

CONSEJO DE ESTADO

**MEMORIA
DEL AÑO 1997**

**que el Consejo de Estado en Pleno eleva al
Gobierno en cumplimiento de lo dispuesto
en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica
3/1980, de 23 de abril**



Madrid, 1998

INTRODUCCION

La presente Memoria del Consejo de Estado, correspondiente al año 1997, fue aprobada por el Pleno en sesión celebrada el día 26 de marzo de 1998.

Se ha elaborado para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, según el cual el Consejo de Estado debe elevar anualmente al Gobierno una Memoria en la que, además de exponer la actividad del órgano consultivo en el período anterior, se recogerán las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados así como las sugerencias de disposiciones de carácter general y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración.

Siguiendo la práctica tradicional, la Memoria consta de dos partes: en la primera se expone la actividad del Consejo partiendo de unos datos estadísticos; en la segunda se formulan sugerencias y se define la posición del Consejo de Estado sobre un tema de actualidad que ofrece interés inmediato para la Administración.

**COMPOSICION DEL CONSEJO DE ESTADO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1997**

PRESIDENTE

Excmo. Sr. D. Iñigo Cavero Lataillade

CONSEJEROS PERMANENTES

Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla Alsina

Excmo. Sr. D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Excmo. Sr. D. Jerónimo Arozamena Sierra

Excmo. Sr. D. Fernando de Mateo Lage

Excmo. Sr. D. Antonio Sánchez del Corral y del Río

Excmo. Sr. D. José Luis Manzanares Samaniego

Excmo. Sr. D. Miguel Vizcaíno Márquez

Excmo. Sr. D. Antonio Pérez-Tenessa Hernández

SECRETARIO GENERAL

Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren Negroa

CONSEJEROS NATOS

Excmo. Sr. D. Fernando Lázaro Carreter, Director de la Real Academia española de la Lengua.

Excmo. Sr. D. Enrique Fuentes Quintana, Presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

Excmo. Sr. D. Juan Berchmans Vallet de Goytisolo, Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

Excmo. Sr. D. Jesús Cardenal Fernández, Fiscal General del Estado.

Excmo. Sr. D. Santiago Valderas Cañestro, Jefe del Estado Mayor de la Defensa.

Excmo. Sr. D. Eugenio Gay Montalvo, Presidente del Consejo General de la Abogacía.

Excmo. Sr. D. Javier Abad Pérez, Director General del Servicio Jurídico del Estado.

Excma. Sra. D^a. María del Carmen Iglesias Cano, Directora del Centro de Estudios Constitucionales.

CONSEJEROS ELECTIVOS

Excmo. Sr. D. Ignacio Alfaro Arregui

Excmo. Sr. D. Eduardo Jauralde Morgado

Excmo. Sr. D. Angel Liberal Lucini

Excmo. Sr. D. José Vida Soria

Excmo. Sr. D. Ramón Martín Mateo

Excmo. Sr. D. Aurelio Menéndez Menéndez

Excmo. Sr. D. Jesús Leguina Villa

Excmo. Sr. D. Manuel Díez de Velasco Vallejo

Excmo. Sr. D. José Joaquín Puig de la Bellacasa y Urdampilleta

Excmo. Sr. D. Antonio Fernández-Galiano Fernández

LETRADOS MAYORES

Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla Alsina (1)
Excmo. Sr. D. José Manuel Romay Beccaría (1)
Excmo. Sr. D. José María Martín Oviedo
Excmo. Sr. D. José Luis Yuste Grijalba
Excmo. Sr. D. Pedro Sanz Boixareu
Excmo. Sr. D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón
Excmo. Sr. D. Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
Excmo. Sr. D. José Solé Armengol
Excmo. Sr. D. Francisco Javier Gálvez-Montes (2)
Excmo. Sr. D. Jaime Aguilar Fernández-Hontoria (2)

LETRADOS

Excmo. Sr. D. Rafael Gómez-Ferrer Morant (4)
Excmo. Sr. D. Ignacio Bayón Mariné (4)
Excmo. Sr. D. Jorge Rodríguez-Zapata y Pérez (3)
Ilmo. Sr. D. Enrique Alonso García (3)
Excmo. Sr. D. Federico Trillo Figueroa y Martínez-Conde (3)
Ilmo. Sr. D. José Antonio García-Trevijano Garnica (4)
Excmo. Sr. D. José María Pérez Tremps (4)
Excmo. Sr. D. Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez Martín (3)
Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Gómez-Acebo Sáenz de Heredia.
Ilmo. Sr. D. Luís María Domínguez Rodrigo
Ilmo. Sr. D. José Leandro Martínez-Cardós Ruíz
Ilma. Sra. D^a Guadalupe Hernández-Gil y Álvarez-Cienfuegos
Ilmo. Sr. D. Ernesto García-Trevijano Garnica
Excmo. Sr. D. José María Michavila Núñez (3)
Ilmo. Sr. D. Iñigo Coello de Portugal y Martínez del Peral

Ilmo. Sr. D. David Vicente Blanquer Criado (4)

Ilmo. Sr. D. Victor Torre de Silva y López de Letona (3)

Ilmo. Sr. D. José María Jover Gómez-Ferrer.

Ilmo. Sr. D. Javier Gomá Lanzón

Ilmo. Sr. D. José Fernando Merino Merchán

Ilmo. Sr. D. José Luis Palma Fernández

Ilmo. Sr. D. Alfredo Dagnino Guerra

Ilma. Sra. D^a. Aurea María Roldán Martín

Ilma. Sra. D^a. Claudia María Presedo Rey

Ilma. Sra. D^a. Rosa María Collado Martínez

Ilmo. Sr. D. Javier Torre de Silva y López de Letona

Ilmo. Sr. D. Rafael Jover Gómez-Ferrer

(1) Letrado Mayor en situación de servicios especiales

(2) Letrado Mayor en comisión

(3) En situación de servicios especiales

(4) En situación de excedencia voluntaria

SECCIONES

Primera

Consejero Presidente, Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla Alsina

Letrado Mayor, Excmo. Sr. D. José Solé Armengol

Letrados:

Ilma. Sra.Dña. Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos.

Ilma. Sra. Dña. Aurea María Roldán Martín

Secretaría: Dña. Magdalena de la Morena Agudo y Dña. Concepción Queija Santos.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de **Presidencia del Gobierno, Asuntos Exteriores y Administraciones Públicas.**

Segunda

Consejero Presidente, Excmo. Sr. D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Letrado Mayor, Excmo. Sr. D. Jaime Aguilar Fernández-Hontoria.

Letrados:

Ilmo. Sr. D. Javier Gomá Lanzón

Ilmo. Sr. D. Rafael Jover Gómez-Ferrer.

Secretaría: Dña. María José Regojo Dans y Dña. Asunción Carmona Carlés.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de **Justicia, Trabajo y Asuntos Sociales.**

Tercera

Consejero Presidente: Excmo. Sr. D. Jerónimo Arozamena Sierra

Letrado Mayor: Excmo. Sr. D. Miguel Herrero Rodríguez de Miñón.

Letrados:

Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Gómez-Acebo Saenz de Heredia

Ilmo. Sr. D. Luis María Domínguez Rodrigo.

Secretaría: Dña. Encarnación Gutiérrez Guío y Dña. María del Carmen Martínez Crespo.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de **Interior y Administración Local**.

Cuarta

Consejero Presidente, Excmo. Sr. D. Fernando de Mateo Lage.

Letrado Mayor, Excmo. Sr. D. Pedro José Sanz Boixareu.

Letrados:

Ilmo. Sr. D. José María Jover Gómez-Ferrer

Ilmo. Sr. D. Javier Torre de Silva y López de Letona.

Secretaría: Dña. Francisca Duce Gibaja y Dña. Elvira Fernández Montero.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de **Defensa y Fomento (Secretaría de Estado de Transportes y Comunicaciones)**.

Quinta

Consejero Presidente, Excmo. Sr. D. Antonio Sánchez del Corral y del Río

Letrado Mayor, Excmo. Sr. D. Juan Antonio Ortega y Díaz Ambrona.

Letrados:

Ilmo. Sr. D. Iñigo Coello de Portugal y Martínez del Peral

Ilma. Sra. Dña. Claudia María Presedo Rey.

Secretaría: Dña. María del Carmen Sánchez Hernando y Dña. Rosa Sanz Soria.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del **Ministerio de Economía y Hacienda**.

Sexta

Consejero Presidente: Excmo. Sr. D. José Luis Manzanares Samaniego.

Letrado Mayor: Excmo. Sr. D. José Luis Yuste Grijalba.

