



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 146/2011

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de julio de 2011, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Alcalde del Ayuntamiento de Murcia, mediante oficio registrado el día 5 de mayo de 2011, sobre consulta facultativa para que se determine si en los procedimientos de responsabilidad patrimonial que se formulen ante la Administración Municipal, es preceptivo recabar el dictamen de este Consejo Jurídico (expte. **115/11**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Por el Alcalde citado se plantea la duda de si en los procedimientos de responsabilidad patrimonial que se formulen ante esta Administración Municipal, es preceptivo recabar el dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia y, en caso afirmativo, en qué supuestos se tendría que solicitar, teniendo en cuenta, especialmente, la modificación introducida en el apartado 3 del artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), por la Ley 2/2011 de 4 de marzo, de Economía Sostenible (LES).

Motiva la duda así:

"En relación a la tramitación de las reclamaciones de Responsabilidad Patrimonial interpuestas ante la Administración, el art. 12 del RD 429/1993, de 26 de Marzo, por el que se regula el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, señala que *"concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que, se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, al dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma"*. La remisión al dictamen debe entenderse hecha al artículo 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, según la cuál su Comisión Permanente debe ser consultada en las reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado. La Ley 3/2004 introdujo una modificación a este precepto estatal al señalar que *"En el ámbito de la Administración del Estado, el Consejo de Estado emite dictamen en reclamaciones superiores a 6.000 ? o la cuantía superior fijada legalmente"*.

En el sentido expuesto hay que manifestar que la Ley Estatal no ha impuesto en caso de

responsabilidad de las Administraciones Autonómicas, ni de las entidades locales, un dictamen preceptivo del Consejo de Estado o del correspondiente Consejo Jurídico Autonómico, sino que lo deja al arbitrio de cada Comunidad Autónoma. En nuestro caso, la Ley 2/1997, de 19 de mayo que regula el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en su art. 12, establece que *"El Consejo deberá ser consultado en los siguientes asuntos: 9. Reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulan ante la Administración Regional"*.

En su consecuencia, ni en la LOCE, ni en el R.D. 429/1993, ni en la normativa autonómica, se consagra un dictamen preceptivo del Consejo de Estado o del órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma para los supuestos de responsabilidad patrimonial de la *Administración local*.

Sin embargo, con la actual modificación introducida en el apartado 3 del art. 142 LPAC, (con aplicación a todas las Administraciones Públicas, según lo dispuesto en el art. 2 de la misma) por la LES, según la cual: *"... En el procedimiento general será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 ? o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica"*, el legislador al bosquejar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, hace una mención expresa para la Administración Estatal y Autonómica de la preceptividad del dictamen en determinados casos. No obstante, sigue obviando este requisito en el caso de las Administraciones Locales".

SEGUNDO.- La modificación normativa que es causa de la consulta afecta, como ha quedado dicho, al artículo 142.3 LPAC, titulado *"Procedimientos de responsabilidad patrimonial"*, e inscrito en el Capítulo I (Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública) del Título X (Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio), que, con anterioridad, decía lo siguiente:

"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".

La Disposición final cuadragésima LES ha añadido a ese apartado un nuevo inciso según el cual *"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"*.

Señala la LES que la modificación transcrita entrará en vigor *"el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado"* (Disposición adicional sexagésima), que se produjo el día 5 de marzo de 2011. De ahí resulta que será aplicable a los procedimientos iniciados a partir del día 6 de marzo de 2011, de acuerdo con el criterio común recogido en la Disposición transitoria segunda, apartado 1, LPAC, de que el momento que determina la ley aplicable a cada procedimiento es el de su iniciación, salvo que las disposiciones transitorias señalaran otra cosa. Confirma esta conclusión que la LES omite el establecimiento de un criterio propio para la transitoriedad.

