

Dictamen núm. 45/2012

Materia sometida a dictamen: Competencia del Consejo Consultivo de Aragón para emitir dictamen en los procedimientos de responsabilidad administrativa de las entidades locales.

El Consejo Consultivo de Aragón, con fundamento en lo previsto en el artículo 16.3 de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón, que dispone que el Consejo Consultivo, por su propia iniciativa, pueda emitir cualesquiera informes o dictámenes sobre el ordenamiento jurídico del Estado o de otras Comunidades Autónomas, y someterlos al Gobierno de Aragón, se ha reunido para examinar la cuestión de su competencia para emitir dictamen en los procedimientos de responsabilidad administrativa de las entidades locales dada la variación producida en el ordenamiento jurídico del Estado sobre los mismos, y ha acordado el siguiente Dictamen en el que se formulan, primero, unos breves antecedentes de la cuestión y, posteriormente, se trata jurídicamente la situación producida afirmándose la competencia de este Consejo Consultivo, de la forma que se explicará.

ANTECEDENTES

Primero. Debe comenzar por constatarse que el Consejo Consultivo desde su constitución y, anteriormente, la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, han mantenido siempre su incompetencia a los efectos de la emisión de dictamen en los procedimientos de responsabilidad administrativa trami-

tados por las entidades locales y relativos a presuntas imputaciones de responsabilidad de las mismas llevadas a cabo por personas que entendían que se había producido una lesión, en sentido técnico, motivada por actuaciones de dichas entidades locales.

Una muestra de lo que se dice en el párrafo anterior, lo constituye el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón 234/2001, de 30 de octubre, en cuya consideración jurídica única puede leerse lo siguiente:

El examen de la cuestión sucintamente reproducida en el único de los antecedentes de este DICTAMEN exige que planteemos sola y claramente la cuestión de la imposibilidad de intervención de esta Comisión Jurídica Asesora en los procedimientos de responsabilidad patrimonial propios de las entidades locales.

Para ello debemos comenzar por indicar que en el ordenamiento jurídico aragonés sólo en supuestos de responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma está prevista una intervención de esta Comisión Jurídica Asesora según establece el art. 56.1 c) del Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón. El precepto refiere la intervención de nuestra Comisión al “ámbito de actuación de la Comunidad Autónoma de Aragón y dentro de lo preceptuado en cada caso por el ordenamiento jurídico aplicable”. En el mismo sentido se pronuncia el art. 12.2 a) del Decreto 132/1996, de 11 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón.

Sin embargo, y en relación a la intervención de esta Comisión en asuntos de competencia de las entidades locales se indica por el art. 55.2 del mismo Decreto Legislativo que esta Comisión emitirá dictamen “conforme a lo autorizado por el ordenamiento jurídico aplicable” cuando en esos asuntos se requiera “dictamen de un órgano consultivo.

Pues bien, el ordenamiento propio de la responsabilidad administrativa de las entidades locales (cfr. el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local) no exige intervención de órgano consultivo en los procedimientos administrativos de responsabilidad y tampoco la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado ha previsto la intervención del Consejo de Estado en los expedientes de responsabilidad propios de las Entidades locales, sino exclusivamente en los de la Administración del Estado (cfr. art. 22.13). No existiendo, por tanto, en el ordenamiento jurídico aplicable estatal o aragonés ninguna habilitación para la intervención de la Comisión Jurídica Asesora, no es posible que ésta tenga lugar.

A esos efectos no puede considerarse que el hecho de haberse tramitado la solicitud de Dictamen a través del Departamento de Presidencia y Relaciones Institucionales, transforme la situación jurídica producida en cuanto que, entonces, pudiera pensarse en la aplicación de lo preceptuado en el art. 57.1.e) del Decreto-Legislativo 1/2001 y que se tratara de la petición de un Dictamen facultativo reali-

zada, tal y como indica el precepto, por ser un “asunto de interés” para el Consejero correspondiente. Para ello tendría que haberse realizado una mención expresa de esta circunstancia en la solicitud de Dictamen, cosa que no sucede.

La doctrina establecida en este Dictamen era, por otra parte, congruente con la que sostenía el Consejo de Estado que también afirmaba su incompetencia para emitir dictámenes en estos procedimientos, expresándose la misma en, por ejemplo, la Memoria correspondiente al año 1984 y mantenida con posterioridad.