Letrados: Ilmo. Sr. D. José Leandro Martínez-Cardós y Ruíz

Ilmo. Sr. D. Alfredo Dagnino Guerra.

Secretaría: Dña. María del Carmen Almonacid González y Dña. María Paz Hurtado Zorita.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del **Ministerio de Fomento (excepto Transportes y Comunicaciones) y Medio Ambiente**.

Séptima

Consejero Presidente: Excmo. Sr. D. Miguel Vizcaíno Márquez

Letrado Mayor: Excmo. Sr. D. Francisco Javier Gálvez Montes

Letrados:

Ilmo. Sr. D. Ernesto García-Trevijano Garnica

Ilma. Sra. Dña. Rosa Collado Martínez

Secretaría: Dña. Ana María Añibarro Díez y Dña. María Jesús Ramos Rodríguez

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los **Ministerios de Educación y Cultura y Sanidad y Consumo.**

Octava

Consejero Presidente, Excmo. Sr. D. Antonio Pérez-Tenessa Hernández.

Letrado Mayor: Excmo. Sr. D. José María Martín Oviedo

Letrados:

Ilmo. Sr. D. José Fernando Merino Merchán

Ilmo. Sr. D. José Luis Palma Fernández

Secretaría: Dña. Mercedes Lahoz Serrano y Dña. Esperanza Lahoz Serrano.

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los **Ministerios de Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación.**

PRIMERA PARTE

**EXPOSICION DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE
ESTADO DURANTE EL AÑO 1997.**

I. LABOR CONSULTIVA

1. Número de consultas

Durante el año 1997 tuvieron entrada en el Consejo de Estado 6.498 expedientes , 1.903 más que en 1996. Lo que supone un aumento del número de consultas, respecto del año anterior, de más del 29 % (y más del 56 % si se compara con la cifra de 1995).

Las consultas con declaración de urgencia fueron 166, 6 más que en 1996. Ello representa un 3,7 % del total (en 1996 fueron urgentes el 3,4 % y en 1995 el 5%).

Se despacharon 6.252 expedientes (1.729 más que en 1996), de los cuales 5.680 fueron dictámenes de fondo (1.610 más que en 1996). El detalle es el siguiente:

Dictámenes	5.680
Peticiones de antecedentes	537
Expedientes devueltos a petición de la autoridad consultante o por otras causas	24
Expedientes anulados	6
Expedientes desglosados.....	5
Total asuntos despachos:.....	6.252

Al comenzar el año quedaban pendientes del año anterior 648 asuntos (aproximadamente un 12,5 %). El 31 de diciembre de 1997 han quedado pendientes de despacho 888 asuntos (aproximadamente un 14,2%).

2. Clasificación de los expedientes

2.1. Por su procedencia

Remitente	Número
MINISTERIOS	
Administraciones Públicas	60
Agricultura, Pesca y Alimentación	29
Asuntos Exteriores	90
Defensa	274
Economía y Hacienda	707
Educación y Cultura	2.155
Fomento	526
Industria y Energía	20
Interior.....	789
Justicia.....	262
Medio Ambiente.....	89
Presidencia.....	26
Sanidad y Consumo.....	96
Trabajo y Asuntos Sociales.....	315
Total:	5.438

COMUNIDADES AUTONOMAS

Andalucía	1
Asturias	238
Cantabria	18
Castilla-La Mancha	1
Castilla y León.....	358

Extremadura	228
Galicia	1
La Rioja	1
Madrid	130
Murcia	35
Navarra	2
País Vasco	21
Valenciana	23
Total:	1.057

OTROS

Banco de España	3
Total:	6.498

52 de las consultas procedentes de Comunidades Autónomas corresponden a expedientes municipales

2.2. Por Secciones encargadas del despacho

Sección	Número
Sección Primera.....	171
Sección Segunda.....	524
Sección Tercera	895
Sección Cuarta.....	800
Sección Quinta.....	741

Sección Sexta.....	801
Sección Séptima	2.395
Sección Octava	171
TOTAL	6.498

2.3. Por materias¹

Materias	Números
Administración Local.....	15
Anteproyecto de Ley	23
Agricultura, Ganadería y Pesca	9
Apellidos	5
Asilo político	57
Banco de España	3
Conflictos de atribuciones.....	1
Concesiones	19
Contratos administrativos	71
Créditos extraordinarios y suplementarios.....	23
Deporte	6
Educación	7
Expropiación forzosa	8
Farmacia	6
Fuerzas armadas	7

¹ Se alude únicamente a materias muy señaladas o que han dado lugar a numerosas consultas.

Materias	Números
Hacienda Pública	6
Medio Ambiente	4
Recursos de revisión	1.029
Recursos de inconstitucionalidad	8
Reglamentos	254
Generales	195
De Comunidades Autónomas	59
Revisión de oficio	191
Responsabilidad patrimonial.....	3.669
Doctrina general	861
Acciones terroristas	19
Actuaciones policiales.....	399
Administración de justicia	98
Administración penitenciaria.....	20
Anulación de liquidaciones fiscales.....	291
Centros escolares	1.717
Centros sanitarios y asistenciales.....	30
Estado legislador	9
Fuerzas armadas	202
Procedimiento abreviado.....	23
Sanidad	5
Seguridad social	7
Títulos nobiliarios	60
Telecomunicaciones	12
Transportes	3
Transposiciones de directivas	43
Tratados internacionales	83
Universidades	3
Urbanismo	29

2.4. Por su interés

Entre los asuntos consultados, merecen destacarse los siguientes:

a) Por su interés general

- Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla parcialmente la Ley 17/1994, de 8 de junio, de protección y fomento de la Cinematografía. (Expte. Núm. 4452/96).
- Anteproyecto de Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Expte. Núm. 4375/96).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifican las tablas de porcentajes de retención a cuenta sobre los rendimientos del trabajo. (Expte. Núm. 84/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento Técnico y de Prestación del Servicio de Telecomunicaciones por satélite y por el que se incorporan al derecho español las especificaciones técnicas contenidas en la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de Televisión. (Expte. Núm. 402/97/4303/96).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1812/1994, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras. (Expte. Núm. 4535/96).
- Proyecto de Real Decreto por el que se revisan los límites contables de los arts. 181 y 190 del texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por Real Decreto-Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre. (Expte. Núm. 983/97).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. (Expte. Núm. 4358/96).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ayudas a las Víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. (Expte. Núm. 175/97).

- Proyecto de Real Decreto, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades y se modifican otras normas tributarias. (Expte. Núm. 984/97).

- Proyecto de Real Decreto sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo. (Expte. Núm. 977/97).

- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo. (Expte. Núm. 978/97).

- Proyecto de Real Decreto sobre disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización. (Expte. Núm. 979/97).

- Proyecto de Real Decreto sobre Disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorso lumbares, para los trabajadores. (Expte. Núm. 980/97).

- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y

salud de los trabajadores en las industrias extractivas a cielo abierto. (Expte. Núm. 577/97).

- Proyecto de Real Decreto por el que se establece la estructura de los órganos de Gobierno, Administración y representación de la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE).(Expte. Núm. 460/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de reproducción humana asistida. (Expte. Núm. 981/97)
- Anteproyecto de Ley Orgánica de Cooperación Jurídica Internacional en materia penal. (Expte. Núm. 176/97).
- Proyecto de Real Decreto de Subdelegados del Gobierno y Directores Insulares de la Administración General del Estado (Expte. Núm.1784/94)
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas, susceptibles de desvío para la fabricación de droga. (Expte. Núm. 1774/97).
- Proyecto de Real Decreto sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo (Expte. Núm. 1785/97).
- Orden por la que se establecen las condiciones generales de la contratación de transportes de mercancías por carretera. (Expte. Núm. 490/97).
- Proyecto de Real Decreto que aprueba el Reglamento de Cuerpos y

Escalas y Especialidades fundamentales de los Militares de Carrera.
(Expte. Núm. 4193/96)