En paralelo se ha modificado la LOCE para concordar su artículo 22.13 con la nueva

redacción de la LPAC; el precepto establecía la preceptividad del Dictamen para los siguientes casos:

"Reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen a la Administración del Estado a partir de 6.000 euros o de la cuantía superior que establezcan las Leyes.

La nueva redacción de este precepto, dada por la Ley Orgánica 4/2011, de 11 de marzo, complementaria de la LES, es así:

"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".

TERCERO.- A su vez, la competencia recogida en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), establece lo siguiente:

"El Consejo deberá ser consultado en los siguientes asuntos: Reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración Regional".

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, se solicita por la autoridad consultante que se emita un dictamen facultativo, a lo que procede este Consejo Jurídico por considerar que tal es la calificación que conviene.

SEGUNDA.- Compatibilidad de la legislación estatal y autonómica.

I. Ambas normas, el artículo 142.3 LPAC y 12.9 LCJ, contienen mandatos de preceptividad diferentes en tres aspectos:

a) En cuanto al universo subjetivo de Administraciones sujetas a dicha preceptividad, la LCJ parece limitarse a la Administración regional, mientras que la LPAC acoge a todas las Administraciones públicas, incluidas las locales. Ello es así en función de los diferentes ámbitos subjetivos configurados en los dos cuerpos legales: por un lado, la LCJ indica en el transcrito artículo 12.9 que es sólo aplicable a los procedimientos formulados ante la *"Administración Regional"*, y añade en el artículo 14 que *"la consulta será preceptiva para los Ayuntamientos en todos los casos exigidos por la legislación a la que hayan de sujetarse"*. Si se interpreta que de la LCJ no se infiere de forma expresa esta sujeción para tales Corporaciones (afirmación ahora realizada a reserva de lo que se expondrá después), se advierte la diferencia con la LPAC, que define en su artículo 2.1 qué se entiende a sus efectos por Administraciones Públicas, incluyendo a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a las *"Entidades que integran la Administración Local"*, por lo que éstas, como se ha dicho, quedan evidentemente sujetas al nuevo mandato del artículo 142.3 LPAC.

b) En cuanto a la clase de procedimiento, la LPAC establece que el dictamen será preceptivo *"en el procedimiento general"*, mientras que la LCJ no acota tal preceptividad a un tipo de procedimiento, por lo que será aplicable a dicho procedimiento general y al abreviado, ambos reseñados en el artículo 142.3 LPAC.

c) Respecto a la cuantía, la LPAC señala la preceptividad *"cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 ? o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica"*, mientras que la LCJ no establece cantidad alguna, sujetando a Dictamen preceptivo a todos los procedimientos de responsabilidad, con independencia de la cuantía.

II. La pregunta que surge es si, a la vista de las diferencias existentes, es posible la coexistencia de estas normas, su compatibilidad, pregunta que remite al juego de competencias constitucionales que, sintéticamente, se expone a continuación.

1) La LPAC no ha señalado de entre su articulado qué preceptos pertenecen a las bases del régimen jurídico y cuáles al procedimiento administrativo común que, junto con el sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, son los títulos competenciales puestos en juego al aplicar el artículo 149.1,18ª CE. Sin embargo, la Exposición de Motivos de la LPAC destaca con énfasis la necesidad de distinguir ambos títulos competenciales, lo que exige determinar qué instituciones o figuras concretas se encuadran dentro del concepto "régimen jurídico" y cuáles no, cuestión nada fácil de deslindar que obliga a un examen de cada caso basado en la jurisprudencia constitucional.

Considerando ésta es posible sostener que el artículo 142.3 LPAC se inscribiría en la materia procedimiento administrativo común (la voz procedimiento figura en su título), ya que éste incluye las garantías de los administrados en el procedimiento (así lo dicen las SSTC 227/1988 y 50/1999), siendo esa una de las funciones que cumple el Dictamen del Consejo (STC 204/1992). A lo anterior se debe añadir que la propia Constitución en el artículo 149.1.18ª ("sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas") establece una excepción a la competencia estatal sobre procedimiento administrativo común obligada por el debido respeto a la potestad de autoorganización, y como expresión de la posible convivencia entre el derecho común y el *ius singulare*.