Segundo. El sentido material del ordenamiento jurídico aragonés sobre la cuestión, expuesto en el anterior antecedente en la parte reproducida del Dictamen 234/2001 no cambia con la promulgación de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón. A esos efectos el precepto capital de este nuevo texto normativo resulta ser el art. 13 en donde tras indicarse en el apartado 1 que “el Consejo Consultivo emitirá dictamen en cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno de Aragón o cualesquiera de sus miembros”, se dice en el apartado 2 lo siguiente:

Los entes locales, en los supuestos en los que la ley exija dictamen del Consejo Consultivo, cursarán su solicitud de dictamen por medio del Consejero que tenga atribuida la competencia en materia de Administración Local.

O sea, que la clave para afirmar la competencia de este Consejo Consultivo en asuntos relacionados con las entidades locales, es que el ordenamiento jurídico disponga la necesidad de tal dictamen. Y ese mandato del ordenamiento jurídico puede tener lugar de distintas formas: por encargo expreso de dictamen en materias que tramiten las entidades locales (*vid.*, por ejemplo, el art. 13.1 de la Ley 6/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en lo relativo a la creación, supresión de municipios y alteración, en general, de los términos municipales) o por un tratamiento abstracto, general, relativo a distintas cuestiones tramitadas por las “Administraciones Públicas” previéndose en la legislación a esos efectos básica la emanación de dictamen por el órgano consultivo competente para ello (*vid.* el art. 211.3 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, que dispone tal intervención de órgano consultivo en distintos aspectos relativos al régimen de los contratos administrativos de las Administraciones Públicas).

Tercero. En lo relativo a la responsabilidad administrativa de las entidades locales se va a producir un trascendental cambio en el ordenamiento jurídico, a los efectos que nos interesan, mediante la disposición final 40ª de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que introduce un apartado 3º 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. Este es el nuevo texto a tener en cuenta:

Para la determinación de la responsabilidad patrimonial se establecerá reglamentariamente un procedimiento general con inclusión de un procedimiento abreviado para los supuestos en que concurren 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.

Este párrafo resulta decisivo para la afirmación de la competencia de este Consejo Consultivo en los procedimientos de responsabilidad administrativa de las entidades locales. Vamos a tratar de esta cuestión en las Consideraciones Jurídicas que siguen.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA. Como se ha dicho en el tercero de los antecedentes de este Dictamen, la introducción de este apartado tercero en el art. 142 de la Ley 30/1992 resulta decisiva para variar el juicio sobre el sentido del ordenamiento jurídico existente y, por tanto, para afirmar la competencia de este Consejo Consultivo para emitir dictamen en los procedimientos de responsabilidad administrativa tramitado por las entidades locales. Obsérvese, a estos efectos, lo siguiente:

- a) Que el nuevo texto hace referencia de forma abstracta y general, a procedimientos tramitados por las Administraciones públicas (luego precisamos esta inicial afirmación) en los que deberá existir dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.
- b) Que el apartado 3º (nuevo) se sitúa inmediatamente detrás de un apartado segundo en el que se hace referencia a los órganos competentes de las distintas Administraciones Públicas que tramitan procedimientos en esta materia. Así, se habla en el art. 142.2 y para la Administración General del Estado del Ministro respectivo o el Consejo de Ministros, si así lo dispone una Ley, o de los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas, «o de las Entidades que integran la Administración Local». Esta última referencia a la Administración Local (y también la mención a la de las CC AA) trasmite claramente la idea de regulación para todas las Administraciones Públicas (básica) que el texto contiene y la hilazón lógica con la regula-

ción de ese procedimiento administrativo en el que deberá existir dictamen de órgano consultivo competente en las condiciones que indica el art. 142.3 (nuevo) de la misma Ley 30/1992.

No cabe ninguna duda, por tanto, de que esta modificación del ordenamiento jurídico supone desde la perspectiva de este Consejo Consultivo de Aragón y su propia normativa mencionada en el segundo de los antecedentes de este Dictamen, la habilitación para la emanación de Dictámenes en los procedimientos de responsabilidad administrativa que tramiten las entidades locales aragonesas.

Debemos añadir, incidentalmente, que la nueva regulación es perfectamente admisible en los parámetros del ordenamiento jurídico general vigente, y que no podría hacerse ningún reproche de legalidad (alguno, incluso, estaría tentado de decir de “inconstitucionalidad”) basándose en el peregrino argumento de que se estaría llevando a cabo de esta forma una modificación indirecta de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, cosa imposible para una Ley ordinaria aun básica. Baste decir a estos efectos que en la doctrina y, sobre todo, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional está sólidamente asentada la consideración del carácter material, y no formal, de la regulación orgánica, de tal manera que no es orgánico todo lo que se ampara bajo una norma formalmente orgánica, sino solamente aquello que materialmente lo es según los parámetros expresos de la Constitución española de 1978 a esos efectos. Y es claro que una regulación competencial y procedimental del tipo de la que estamos tratando, no afecta para nada al ámbito reservado a Ley Orgánica por el art. 81.1 CE.