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Adquisición y pérdida de la condición de militar y de militar de carrera del Cuerpo de la Guardia Civil y de situaciones administrativas de dicho personal. (Expte. Núm. 3296/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Evaluaciones, Clasificaciones y Ascensos del personal de la Guardia Civil. (Expte. Núm. 3418/97)
- Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley General Tributaria en materia de infracciones y sanciones tributarias y fraude de Ley. (Expte. Núm. 4447/96).
- Proyecto de Real Decreto sobre el régimen jurídico de los servicios y sociedades de tasación . (Expte. Núm. 356/97).
- Orden Ministerial por el que se regula la información que se ha de presentar por las empresas en suspensión de pagos. (Expte. Núm. 1503/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se da nueva redacción a la Regla 17ª de la Instrucción para la aplicación de las tarifas del impuesto sobre actividades económicas, aprobada por Real Decreto legislativo 1175/1990, de 28 de diciembre (Expte. Núm. 1027/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 204/1996, de 9 de febrero, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias. (Expte. Núm. 1471/97).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo. (Expte. Núm. 3571/97).
- Anteproyecto de Ley sobre medidas extraterritoriales extranjeras que afecten a los intereses económicos españoles. (Expte. Núm. 3707/97).
- Anteproyecto de Ley de gestión de residuos. (Expte. Núm. 3547/97).
- Proyecto de Real Decreto de estructura básica de la Oficina Española de Patentes y Marcas. (Expte. Núm. 2854/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Medidas de Seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal. (Expte. Núm. 3692/97).
- Proyecto de Real Decreto sobre productos cosméticos. (Expte. Núm. 3253/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establece una zona de protección pesquera en el mar Mediterráneo. (Expte. Núm. 4273/97).
- Anteproyecto de Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (Expte. Núm. 1125/97).
- Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial. (Expte. Núm. 1125-1/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula el acceso mediante redes de telecomunicación, al servicio de atención de llamadas de urgencia, a través del número 112. (Expte. Núm. 1755/97).

- Anteproyecto de Ley General de Telecomunicaciones. (Expte. Núm. 2456/97).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley 15/1994, de 3 de junio, por la que se establece el régimen jurídico de la utilización confinada, liberación voluntaria y comercialización de organismos modificados genéticamente, a fin de prevenir los riesgos para la salud humana. (Expte. Núm. 2268/97).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban las normas complementarias del Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. (Expte. Núm. 1124/97).

- Anteproyecto de Ley sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles. (Expte. Núm. 1123/97).

- Proyecto de Real Decreto que introduce determinadas modificaciones en el Real Decreto 1624/1992, por el que se aprueba el Reglamento del IVA, en el Real Decreto 2402/1985, por el que se regula el deber de expedir y entregar factura que incumbe a los empresarios o profesionales y en el Real Decreto 1401/1990, por el que se regulan las declaraciones censales que han de presentar a efectos fiscales los empresarios, los profesionales y otros obligados tributarios. (Expte. Núm. 2104/97).

- Anteproyecto de Ley por la que se regulan y liberalizan las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica. (Expte. Núm. 2738/97).

- Anteproyecto de Ley de infracciones y sanciones en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero. (Expte. Núm. 2045/97).

- Anteproyecto de Ley de incorporación al derecho interno de la Directiva 96/9/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 11 de marzo de 1996, sobre la protección jurídica de las bases de datos. (Expte. Núm. 4307/97).

- Proyecto de Real Decreto sobre deportistas de alto nivel. (Expte. Núm. 4351/97).

- Anteproyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (arts. 13 y 65 y disposición derogatoria única, apartado segundo). (Expte. Núm. 4908/97).

- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 1317/1989, de 27 de octubre, por el que se establecen las unidades legales de medida. (Expte. Núm. 4252/97).

- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 296/1996, de 23 de febrero, que aprueba el Reglamento Orgánico de Médicos Forenses. (Expte. Núm. 4211/97).

- Tratado de Amsterdam por el que se modifica el Tratado de la Unión europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades europeas y determinados actos conexos, que se firmara en Amsterdam el 2 de octubre de 1997. (Expte. Núm. 5072/97).

- Anteproyecto de Ley de modificación parcial de la Ley 36/1994, de 23 de diciembre, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro de la Unión

europea. (Expte. Núm. 5121/97).

- Proyecto de Real Decreto sobre Régimen Jurídico de los Notarios y Registradores de la Propiedad y Mercantiles adscritos a la Dirección General de los Registros y del Notariado. (Expte. Núm. 4762/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Impuestos Especiales. (Expte. Núm. 4766/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto General de la profesión de gestor administrativo. (Expte. Núm. 5081/97).
- Anteproyecto de Ley de Cooperación jurídica Internacional en materia civil (Expte. Núm. 4810/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifican los artículos 5 y 66 del Reglamento del impuesto sobre la renta de las personas físicas y otros preceptos fiscales. (Expte. Núm. 5742/97).
- Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. (Expte. Núm. 5356/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se adaptan a la Ley 5/1997, de 24 de marzo, de reforma del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, el Reglamento general de circulación y el Reglamento de procedimiento sancionador en materia de tráfico. (Expte. Núm. 5710/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de

Explosivos. (Expte. Núm. 4886/97).

- Proyecto de Real Decreto por el que se modifican los Reglamentos del impuesto sobre la renta de las personas físicas, del impuesto sobre el valor añadido y del impuesto general indirecto canario, para incorporar determinadas medidas sobre la fiscalidad de las pequeñas y medianas empresas, así como los reales Decretos que regulan las declaraciones censales y el deber de expedir y entregar factura que incumbe a los empresarios y profesionales. (Expte. Núm. 6097/97).

b) Por su interés doctrinal

- Retirada reserva formulada por España al ratificar el Segundo Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinados a abolir la pena de muerte . (Expte. Núm. 318/1997).
- Orden de 9 de febrero de 1996 por la que se desafectan del dominio público portuario determinadas parcelas situadas en zona de servicio del Puerto de Melilla. (Expte. Núm. 322/1997).
- Recurso de alzada interpuesto por D. D. M. y D^a E.C. (Expte. Núm. 2795/1996).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento Técnico y de prestación del Servicio de Telecomunicaciones por satélite. (Expte. Núm. 402/1997 - 4303/1996).
- Anteproyecto de Ley ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. (Expte. Núm. 4375/1996).

- Convenio relativo a los Derechos Humanos y la Biomedicina (Expte. Núm. 1466/1997).
- Anteproyecto de Ley Orgánica de Cooperación Jurídica Internacional en materia penal (Expte. Núm. 176/1997).
- Anteproyecto de Ley sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles. (Expte. Núm. 1123/1997).
- Anteproyecto de ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Expte. Núm. 1125-1/1997)
- Anteproyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Expte. Núm. 1125/1997)
- Expediente sobre precio ligantes en obras CN-IV, tramo Ciudad Real-Bailén (Elsa, S.A.) (Expte. Núm. 560/1997).
- Caducidad concesión otorgada a Minero Metalúrgica Zapata Portman, S.A., en t.m. de Cartagena. (Expte. Núm. 1600/1997).
- Reclamación daños formulada por el Ayuntamiento de Madrid (RDP 94.404 y acumulados). (Expte. Núm. 358/1997).
- Proyecto Real Decreto por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley General Tributaria en materia de Infracciones y Sanciones. (Expte. Núm. 4447/1996)
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Conductores. (Expte. Núm. 982/1997).

- Proyecto Real Decreto por el que se adapta el R.D. 1647/94, de 20 de julio, por el que se delimita el servicio telefónico básico, a la prestación en competencia de este servicio. (Expte. Núm. 2804/1997).
- Anteproyecto de Ley por la que se regulan y liberalizan las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica. (Expte. Núm. 2738/1997).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas liberalizadoras en la comercialización de carburantes y combustibles petrolíferos. (Expte. Núm. 1809/1997).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el R.D. 204/96, de 9 de febrero, sobre mejoras estructurales y modernización de las explotaciones agrarias. (Expte. Núm. 1471/1997).
- Proyecto Real Decreto por el que se establece provisionalmente la unidad mínima de cultivo de la Región de Murcia. (Expte. Núm. 2.571/1997).
- Anteproyecto de Ley sobre Condiciones Generales de la Contratación que supone la transposición Directiva 93/13 CEE en contrato con los consumidores. (Expte. Núm. 3194/1997)
- Expediente de responsabilidad patrimonial promovido por D^a I.V.R. (Expte. Núm. 4198/1997).
- Proyecto Real Decreto por el que se aprueba el Convenio Transaccional entre el Estado, la Caja Rural de Jaén y las Cajas Rurales integrantes del Consorcio Nacional. (Expte. Núm. 929/1997).
- Anteproyecto de Ley de Residuos. (Expte. Núm. 3547/1997).

- Adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y E. Autonomía de Extremadura, Ley 7/97, de 29 de mayo, de medidas fiscales sobre la producción y transporte de energía, que incidan sobre el Medio Ambiente. (Expte. Núm. 5154/1997).
- Proyecto Real Decreto por el que se aprueba el pliego de cláusulas administrativas generales para otorgamiento concesiones áreas servicio en carreteras estatales. (Expte. Núm. 4.302/1997).
- Reclamación daños formulada por D^a. A.A.B. (Expte. Núm.4.638/1997).
- Reclamación daños formulada por D. J.M.J. (Expte. Núm. 4129/1997/758/96).
- Expediente relativo a la anulación de la Cláusula de Actualización de Precios inserta en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Contrato de Asistencia Técnica. (Expte. Núm. 85/1997)
- Proyecto de Real Decreto de organización y regulación del mercado de producción de energía eléctrica. (Expte. Núm. 6.270/1997).

c) Por su interés singular

- Real Decreto por el que se aprueba la reglamentación técnico-sanitaria específica de los productos alimenticios destinados a ser utilizados en dietas de bajo valor energético para reducción de peso. (Expte. Núm. 2229/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Convenio

Transaccional entre el Estado, la Caja Rural de Jaén y las Cajas Rurales integrantes del Consorcio Nacional de Cajas Rurales. (Expte. Núm. 929/97).

- Proyecto de Decreto de la Comunidad Autónoma de Madrid por el que se modifica el Reglamento de Espectáculos Taurinos populares. (Expte. Núm. 3969/97).
- Proyecto de Convenio entre el Reino de España y la República Portuguesa para la construcción de un puente internacional sobre el río Manzanas entre las localidades de San Martín de Pedrosa (España) y Quintanilha (Portugal). (Expte. Núm. 2374/97).
- Proyecto de Convenio entre el Reino de España y la República Portuguesa para la construcción de un puente internacional sobre el río Tamega entre las localidades de Feces de Abaixo (España) y Vila Verde da Raia (Portugal). (Expte. Núm. 2390/97).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las normas relativas a la protección de los animales durante el transporte. (Expte. Núm. 1964/97).
- Reconocimiento de la Universidad Católica Santa Teresa de Jesús de Avila, y de conformidad con el resultado interpretativo que se formule el artículo 10.1 del acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede, consideración de acuerdo a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico de determinadas cuestiones. (Expte. Núm. 3452/97).
- Proyecto de Convenio entre el Reino de España y la República Portuguesa para la construcción de un puente internacional sobre el río

Miño entre las localidades de Goyan (España) y Vila Nova de Cerveira (Portugal). (Expte. Núm. 4855/97).

- Consulta facultativa relativa a la procedencia o no de aplicar el IVA a la repercusión por el arrendador (MUFACE) al arrendatario (Estado) del impuesto sobre bienes inmuebles correspondiente al edificio sito en la calle Doctor Arce núm. 16 de Madrid (Expte. Núm. 4339/97).

3. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados

Durante el año 1997, el Consejo de Estado ha tenido noticia de 3.759 decisiones recaídas en asuntos que le fueron consultados, bien porque se publicaron en el Boletín Oficial del Estado, bien porque fueron comunicadas a la Secretaría General a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.4 del Reglamento Orgánico de este Consejo.

Dichas decisiones fueron adoptadas:

- De acuerdo con el Consejo de Estado	3.722
- Oído el Consejo de Estado.....	37

Los asuntos en los que recayó un "oído" fueron:

2447/94 Solicitud de rehabilitación del título de Vizconde de Caparacena, a favor de D. Mauricio A. de AB y S.

2707/95 Solicitud de rehabilitación del título de Conde de Foncalada, a favor de D. M^a del P. de A.y N.

215/96 Solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de liquidaciones formuladas por D. M. L.L., en su condición de representante de la entidad "Daga Films,S.A."

216/96 Solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de liquidaciones formulada por D.M.L.L., en su condición de representante de la entidad “PROFILMAR, S.A.”.

1553/96 Real Decreto 216/1997, de 14 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 341/1989, de 7 de abril, sobre el Comité Consultivo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

1699/96 Recurso ordinario formulado por la representación de CUBIERTAS y MZOV, S.A.

1982/96 Solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de liquidaciones formulada por D.M.L.L., en su condición de representante de la entidad “VISION FILMS, S.A.”.

1983/96 Solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de liquidaciones formulada por D.M.L.L., en su condición de representante de la entidad “MUNDIAL FILMS, S.A.”

1984/96 Solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho de liquidaciones formulada por D.M.L.L., en su condición de representante de la entidad “NUEVA FILMS, S.A.”

2414/96 Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. J.B.M.

2692/96 Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia formulada por D. R.E.Q.

3123/96 Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.V.R.R.

3148/96 Decreto 68/96, primera modificación del Decreto 102/88, de 10 de noviembre, por el que se desarrollan las normas básicas sobre los órganos rectores de las Cajas de Ahorros.

3171/96 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por D.J.D.F.

3679/96 Decreto por el que se regulan las hojas de reclamaciones de los consumidores y usuarios.

3687/97 Decreto por el que se regula la prestación de servicios a domicilio a los consumidores y usuarios.

3959/96 Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.G.LL.N., en representación de D.V.N.A.

3970/96 Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.J.A.D.R.

4432/96 Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.R.A.V.

4571/96 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por D.B.P.L.

335/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.J.P.C.

531/97 Recurso de revisión interpuesto por el Ayuntamiento de Cacabelos, contra la Resolución de la Consejería de Sanidad y Bienestar Social, de fecha 3 de julio de 1995.

880/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.J.A.A., en nombre y representación de D.A.R.A.

1652/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.D.-M G.L., en nombre y representación de D. J.A.L.B.

1783/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.D.M.G.

1789/97 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por D.I.-N S de C.

1821/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.D.-M G.L., en nombre y respresentación de D.G.U.N.

2381/97/ Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por D.L-M A.R.

2402/97 Real Decreto 938/1997, de 20 de junio, por el que se completa la regulación de los requisitos de autorización de empresas de seguridad y los de habilitación del personal de seguridad privada.

2627/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por D.M.C.G.

2628/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por D.J-L.F.J., en nombre y representación de D.J-A F.F.

2633/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por Pelayo Mutua de Seguros, en nombre y

representación de D.I.T.V.

2780/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por D.R-M B.M.

3164/97 Decreto por el que se regulan los horarios, servicios de urgencia y vacaciones de las oficinas de farmacia del Principado de Asturias.

3255/97 Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley de Atención Farmacéutica en materia de Oficinas de Farmacia y Botiquines.

3735/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada por D.M-I P.S.

3736/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.P.C.C.

4. Reuniones

Los diferentes órganos del Consejo han celebrado las siguientes reuniones:

Pleno	10
Comisión Permanente	44
Sección 1ª	42
Sección 2ª	56
Sección 3ª	44
Sección 4ª	46
Sección 5ª	46
Sección 6ª	41
Sección 7ª	49
Sección 8ª	46

5. Ponencias especiales

El Presidente del Consejo, en uso de las atribuciones que le confiere el artículo 119 del Reglamento Orgánico, constituyó 4 Ponencias especiales para el despacho de los siguientes asuntos:

1855/97 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por D.A.A.A, contra resolución de la Delegación del Gobierno en Extremadura.

3236/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.D.G.C., por los daños físicos y morales que dice haber sufrido a consecuencia de las lesiones que le fueron producidas por un disparo de arma de fuego efectuado por un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

3270/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.J-L.P.D. y D.J.Ch.V.

3644/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada en nombre y representación de la Viuda y “DEMAS HEREDEROS” de D.F.L.L.M.

6. Votos particulares

En la Comisión Permanente se formularon 38 votos particulares, en relación con los siguientes asuntos:

3739/96/ Revisión de oficio del acto de adjudicación del Contrato Administrativo de obras “renovación de membranas impermeables en la planta tercera del edificio “A” del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

3900/96 Recurso Extraordinario de revisión interpuesto por D.M-Z R.P., D. Angel R.P y D.M.C.F.R. y D. M.G.P.

4079/96 Revisión de oficio del nombramiento de D.C.R.F., como Vocal del Consejo del Fuego, a propuesta de FUCAM, adoptado mediante acuerdo del Consejo de Gobierno de 26 de abril de 1996.

4337/96 Resolución del contrato de obras para la reforma de la instalación de climatización del edificio destinado a la Dirección General de Industria, Energía y Minas, adjudicado a la empresa “CRESPO Y BLANCO , S.A.”

85/97 Anulación de la cláusula de actualización de precios del pliego de cláusulas administrativas particulares del contrato de asistencia

técnica de conservación integral de varios tramos de carreteras en la provincia de Murcia.

