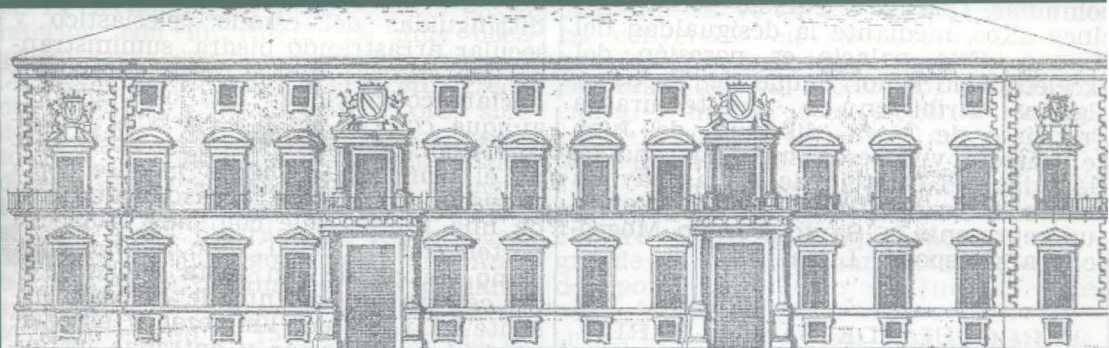


Universidad San Pablo - CEU



# La función consultiva del Consejo de Estado y su aportación al ordenamiento jurídico

por

Íñigo Cavero Lataillade

CATEDRÁTICO EMÉRITO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA  
UNIVERSIDAD SAN PABLO - CEU

Lección Inaugural  
Apertura del Curso Académico  
2001 - 2002

Lección Magistral  
Acto Apertura Curso 2001-2002  
Universidad San Pablo-CEU  
Madrid, 27 de septiembre de 2001

## LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO DE ESTADO Y SU APORTACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO

Como profesor de Derecho Constitucional, en el Colegio Universitario y luego en la Universidad desde su constitución, que sumado alcanza a treinta y cuatro años y en mi actual condición de Presidente del Consejo de Estado, me resulta muy honroso ofrecerles a Uds. esta lección magistral de inauguración del curso, con un contenido referido a la Institución que presido.

Trataré de ofrecerles un diseño de la organización y función del Consejo de Estado, que es una de las Instituciones menos conocidas del sistema constitucional español, al que se le dedica un precepto, el 107, dentro del Título que regula el Gobierno y la Administración. La actividad del Consejo de Estado es singularmente discreta y silenciosa, sus dictámenes que tienen por objeto materias tan diversas como proyectos de normas, contratos de la Administración, Tratados internacionales, la posible responsabilidad patrimonial de la Administración, recursos

extraordinarios de revisión, alteraciones urbanísticas, títulos nobiliarios, etc., se elaboran con criterios exclusivamente técnicos, enmarcados tanto en la legalidad como en la oportunidad. Y su actividad se remonta al Reinado de Carlos I de España, habiendo subsistido y colaborando con monarquías absolutas (Austrias y Borbones), monarquía constitucional, repúblicas, regímenes autocráticos y la vigente Monarquía Parlamentaria.

Quizá lleguen Uds. a sorprenderse al conocer cuántos y cuán variados temas analiza y dictamina el Consejo de Estado y la importancia cualitativa y cuantitativa de su labor.

## **I. EL CONSEJO DE ESTADO: SU ORIGEN Y FUNCIONES ACTUALES.**

Un estudio de las funciones y rasgos que caracterizan a este relevante Órgano que es el Consejo de Estado pasa por las siguientes consideraciones:

Nos encontramos, en primer lugar, en el ámbito de una Institución singularmente **HISTÓRICA**, que tiene su origen remoto en el Consejo que, como ya señalé, se inicia durante el reinado de Carlos I (cuyo retrato pictórico preside el Salón de Plenos) creada por su Consejero flamenco Mercurino Gattinara en 1521, transformando el Consejo de Castilla que, a su vez, se remontaba al Siglo XIV, durante el reinado de Enrique II y que venía asumiendo diversas transformaciones.

Se trata, además, de una auténtica **Institución Constitucional**, según las definía HAURIUO, pues realiza, al tiempo, y en diversa medida, actividades consultivas y de asesoramiento de distinta naturaleza e

intensidad; de control preventivo; de garantía de legalidad; de aseguramiento de acierto y oportunidad y, de cooperación en la creación de una doctrina jurídica, que influye en la elaboración de textos legislativos de diverso rango, y que se proyecta sobre la función jurisprudencial. Incluso participa en la formación de órganos de composición destinados a superar conflictos "interórganos", en la terminología de LÖWESTEIN: El Tribunal de Conflictos.

Destacan como otras características inseparables, su INDEPENDENCIA e IMPARCIALIDAD, que le sitúan por encima de la naturaleza partidista que viene a caracterizar a un Sistema Parlamentario. Tal independencia queda asegurada por su autonomía orgánica y funcional. Su Presidente es nombrado por un Gobierno que cuenta con plena legitimidad democrática; sus Consejeros Permanentes nombrados por tiempo indefinido tienen la mayor cota de inamovilidad de todas las Instituciones españolas, lo que refuerza su independencia, su posición de objetividad y el principio de servicio al orden constitucional. Independencia y objetividad a la que contribuyen, también, la representación institucional en el Pleno del Consejo, de significada variedad y relevancia que concurre en los cargos de los Consejeros Natos<sup>1</sup> y la categoría de los Consejeros Electivos, que deben contar con una específica y relevante idoneidad para ser nombrados con carácter inamovible por cuatro años, pudiendo ser sustituidos, o reelegidos al concluir su mandato, en función de las alternancias en el poder político, que la voluntad democrática del pueblo español determine.

Institución que podríamos añadir de actuación DISCRETA, que no se preocupa por generar hechos noticiables para los medios de comu-

---

<sup>1</sup> Director y Presidente RR.AA. Lengua, Jurisprudencia y Ciencias Sociales y Políticas, Fiscal General del Estado, JEMAD, Director del Servicio Jurídico del Estado, Presidente del Consejo General de la Abogacía, Directora del Centro de Estudios Constitucionales, Presidente Comisión de Codificación.

nicación, lo que puede comprobarse fácilmente, con el examen en una hemeroteca, de las contadísimas veces que se menciona al Consejo de Estado, en la prensa escrita y que para los audiovisuales, prácticamente, no existe. El Consejo de Estado únicamente se manifiesta a través de sus dictámenes, de las mociones que eleva al Gobierno o a determinados Ministerios, y con la Memoria que anualmente elabora y que incluye, además de información sobre lo actuado, sugerencias para mejorar el funcionamiento de las Administraciones e incluso críticas tan claras como respetuosas.

Completaríamos este cuadro descriptivo con una referencia a su característica de actividad de **ASESORAMIENTO** de los Departamentos Ministeriales, complementario del realizado desde el interior de la Administración activa por otros órganos. Con ello, puede evitárseles preventivamente a las Administraciones, situaciones embarazosas o que afecten a su prestigio o que den fundamento para la interposición de recursos judiciales.

Finalmente, podríamos señalar que se trata de un órgano **SINGULAR**, ya que en ningún otro de los incluidos en nuestra Constitución concurren la acumulación de características de antigüedad, colegialidad, independencia, estabilidad, autonomía orgánica y funcional, que se dan en este órgano de la Administración Consultiva del Estado.

Conviene, finalmente destacar otro aspecto de su función que va más allá de lo estrictamente jurídico y aun de lo meramente consultivo, y es la facultad que tiene de elevar al Gobierno de la Nación las propuestas o mociones que juzgue oportunas acerca de cualquier asunto que la práctica y experiencia de sus funciones le sugiera (artículo 20.2 L.O.) y la posibilidad -casi obligación- de recoger en la Memoria que eleva anualmente al Gobierno las observaciones sobre el funcionamiento de los

servicios públicos que resulte o se deduzca<sup>2</sup> de los asuntos consultados, así como, las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración (artículo 20.3 L.O.). Todas estas competencias, de gran alcance, no siempre han sido aprovechadas pues pueden servir de cauce a iniciativas propias y a aspiraciones sectoriales bien fundadas, completándose así la posición institucional meramente receptiva del órgano consultivo, con una proyección razonable de su visión de conjunto del Estado y del ordenamiento jurídico; tarea esta última que en instituciones similares, como el Consejo de Estado francés, está encomendada a un Departamento especial.

Para finalizar esta caracterización institucional del Consejo de Estado cabe recordar que su singularidad es tal que alcanza a su ubicación, en un histórico y representativo edificio que es mencionado en su propia Ley Orgánica y que está "cerca del Palacio Real, pero fuera de él".

## **II. EL CONSEJO DE ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN**

Según el artículo 107 de la Constitución, de forma concisa el Consejo de Estado es definido como el supremo órgano consultivo del Gobierno. De esta identificación se desprenden las siguientes notas caracterizadoras:

El Consejo de Estado es, ante todo, un órgano de relevancia constitucional<sup>3</sup>. La Constitución Española de 1978, siguiendo el ejemplo de la de 1812 y de la republicana de 1931, ha asumido la existencia de esta institución multisecular, engarzándola en la estructura orgánica del Estado.

---

<sup>2</sup> En el preámbulo de la Ley, la palabra "resulte" figura en plural, como referida a las observaciones, mientras que en el texto del artículo va en singular, lo que obliga a ponerla en relación con el funcionamiento de los servicios. Es un matiz importante.

<sup>3</sup> Sentencia del T.C. nº 56/1990, de 29 de marzo, fund<sup>o</sup> nº 37. Así se dice también en la Exposición de Motivos de la L.O. del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado no debe su existencia a la Constitución, pero sí le debe la garantía de su continuidad, su rango y algunas de sus funciones.

El Consejo de Estado es un órgano consultivo. No desempeña, por tanto, *strictu sensu*, funciones ejecutivas<sup>4</sup> ni jurisdiccionales<sup>5</sup> ni de control<sup>6</sup> "a posteriori", sino "a priori".

La vieja polémica sobre si pueden ser asuntos de gobierno y administración, como decían las antiguas leyes, o solamente asuntos administrativos, como pudiera deducirse de la consciente supresión de aquella mención expresa, llevada a cabo por el Congreso de los Diputados en el proyecto de Constitución y recordada por el Tribunal Constitucional en la sentencia 204/1993, carece de sentido. Aparte la posibilidad, siempre abierta, de la consulta potestativa, hay en la lista de las preceptivas una serie de asuntos que difícilmente podrían calificarse sin más de administrativos, tales como determinados anteproyectos de leyes, los proyectos de Decretos-legislativos, el ejercicio de la protección diplomática, el asilo político, la impugnación ante el Tribunal Constitucional de las disposiciones o resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas y los asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión. El Congreso de los Diputados suprimió aquella referencia expresa a las materias de consulta, no para reducir las sino por entender que todo lo relativo a la composición del órgano y a su competencia debía quedar fuera de la Constitución, por ser mudable, para llevarlo a la Ley Orgánica. Si se pretendiera conocer en qué asuntos se ha de llevar a cabo la consulta pre-

---

<sup>4</sup> Según la STC 56/1990, de 29 de marzo, f.º 37 "el Consejo de Estado no forma parte de la Administración activa. Es, por el contrario, conforme al art. 107 C.E. y al art. 1.1 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, un órgano consultivo que actúa, en todo caso, con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia".