(La primera vez que se afirma la concepción material de la legislación orgánica en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sucede con la Sentencia 5/1981, de 13 de febrero, y a partir de ese momento ha sido repetida en cuantas ocasiones se han planteado al Tribunal Constitucional asuntos de esta cualidad).

SEGUNDA. Una vez establecida la decisión fundamental sobre la competencia de este Consejo Consultivo, debemos indicar algunas otras cuestiones necesarias para hacerla plenamente operativa, cuestiones que se van a derivar de mandatos expresos de la Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón.

La primera de ellas es que este Dictamen deberá emitirse con carácter preceptivo y no facultativo. No es algo disponible por las entidades locales de la Comunidad Autónoma de Aragón el solicitar, o no, tal dictamen, sino que el mismo es obligatorio en todo procedimiento de responsabilidad administrativa que se tramite y cumpla las condiciones de cuantía que luego se dirán. Dictamen que, además, no tendrá nunca carácter vinculante. Para ello debe observarse lo que indica el art. 14.1 de la Ley 1/2009 que se reproduce a continuación:

La consulta al Consejo Consultivo de Aragón será preceptiva cuando en esta o en otras leyes así se establezca, y facultativa en los demás casos. Los dictámenes no serán vinculantes, salvo que la ley disponga expresamente lo contrario.

Y el carácter preceptivo aparece claramente en la regulación del art. 142.3 de la Ley 30/1992 que antes se ha descrito.

En segundo lugar ese carácter preceptivo lo será para aquellos procedimientos de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 6.000 euros tal y como indica el art. 15.10 de la misma Ley 1/2009. El nuevo art. 142.3 de la Ley 30/1992 refiere ese carácter preceptivo a una cuantía superior a 50.000 euros, pero eso operaría solamente para aquellos casos en los que el órgano competente para emitir el dictamen lo sea el Consejo de Estado, pues ese mismo precepto, tras establecer la anterior cifra, remite expresamente a la cuantía que fije la legislación autonómica, lo que quiere decir que los 50.000 euros solo tienen aplicación de la forma que se ha indicado.

En relación a la cuestión sobre si ese Dictamen se podría pedir de manera facultativa para los procedimientos de responsabilidad administrativa en los que no se superara esa cuantía, baste con indicar que según el art. 16.2 de la Ley 1/2009, se puede solicitar con carácter facultativo dictamen en relación a asuntos no incluidos en el art. 16.1 (obviamos ahora la enumeración realizada en este apartado) cuando “por su especial trascendencia o repercusión, el órgano consultante lo estime conveniente”. Con esa mención se deja a la decisión del órgano consultante la solicitud, a título facultativo, de dictámenes pareciendo evidente que en la solicitud de dictamen se deberá motivar específicamente, el porqué de esa especial trascendencia o repercusión exigida por la Ley 1/2009, asunto sobre el que no es en absoluto procedente extenderse en este lugar de una forma más amplia.

Finalmente baste con indicar la necesidad de que las entidades locales deberán cursar su solicitud de dictamen a través del órgano competente en materia de Administración Local del Gobierno de Aragón, tal y como indica el art. 13.2 de la Ley 1/2009.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo Aragón emite el siguiente DICTAMEN:

Que este Consejo Consultivo de Aragón resulta competente para emitir dictamen con carácter preceptivo en los procedimientos de responsabilidad administrativa tramitados por las entidades locales que superen los 6.000 euros de cuantía, dada la modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administra-

tivo Común, llevada a cabo por la disposición adicional cuadragésima de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible (introducción del apartado 3º en el art. 142) y teniendo en cuenta el conjunto normativo de nuestra propia Ley constitutiva (Ley 1/2009, de 30 de marzo, del Consejo Consultivo de Aragón), en especial sus arts. 13.2, 14.1, 15.10 y 16.2, este último en relación con la posibilidad de que se solicite la emisión de dictámenes con carácter facultativo y en las condiciones que el mismo precepto regula.

En Zaragoza, a diecisiete de abril del año dos mil doce.