- 94/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.M.C. y D.M-L. G.P.
- 109/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.B-G.F., P.G.F. como consecuencia del accidente sufrido por su hijo.
- 175/97 Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.
- 1483/97 Recurso de revisión formulado por D.J.G.G., contra resolución, de 24 de noviembre de 1994, contra Acuerdo del Servicio de Costas de Alicante por el que se decidió imponer una sanción y ordenar la reposición del área afectada, por haberse construido una pared y un murete en zona de servidumbre de tránsito de la playa de Las Villas.
- 1500/97 Modificación Puntual de las Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal de Comillas.
- 1516/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.M.R.R., como consecuencia del accidente sufrido por su hijo.
- 1577/97 Reclamación de responsabilidad patrimonial, como consecuencia de la reclamación presentada por D.J.M.C., por el importe de los gastos de aval bancario presentado en vía económico-administrativa.

- 1626/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.P.L.N. y cinco más, por los causados por la muerte de D.L.L.R., a manos de un excarcelado por extinción de condena (3 votos particulares)
- 1773/97 Consulta sobre aspectos jurídicos y de constitucionalidad del Decreto por el que se establece la organización y funcionamiento de la Comisión Regional de Viviendas, así como de la Ley 8/1996, de 15 de noviembre, de creación de la Comisión Regional de Viviendas (Son 2 votos particulares)
- 1809/97 Proyecto de Real Decreto por el que se establecen medidas liberalizadoras en la comercialización de carburantes y combustibles petrolíferos.
- 3192/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por Mutua General de Seguros, S.A., en nombre de su asegurado, D.A.S.B., por los sufridos en vehículo al colisionar con unas cajas existentes en la calzada de la Autopista A-7, a la altura del p.k. 234.
- 3236/97 Reclamación de indemnización de daños físicos y morales formulada por D.D.G.C., como consecuencia de las lesiones que le fueron producidas por un disparo de arma de fuego efectuado por un miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- 3270/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.J-L.P.D y D.J.Ch.V.

- 3314/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.J-F y D.A.T.S., por los daños y perjuicios originados por el contagio del virus de inmunodeficiencia humana y posterior fallecimiento de su madre D.F.S.A.
- 3551/97 Solicitud de cambio de apellidos formulada por D.H-M.A.A.
- 3748/97 Reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.J.M.B. y otros, en solicitud de abono de intereses de demora en la tramitación de dos expedientes de fijación de justo precio ante el Jurado de Expropiación Forzosa de Barcelona, en las expropiaciones de bienes de su propiedad efectuadas en la localidad de Barberá del Vallés.
- 3749/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.J.M.C., en solicitud de abono de intereses de demora en la tramitación del expediente de fijación de justo precio ante el Jurado de Expropiación Forzosa de Baleares, en la expropiación realizada en bienes de su propiedad por el Ayuntamiento de Mahón.
- 4077/97 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por D.V.M.O.contra resolución de 26 de abril de 1996.
- 4109/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.C.F.M., en calidad de Administrador Único de la Sociedad “ESPECTACULOS MAGAORO, S.L.”, en solicitud de abono de intereses por la demora en la tramitación de expediente de fijación del justo precio expropiatorio ante el Jurado Provincial de Expropiación Forzosa de Barcelona.
- 4638/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada

por D.A.A.B., en solicitud de abono de intereses por demora en la tramitación de expediente de fijación del justo precio ante el Jurado Provincial de Expropiación de Valencia, en la expropiación efectuada en bienes de su propiedad.

- 4639/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.J.C.B., en representación de D.I.C.P., en solicitud de abono de intereses de demora en la tramitación de expediente de fijación del justo precio, ante el Jurado de Expropiación Forzosa de Valencia.
- 5056/97 Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por D.M.R.E., y dos más, en solicitud de abono de intereses por demora en la tramitación de expediente de fijación del justo precio ante el Jurado Provincial de Expropiación de Cantabria, en la expropiación efectuada en bienes de su propiedad.
- 5070/97 Proyecto de Real Decreto por el que se regula el acondicionamiento de granos destinados a la siembra.
- 5176/97 Recurso extraordinario de revisión interpuesto por D.A.N.Q., contra resolución de la Secretaría General del Instituto Nacional de la Salud, de 2 de enero de 1995, por la que se impuso sanción disciplinaria por falta grave

7. Ponencia de estudios

La Ponencia de Estudios del Consejo de Estado, constituida con carácter permanente a finales del año 1996, tiene por objeto la elaboración de mociones, informes, proyectos o estudios sobre cuestiones de actualidad que sean de interés general o que afecten a la misma institución.

Esos trabajos se realizan por propia iniciativa o por encargo del Presidente del Consejo de Estado, y de lo que se trata es de dar una solución al problema planteado, cualquiera que sea su naturaleza (desde confeccionar la página de Internet hasta buscar un remedio a la avalancha de asuntos insignificantes) o de formar criterio sobre temas (como la manipulación genética, el medio ambiente, la incidencia de la implantación del euro en la Administración Pública, etc.) que tarde o temprano van a recalar en el Consejo y que requieren una visión conjunta, una reflexión sosegada y un esfuerzo de documentación no siempre compatibles con la premura de las consultas.

Los trabajos de la Ponencia de Estudios, sin ser estrictamente personales, solo reflejan la opinión de dicha Ponencia y no comprometen el criterio del Consejo de Estado ni forman parte de su doctrina legal.

Durante el año 1997, que es cuando realmente empezó a funcionar, la Ponencia ha celebrado 11 sesiones y ha elaborado los siguientes estudios:

- Nº 1 Los expedientes de responsabilidad patrimonial por daños causado a los alumnos en los centros escolares públicos.

- Nº 2 El Palacio de los Consejos.

- Nº 3 Posición institucional del Consejo de Estado.

- Nº 4 Instrucciones sobre la moción para la reforma de la Ley 30/1992.
- Nº 5 Traducción al inglés de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.
- Nº 6 Traducción al francés de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.
- Nº 7 Sobre la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.
- Nº 8 Proyecto Genoma Humano.
- Nº 9 Sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.
- Nº 10 Centenarios de Felipe II (1998) y Carlos V (2000).
(Propuesta nº 1)
- Nº 11 Derecho comunitario derivado.

II. PERSONAL

1. Consejeros Permanentes

1.1.- Fallecimientos

El día 30 de abril falleció el Consejero Permanente Excmo. Sr. D. Gregorio Peces-Barba del Brio.

Había sido nombrado Consejero Electivo de Estado por Real Decreto 2124/1983, de 28 de julio, publicado en el BOE de 9 de agosto del mismo año, tomando posesión de su cargo el día 6 de septiembre de 1983. Nombrado Consejero Permanente de Estado por Real Decreto 1847/1984 de 17 de octubre, tomó posesión de su cargo el día 8 de noviembre de 1984, permaneciendo como Consejero Presidente de la Sección Sexta hasta su fallecimiento. Estaba en posesión de la Gran Cruz de San Raimundo de Peñafort, Medalla de Oro del Senado, y Gran Cruz de la Orden de Isabel La Católica.

La Comisión Permanente y el Pleno del Consejo hicieron constar en Acta su profundo pesar. Asimismo se celebró un funeral por su eterno descanso, en la Iglesia Arzobispal Castrense.

1.2 . Toma de posesión

Para ocupar la presidencia de la Sección Sexta que dejara vacante el Sr. Peces-Barba, el día 4 de diciembre tomó posesión como Consejero Permanente de Estado el Excmo. Sr. D. José Luis Manzanares Samaniego, en solemne sesión pública presidida por el Excmo. Sr. D. Francisco Álvarez-Cascos, Vicepresidente Primero del Gobierno, en representación del Presidente del Gobierno y con asistencia de la Sra. Ministra de Agricultura .

En el mismo acto tuvo lugar la toma de posesión del Consejero electivo Excmo. Sr. D. Antonio Fernández-Galiano Fernández.

Se abrió el acto con las palabras de bienvenida del Presidente del Consejo a los nuevos Consejeros:

"Excmo. Sr. Vicepresidente del Gobierno, Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Supremo, Excma. Sra. Ministra, Autoridades, Señores Consejeros, Señores Rectores y Magistrados, Señores Letrados, damas y caballeros.

Inicio esta intervención como Presidente de esta histórica institución dando las gracias a quien nos preside en nombre del Gobierno y a cuantos asisten a este acto.

Quiero en la persona del Sr. Vicepresidente reiterar al Gobierno y a su Presidente mi público agradecimiento por el pleno respeto que vienen acreditando en cuanto a la independencia de este Consejo, lo que nos permite desarrollar nuestra actividad con plena colaboración y servicio a los intereses del Estado en el marco de la alta función consultiva y de asistencia jurídica que nos corresponde por imperativo de la Constitución y del Ordenamiento legal al Organo de la función ejecutiva del Estado.