En correspondencia con ello, el artículo 10.Uno.29 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (igual que otros Estatutos) atribuye a ésta competencia sobre el *"procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia"*, expresando a su vez el artículo 31 de la Ley 7/2004, de 28 de diciembre, de Organización y Régimen Jurídico de la administración pública de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en desarrollo del Estatuto citado, que dicha administración pública ajustará su actuación a las prescripciones del procedimiento administrativo común *"y a las que se establezcan en razón de las especialidades derivadas de su propia organización"*.

En el espacio restante de la regla de procedimiento común que impone la preceptividad del Dictamen, la competencia autonómica puede "completar" tal regla con su propia normativa, como refiere el artículo 142.3 en la nueva redacción al remitir a la cantidad *"que se establezca en la correspondiente legislación autonómica"*. Así, por tanto, la determinación por la legislación autonómica de una cantidad diferente a los 50.000 euros -que es la señalada por el

procedimiento administrativo común- se convertiría en una regla de derecho singular que se aloja en el ámbito de la excepción regulada por tal regla de procedimiento administrativo común, ejercitando la competencia estatutaria del artículo 10.Uno.29. Con carácter general, el Dictamen del Consejo de Estado y de los Consejos Consultivos Autonómicos cumple una función garantizadora del interés general, de la legalidad objetiva y de los derechos del promotor del procedimiento, razón por la cual es posible que la legislación autonómica amplíe esa garantía hasta extenderla a todos los procedimientos sin que la competencia para la preceptividad del Dictamen se articule a partir de una cuantía.

2) Alternativamente podría también sostenerse que el artículo 142.3 LPAC, a efectos competenciales, forma parte de la materia responsabilidad patrimonial, ya que se ubica en el Título X LPAC, relativo a la "Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y de sus autoridades y demás personal a su servicio". Doctrinalmente se ha sostenido que el procedimiento es una pieza sustancial de ese sistema de responsabilidad patrimonial (Dictamen del Consejo de Estado de 11 de febrero de 1993, exp. 3/1993). Por tanto, si se tomara el procedimiento para el ejercicio de la responsabilidad patrimonial como parte del "sistema", no iba a significar ello la imposibilidad de que las Comunidades Autónomas dicten normas en la materia responsabilidad patrimonial, ya que ésta es una consecuencia del ejercicio de las competencias propias, algo inherente a ellas, y en cuyo desenvolvimiento se produce. No es necesario que esté expresamente reconocida como competencia en el EA para que pueda la Comunidad Autónoma aprobar normativa, dentro de los límites citados.

Esta afirmación puede hacerse tomando como referencia lo expuesto por una doctrina constitucional muy conocida en ámbitos sectoriales pero que viene referida a la responsabilidad patrimonial, doctrina representada por las SSTC 61/1997 y 164/2001, entre otras, de las cuales se obtiene la conclusión de que en forma alguna se deduce del artículo 149.1.18ª que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas haya de ser objeto de regulación uniforme, sin adaptaciones o modulaciones por razón de la materia y que, además de esa normativa común que representa el sistema de responsabilidad para todo el territorio, las Comunidades Autónomas pueden establecer otros supuestos indemnizatorios en concepto de responsabilidad administrativa, siempre que, naturalmente, respeten aquellas normas estatales y sirvan al desarrollo de una política sectorial determinada. En ese sentido, la eventual regulación de nuevos supuestos indemnizatorios en el ámbito de las competencias exclusivas autonómicas (como era el caso contemplado en la STC 61/1997) constituye una garantía -indemnizatoria- que se superpone a la garantía indemnizatoria general que al Estado compete establecer.