<sup>5</sup> Aunque las haya tenido en otros tiempos.

<sup>6</sup> Sólo en el art. 22.5 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, al enumerar los asuntos en los que debe ser consultada la Comisión Permanente, se habla de "control" de determinadas actividades de las Comunidades Autónomas, pero quien ejerce ese control es el Gobierno (art. 153.b) C.E.) previo dictamen del Consejo de Estado; asuntos sobre los que, por cierto, no ha habido ni una sola consulta.

ceptiva al Consejo de Estado, habría que examinar ochenta y cuatro disposiciones de fechas diversas, desde 1862 a 1999.

Debe quedar claro que el Consejo de Estado, además de no pertenecer a la Administración activa, no pretende controlar a nadie, sino responder al que le pregunta, y su dictamen no es nunca absolutamente vinculante, ni siquiera en aquellos casos -pocos- en los que la ley requiere su informe favorable como requisito previo de la resolución, pues aun entonces le queda a la Administración pública la posibilidad de no resolver; por eso se ha dicho que en tales casos el dictamen del Consejo es "obstativo". Así es este órgano y así debe ser. Lo contrario, supondría un desplazamiento inaceptable del centro de decisión. El Consejo de Estado prefiere que sus dictámenes se acepten por el peso de la razón y no por la fuerza de la ley; de ahí que los termine siempre con la fórmula "V.E., no obstante, resolverá", que recuerda el elegante recato con que daban su responsum los jurisperitos romanos.

El Consejo de Estado vela, pero no controla más que la calidad, y a eso alude el "ojo" siempre abierto que junto con la leyenda "*Praevidet Providet*" figura en su emblema<sup>7</sup>.

Que su intervención es una garantía para los ciudadanos lo demuestra el hecho de que, normalmente, y en concreto en el año 2000, según datos extraídos de la Memoria de ese año, de las decisiones recaídas en ese año, un 99,9 % lo fueron "de acuerdo" con el Consejo de Estado. Ello revela que no dispone de potestas, pero sí de una reconocida auctoritas.

---

<sup>7</sup> Artículo 91 del Reglamento.



Es un órgano consultivo del Gobierno. Por Gobierno se ha de entender, en este caso, el Gobierno de la Nación. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley (art. 98.1 C.E.) y pueden actuar por separado o colegialmente, reunidos en Consejo de Ministros o en Comisiones Delegadas<sup>8</sup>. En principio<sup>9</sup>, solamente ellos y para asuntos de su competencia pueden formular consultas al Consejo de Estado. Pueden hacerlo también, el Banco de España y el Tribunal de Cuentas (1988). No pueden hacerlo, en cambio, ni siquiera a título de consulta potestativa, los demás órganos de la Administración General del Estado, central, periférica o institucional. El Consejo de Estado, pues, no está concebido, con todo respeto, para asesorar a Directores Generales, Delegados del Gobierno, Delegaciones Provinciales, Jefaturas de Tráfico, etc. Es un órgano consultivo del Gobierno.

Es el supremo órgano consultivo. No porque ocupe un grado más alto que los demás Consejos consultivos en la jerarquía administrativa - de la que ni siquiera forma parte- sino porque es el único de ellos con fundamento en la Constitución Española o, como dice el Tribunal Constitucional<sup>10</sup> con relevancia constitucional<sup>11</sup>. De ahí el carácter final de sus dictámenes<sup>12</sup>, es decir, en los asuntos que le han sido consultados, tiene la última palabra antes de la decisión; de ahí la autoridad de que goza el Consejo de Estado; y de ahí el que esté situado en un nivel al que no parece razonable que lleguen, de forma masiva, asuntos nimios.

---

<sup>8</sup> Arts. 2.1 y 5 de la Ley de Régimen Jurídico de 26 de julio de 1967.

<sup>9</sup> Luego veremos lo relativo a las Comunidades Autónomas, a las Administraciones locales y a las Administraciones independientes como el Banco de España.

<sup>10</sup> STC 56/1990, ff<sup>o</sup> 37.

<sup>11</sup> El Consejo previsto en el art. 131.2 C.E., todavía sin constituir, es de otra naturaleza.

<sup>12</sup> Art. 2.4. L.O.: "Los asuntos en que hubiera dictaminado el Pleno del Consejo de Estado no podrán remitirse a informe de ningún otro Cuerpo u órgano de la Administración del Estado. En los que hubiera dictaminado la Comisión Permanente sólo podrá informar el Consejo de Estado en Pleno".

El Consejo de Estado está viendo como, año tras año, el número de consultas remitidas aumenta espectacularmente. Permítanme recordar que en 1997 el Consejo de Estado emitió un total de 6.252 dictámenes, superando en 1752, los 4.500 evacuados en 1996, y en el año 2000, el Consejo despachó un total de 4.073 asuntos, es decir, 60 más que en 1999. Y ello con los mismos medios materiales y humanos, y sin incremento presupuestario en 1997, 1998 ni 2000. Todo ello con una plantilla reducida de 30 Letrados en activo que integran el prestigioso cuerpo tan selecto como competente.

Expongo a título informativo algunos datos relativos a los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas: los aprobados por el Consejo Consultivo de la Comunidad Valenciana en 1998, llegan a 304 y los del mismo periodo del Consejo Consultivo de Galicia son 266. La Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón llegó a 123 dictámenes emitidos ese mismo año, el Consejo Consultivo de Andalucía a 176; el Consejo Consultivo de las Islas Baleares a 56; el de Castilla-La Mancha a 95 y, el de la Región de Murcia a 56. Por otra parte, el Consejo Económico y Social despachó a lo largo del año 1998, 12 dictámenes.

El incremento significativo de asuntos responde a que, junto a asuntos de gran relevancia jurídica, económica y social, llegue una auténtica avalancha de asuntos en materia de reclamaciones de escasa cuantía a título de responsabilidad patrimonial de la Administración, como consecuencia de accidentes ocurridos en colegios de titularidad pública (curiosamente, se trata en un 99% de casos de daños no cubiertos por la Seguridad Social: rotura de dientes y gafas), funcionamiento de la Administración de Justicia y de la gestión sanitaria pública. Este fenómeno responde a dos causas: de un lado, un mayor "activismo jurídico" de la ciudadanía que, consciente de sus derechos, no duda en hacerlos valer frente a la Administración; de otro, a la propia caracterización de la responsabilidad patrimonial de la Administración como una "responsabilidad de naturaleza objetiva".

Por ello, no es de extrañar que con gran diferencia sobre los demás, sean los Ministerios de Justicia y de Educación, Cultura y Deporte (545 y 748 consultas respectivamente, en el año 2000) los principales consultantes, seguidos de los Ministerios de Fomento, Defensa, Trabajo y Asuntos Sociales, siendo Presidencia el Ministerio que menos consultas planteó el mismo año, seguido de Ciencia y Tecnología y Economía.

Ningún reparo he de oponer a ello. Ahora bien, cabe preguntarse si la preceptiva intervención del Consejo de Estado en estos asuntos, muchos de ellos consistentes en reclamaciones manifiestamente infundadas, es razonable en términos de eficacia y economía del gasto público.

La otra fuente de asuntos cuantitativamente importante es la de los recursos extraordinarios de revisión, que vienen siendo entendidos por los administrados, e incluso por algunas Administraciones, como una vía ordinaria de recurso, lo cual supone una significativa desnaturalización de su configuración jurídica. Las causas de su notorio aumento responden, en este caso, a una modificación legislativa que suprimió una serie de recursos administrativos ordinarios anteriormente disponibles.

Es preciso además citar el importante papel del Consejo de Estado en otras materias propias de la acción administrativa relacionadas con la gestión eficaz y eficiente de los caudales públicos, en particular, es relevante su intervención en los expedientes relacionados con la contratación administrativa (la Comisión Permanente ha de ser consultada en los supuestos de nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos cuando se formule oposición por parte del contratista) y en la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de créditos (22.11 y 22.14 LOCE).

Es evidente que los recursos públicos son escasos y han de ser administrados con la máxima diligencia. Por ello es un deber inexcusable de las Instituciones el conformarse a su propia naturaleza y posición institucional, orientadas a servir de la forma más eficiente y económica a

los intereses generales. Considero -a título personal- que el Consejo de Estado rinde, efectivamente, un alto servicio a los intereses generales cuando pone de manifiesto ante las instancias competentes, los cambios que, a su juicio, son convenientes para un desarrollo más efectivo de su labor.

### **III. SU APORTACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO.**

Las funciones consultivas del Consejo de Estado se definen en función del órgano principalmente llamado a consultarle, el Gobierno. En esto se distingue claramente la función del Consejo de Estado de la de otros órganos constitucionales, como el Tribunal Constitucional o, genéricamente, el Poder Judicial, o de órganos auxiliares como el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo, vinculados al legislativo. Todos y cada uno de ellos son elementos de garantía del Estado Constitucional de Derecho, pero sólo el Consejo de Estado está investido de una función consultiva genérica en relación con y para el Gobierno, función consultiva que es una variable dependiente del papel que el Gobierno cumple en el sistema constitucional. Así, las competencias "legislativas" del Consejo de Estado derivarán del papel asumido por el Gobierno en la elaboración de los textos legislativos.

En el sistema constitucional español el Consejo de Estado no ha sido acantonado exclusivamente a la esfera administrativa. El art. 107 C.E. al referirse específicamente a "del Gobierno", ha abierto a su función consultiva todo el espacio de competencias que corresponden al Gobierno "sin ninguna exclusión"<sup>13</sup>. Su papel está definido de forma objetiva por relación con una función constitucional, la del Gobierno.

---

<sup>13</sup> JORDANA DE POZAS, L. "El Consejo de Estado en la Constitución". cit.

Entre las instituciones que deben preocuparse de la seguridad jurídica, para que se cumpla la garantía impuesta por el artículo 9.3 de la Constitución Española, figura el Consejo de Estado, cuya misión primordial es velar por la integridad, la calidad y la armonía del ordenamiento jurídico. Su posición institucional, su intervención preceptiva en el proceso de elaboración de una buena parte de las disposiciones de carácter general y su visión de conjunto del Estado y del Derecho, lo sitúan en condiciones óptimas para procurar ese objetivo, que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en su artículo 2º, califica de "derecho natural e imprescriptible" (así lo interpreta el Consejo de Estado francés, que extiende esa calificación del principio de seguridad al de seguridad jurídica).

Una de las causas que han venido afectando negativamente a la seguridad jurídica es, sin duda, la excesiva proliferación de normas jurídicas (especialmente en el campo administrativo, en el que se ha acuñado la expresión "legislación motorizada"), así como la inestabilidad de las normas y cierta degradación de calidad y claridad. Ante ello, el Consejo de Estado ha realizado lo siguiente:

- Hacer llegar al Gobierno su preocupación sobre el grave problema de proliferación e inestabilidad de las normas jurídicas.
- Ofrecer al Gobierno su colaboración, en el ejercicio de la función consultiva, para procurar la calidad de las disposiciones generales que le sean consultadas.
- Sugerir al Gobierno que encargue a algunas de sus dependencias (como se ha hecho en algún otro país) el estudio riguroso de este fenómeno.