También, una vez más, mi agradecimiento personal al Gobierno por haberme honrado con la Presidencia de esta prestigiosa institución.

Dentro de la singular composición del Pleno de este Consejo, los Consejeros Permanentes, son nombrados por tiempo indefinido y están dotados de un especial estatuto de inamovilidad, lo que contribuye a su asegurada y acreditada longevidad, aunque en algunas ocasiones se llega a producir una vacante por fallecimiento del Consejero.

En el mes de abril último falleció el Consejero D. Gregorio Peces-Barba y del Brío, persona a la que se quería mucho en esta Casa, por su caballerosidad y la afabilidad de su trato y que sirvió durante 13 años en el Consejo, como personalmente pude comprobar durante casi un año, con gran sentido de servicio, objetividad, dedicación e independencia, después de una larga trayectoria vital como prestigioso jurista y senador constituyente, dentro del mantenimiento de unas convicciones democráticas y sociales que mantuvo toda su vida, que le acarrearón dificultades pero que nunca traslució en su trato amistoso, aún con cuantos no coincidían en su forma de pensar.

Queda aquí un grato recuerdo del caballero, jurista y hombre de bien.

El Consejo de Ministros ha cubierto la vacante producida en la presidencia de la Sección Sexta de nuestro Consejo, con el nombramiento de un jurista de una larga y notoria trayectoria de servicios al Estado.

Don José Luis Manzanares Samaniego después de cursar sus estudios de Derecho, con Premio Extraordinario, se doctoró por la Universidad de Zaragoza, ampliando estudios en la Universidad Libre de Berlín y en la Max-Plank.

Ha servido en la Carrera Judicial durante cuarenta y tres años, accediendo en 1986 a la Sala 2ª del Tribunal Supremo, después de haber pasado por Juzgados, Tribunales y la Audiencia Nacional.

Como Letrado del Ministerio de Justicia, en cuya función le conocí en 1979, prestó eficaces servicios en el área de Asuntos Penales y de Conflictos, así como en la Dirección de Instituciones Penitenciarias y en las relaciones jurídicas internacionales, por su perfecto dominio de la

lengua alemana, participando en numerosos Seminarios, Encuentros y Congresos Internacionales y en las Naciones Unidas. Es, además Abogado del Estado.

En 1990 fue elegido por las Cortes Generales miembro del Consejo General del Poder Judicial y por sus compañeros del Consejo, Vicepresidente del órgano de gobierno de la Judicatura.

En 1996, se reintegró en la Sala 2ª del Tribunal Supremo y hoy toma posesión como Consejero Permanente-Presidente de la Sección Sexta de este Consejo.

Es autor de 90 artículos, 7 libros, 17 publicaciones colectivas y 4 traducciones de libros jurídicos.

Con esta trayectoria vital estoy seguro que contribuirá a la mejor calidad jurídica de nuestros dictámenes, desempeñando su alta función con la plena dedicación, trabajo colegiado, laboriosidad y discreto sentido de servicio al Estado y al Orden Constitucional que ha venido caracterizando la actuación de los Consejeros Permanentes. Sea bienvenido a este nuevo cargo, y espero que preste un muy largo servicio al Estado Español desde este Consejo.

Es de justicia recordar que durante los siete meses en que ha estado vacante la Presidencia de la Sección Sexta, el Consejero Permanente de la Séptima, Don Miguel Vizcaíno Márquez, decano en la función, en que lleva con ejemplar y eficaz dedicación más de 25 años, se ha ocupado de la puntual tramitación de los dictámenes y que hoy al dejar de ocuparse de la Sección Sexta se la encuentra el nuevo Consejero con los asuntos despachados al día y sin retraso alguno.

Le doy públicamente las gracias y dejo constancia que su Sección Séptima es la que despacha mayor número de dictámenes.

Los Consejeros electivos paralelamente con los Natos, constituyen en el Pleno del Consejo una garantía de calidad para los asuntos que son de su competencia. Entre ellos hay cinco Catedráticos de Universidad de especialidades jurídico administrativos, laborales, mercantiles e internacionales, completada con dos ilustres militares, que ocuparon los más altos destinos de nuestro Ejército, un prestigioso y laborioso jurista, procedente de la carrera fiscal y un Embajador con una extraordinaria carrera de servicios a nuestras relaciones externas.

Allí también la muerte nos arrebató a un gran jurista, que después de una larga carrera judicial, desempeñó sus actividades en el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional y que aún en el corto espacio de un año acreditó con sus aportaciones, la finura y calidad de su análisis jurídico. Queda en nuestras memorias el nombre de D. Eugenio Díaz Eimil, cuya pérdida lamentaremos una vez más.

El Consejo de Ministros ha cubierto la vacante del Consejero Sr. Díaz Eimil nombrando a D. Antonio Fernández-Galiano.

Doctor en Derecho y Licenciado en Filosofía. Comenzó su larga trayectoria docente como Catedrático de Filosofía en Institutos Nacionales para acceder a la Cátedra Universitaria de Filosofía Jurídica, cuyas enseñanzas impartió durante más de cuarenta años en las Universidades Complutense, UNED y San Pablo-CEU.

Ha desempeñado funciones de Decano y Vice-rector universitario, y continúa sus actividades docentes como Catedrático Emérito y Director del Departamento de Disciplinas Jurídicas de la Universidad San Pablo-

CEU.

Ha sido elegido como Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, es Vocal Permanente de la Comisión de Codificación y fue honrado con diversas distinciones académicas y civiles.

Senador constituyente, formó parte de la Comisión Constitucional del Senado y continuó como senador en la primera legislatura. Ha sido diputado en la Asamblea de Madrid, Subsecretario de Educación y Ciencia y Presidente de la Pre-autonomía Castellano-manchega. Autor de ocho libros, numerosos trabajos, artículos y publicaciones científicas.

Conozco muy bien al profesor Fernández-Galiano, pues hemos colaborado en actividades políticas y docentes y creo que resultará una buena aportación de un Filósofo del Derecho, para que los valores y principios, se combinen con otras aportaciones de orientaciones positivas del Derecho.

Cuantas veces tengo la oportunidad de intervenir señalo algunos aspectos de la caracterización de esta Institución, tan prestigiosa como desconocida, en cuanto a sus funciones y actuación, e incluso ubicación.

El Consejo es significadamente discreto en su actuación y cuando genera alguna información en los medios de comunicación suele proceder de fuentes externas, pues incluso carecemos de funcionario o unidad orgánica que tenga atribuída competencias para relacionarse con los medios de comunicación. El Consejo de Estado se expresa a través de sus dictámenes de la Memoria que eleva al Gobierno y por la recopilación de su Doctrina Legal, que suele ser acogida con gran atención en Tribunales y Departamentos Universitarios de Derecho Público.

Esta Institución de complementariedad o de relevancia constitucional, viene realizando de forma colegiada, con independencia orgánica y funcional, como Supremo Organo Consultivo del Gobierno y de buena parte de las Administraciones Autonómicas, una tarea cada vez mas creciente de control preventivo, y garantista de observancia del Ordenamiento Constitucional y Legislativo. Sus dictámenes se extienden, en algunas ocasiones, a la oportunidad y conveniencia del objeto de la consulta. Con la mayor objetividad posible resuelve consultas tanto del Gobierno como de las CC.AA., unas veces obligatorias y en otras optativas, que alcanzan a aspectos tan diversos como anteproyectos de leyes o proyectos de reglamentos, proyectos de decretos legislativos, ejercicio de funciones delegadas por CC.AA., al ejercicio "a posteriori" de la acción de inconstitucionalidad, a la necesidad de autorización previa de las Cortes para concertar Tratados Internacionales, habilitar actuaciones administrativas de revisión y de responsabilidad e indemnización, disposiciones que desarrollen Tratados Internacionales o disposiciones normativas de la Unión Europea, etc. El Consejo, además, participa a través de sus Consejeros en el Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales.

Todo ello ha determinado que la laboriosidad del Consejo haya producido en esta fecha 5.878 dictámenes, lo que de seguro supondrá, que a final de año, pasaremos de 6.000, habiendo despachado con carácter urgente más de 155, algunos de ellos en menos de cuatro días.

Tal tarea se fundamenta en la competencia y dedicación de sus Consejeros Permanentes y en la extraordinaria preparación del excepcional Cuerpo de Letrados, cuya rigurosa selección está plenamente prestigiada por sus resultados.

