º cómo es (*naturaleza, estructura* estática, *funcionamiento* dinámico); también los principios (pero en el sentido de fundamentos profundos o *τὰ προτά* = *tá protá*) en que se basa (Axiología jurídica) y, finalmente, cómo se incardina, no sólo en el ordenamiento jurídico (Dogmática jurídica), sino incluso en el *sistema* (y conjunto de sistemas) en que se estructura la realidad en la que se inserta y que, en suma, va a dotar de sentido a la norma proyectada (Sistemología jurídica) <sup>76</sup>.

Esto dicho como epílogo y recapitulando lo señalado en los apartados precedentes, estimo que cabe formular las siguientes conclusiones:

1. La función consultiva española, quintaesenciada en el paradigma que supone el Consejo de Estado y encarnada en los restantes AOCA, sobre todo, tras la STC 204/1992, tiene tradicionalmente atribuida la competencia de dictaminar preceptivamente las reclamaciones en materia de RPA.

2. Las consultas al respecto no estaban sujetas a límite cuantitativo alguno hasta que, en 1993, se estableció para el CC de Andalucía. Tales límites se generalizaron tras ser adoptados por el Consejo de Estado en 2004 y ser admitidos expresamente en la normativa básica sobre procedimiento administrativo común, en virtud de la redacción dada al art. 142.3 por la DF 40ª LES en 2011, aunque dejando libertad de fijación a la legislación de cada Comunidad Autónoma.

3. Al redactar estas líneas, en julio de 2014, sólo el CC de Extremadura y el CJCR de Murcia continúan sin señalar límite cuantitativo alguno. En el resto de AOCA, las limitaciones vigentes presentan cuantías muy variadas (entre los 600 y los 120.000 €), si bien se aprecia una cierta tendencia a seguir el modelo del Consejo de Estado (50.000 €).

4. Las Exposiciones de Motivos de las normas autonómicas que establecen o elevan límites cuantitativos en esta materia, así como los pocos dictámenes de AOCA que se han pronunciado al respecto, recogen escuetamente los argumentos de parvedad de materia, eficacia y eficiencia; si bien los mismos no parecen concluyentes puesto que admiten serias objeciones.

5. Resulta, pues, necesario reflexionar sobre los factores que deben ser considerados para establecer límites cuantitativos a los AOCA en las consultas preceptivas que se les dirijan en materia de RPA, y plasmar tales reflexiones en serios estudios de impacto consultivo que sean incorporados al procedimiento de elaboración de las normas correspondientes, para evitar que las mismas puedan ser tachadas de arbitrariedad.

---

<sup>76</sup> Sobre este análisis cfr. mi estudio GRANADO HIJELMO, Ignacio, *La interdicción constitucional de la arbitrariedad de los poderes públicos*, en VV.AA. (Hinojosa Martínez, Eduardo, y González-Deleito Domínguez, Nicolás, coordinadores), *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, I Jornadas de Estudio del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, Ed. Civitas-Junta de Andalucía, 1996, págs. 123-189.

## SIGLAS Y SIGNOS EMPLEADOS

AOCA= Alto/s Órgano/s Consultivos/s Autonómico/s, incluyendo al Consejo de Estado..  
Art/s.= Artículo/s.  
C= *Codex*.  
CA/CCAA= Comunidad/es Autónoma/s.  
CC= Consejo Consultivo.  
Cc = Código civil.  
CGE= Consejo de Garantías Estatutarias.  
CCP= Consejo Consultivo del Principado.  
CE= Constitución española de 1978.  
Cfr.= confróntese.  
CIL= *Corpus inscriptiorum latinum*.  
CJA= Comisión Jurídica Asesora.  
CJAG= Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad.  
CJC= Consejo Jurídico Consultivo.  
CJR= Consejo Jurídico de la Región.  
CTh= *Codex Theodosianus*.  
D= Dictamen.  
DA= Disposición adicional.  
DF= Disposición final.  
Dig.= *Digestum*.  
EAC= Estatuto de Autonomía de Cataluña:  
EEAA= Estatutos de Autonomía.  
€= Euros.  
F.J.= Fundamento Jurídico.  
Hble= Honorable.  
*ibid.*= *íbidem*, allí mismo.  
LES= Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible.  
LO= Ley Orgánica  
LOCE= Ley Orgánica3/1980, de 24 de abril, del Consejo de Estado.  
LOPJ= Ley Orgánica del Poder Judicial.  
LRJ-PAC= Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.  
*op.cit.*,= *opus citatum*= obra citada.  
p.e.= por ejemplo.  
Pts= Pesetas.  
RCE= Reglamento del Consejo de Estado, aprobado por RD 1674/1980, de 18 de julio.  
RD= Real Decreto.  
REF= Reglamento de la Ley de expropiación forzosa.  
REFC= *Revista Española de la Función Consultiva*, Valencia, semestral, desde 2004, ISSN 1698-6849.  
RP-RPA= Reglamento de procedimientos en materia de RPA, aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo.  
RPA= Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.  
STS= Sentencia del Tribunal Supremo.  
STC= Sentencia del Tribunal Constitucional.  
TC= Tribunal Constitucional.  
TFUE= Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.  
TS= Tribunal Supremo.  
v.o= Versión o redacción original de un precepto.  
= igual o equivalente a.  
~ semejante, de una manera aproximada para facilitar cálculos uniformes, a la cifra redonda de.

=====