Por no alargar mas esta exposición nos hemos limitado a mencionar los riesgos de la seguridad jurídica y la preocupación del Consejo por superarla.

## **La tarea legislativa del Gobierno y el Consejo de Estado.**

Aunque el marco constitucional es claro en la atribución al Parlamento de la facultad legislativa, la C. E. ha reconocido al Gobierno la iniciativa legislativa (arts. 87.1 y 88 C.E.). No obstante, la interconexión de Gobierno y mayoría parlamentaria ha acentuado el papel fundamental del Gobierno no solo en la iniciativa legislativa, sino incluso en el desarrollo del procedimiento legislativo. También en nuestro sistema parlamentario, la existencia de mayorías relativas estables en las que se apoya el Gobierno supone que en el iter parlamentario los anteproyectos de ley no sean alterados sustancialmente por las propuestas de la minoría, o incluso por la propia mayoría, sin contar con el beneplácito del Gobierno.

Por otro lado, órganos constitucionales o con relevancia constitucional tienen legalmente asignadas funciones en relación con la preparación gubernamental de anteproyectos legislativos. El caso más relevante es el del Consejo General del Poder Judicial. Según el art. 108 de su Ley Orgánica, el citado Consejo deberá informar determinados anteproyectos de leyes y disposiciones, y por su parte, el Consejo Económico y Social, debe emitir dictámenes con carácter preceptivo sobre anteproyectos de leyes del Estado que regulen materias socioeconómicas y laborales.

Sin duda alguna, la intervención de estos órganos aparece como elemento de garantía, de consideración de puntos de vista para el perfeccionamiento técnico y para la mejora funcional de las regulaciones legales.

## **La competencia "legislativa" del Consejo de Estado.**

En España, a diferencia del modelo francés, ni la Constitución ni la ley han previsto, con carácter general, una consulta preceptiva en

materia legislativa del Consejo de Estado. La Ley Orgánica 3/1980 solo ha establecido la consulta preceptiva del Pleno del Consejo de Estado en dos casos de anteproyectos de ley, los que supongan ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales, y los que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado. Lo primero se vincula a la tradición histórica del Consejo en relación con los compromisos internacionales asumidos por España, lo segundo puede ser una búsqueda de garantía de mantenimiento de la autonomía orgánica y funcional del órgano, como el propio Consejo ha entendido. Además, la Comisión Permanente debe ser consultada en los anteproyectos de ley orgánica de transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas, lo que refleja la vocación del órgano consultivo como instrumento de garantía del Estado de las autonomías, tanto del respeto por el Estado de las autonomías territoriales, como por el respeto de éstas a las funciones que constitucionalmente corresponden al Estado.

La consulta preceptiva al Consejo de Estado es importante en otras competencias normativas del Gobierno, en particular y fundamentalmente sobre las disposiciones reglamentarias en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales y los reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes así como su modificación<sup>14</sup>.

De este modo, en el diseño legal de las competencias del Consejo de Estado aparece como una excepción la consulta preceptiva en los anteproyectos legislativos. Ello, sin embargo, no supone una marginación del órgano consultivo en las tareas de preparación por el

---

<sup>14</sup> Vid. REBOLLO PUIG, M. "El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado", DA, 244-245, 1996, pág. 161 y ss.; AROZAMENA SIERRA, J. "La función consultiva del Consejo de Estado", cit. pág. 144 y ss.; ALONSO GARCÍA, R. "Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos", cit. pág. 15 y ss.

Gobierno de los textos legislativos. En primer lugar, el dictamen preceptivo del Consejo de Estado ha adquirido considerable importancia tras la integración de España en la Unión Europea, sobre todo, al haber establecido la Ley 8/1994, de 19 de mayo, que "el Consejo de Estado deberá ser consultado sobre las normas que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho comunitario europeo". Esta intervención preceptiva ya no es ocasional sino bastante frecuente dado el proceso progresivo de comunitarización de nuestra legislación interna.

Por otro lado, la función del Consejo de Estado no se agota en las consultas preceptivas, sino que comprende también las consultas facultativas a conveniencia del Gobierno. El art. 21.9 LOCE prevé la consulta en los asuntos de estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión. Por su parte, el art. 24.1 LOCE permite que el Consejo pueda ser oído en cualquier asunto en que el Presidente del Gobierno o cualquier Ministro lo estime conveniente; ello incluye, desde luego, los anteproyectos de ley.

La consulta en materia de anteproyectos legislativos, sea preceptiva o sea facultativa, cuenta con la experiencia que el Consejo de Estado tiene sobre otros proyectos normativos, de carácter reglamentario o de articulación o refundición de textos legales. Esa tarea, que ocupa buena parte de la labor del Consejo de Estado, le ha permitido desarrollar un método de examen y revisión de los textos reglamentarios proyectados, verificando el respeto a los condicionamientos constitucionales, legales e internacionales, examinando el iter procedimental previo, realizando juicios y emitiendo opiniones sobre el texto consultado, para su mejora de redacción y de contenido<sup>15</sup>. La utilidad que hayan podido tener esos dictámenes en la tarea normativa encomendada al Gobierno ha podido



llevar a éste a utilizar la competencia y experiencia del órgano consultivo llamándolo a auxiliarle en su tarea de preparación legislativa. En suma, el sistema democrático ha acentuado notablemente el papel del Consejo de Estado en la preparación de los textos legislativos.

Las consultas al Consejo de Estado en materia legislativa en el sistema constitucional ha crecido en número, que ha pasado de seis en 1991 a dieciséis en 1995 y diez en 2000, y es mayor la trascendencia de las leyes que se consultan, así como el esfuerzo que el Consejo hace en el análisis y revisión del texto consultado. Frente a la reticencia de 1986, los dictámenes actuales tienen mayor intensidad y mayor detalle, se hace un detenido análisis y revisión del texto consultado, en general y, en su caso, artículo por artículo, siguiendo el modelo diseñado para otros textos articulados.

De esta forma, el Consejo asume con todas sus consecuencias la tarea de mejora y perfeccionamiento técnico del texto gubernativo, incluyendo no solo razones jurídicas y de técnica legislativa, sino también razones de oportunidad o conveniencia, sin entrar, desde luego, en las opciones generales políticas que han llevado a la elaboración del anteproyecto. Se refuerza así el papel del Consejo de Estado como órgano auxiliar del Gobierno al colaborar y cooperar con él en la preparación y redacción de ciertos anteproyectos de ley, aportando para ello su experiencia, su conocimiento y su autoridad moral, derivada también de los razonamientos jurídicos o de oportunidad en que fundamenta sus propias opiniones.

---

<sup>15</sup> Sobre el contenido del Dictamen del Consejo de Estado en los proyectos de reglamento, en sus aspectos de legalidad formal y material y de discrecionalidad, vid. ALONSO GARCIA, R. "Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos", pag. 43 y ss.; REBOLLO PUIG, M. "El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado", cit. pag. 194 y ss., que hace una clarificadora síntesis de los criterios reflejados en los dictámenes sobre reglamentos.

El más reciente dictamen sobre anteproyectos legislativos ha recaído sobre la normativa universitaria.

El examen que el Consejo lleva a cabo respecto de un texto legislativo abarca los siguientes campos:

**El examen de constitucionalidad.** La sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución incluye al Consejo de Estado que "en su orden" también es guardián de la Constitución (art. 2.1 LOCE), tarea que destaca especialmente en los casos de consultas sobre anteproyectos de ley. También cabe afirmar que "el Consejo de Estado ha sido llevado a ejercer sobre los proyectos de ley sobre los que ha sido consultado un control de conformidad con relación a las diferentes normas constitucionales"<sup>16</sup>.

De forma sistemática, los dictámenes sobre anteproyectos de ley contienen referencias constitucionales. Los dictámenes del Consejo de Estado son también en este caso fundados en Derecho, y ese fundamento en Derecho lógicamente comienza con la aceptabilidad explícita o implícita de la coherencia y compatibilidad del texto legislativo con la Constitución. La existencia del Tribunal Constitucional y de su función específica no ha sido un obstáculo, sino, al contrario, un acicate para ese examen de constitucionalidad, al existir ahora el riesgo, del que debe advertirse al Gobierno, de que las leyes que prepara puedan ser censuradas por su inconstitucionalidad.

Como en nuestro sistema de justicia constitucional el Gobierno es el que ha de defender la constitucionalidad de las leyes, en el proceso constitucional el Gobierno es el que resulta vencedor o vencido, no solo procesal sino también "políticamente". De ahí que la posibilidad de inter-

---

<sup>16</sup> BERNARD, M. "Le renouveau de la fonction consultative sous la V République", cit.

vención, hoy sólo "a posteriori", del Tribunal Constitucional no haya sido un límite sino un refuerzo del examen previo de constitucionalidad, hoy exclusivamente a cargo del Consejo de Estado. Para ello ha tenido en cuenta y ha seguido muy directamente la jurisprudencia constitucional de la que ha hecho uso muy frecuente; sólo en los temas en los que el Tribunal Constitucional no se ha pronunciado expresamente, la labor creativa del Consejo de Estado ha podido ser más extensa.

El Consejo de Estado, por consiguiente, verifica cuidadosamente la constitucionalidad del texto proyectado por el Gobierno, examen preliminar que cumple una función preventiva de evitar la aprobación de textos legales contrarios a la Constitución y al orden constitucional de competencias. Incluso, en algunas ocasiones el Consejo ha avanzado opiniones que luego han sido confirmadas por el Tribunal Constitucional. En lo esencial, el Consejo de Estado por su parte aplica la jurisprudencia constitucional de la que extrae las consecuencias precisas sobre el proyecto de ley sometido a consulta.

**El examen de "convencionalidad"**. Al examinar los anteproyectos legislativos, el Consejo de Estado realiza además lo que se ha venido llamando "control de convencionalidad", es decir, que debe sistemáticamente plantearse la cuestión de saber si ese proyecto es compatible con el Derecho Comunitario y el Derecho Internacional<sup>17</sup>.

### **El examen técnico-jurídico.**

**Consideraciones de procedimiento.** En sus dictámenes sobre anteproyectos de ley el Consejo de Estado aplica el mismo método que utiliza para dictaminar los proyectos de reglamentos.

---

<sup>17</sup> BERNARD, M. "Le renouveau de la fonction consultative sous la V République", cit.

Examina, en primer lugar, el contenido del expediente en lo que se refiere al procedimiento de elaboración del anteproyecto, materia regulada hoy por el art. 22 de la Ley 50/1997, hecho lo cual, concluye, en su caso, que "el expediente no suscita reparos esenciales en su tramitación" o que "se han atendido las principales exigencias de índole procedimental que deben seguirse".

Cuando no es así, se formulan reparos que, si no llevan a la devolución del anteproyecto para que sea completado (como en algún caso ha sucedido por estimar preceptivo el informe del Consejo General del Poder Judicial, en relación a algún precepto relacionado con la temática procesal), se critica la insuficiencia del expediente.