Interesa poner de manifiesto esta condición que ha de cumplir el nuevo supuesto indemnizatorio, que es el de constituir una garantía que se superpone a la garantía indemnizatoria general. Igual ocurriría en el caso del dictamen preceptivo: sería otro supuesto de preceptividad que incrementaría la garantía, al extenderla a otros casos, además de los contemplados en la legislación del "sistema".

También es evidente el paralelismo que guarda esta figura de la responsabilidad patrimonial (art. 106.2 C.E.) con la expropiatoria (art. 33.3 C.E.), ambas recogidas a efectos competenciales en el artículo 149.1.18ª. C.E., y modalidades de un mismo género: la garantía patrimonial del ciudadano. Pues bien, el paralelismo entre expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial sirve también para explicar esta posibilidad de intervención de las

Comunidades Autónomas, ya que, a pesar de esa competencia plena estatal sobre la materia expropiatoria, de lo dicho por el TC en la S 37/1987 se desprende que la reserva constitucional en favor del Estado sobre la legislación de expropiación forzosa no excluye que por Ley autonómica puedan establecerse, en el ámbito de sus propias competencias, otros supuestos indemnizatorios.

En síntesis, tanto si el Estado ha ejercitado su competencia plena sobre el procedimiento administrativo común como si la que ha ejercitado ha sido la que le corresponde sobre el sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas, la nueva redacción del artículo 142.3 LPAC es compatible con el artículo 12.9 LCJ, que encuentra acomodo en los títulos competenciales ya citados.

TERCERA.- Sujeción de las Corporaciones Locales.

A la luz de esa nueva regulación procedimental común del Dictamen de los Consejos en casos de responsabilidad patrimonial, la interpretación que cabe hacer del artículo 12.9 LCJ en relación con las Corporaciones Locales difiere de las posibles hasta ese momento, ya que el artículo 142.3 LPAC modificado tiene la virtualidad de introducir a dichas Corporaciones Locales de manera expresa en el ámbito de Administraciones para las que el Dictamen es preceptivo en los procedimientos de responsabilidad patrimonial, si bien con la salvedad de la cuantía.

Con anterioridad, en la legislación estatal del procedimiento administrativo común no había una expresa mención a ello y, sobre la base de la redacción del artículo 54 de la Ley de Bases del Régimen Local, del 22.13 LOCE y del 12.1 del Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración (RD 429/1993, de 26 de Marzo), se sostuvieron dos posturas diferenciadas: una que propugnaba que no podía inferirse la preceptividad de tal dictamen (así, por ejemplo, Dictamen Consejo de Estado 3/1993, de 11 de febrero), y otra que, desde una interpretación sistemática en el seno del ordenamiento de los preceptos citados, entendía que sí estaba ordenada tal preceptividad (así, los Consejos Consultivos de Andalucía y Galicia y el Consejo Jurídico de la Región de Murcia).

Sin embargo, al formularse ahora de manera expresa tal sujeción en el artículo 142.3 LPAC, con el juego competencial descrito en la Consideración Segunda II, cabe afirmar que el Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia será preceptivo para las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma en los términos que para todas las Administraciones Públicas señala la legislación común, es decir, el artículo 142.3 LPAC, puesto que respecto a ellas la LCJ no establece previsión alguna, como expresa su artículo 14. Por tanto, será preceptivo tal Dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de cuantía igual o superior a 50.000 euros tramitadas por el procedimiento general. Ello sin perjuicio de la potestad que el artículo 11 LCJ atribuye a las Corporaciones Locales para formular consultas facultativas.

Desde un punto de vista temporal, tal como antes se expuso, la modificación será aplicable a los procedimientos iniciados a partir del día 6 de marzo de 2011 (Disposición transitoria segunda, apartado 1, LPAC).

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Tras la reforma del artículo 142.3 LPAC realizada por la LES, el Dictamen del Consejo Jurídico de la Región de Murcia será preceptivo para las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de cuantía igual o superior a 50.000 euros, tramitadas por el procedimiento general.

No obstante, V.E. resolverá.