Nuestro Reglamento previene que el Consejo no tiene vacaciones

que detengan el estudio y producción de dictámenes, ello explica que en 1997 se acreciente en más de un 10% sus trabajos.

Sin afán de autobombo de méritos o logros, podemos significar que el Presupuesto del Consejo, siguiendo las orientaciones del Gobierno en los Presupuestos de 1997 y 1998, se ha presentado con un crecimiento cero.

Expongo nuestra satisfacción por la forma en que se recoge la especial función consultiva del Consejo de Estado tanto en la Ley 80/1997 del Gobierno, como en la Ley 52/1997 sobre Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Políticas, recientemente promulgadas.

Concluyo, Señor Vicepresidente, reiterando nuestra disposición para la más leal colaboración consultiva con el Gobierno, que se ha constituido por la voluntad democrática ciudadana, en los objetivos de alcanzar la más perfecta armonización de cuanto tenga a bien consultarnos, con la Constitución y sus valores y con el Ordenamiento Jurídico de España.

El Consejo de Estado ha completado hoy su composición y ello contribuirá a una mayor eficacia y más perfecta calidad de sus dictámenes".

A continuación el Consejero Sr. Manzanares Samaniego dijo:

"Excelentísimo señor Vicepresidente del Gobierno, Excelentísimo señor Presidente del Consejo de Estado, Excelentísimo señor Presidente del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Supremo, Excelentísima señora Ministra de Agricultura, Excelentísimos e Ilustrísimos Señoras y Señores, Señoras y Señores.

Mis primeras palabras deben ser, y lo son muy sinceramente, de agradecimiento. Agradecimiento al Gobierno por haberme nombrado Consejero permanente del más alto órgano consultivo de España. Agradecimiento al Excelentísimo Señor Vicepresidente del Gobierno, que ha querido realzar con su presencia lo que este Consejo significa para el Estado de Derecho. Y agradecimiento a las destacadas personalidades que robando tiempo a su tiempo nos acompañan en este acto.

Gracias igualmente por las palabras del Excmo. Sr. Presidente de este Consejo, mi Ministro de Justicia hace ya algunos años, cuando ingresé en el Cuerpo de Letrados de dicho Departamento. No ha podido - o no ha querido- ocultar su afecto al que correspondo cordialmente.

Gracias a los nuevos compañeros, que tan amablemente me han acogido. Y en particular a los Excelentísimos Señores Don Jerónimo Arozamena Sierra y Don Miguel Vizcáino Márquez que se han brindado a apadrinarme. Gracias a los compañeros del Tribunal Supremo, maestros en la rara mezcla de la comprensión y del rigor. Gracias al Embajador de Alemania, representante de una gran nación y de una gran cultura (y no sólo jurídica). Gracias a los amigos aquí presentes, y gracias a los que por una u otra razón no pudieron acompañarnos hoy.

Quiero añadir unas palabras de especial recuerdo a la persona del Excmo. Sr. D. Gregorio Peces-Barba del Brío, Consejero Permanente de Estado y antecesor mío como Presidente de su Sección 6ª durante muchos años. El entonces Vicepresidente del Gobierno asistió a su toma de posesión y trazó su semblanza: "hombre bondadoso, generoso con sus amigos y con los que le fueron adversos, no por sus condiciones humanas sino por las circunstancias históricas, hombre de dilatada y reconocida experiencia en diversos campos de la órbita jurídica, que en su larga

trayectoria por el mundo del derecho ha desempeñado funciones judiciales, de asesoramiento jurídico como abogado en ejercicio, funciones directivas en corporaciones profesionales y labores legislativas en su paso por el Senado". Si se me permite la deformación profesional como Juez, ténganse tales expresiones por reproducidas.

El Consejo de Estado español no es fruto de una novedosa idea más o menos voluntarista, sino producto de una evolución histórica que afecta a toda la estructura del Estado y particularmente a la jurisdicción contencioso-administrativa y, en consecuencia, a la propia división de Poderes.

No hay duda de que nuestro Consejo de Estado es una institución multiseccular, según se lee en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 3/1980, pero, como ocurre con el nacimiento de algunos ríos - así con la fuente del río europeo por excelencia, el Danubio, en la Selva Negra- se suman en su origen diferentes veneros. De los antecedentes lejanos del Consejo de Castilla y otros similares se pasó al Consejo de Estado, instituido ya con ese nombre por el Emperador Carlos V, o quizá más exactamente, por nuestro Rey Carlos I, en el año 1526. Su retrato, pintado por Tizziano, preside este salón. Con todo, no sería justo silenciar la decisiva influencia que el Consejo de Estado francés, previsto en la Constitución gala del año VIII, tuvo en España y en otros países. La recepción de las nuevas concepciones francesas en los ámbitos jurídico y político es uno de los fenómenos más importantes en el primer tercio del siglo XIX, y alcanza, como no podía ser de otra forma, a nuestro Consejo de Estado.

Al modelo napoleónico responde el Consejo de Estado que recogen los artículos 52 a 60 de la Constitución de Bayona. Lo presidía el Rey y tenía tanto funciones consultivas como jurisdiccionales en el orden

contencioso-administrativo. Luego, con la Constitución de Cádiz, la asistencia al Monarca se reduce a la consulta jurídica y política, mientras que las funciones judiciales se trasladan a los tribunales ordinarios. La evolución posterior se centra en buena parte sobre la recuperación o no de esta jurisdicción sui generis.

Tras el restablecimiento por Fernando VII del Consejo de Castilla y otras instituciones, es preciso llegar al año 1845 para reencontrar, ahora con el nombre de Consejo Real, una nueva versión del modelo napoleónico. Junto a otras funciones, ejercía la justicia "retenida" en el área administrativa. Con otras palabras, el Consejo de Estado -según la denominación recobrada en 1858- debía ser oído en la resolución final de toda causa contencioso-administrativa, si bien las correspondientes propuestas o informes necesitasen la aprobación del Gobierno para convertirse en Reales Decretos Sentencias. Más tarde, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870, inspirada en los principios de la Revolución de 1868, suprimió la jurisdicción contencioso-administrativa como poco acorde con la división de poderes.

Hubo todavía un regreso de tan discutidas competencias judiciales al Consejo de Estado, pero con rápidas reformas y por poco tiempo. Con la Restauración Monárquica se volvió en líneas generales a la situación anterior a 1868, hasta que la Ley sobre la jurisdicción contencioso-administrativa de 1888 optó por un sistema de tribunales mixtos (con miembros procedentes de las carreras judicial y administrativa). En la cúspide se hallaba un Tribunal de lo Contencioso-Administrativo que se integraba con función propia y plena independencia en el Consejo de Estado. Es la Ley de 5 de abril de 1904 la que pone punto -parece que final- a estos vaivenes y restablece la unidad del Poder Judicial. A partir de ese momento, el Consejo de Estado se perfila tal y como acaba proclamando el artículo 107 de la Constitución de 1978: como supremo

órgano consultivo del Gobierno. El artículo 1.2 de la Ley Orgánica 3/1980 añade que "ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las Leyes".

Y llegados aquí, conviene hacer tres observaciones. La primera es que, pese a la dicción literal del repetido artículo 107 de la Constitución, el Consejo de Gobierno es más bien el supremo órgano consultivo del Estado, puesto que sus funciones se extienden a las Comunidades Autónomas. Así se lee en la Sentencia del Tribunal Constitucional 59/1990, de 29 de marzo. La segunda consideración se refiere a esas objetividad e independencia que conectan con las garantías del Poder Judicial. No será arriesgado concluir que, por utilizar las palabras del artículo 117.1 de la Constitución Española, a propósito del mencionado Poder, también los consejeros se hallan "sometidos únicamente al imperio de ley". Las garantías para el acierto en las Sentencias bien pueden y deben trasladarse a la evacuación de estas consultas en beneficio de la res pública. Y la observación última consiste en que -pese a lo dicho- algo judicial conserva el Consejo de Estado y, si se disculpa la expresión vulgar, al más alto nivel. Conforme al artículo 38.1 de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes de este Consejo participan con los Magistrados del Tribunal Supremo en la Sala que dirime los conflictos de jurisdicción entre los Juzgados o Tribunales y la Administración.

La autoridad intelectual y jurídica del Consejo de Estado es invocada por algún sector doctrinal para sostener que a través de su labor consultiva este Alto órgano desarrolla simultáneamente una función de control normativo, aunque éste sea de modo difuso y previo, a diferencia de lo que ocurre con la actividad judicial, siempre a posteriori, definitiva y vinculante.