Observaciones de sistemática jurídica. Al examinar el contenido de cada anteproyecto, el Consejo analiza la ubicación de la ley proyectada, con el fin de que las nuevas leyes que se proyecten se enmarquen adecuadamente en un sistema jurídico ordenado y sin contradicciones, por lo que se muestra particularmente exigente en las "sedes materiae" de la regulación. Así, la preferencia expresada de no utilización de leyes "autónomas" en la transposición de Directivas comunitarias, así como la crítica que se hace a la fórmula de las leyes "ómnibus" de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado, cuando afirma que "El Consejo considera que no es una solución correcta ni adecuada la de incluir en una misma "sedes materiae" cuestiones tan diferentes y diversas como las que se regulan en el anteproyecto".

Consideraciones de redacción. Otra labor muy característica, en la función de velar por la buena técnica legislativa, es la corrección que el Consejo de Estado hace de la redacción del texto

consultado<sup>18</sup>. Colocándose en el punto de vista del redactor del anteproyecto, el Consejo hace reparos a la redacción propuesta formulando críticas o incluso sugiriendo, en su caso, textos alternativos que se estiman más correctos o adecuados.

En algunos casos se trata de mejorar la corrección gramatical del lenguaje, señalando defectos de concordancia o erratas, incluso a veces llegando a detalles de puntuación. Tales indicaciones se califican por el propio Consejo como meras "observaciones de redacción", generalmente incluidas al final del dictamen y en apartado separado.

Luego tiene lugar el examen del articulado, siguiendo el modelo de su tradición histórica, artículo por artículo, y se formulan las observaciones pertinentes al texto proyectado, en unos casos críticas y en otros casos de apoyo al correcto uso de la terminología jurídica.

En suma, el Consejo de Estado cuida, en lo posible, la corrección del lenguaje, y, en particular, la corrección del lenguaje y de la terminología jurídicos puestos en peligro tanto por el carácter técnico de algunos anteproyectos, en los que participan no juristas en su elaboración, como por los condicionamientos del Derecho internacional y comunitario, que en sus textos no siguen las pautas de nuestro lenguaje y terminología jurídicos. Destaco al efecto que forma parte del Plenario del Consejo el Académico Director de la Real Academia de la Lengua.

---

<sup>18</sup> Cfr. REBOLLO PUIG, M. "El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado", cit. Pág. 195: La perspectiva jurídica no se agota en la comprobación de la legalidad del proyecto. Comprende también de manera fundamental la incorporación de mejoras de técnica jurídica, la detección de defectos o insuficiencias o contradicciones ..... cuyo mantenimiento no afectaría a la legalidad de la norma ni a su validez, pero la harían oscura, dudosa, incongruente o difícil, inidónea para sus objetivos, de compleja aplicación, etc. Ello no sólo es jurídico por los criterios y conocimientos desde los que se hace esta valoración del proyecto, que son los que aporta y sólo puede aportar la Ciencia del Derecho. También lo es por su objetivo, porque valores tan esenciales para el ordenamiento como la certeza del Derecho y la seguridad jurídica, o incluso la eficacia están en juego tras esas cuestiones de técnica normativa. El Consejo de Estado puede y debe contemplar los proyectos de disposiciones que se le someten desde esta perspectiva y realizar así una labor capital de contribución a la calidad de las normas que es, además, insustituible por los Tribunales. Y así lo hace efectivamente prestando a estos aspectos una atención notable.

Consideraciones de fondo. En otros casos, la valoración del texto es más conceptual y de fondo, y se formulan observaciones de dogmática y técnica jurídica, de carácter jurídico, que afectan al contenido de fondo del proyecto y no meramente a su redacción. Las observaciones conceptuales sobre el texto proyectado constituyen cada vez más el núcleo principal de los dictámenes.

En estos casos el Consejo "vela por que el texto que le es sometido exprese bien la voluntad de su autor"<sup>19</sup>, es decir, lo haga de forma correcta, sin lagunas ni ambigüedades, para facilitar la interpretación y aplicación del texto legal. Contribuye así a la certeza del derecho y a la propia seguridad jurídica.

Examen de oportunidad. Un tema controvertido, también en otros ordenamientos, es si la opinión jurídicamente motivada del Consejo de Estado puede incluir en su argumentación razones de oportunidad.

En el juicio de oportunidad ya no se trata de verificar la conformidad del texto a la Constitución y a los Tratados internacionales, ni examinarlo desde la perspectiva del lenguaje, de la utilización de conceptos o del respeto sistemático, sino que se verifica la bondad, la conveniencia de la norma proyectada, en especial a través de su adecuación a los fines previstos por su redactor y de los efectos que la norma puede producir. Sigue siendo una toma de posición jurídica, pero introduciendo un elemento en ese examen jurídico, la apreciación de la oportunidad y conveniencia del texto proyectado. La dificultad que ha de soslayarse es evitar que la toma de posición en materia de oportunidad pueda aparecer como una toma de posición política o una toma "de partido", sobre todo en los temas en los que existe un debate político abierto sobre la cuestión, lo que

---

<sup>19</sup> SALMON, J. "Le Conseil d'État", cit. Pág. 101

implica que el Consejo de Estado vele también en cada consulta por la oportunidad de su examen de oportunidad.

El Consejo de Estado español ha entendido que, de acuerdo con su Ley orgánica, en su tarea de auxilio y colaboración con el Gobierno en el ejercicio por éste de la iniciativa legislativa, le corresponde aconsejarle también sobre la oportunidad y conveniencia del proyecto consultado. Aplica así a la consulta legislativa el art. 2.1 de su Ley Orgánica según el cual "valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exige la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines". Sin embargo, en el caso de los anteproyectos de ley, matiza el carácter facultativo de este examen, precisando que "puede" valorar esos aspectos de oportunidad y conveniencia (dictamen 176/1997). Se acentúa así el aspecto de "oportunidad" del examen, que, cuando no se solicite expresamente por el órgano consultante, queda a la discreción del Consejo de Estado en función de la índole del asunto o de la, a su juicio, contribución a la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines (dictamen 5.356/1997). Ello permite al Consejo en unos casos sostener la necesidad y conveniencia del anteproyecto consultado e incluso alabar la iniciativa, o cuestionar la conveniencia misma del anteproyecto en las líneas en que viene formulada.

En suma, el Consejo de Estado no es un censor, ni tampoco un codecisor; colabora pero no participa en la decisión<sup>20</sup>, por lo que no se altera el carácter jurídico de la consulta, pero el Consejo de Estado trata de aportar su saber, su experiencia y su prudencia asistiendo al Gobierno, de forma objetiva, independiente y externa, en la redacción del texto legislativo que aquél prepara y formula.

---

<sup>20</sup> "Aconsejar es una cosa, decidir otra". (LONG, M. "Le Conseil d'Etat et la fonction consultative: de la consultation à la décision". cit. Pág. 791).

## **CONCLUSIÓN**

Para terminar, y como resumen de todo lo expuesto, puede hacerse la siguiente síntesis:

1. El Consejo de Estado, de larga tradición histórica, es un órgano de relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece.
2. Su función es esencialmente consultiva y no ejerce ningún control sobre otros órganos.
3. Aunque configurado en principio como órgano consultivo del Gobierno de la nación, ello no impide que, en asuntos de su competencia, pueda ser consultado por las Comunidades Autónomas, por conducto de sus Presidentes.
4. La labor prelegislativa del Consejo permite afirmar que auxilia al Gobierno en la tarea legislativa y que se ha incrementado su papel, y especialmente el del Pleno, por el elevado número de consultas en Anteproyectos de Ley.
5. La doctrina jurídica del Consejo de Estado, puesta de manifiesto en sus dictámenes, en sus publicaciones, "Doctrina Legal" y "Memoria" y, actualmente, en Internet, ha conseguido un significativo reconocimiento por la Doctrina Científica y la Jurisprudencia.

En todo ello ha influido, además de la autoritas y antigüedad de la Institución, el prestigio de su reducido Cuerpo de Letrados y la calidad



de sus Consejeros, en sus tres procedencias, entre los que se cuentan un Ex Presidente de las Cortes Generales, dos Ex Presidentes y dos Ex Vicepresidentes del Tribunal Constitucional, tres Presidentes de Reales Academias, el Fiscal General, el Almirante Jefe del Estado Mayor de los tres Ejércitos, el Abogado General del Estado, dos Ex Magistrados del Tribunal Constitucional, cuatro Ex Magistrados del Tribunal Supremo y diez Consejeros que han desempeñado docencia como Catedráticos Universitarios.

En definitiva, de todo lo anterior se deriva la relevante aportación que la labor consultiva del Consejo de Estado hace al ordenamiento jurídico, ya que, como ha señalado el propio Tribunal Constitucional, "la función actual más cualificada del supremo órgano consultivo, por importante que sea, no es la de ser un instrumento adicional de garantía del derecho de los administrados en el procedimiento administrativo, sino que es, sobre todo, una forma de garantía objetiva del orden jurídico".

El Consejo de Estado pretende, a través de su actividad consultiva, servir a los altos intereses de España con el máximo respeto a las previsiones de su ordenamiento constitucional, superando posiciones partidistas, legítimas, pero que no deben incidir en su función.

## **ESQUEMA**

### — PRESENTACIÓN

### — EL CONSEJO DE ESTADO: SU ORIGEN Y CARACTERÍSTICAS ACTUALES:

- Institución histórica
- Independencia e imparcialidad
- Actuación discreta
- Actividad de asesoramiento
- Órgano singular

### — EL CONSEJO DE ESTADO EN LA CONSTITUCIÓN:

- Órgano de relevancia constitucional
- Órgano consultivo
- Órgano consultivo del Gobierno
- Supremo órgano consultivo

### — SU APORTACIÓN AL ORDENAMIENTO JURÍDICO:

- La tarea legislativa del Gobierno y el Consejo de Estado
- La competencia legislativa del Consejo de Estado
- El examen de un texto legislativo:
  - El examen de constitucionalidad
  - El examen de convencionalidad
  - El examen técnico-jurídico:
    - procedimiento
    - sistemática jurídica
    - redacción

- consideraciones de fondo
- examen de oportunidad

- CONCLUSIÓN

- ANEXO I:

- Relación de asuntos tratados por el Consejo de Estado en su contestación a las consultas planteadas.

- ANEXO II:

- Listado de normas que preceptúan la audiencia al Consejo de Estado.
- Cuadros: distribución de asuntos por Secciones; Presupuestos del Consejo de Estado años 1996-1999; Personal del Consejo de Estado.
- Estadísticas de despacho de expedientes 1996-2000.
- Exposición simplificada de la actuación del Consejo de Estado.
- Organigrama del Consejo de Estado.

## **ANEXO I**

### **RELACIÓN DE ASUNTOS TRATADOS POR EL CONSEJO.**

(MEMORIAS DEL CONSEJO DE ESTADO)

Las memorias que, año a año, elabora el Consejo de Estado para elevar al Gobierno, desde la posición institucional en que lo coloca el artículo 107 de la Constitución española, son fruto de su función como "supremo órgano consultivo del Gobierno". La Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, introdujo en su artículo 20.3 la prescripción de que la memoria anual recogiera las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resultan de los asuntos consultados y sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración.

Esta posición institucional, conforme ha interpretado el T.C. en el F.J. 37 de su STC 56/1990, de 29 de marzo, supone que "el Consejo de Estado no forma parte de la Administración activa, siendo, por el contrario, un órgano consultivo que actúa en todo caso con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia".

Los asuntos que recogen las sucesivas memorias del Consejo, más significativos, o bien por el elevado número de consultas o bien por su importancia intrínseca, son los siguientes:

## **LA POTESTAD REGLAMENTARIA:**

Delimitación.

Titularidad y plazos para su ejercicio.

Deslegalización y potestad reglamentaria.

Delegación legislativa y deslegalización.

Límites materiales a la deslegalización.

Potestad reglamentaria en la definición y regulación de "lo básico".

Retroactividad y *vacatio legis* de los Reglamentos.

Acuerdos normativos del Consejo de Ministros.

## **SOBRE LA ELABORACIÓN DE LAS DISPOSICIONES GENERALES:**

Prescripciones de la Ley.

Técnica normativa.

Facultad de propuesta al Gobierno atribuida a determinados órganos.

Atribuciones de un miembro del Gobierno en procedimientos que deban concluir con la decisión final de éste.

Disposiciones derogatorias y tablas de vigencias.

Reglamentos parciales.

Alcance de los dictámenes del Consejo de Estado.

Modificaciones en una disposición respecto del texto consultado al Consejo de Estado.

## **SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO:**

Consideraciones iniciales. Eficacia y legalidad.

Expedientes en serie y expediente único.

Cómputo de plazos fijados en meses o en años.

Escritos de los administrados.

Trámite de prueba.

Audiencia de los interesados.

Obligación de resolver expresamente.

Demora injustificada de la Administración.

Pasividad del interesado.

Motivación de las resoluciones.

Motivación de los actos discrecionales, en particular.

Notificaciones.

Multas coercitivas.

## **EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRAS LA LEY 4/1999:**

La nueva Ley.

Sobre la entrada en vigor.

Sobre el régimen transitorio.

Sobre los procedimientos especiales.

Sobre los plazos.

Sobre el silencio administrativo.

Límites a la "recalificación" de los escritos de los interesados.

Obligación de resolver y silencio administrativo.

Resoluciones de inadmisión a trámite.

Motivación de las resoluciones administrativas.

Notificaciones.

Obligación de comunicar a las Comunidades Europeas.

Invalidez de actos.

Revisión de oficio.

Recurso extraordinario de revisión (la circunstancia segunda del artículo 118.1 de la Ley 30/1992).

## **EL SILENCIO ADMINISTRATIVO:**

Planteamiento de la cuestión.

La obligación de resolver.

El acto presunto.

La certificación.

La resolución tardía.

## **LA AUDIENCIA DE LOS CIUDADANOS:**

Punto de partida.

Su regulación.

Carácter de la audiencia.

El objeto de la audiencia.

A quién hay que oír.

Cómo se ha de oír.

Las excepciones.

Efectos de la audiencia.

## **SOBRE LA REVISIÓN DE OFICIO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS:**

Recta utilización de la potestad revisora.

Ponderación del artículo 112 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Algunas reflexiones sobre los supuestos legales que legitiman la revisión de oficio.

Revisión de oficio por infracción manifiesta de Ley.

Revisión de oficio y recurso extraordinario de revisión.

Revisión de oficio y otros cauces para el cumplimiento en España de Decisiones comunitarias sobre ayudas de Estado incompatibles con el mercado común.

Revisión de oficio de actos presuntos.

Revisión de oficio de actos en materia tributaria.

## **REVISIÓN DE OFICIO DE DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS:**

Planteamiento de la cuestión.

La tesis de la inadmisibilidad.

La tesis contraria.

La posición del Consejo de Estado.



## **SOBRE LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA:**

Replanteo de las obras.

Proyectos reformados.

Modificación de contratos.

Vigilancia de las obras.

Prórrogas tácitas.

Suspensión de obras.

Principio de riesgo y ventura y casos de fuerza mayor.

Riesgos imprevisibles.

Recepción provisional de las obras.

Resolución de los contratos.

Resolución por mutuo acuerdo, en particular.

Pérdida de fianza.

Dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

Desistimiento en el ámbito de la contratación administrativa.

Especial referencia al «desistimiento precontractual».

Incautación de la garantía definitiva en caso de incumplimiento culpable del contratista.

## **SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN:**

Presentación de reclamaciones y competencia para resolver.

Reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles.

Lesión indemnizable y su imputación a la Administración.

Principio de indemnidad.

Valoración de daños y perjuicios.

Anulación de resoluciones administrativas y derecho a indemnización.

Daños sufridos por los alumnos.

Indemnización por avales.

Daños derivados de la pertenencia a la Unión Europea.

Reclamación de daños y perjuicios fundada en el incumplimiento del Derecho comunitario.

Consideración de una Administración Pública como "particular" en el supuesto de responsabilidad de otra Administración Pública.

Reclamaciones de daños y perjuicios formuladas por funcionarios públicos.

Responsabilidad administrativa consecuente al ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito de la Guardia Civil.

Resarcimiento de los gastos generados por los avales prestados para obtener la suspensión de actos administrativos ulteriormente anulados.

Actualización de valores en las indemnizaciones de daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual de la Administración.

## **LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y SU ACTUAL PROBLEMÁTICA:**

El reconocimiento legal de la responsabilidad directa de la Administración.

La doctrina del Consejo de Estado sobre la responsabilidad administrativa hasta 1978.

La Constitución y la responsabilidad administrativa.

Los condicionamientos constitucionales del sistema legal de responsabilidad de las Administraciones Públicas.

Las insuficiencias y deficiencias del marco legal.

El "particular" como sujeto activo de la responsabilidad administrativa.

Anormalidad del daño y anomalía de la actuación administrativa.

Ilicitud del daño, relación de causalidad y regularidad de la conducta administrativa.

La Ley 4/1999, un paso importante pero insuficiente.

## **RESPONSABILIDAD CIVIL SUBSIDIARIA DERIVADA DE DELITO:**

El sistema de responsabilidad de la Administración.

Los distintos planos normativos.

La acción de responsabilidad.

A modo de conclusión.

## **SOBRE LAS CONSULTAS AL CONSEJO DE ESTADO:**

Competencia para requerir la consulta.

Documentación a remitir al Consejo de Estado.

Consultas potestativas.

Consultas en materia de impugnaciones por inconstitucionalidad.

Declaración de urgencia.

Reclamaciones previas al ejercicio de acciones civiles.

El carácter individualizado del dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

La omisión del dictamen preceptivo

## **POSICIÓN INSTITUCIONAL DEL CONSEJO DE ESTADO:**

Qué es el Consejo de Estado.

La función del Consejo de Estado.

Consejo de Estado y Comunidades Autónomas.

## **LOS ÓRGANOS CONSULTIVOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS:**

Introducción.

La razón de ser del dictamen preceptivo.

La equivalencia del órgano consultivo.

## **LA COMPETENCIA "PARALEGISLATIVA" EN EL MODELO FRANCÉS DE CONSEJO DE ESTADO:**

El Conseil d'État napoleónico.

El Conseil d'État en la segunda mitad del siglo XIX.

El Conseil d'État hasta 1945.

El Conseil d'État actual.

La consulta legislativa en el Conseil d'État.

## **LA CONSULTA LEGISLATIVA EN OTROS CONSEJOS DE ESTADO:**

Italia.

Bélgica.

Holanda, Luxemburgo y Grecia.

La renovación de la función consultiva.

## **LA FUNCIÓN LEGISLATIVA EN NUESTRO DERECHO HISTÓRICO:**

El Consejo de Estado doceañista.

El Consejo Real.

El Consejo de Estado en la segunda mitad del siglo XIX.

La Ley de 1904.

La II República.

El régimen de Franco.

El Consejo de Estado en la Ley Orgánica 2/1944.

## **EL CONSEJO DE ESTADO DE LA DEMOCRACIA:**

El art. 107 de la Constitución Española.

Consejo de Estado, Gobierno y Administración.

La tarea legislativa del Gobierno y el Consejo de Estado.

La competencia "legislativa" del Consejo de Estado.

## **LAS CONSULTAS AL CONSEJO DE ESTADO EN MATERIA LEGISLATIVA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL:**

La consulta legislativa en los años ochenta.

El nuevo contenido de la consulta legislativa.

Situación actual.

## **EL CONTENIDO DE LA CONSULTA EN MATERIA LEGISLATIVA:**

El examen de oportunidad.

El examen de constitucionalidad.

El examen de convencionalidad.

Examen técnico-jurídico.

Consideraciones de procedimiento.

Observaciones de sistemática jurídica.

Consideraciones de redacción.

Consideraciones de fondo.

## **REFLEXIONES SOBRE LAS CONSULTAS:**

El auxilio al Gobierno en la tarea legislativa.

Consejo de Estado y procedimiento legislativo.

La revalorización del Pleno.

Gobierno y Administración en la iniciativa legislativa.

La nueva dimensión de la función consultiva en materia legislativa.

## **LA CORONA Y EL CONSEJO DE ESTADO:**

Una larga historia.

El derecho de gracia.

El Real patronazgo.

Punto de encuentro.

## **LA SEGURIDAD JURÍDICA:**

Introducción.

La proliferación de normas jurídicas.

La inestabilidad de las normas.

La degradación de las normas.

Conclusión.

## **LA RECEPCIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO:**

La labor del Consejo de Estado.

La autonomía del ordenamiento comunitario.

Integración del Derecho Comunitario en el ordenamiento interno.

La primacía del Derecho Comunitario.

Cuestiones de técnica normativa.

## **DE CARA A LA UNIÓN EUROPEA:**

La expansión del Derecho comunitario.

Su complejidad.

Sugerencias.

## **OPERACIONES COMERCIALES INTRACOMUNITARIAS:**

Introducción.

El mercado interior europeo.

Intercambios intracomunitarios y comercio exterior.

Régimen jurídico de los intercambios intracomunitarios.

Régimen fiscal de los intercambios intracomunitarios.

Recapitulación.

La cuestión del título competencial.

## **LIBERTAD DE CIRCULACIÓN Y DERECHO DE ASILO EN LA UNIÓN EUROPEA:**

Las libertades de circulación comunitaria como eje de la construcción del mercado común.

El asilo en el ordenamiento jurídico español.

Doctrina del Consejo de Estado en materia de asilo.

Naturaleza del derecho de asilo.

Causas que justifican la solicitud y denegación de asilo.



Prueba necesaria para la concesión del asilo.

La solicitud del asilo y en particular sobre el plazo de su presentación.

Sobre la inadmisión a trámite de las solicitudes de concesión de asilo.

Contenido de las resoluciones finales de los expedientes de asilo y refugio.

Sobre la necesidad del efecto negativo del silencio.

La revocación del asilo.

Sobre los recursos.

Situación actual: Retos y vías de actuación.

## **TRATADOS INTERNACIONALES:**

Función y percepciones del Consejo de Estado.

Tratados de extradición.

Técnica normativa en las disposiciones internas de ejecución y desarrollo de los tratados internacionales.

## **COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL PENAL:**

Cooperación reforzada en el ámbito del Tercer Pilar del Tratado de la Unión Europea, con especial atención a los Convenios en materia de extradición.

Extradición y entrega.

## **CUESTIONES DE TÉCNICA NORMATIVA:**

La dispersión normativa y la aprobación de textos consolidados y actualizados.

El procedimiento de elaboración de las normas como garantía de su acierto y estabilidad.

La tabla de vigencias.

Delimitación.

La denominación.

La fórmula promulgatoria.

La estructura.

El lenguaje.

Definición de lo básico.

## **EL DERECHO FORAL:**

Enfoque del tema.

Las diferentes etapas.

Ámbito de aplicación.

El tema de las fuentes.

La vecindad civil.

El desarrollo del Derecho foral.

## **LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO:**

La jurisdicción retenida.

La jurisdicción delegada.

Vicisitudes ulteriores.

La nueva regulación de lo contencioso-administrativo.

El dictamen del Consejo de Estado.

## **ADMINISTRACIÓN INSTITUCIONAL:**

La adaptación de los Organismos públicos a la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE).

Criterios para la adecuación de los estatutos de los Organismos públicos a la LOFAGE.

La competencia administrativa para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por la actuación de los Organismos públicos.

## **RÉGIMEN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO Y CAMBIOS DE ADSCRIPCIÓN Y DE COMPETENCIAS SOBRE ELLOS:**

Organismos autónomos y dominio público.

El principio presupuestario de "no afectación".

Interpretación estricta del régimen excepcional.

## **EXPROPIACIÓN:**

Términos en los que se ha planteado en expedientes sometidos a dictamen del Consejo de Estado.

Digresión necesaria sobre el procedimiento de urgente ocupación.  
Perfección y consumación de la relación expropiatoria.  
Desistimiento de la expropiación y efectos indemnizatorios.

## **JURADOS PROVINCIALES DE EXPROPIACIÓN:**

Consideración inicial.

La posición institucional de los Jurados Provinciales de Expropiación.

La demora en la fijación del justiprecio como título de imputación de responsabilidad.

La demora del Jurado en la expropiación realizada por el procedimiento ordinario.

La especificidad del devengo de intereses por demora del Jurado en las expropiaciones de carácter urgente.

Sobre el recurso extraordinario de revisión contra acuerdos del Jurado.

## **USUCAPIÓN DE TÍTULOS NOBILIARIOS.**

### **AUTONOMÍA LOCAL:**

Planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local.

Cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 75 bis y 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Dictamen del Consejo de Estado o del Organismo consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma.

## **SOBRE EL DEPORTE:**

El marco constitucional.  
Distribución de competencias.  
Estructura jurídica del deporte.  
  
El deporte profesional.  
El deporte de alto nivel.  
La disciplina deportiva.  
Los Juegos Olímpicos.

## **SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO DEL VINO:**

Antecedentes.  
Punto de partida.  
Reseña histórica.  
Terminología.  
La política agrícola.  
Normativa Jurídica.  
Distribución de competencias.  
El ordenamiento interno.  
La normativa comunitaria.  
La viña.  
La vid.  
El viñedo.

Cultivo de la vid.

El vino.

Primer problema.

Elaboración.

Comercialización.

Presentación de los vinos.

Los vinos de calidad.

Cuestiones previas.

Adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

Adaptación a la normativa comunitaria.

Las exigencias del mercado.

## **LISTADO DE NORMAS QUE PERCEPTÚAN LA AUDIENCIA AL CONSEJO DE ESTADO**

(Por orden cronológico)

### **1862**

28 de mayo. Ley Orgánica del Notariado. (V. Notariado).

### **1877**

13 de abril. Ley General de Obras Públicas. (V. Obras públicas).

6 de julio. Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Obras Públicas. (V. Obras públicas).

### **1878**

8 de septiembre. Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución de la Ley de Policía de Ferrocarriles. (V. Ferrocarriles).

### **1880**

21 de julio. Ley reguladora de la autorización para la venta de bienes para objetos benéficos. (V. Beneficencia).

### **1899**

14 de marzo. Real Decreto por el que se aprueba la Instrucción para el ejercicio del Protectorado del Gobierno en la Beneficencia particular.

## **1911**

22 de diciembre. Decreto por el que se aprueba el pliego de condiciones generales para obras de caminos vecinales. (V. Carreteras. En general).

## **1912**

27 de mayo. Real Decreto sobre concesión y rehabilitación de Títulos nobiliarios. (V. Títulos nobiliarios).

## **1922**

21 de octubre. Real Orden sobre rehabilitación de Grandezas y Títulos nobiliarios. (V. Títulos nobiliarios).

## **1934**

17 de febrero. Decreto por el que se aprueba el Reglamento sobre Fundaciones benéficas y benéfico-docentes dependientes del Patronato de la Casa Real. (V. Beneficencia).

## **1944**

2 de junio. Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y régimen del Notariado. (V. Notariado).

4 de diciembre. Orden del Ministerio de Obras Públicas por la que se aprueba el Reglamento para la concesión de trolebuses. (V. Trolebuses).

## **1946**

8 de febrero. Decreto por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria. (V. Registro de la Propiedad).

## **1947**

14 de febrero. Decreto por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario. (V. Registro de la Propiedad).



## **1948**

4 de junio. Decreto que desarrolla la Ley de 4 de mayo de 1948, que restableció la legislación sobre esta materia. (V. Títulos nobiliarios).

## **1954**

16 de diciembre. Ley sobre Expropiación forzosa. (V. Expropiación forzosa).

## **1955**

17 de junio. Decreto. Reglamento de Servicios de las Entidades Locales. (V. Administración Local. En general).

## **1957**

26 de abril. Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa. (V. Expropiación forzosa).

8 de junio. Ley Reguladora del Registro Civil. (V. Registro Civil).

## **1958**

14 de noviembre. Decreto por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la ley del Registro Civil. (V. Registro Civil).

## **1963**

2 de diciembre. Ley 121/1963. Área Metropolitana de Madrid. (V. Administración Local. Disposiciones sobre entidades locales. Madrid).

28 de diciembre. Ley 230/1963, General Tributaria. (V. Administración financiera).

## **1964**

15 de abril. Ley de Patrimonio del Estado, texto articulado aprobado por Decreto 1022/1964. (V. Patrimonio del Estado).

29 de abril. Ley 4/1964, sobre teleféricos. (V. Teleféricos).

21 de mayo. Decreto por el que se aprueba el Reglamento para la construcción, conservación y explotación de la variante de la carretera N-IV (Cádiz). (V. Carreteras. En general).

28 de septiembre. Decreto 3088/1964. Reglamento de la Ley del Área Metropolitana de Madrid. (V. Administración Local. Disposiciones sobre entidades locales. Madrid).

5 de noviembre. Decreto 3588/1964, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio del Estado. (V. Patrimonio del Estado).

## **1966**

27 de julio. Orden del Ministerio de Obras Públicas. Pliego de cláusulas de explotación de las autopistas de Barcelona-La Junquera y Mongat Mataró. (V. Carreteras. Autopistas).

## **1967**

10 de junio. Orden del Ministerio de Obras Públicas. Pliego de cláusulas de explotación de la autopista Bilbao-Behovia. (V. Carreteras. Autopistas).

30 de junio. Decreto 1056/1967. Reglamento de las Bolsas de Comercio. (V. Bolsas de Comercio).

28 de septiembre. Orden del Ministerio de Obras Públicas. Pliego de cláusulas de explotación de la autopista de Villalba-Villacastín. (V. Carreteras. Autopistas).

## **1969**

14 de febrero. Orden del Ministerio de Obras Públicas. Pliego de cláusulas de explotación de la autopista Sevilla-Cádiz. (V. Carreteras. Autopistas).

20 de octubre. Orden del Ministerio de Obras Públicas. Reglamento provisional de explotación de la variante de la carretera N-IV (Cádiz). (V. Carreteras. En general).

## **1971**

5 de marzo. Orden del Ministerio de Obras Públicas. Pliego de cláusulas de explotación de la autopista de Tarragona-Valencia. (V. Carreteras. Autopistas).

## **1972**

10 de mayo. Ley número 8/1972. Construcción, conservación y explotación de autopistas de peaje en régimen de concesión. (V. Carreteras. Autopistas).

21 de julio. Decreto 2930/1972. Reglamento de las Fundaciones Culturales privadas y Entidades análogas. (V. Beneficencia).

## **1973**

25 de enero. Decreto 215/1973. Pliego de cláusulas generales para la construcción conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión. (V. Carreteras. Autopistas).

## **1976**

9 de abril. Decreto 1343/1976, texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. (V. Urbanismo).

16 de noviembre. Decreto 1948/1976, por el que se aprueba el Concierto económico con Álava. (V. Disposiciones sobre entidades locales. Álava).

## **1978**

23 de junio. Real Decreto 1722/1978, por el que se modifica el sistema de financiación de entidades concesionarias de autopistas de peaje. (V. Carreteras. Autopistas).

25 de agosto. Real Decreto 3288/1978. Reglamento de gestión urbanística. (V. Urbanismo).

27 de diciembre. Constitución Española. (V. Comunidades Autónomas. En general).

## **1980**

22 de abril. Ley 3/1980, Orgánica del Consejo de Estado (V. Consejo de Estado).

## **1981**

30 de diciembre. Ley Orgánica 6/1981, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía. (V. Comunidades Autónomas. Andalucía).

## **1983**

14 de octubre. Ley 12/1983, del Proceso Autonómico. (V. Funcionarios públicos).

13 de diciembre. Ley del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid. (V. Comunidades Autónomas. Madrid).

## **1984**

19 de enero. Ley 1/1984, reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad de Madrid. (V. Comundiades Autónomas. Madrid).

## **1985**

2 de abril. Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local. (V. Administración Local. En general).

2 de agosto. Ley 29/1985, de Aguas, (V. Aguas).

## **1986**

11 de abril. Real Decreto 849/1986. Reglamento del dominio público hidráulico. (V. Aguas).

18 de abril. Real Decreto Legislativo 781/1986. Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de régimen local. V. Administración Local. En general).

11 de julio. Real Decreto 1690/1986. Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales. (V. Administración Local. En general).

23 de diciembre. Ley 7/1986. Hacienda de la Comunidad de Castilla y León. (V. Comundidades Autónomas. Castilla y León).

## **1987**

18 de marzo. Real Decreto 496/1987. Reglamento del Patrimonio Nacional. (V. Patrimonio Nacional).

30 de julio. Ley Orgánica 5/1987, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. (V. Transportes).

## **1988**

23 de septiembre. Real Decreto Legislativo 1091/1988. Texto refundido de la Ley General Presupuestaria. (V. Administración financiera).

## **1989**

22 de febrero. Ley 2/1989. Función pública de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. (V. Comunidades Autónomas. Islas Baleares).

---

## **1991**

14 de marzo. Ley 3/1991. Entidades Locales de Castilla-La Mancha. (V. Comunidades Autónomas. Castilla-La Mancha).

## **1992**

26 de noviembre. Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (V. Procedimiento administrativo).

## **1993**

26 de marzo. Real Decreto 429/1993, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. (V. Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas).

22 de septiembre. Ley 3/1993, de régimen local de la Rioja. (V. Comunidades Autónomas. La Rioja).

## **1994**

19 de mayo. Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. (V. Derecho comunitario europeo).

20 de junio. Real Decreto Legislativo 1/1994, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social. (V. Seguridad Social).

## **1995**

10 de marzo. Real Decreto 365/1995. Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado. (V. Funcionarios públicos).

23 de marzo. Ley 5/1995, de régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas. (V. Patrimonio del Estado).

28 de marzo. Ley 9/1995, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo e la Comunidad de Madrid. (V. Comunidades Autónomas. Madrid).

7 de abril. Real Decreto Legislativo 2/1995, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral. (V. Procedimiento laboral).

18 de mayo. Ley 13/1995. Contratos de las Administraciones públicas. (V. Contratos de las Administraciones públicas).

2 de julio. Ley foral 6/1995, de la Administración Local de Navarra. (V. Comunidades Autónomas. Navarra).

15 de septiembre. Real Decreto 1525/1995, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley 5/1995. (V. Patrimonio del Estado).

## **1996**

20 de septiembre. Real Decreto 2103/1996. Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita. (V. Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas).

14 de noviembre. Resolución del Consejo de Gobierno del Banco de España por la que se aprueba el reglamento interno de la Institución. (V. Banco de España).

30 de diciembre. Ley 13/1996, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. Nueva redacción del artículo 24 de la Ley 8/1972. (V. Carreteras. Autopistas).

30 de diciembre. Ley 14/1996, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias. (V. Administración financiera).

## **1997**

28 de abril. Ley 2/1997. Régimen jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comundiad Autónoma de Cantabria. (V. Comunidades Autónomas. Cantabria).

27 de noviembre. Ley 59/1997, del Gobierno. (V. Disposiciones administrativas de carácter general).

## **1998**

24 de abril. Ley 11/1998, General de Telecomunicaciones. (V. Telecomunicaciones).

16 de junio. Ley foral 10/1998. Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra (V. Comunidades Autónomas. Navarra).

13 de julio. Ley 29/1998, reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa. (V. Jurisdicción contencioso-administrativa).

## **1999**

13 de enero. Ley 4/1999, de modificación de la Ley 30/1992. (V. Procedimiento administrativo).

21 de abril. Ley Orgánica 7/1999, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. (V. Administración Local. En general).

21 de abril. Ley 11/1999, de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y otras medidas para el desarrollo del Gobierno Local, en la materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas. (V. Administración Local. En general).

28 de diciembre. Ley 53/1999, por la que se modifica la Ley 13/1995. (V. Contratos de las Administraciones públicas).



## **DISTRIBUCIÓN DE ASUNTOS POR SECCIONES**

<b>SECCIÓN</b>	<b>COMPETENCIAS</b>
<b>PRIMERA</b>	Presidencia Asuntos Exteriores Administraciones Públicas
<b>SEGUNDA</b>	Justicia Trabajo y Asuntos Sociales
<b>TERCERA</b>	Interior
<b>CUARTA</b>	Defensa Fomento (Transportes y Comunicaciones)
<b>QUINTA</b>	Economía y Hacienda
<b>SEXTA</b>	Fomento (excepto Transportes y Comunicaciones)
<b>SEPTIMA</b>	Educación y Cultura Sanidad y Consumo
<b>OCTAVA</b>	Industria y Energía Agricultura, Pesca y Alimentación Medio Ambiente

**PRESUPUESTOS DEL CONSEJO DE ESTADO  
AÑOS 1996, 1997, 1998 Y 1999**

PRESUPUESTO DE 1996	1.129.346.000 ptas.
PRESUPUESTO DE 1997	1.138.944.000 ptas.
PRESUPUESTO DE 1998	1.158.834.000 ptas.
PRESUPUESTO DE 1999	1.203.973.000 ptas.

**PERSONAL FUNCIONARIO, EVENTUAL Y LABORAL  
DEL CONSEJO DE ESTADO**

	1996	1997	1998	1999
<b>Funcionarios</b>	88	90	92	94
<b>Eventuales</b>	5	6	6	6
<b>Laborales</b>	45	44	43	43

**ESTADÍSTICAS DE DESPACHO DE EXPEDIENTES  
DEL CONSEJO DE ESTADO  
1996-2000**

**1996**

Entrada de Expedientes	4.595	4.595
Administración General del Estado	3.965	
Comunidades Autónomas	626	
Otros	4	
Expedientes Despachados	4.523	4.523
Dictámenes	4.070	
Antecedentes	412	
Devueltos	41	

**1997**

Entrada de Expedientes	6.498	6.498
Administración General del Estado	5.438	
Comunidades Autónomas	1.057	
Otros	3	
Expedientes Despachados	6.252	6.252
Dictámenes	5.680	
Antecedentes	537	
Devueltos	24	
Anulados	6	
Desglosados	5	

## **1998**

Entrada de Expedientes	5.053	5.053
Administración General del Estado	4.259	
Comunidades Autónomas	790	
Otros	4	
Expedientes Despachados	5.453	5.453
Dictámenes	5.013	
Antecedentes	421	
Devueltos	15	
Anulados	4	

## **1999**

Entrada de Expedientes	3.951	3.951
Administración General del Estado	3.201	
Comunidades Autónomas	746	
Otros	4	
Expedientes Despachados	4.077	4.077
Dictámenes	3.808	
Antecedentes	250	
Devueltos	17	
Anulados	2	
<b>TOTALES</b>	<b>20.097</b>	<b>20.305</b>

**2000** (29-II-2000)

Entrada de Expedientes	887	887
Administración General del Estado	780	
Comunidades Autónomas	106	
Otros	1	
Expedientes Despachados	589	589
Dictámenes	534	
Antecedentes	54	
Devueltos	1	
Anulados	0	

## **EXPOSICIÓN SIMPLIFICADA DE LA ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO**

En estas páginas se trata de reflexionar, brevemente, con la perspectiva que permite el transcurso de un periodo de tiempo suficiente como son cuatro años, acerca de la evolución del trabajo del Consejo de Estado.

- I- En primer lugar es preciso recordar que el trabajo específico del Consejo de Estado, como supremo órgano consultivo del gobierno (Artículo 107 C.E.<sup>1</sup>), consiste en la elaboración de dictámenes con los que dar respuesta a la consulta que, bien con carácter preceptivo, bien potestativo, le dirigen quienes están habilitados para ello.

El contenido de estos dictámenes, con independencia de que se ajusten al contenido del expediente de que se trate, presenta unas características propias y comunes, manifestación de una manera de trabajar propia del Consejo de Estado, y en general, de los órganos consultivos estructurados según el sistema de origen napoleónico.

---

<sup>1</sup> "Votos particulares.- Cualquier Consejero podrá presentar voto particular contra el acuerdo de la mayoría o anunciarlo, siempre que sea antes de levantarse la sesión, remitiéndolo por escrito, dentro de un plazo no superior a diez días, a la Presidencia del Consejo. Los Consejeros que hubiesen votado en contra, podrán adherirse al voto particular o redactar el suyo propio, siempre que se hubieran reservado este derecho antes de concluir la sesión. Excepcionalmente, el Presidente podrá conceder una prórroga de tiempo en los asuntos muy prolijos, o fijar otro plazo menor en los urgentes."

Estas características son:

- 1) El empleo de una sistemática en la exposición de los hechos y de las cuestiones que se le plantean, que permita el conocimiento y comprensión con claridad de los antecedentes.
- 2) La exigencia, siempre que se considere necesario, de que se complemente la documentación remitida o se lleven a cabo determinadas actuaciones que el Consejo considere necesarias antes de emitir dictamen. Es decir, se exige por parte del Consejo que el expediente remitido presente un contenido suficiente a fin de poder dar respuesta congruente a las cuestiones que en el se le plantea.

Lo contrario mermaría el rigor necesario. Al mismo tiempo se evita que el paso por el Consejo de Estado se entienda como cumplimiento de un mero trámite administrativo, pretendiendo que el dictamen resulte de singular valor a la autoridad consultante.

- 3) La elaboración de unas consideraciones de fondo caracterizadas por el rigor jurídico de su planteamiento y desarrollo.

A esas consideraciones jurídicas se añaden, en ocasiones, la expresión de criterios de oportunidad (Artículo 2.1. de la L.O. del Consejo de Estado)<sup>2</sup> que enriquecen la conclusión final y cuyo objetivo no es otro que ser útil para la función que tiene constitucionalmente encomendada, es decir servir como

---

<sup>2</sup> "En el ejercicio de la función consultiva el Consejo de Estado velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines".

supremo órgano consultivo. Se trata, en suma, de que su respuesta a la consulta que se le plantea sea eficaz para quien ha de actuar tras conocer el criterio del dictamen.

- II- El volumen de trabajo del Consejo de Estado lo marca el número de consultas solicitadas, sin perjuicio de su actividad anual de reflexión que se plasma en Memorias, Doctrina Legal y estudios generales.

Este número experimentó un considerable incremento durante los años 1996 y 1997 respecto 1995, año en el que el número de consultas ya resultaba elevado (expedientes 3.233, dictámenes 2.848).

Durante 1998 desciende el número de consultas respecto el año inmediatamente anterior, pero es significativamente superior a las de los años precedentes.

En 1999 se mantiene esa tendencia a disminuir respecto al año inmediatamente anterior, pero sigue siendo sustancialmente superior al número del primer año tomado como referencia de este periodo de análisis, es decir 1995.



## EXPEDIENTES Y DICTÁMENES

	1996	1997	1998	1999	Total
<b>Expedientes</b>	4.595	6.498	5.051	3.951	<b>20.098</b>
<b>Dictámenes</b>	4.070	5.680	5.013	3.808	<b>18.571</b>

Las razones que explican esta tendencia son esencialmente las siguientes:

- 1) 1996 y 1997 son los primeros años de un nuevo gobierno tras la celebración de las elecciones, y por tanto se trata de un periodo de tiempo donde lógicamente se acometen un mayor volumen de medidas normativas y de actuación en consonancia con los planes que el Gobierno pretende llevar a cabo.

El elevado número de consultas se mantiene en los dos años siguientes (1998 : 5.051 consultas y 1999: 3.951 consultas).

- 2) La disminución en 1998 y 1999 respecto de 1996 y 1997 obedece, entre otras razones, al hecho de que la creación de órganos consultivos en las Comunidades Autónomas hace que sea a estos a los que los Gobiernos autonómicos soliciten la consulta preceptiva.

No obstante conviene recordar que sigue manteniéndose de forma significativa el número de las consultas potestativas al Consejo de Estado por parte de los Gobiernos autonómicos, incluso en ocasiones por parte de aquellos que cuentan con órgano consultivo propio.

- 3) Determinado tipo de asuntos sustancialmente iguales entre si, a los que la Administración consultante daba un trato cuyo resultado era objeto de impugnación y reclamación de los particulares y sobre los que el Consejo de Estado emitía reiteradamente su dictamen manteniendo una postura contraria a la de la Administración y favorable a los particulares, ha dado lugar a un cambio en la actuación de la Administración, adecuándose esta al criterio jurídico del Consejo. Con esto se evita el planteamiento de numerosos expedientes de reclamación y por tanto su remisión al Consejo de Estado. Un ejemplo de ello lo constituye el R.D 136/2000, de 4 de febrero por el que se desarrolla parcialmente la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de Derechos y Garantías de los Contribuyentes, en lo relativo al reembolso del coste de garantías prestadas para suspender la ejecución de las deudas tributarias y al régimen de actuaciones de la inspección de los tributos y se adapta a las previsiones de dicha Ley el procedimiento para la realización de devoluciones de ingresos indebidos de naturaleza urbana.

En esta cuestión ha sido determinante el criterio reiteradamente expresado por el Consejo de Estado, en contra del mantenido por la Administración consultante, en numerosos dictámenes en los que se reclamaba indemnización por la constitución de avales para hacer frente al pago de deudas tributarias, posteriormente anuladas por la Administración.

**III-** Las consultas al Consejo de Estado son solicitadas además de por el Gobierno del Estado, por las de las Comunidades Autónomas (salvo que estas sean asistidas por su propio órgano consultivo) y determinadas instituciones como ha sido el caso del Banco de España o del Defensor del Pueblo.

Resulta claramente significativo el número de consultas de carácter potestativo y el hecho de recaer éstas especialmente sobre Anteproyectos o Proyectos de Ley. Buenos ejemplos son los dictámenes emitidos sobre el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil, el de Contratos de las Administraciones Públicas o el Anteproyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Este aspecto supone una satisfacción para el Consejo de Estado ya que ello pone de manifiesto una clara confianza en su trabajo. Confianza que se plasma no solo en el hecho de solicitar el dictamen para conocer el criterio del Consejo, sino en la posterior adecuación del actuar administrativo al contenido del dictamen del Consejo.

### **CONSULTAS POTESTATIVAS**

1996	27
1997	9
1998	86
1999	6

A la vista de los datos cabe señalar que los valores normales se vienen situando entre las 6 y 9 consultas potestativas anuales y suelen recaer

sobre Anteproyectos, Proyectos de Ley, o bien alguna duda en cuanto a la aplicación de algún aspecto de determinada norma a un supuesto concreto.

De alguna manera al solicitar la consulta potestativa, la administración se vincula al criterio que emita el dictamen. De esta forma corre el riesgo de que su propuesta no sea compartida por el Consejo y ello puede llevarla a modificar su actuación.

La procedencia de la consulta marca el primer criterio para distinguir los bloques de materias acerca de los que habitualmente conoce el Consejo de Estado:

- Las consultas remitidas por los diferentes Departamentos Ministeriales, que a su vez son objeto de una distribución interna en el Consejo, (remitiéndose a las diferentes Secciones tomando como criterio el Ministerio de procedencia- se adjunta cuadro expresivo del criterio material de reparto de asuntos por Secciones-), obedecen por regla general a las siguientes materias:
  - 1) Anteproyectos y proyectos de Leyes (en la mayoría de las ocasiones se trata de consultas potestativas).
  - 2) Desarrollo normativo de rango reglamentario.
  - 3) Adecuación y transposición de directivas.
  - 4) Modificación de las normas por imperativo comunitario.
  - 5) Acuerdos y Tratados Internacionales, en cuanto a la necesidad de autorización de las Cortes Generales.

- 6) Reclamaciones por pretendida responsabilidad de la Administración.
- 7) Recursos extraordinarios de revisión.
- 8) Actuaciones en materia de contratos y concesiones.
- 9) Solicitudes de sucesiones disputadas y rehabilitaciones de títulos nobiliarios.

La recepción de este elenco de expedientes le permite al Consejo conocer la realidad del actuar administrativo de una forma completa, ya que no solo trabaja sobre normas que van a crear derechos y obligaciones, sino también sobre las impugnaciones y reclamaciones que la aplicación de las normas generan, por defectos de las propias normas o por su incorrecta aplicación por la Administración.

- Las consultas que proceden de los Gobiernos Autonómicos obedecen normalmente a las cuestiones de desarrollo normativo, contratos y reclamaciones indemnizatorias y en numerosas ocasiones lo que se solicita al Consejo de Estado es un criterio previo respecto a determinadas cuestiones antes de acometer su regulación o proceder de una determinada manera en el actuar de la propia Administración.

Se trata, en estos casos, de consultas sobre la mejor manera de proceder, es decir, de contar con un criterio jurídicamente fundado, previo a la actuación.

**DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CONSEJO DE  
ESTADO PARA COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
1996 - 1999**

	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>TOTAL</i>
Aragón	1				1
Asturias	84	207	102	111	504
Andalucía	2	1			3
Baleares				1	1
Canarias			1	1	2
Cantabria	12	15	22	20	69
Castilla-La Mancha	4	1		1	6
Castilla-León	84	314	307	361	1.066
Cataluña					0
Extremadura	114	210	139	22	485
Galicia	11	1	1	2	15
Rioja	2	1			3
Madrid	43	105	108	99	355
Murcia	20	31	1		52
Navarra	2		3	2	7
País Vasco	10	21	25	11	67
Valencia	128	13	3		144

**DICTÁMENES EMITIDOS POR EL CONSEJO DE  
ESTADO, CON CARÁCTER DE URGENCIA, PARA  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS  
1996 - 1999**

	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>TOTAL</i>
Aragón					0
Asturias	3	1	4	2	10
Andalucía					0
Baleares					0
Canarias			1	1	2
Cantabria	1	3	2	9	15
Castilla-La Mancha	1				1
Castilla-León		3	5	13	21
Cataluña					0
Extremadura		1			1
Galicia					0
Rioja					0
Madrid	9	16	11	5	41
Murcia	5	7			12
Navarra					0
País Vasco		7	1	1	9
Valencia	8	4			12

- La solicitud de consultas de determinadas Instituciones como ha sido el Banco de España, obedece a una coyuntura concreta de reforma de Estatutos o de la adopción de determinados criterios en situaciones singulares.
- Por último no cabe olvidar que la Administración Local está igualmente presente en la labor de estudio y dictamen del Consejo. Aún cuando las consultas no son planteadas por ella directamente, el Consejo viene conociendo de todas aquellas cuestiones relevantes en la vida local como son, entre otras, las cuestiones relativas a los deslindes, segregaciones, agrupaciones, contratos, reclamaciones de responsabilidad, planeamiento urbanístico por su incidencia en las llamadas zonas verdes, y aprovechamientos comunales.

IV- El trabajo del Consejo de Estado, caracterizado por el rigor en el análisis y estudio, no pierde de vista la realidad y se orienta a la eficacia, la cual requiere una dosis suficiente de agilidad en el tiempo.

La Ley y el Reglamento orgánicos del Consejo de Estado fijan los plazos de emisión de los dictámenes en respuesta a las consultas, tanto las de carácter ordinario como las urgentes.

En el primer caso el plazo será el señalado en la Disposición Legal que prevenga su audiencia y, en su defecto, el de 2 meses.

En el caso de urgencia, el plazo es de 15 días salvo que el Gobierno o su Presidente fijen otro inferior.

Dicho esto, es necesario indicar que el hecho del elevado número de dictámenes urgentes que viene emitiendo el Consejo le exige un



mayor esfuerzo a fin de que esa celeridad no merme el rigor característico y su calidad y no pueda confundirse, en ningún momento, urgencia en la elaboración de un dictamen con precipitación o improvisación.

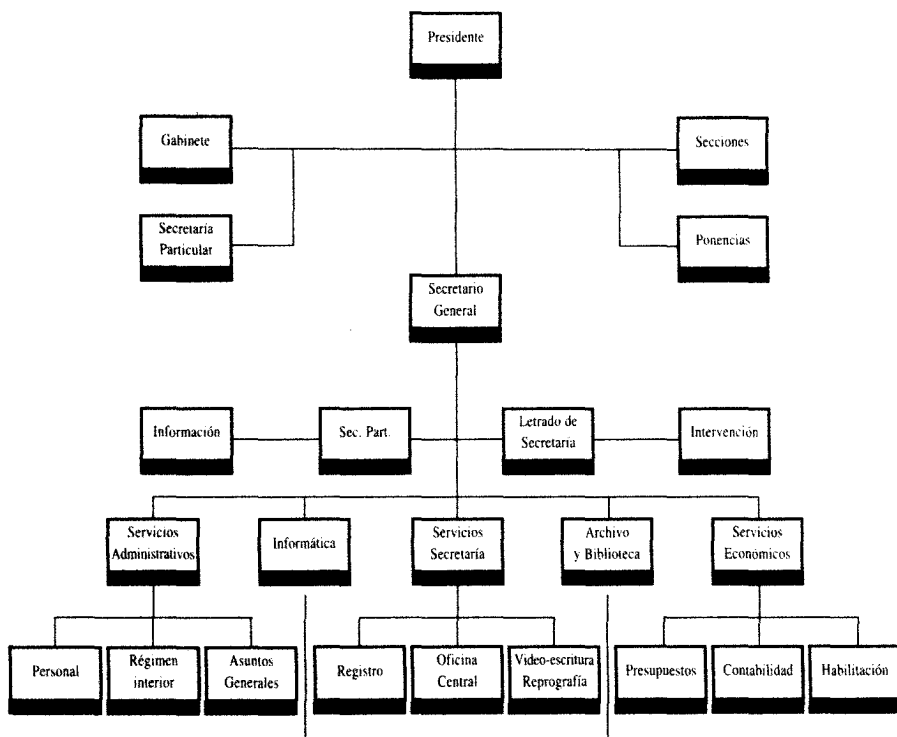
El Consejo no se cuestiona la urgencia cuando se le requiere, si bien no son pocas las ocasiones en que a la vista de la posterior actuación de la Administración consultante, más que urgencia esta tenía únicamente prisa o a veces ni siquiera eso, sino que razones de oportunidad departamental le llevaron a invocar una urgencia, como se dice a veces inexistente, sin que por ello el Consejo de Estado demore su dictamen ante la urgencia solicitada.

En diversas ocasiones la urgencia se reclama verbalmente y se establece de acuerdo entre el Ministerio y la correspondiente Sección una especial celeridad en su elaboración y tramitación aunque no se haya incluido en la remisión del dictamen la calificación de urgente.

## DICTÁMENES URGENTES EMITIDOS POR EL CONSEJO DE ESTADO PARA MINISTERIOS

	1996	1997	1998	1999	TOTAL
Administraciones Públicas	8		7	2	17
Agricultura, Pesca y Alimentación	7	12	22	27	68
Asuntos Exteriores	24	8	1		33
Asuntos Sociales					0
Comercio y Turismo	1				1
Cultura					0
Defensa			1		1
Economía y Hacienda	21	39	39	30	129
Educación y Ciencia	3				3
Educación y Cultura	5	10	10	7	32
Fomento	9	10	20	16	55
Industria y Energía	4	7	3	2	16
Justicia e Interior	11				11
Interior	2	6	1	3	12
Justicia	3	4	6	3	16
Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente	2				2
Obras Públicas y Transportes	5				5
Medio Ambiente	2	4	5	2	13
Presidencia	2			1	3
Sanidad y Consumo	4	2	2		8
Trabajo y Seguridad Social	2				2
Trabajo y Asuntos Sociales	5	19	15	16	55

# ORGANIGRAMA DEL CONSEJO



Edita: Universidad San Pablo - CEU  
Isaac Peral n.º 58  
28040 Madrid

Dep. Legat: GU-423/2001

Diseño Gráfico: Universidad San Pablo-C  
Imprime: Gráficas Minaya, S. A.