Es probable que en lo dicho se vislumbre mi interés por resaltar aspectos del Consejo de Estado y de sus funciones en relación con la Justicia. Confieso que lo ha habido, pero pienso que se disculpa o explica por mi trayectoria profesional. Creo que no vengo con las manos enteramente vacías. Traigo conmigo -por lo que valga- toda una vida, una ya larga vida, dedicada al Derecho. Hace cuarenta y tres años que ingresé en la Carrera Judicial. He conocido la soledad del Juzgado del pequeño pueblo, la difícil labor de la Audiencia Nacional y el quehacer jurisprudencial del Tribunal Supremo, órgano supremo del tercer Poder del Estado. Y he defendido la independencia de los jueces como Vicepresidente del Consejo General del Poder Judicial, cuando se llegó a cuestionar la propia legitimidad democrática de aquellos. Ciertamente es que durante años presté servicios como Letrado del Ministerio de Justicia y que he mantenido muy estrechas relaciones con la Universidad, pero todas mis actividades pueden reconducirse a un común denominador: el estudio y la aplicación del Derecho.

De ahí que mi aproximación al Consejo de Estado haya sido la que ha sido y no otra. He buscado como punto de encuentro el ideal de la Justicia mediante la conservación y el perfeccionamiento del Estado de Derecho. No me será difícil desempeñar la función consultiva con "objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las Leyes", porque desde tales presupuestos he dictado Sentencias durante varias décadas.

Las funciones consultivas del Consejo de Estado y las decisorias del Poder Judicial coinciden en un mismo vértice: El Estado de Derecho. Y no se trata simplemente de pronunciarse sobre la norma futura o acatar la positiva, sino también de procurar que unas y otras respondan a las exigencias de la Justicia. La Justicia, escribe San Agustín en su De

civitate Dei (IV.4) ha de inspirar los pactos sociales, y en su De Trinitate (1.XIII, C XIII, n.7) añade que el poder debe servir a la Justicia, como instrumento suyo, sin anteponerse a ella ni obrar en su lugar. El poder, afirma, es una de las cosas segundas de la vida, precisamente por ese deseable seguimiento de y desde la Justicia.

Schiller, el gran dramaturgo alemán, escribe:

"Justicia es llamado el ingenioso edificio de la bóveda universal, donde el todo sostiene cada una de sus partes, y cada parte lo sostiene todo, y donde con la parte se sostiene o cae el todo".

A continuación intervino el Consejero electivo Sr. Fernández-Galiano Fernández, cuyo discurso se transcribe en el apartado 3.1.

Por último, y para cerrar tan solemne sesión, intervino el Sr. Vicepresidente Primero del Gobierno, y dijo:

"Sr. Presidente del Consejo de Estado, Señores Consejeros, Autoridades que nos acompañan en este acto, señoras y señores.

Con ocasión de la primera vacante de Consejero Permanente que se cubre desde que asumí la Vicepresidencia Primera del Gobierno, que además coincide con la toma de posesión de un Consejero Electivo, ambos recientemente nombrados por el Consejo de Ministros, mucho me agrada venir a presidir, en nombre del Gobierno, esta sesión del Consejo de Estado, institución de reconocida antigüedad en la historia jurídico-política española. Una institución que tiene bien acreditada su capacidad de bien cumplir con cuanto deviene de su singularidad histórica, a la vez que acredita su capacidad para abrirse a las exigencias de una sociedad

que renueva sus formas jurídicas y de convivencia de modo incesante.

En este Pleno, en cuyo desarrollo se conservan las tradiciones de la Casa, deseo poner de manifiesto, la comprobación desde mi posición en el Gobierno que el Consejo de Estado, en el ejercicio independiente de su función consultiva y actuando con la autonomía orgánica y funcional, que estableció la Ley que lo regula, viene prestando al Gobierno de España y a las Instituciones Autonómicas consultantes, el asesoramiento y asistencia consultiva necesarios para el mejor cumplimiento de las funciones que la Constitución nos tiene atribuidas, acreditando una especial sensibilidad por la efectividad de los valores y principios constitucionales.

Como Vicepresidente responsable del Ministerio de la Presidencia, vengo contrastando la "auctoritas" y diligencia con la que el Consejo de Estado, evacua un creciente número de consultas que, por determinación legal o por decisión potestativa de las autoridades consultantes, le son requeridas. De otra parte, animo al Consejo para que, por los cauces que prevén sus normas orgánicas haga llegar al Gobierno las iniciativas, sugerencias u observaciones que se consideren pertinentes, tanto sobre el funcionamiento de los servicios públicos y las medidas a adoptar para el mejor cumplimiento de las Leyes y la mayor eficacia de la Administración, como para lograr la adecuada articulación entre el Ordenamiento Jurídico Español y el de la Unión Europea.

Habiéndose producido una vacante de Consejero Permanente, por fallecimiento del Consejero D. Gregorio Peces-Barba y del Brío que, cumplió su función con ejemplar objetividad, dedicación y servicio al Estado, el Consejo de Ministros procedió a nombrar como Consejero Permanente al magistrado del Tribunal Supremo, D. José Luis Manzanares Samaniego, sobre cuyo brillante curriculum profesional de

servicios en el Ministerio de Justicia, Función Judicial, Tribunal Supremo y Consejo General del Poder Judicial y el cumplimiento de las condiciones de idoneidad, hemos escuchado esta mañana, anteriores intervenciones, lo que me impulsa a no ser reiterativo.

Para cubrir la vacante de Consejero Electivo que quedó disponible por el fallecimiento de D. Eugenio Díaz Eimil, gran servidor de la Función Judicial que se incorporó a este Consejo, después de una vida dedicada a la Judicatura, y como magistrado del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, el Consejo de Ministros consideró los relevantes méritos del Catedrático, D. Antonio Fernández Galiano, que después de una larga carrera docente y de ostentar diversos cargos públicos, viene a aportar su conocimiento y experiencia a este Consejo.

Felicito a ambos Consejeros y les deseo toda clase de aciertos en la función consultiva de este Consejo.

Termino con un afectuoso saludo a todos los componentes de este Consejo y en nombre del Gobierno les reitero nuestro agradecimiento por su eficaz colaboración para el mejor servicio de España y de su Estado Social y Democrático de Derecho.

2. Consejeros Natos

2.1. Toma de posesión

El día 24 de julio D. Jesús Cardenal Fernández, Fiscal General del Estado, tomó posesión de su cargo de Consejero Nato de Estado.

Con tal motivo el Sr. Presidente del Consejo dijo:

"Esta tradicional Institución constitucional conserva, afortunadamente, unos usos protocolarios para la toma de posesión de nuevos miembros de su Pleno, en los que se combinan cierta solemnidad con la elegante sobriedad que le caracteriza.

Se contempló la posibilidad de acumular en un solo acto - como se ha venido realizando en otras ocasiones - la toma de posesión de los Consejeros que vendrían a cubrir las vacantes existentes, dentro de la triple composición del Pleno. Aunque espero que en breve plazo se nombre por el Consejo de Ministros a los señores que vengán a cubrir las dos vacantes de Consejero Permanente y Consejero Electivo, respectivamente, hemos considerado que no debía producirse una mayor demora en la toma de posesión del nuevo Consejero Fiscal General del Estado.

Quiero expresar nuestro agradecimiento al anterior Fiscal, Sr. Ortíz Urculo, por su colaboración en este Consejo, y manifestarle que guardamos un grato recuerdo del tiempo que formó parte del Pleno, como Consejero nato.

El Consejo de Ministros nombró el 19 de mayo último como nuevo Fiscal General del Estado a un prestigioso miembro de la carrera fiscal, el

Excmo. Sr. D. Jesús Cardenal Fernández. El Fiscal General ingresó en la carrera hace ya casi 40 años, castellano de nacimiento, sin embargo ha desarrollado todos sus destinos en Bilbao; ascendiendo desde Abogado Fiscal de la Audiencia Provincial, hasta su último destino como Jefe de la Fiscalía del Tribunal de Justicia del país vasco. Su vocación como jurista le llevó a conseguir, además, la colación como Doctor en Derecho y acceder por concurso oposición, en la Universidad del País Vasco, a una plaza de Profesor de Derecho Civil, siendo más habitual entre los Fiscales su propensión al Derecho procesal o al Derecho penal, y desempeñó esta función docente hasta que tuvo que cesar en el Curso 88-89 con ocasión de su nuevo destino dentro de la Fiscalía.

Su currículum como jurista es amplio, notorio y prestigioso. Hoy apadrinado por el Consejero Presidente de la Sección primera, Sr. Lavilla Alsina, y por el Consejero Electivo, profesor Martín Mateo, ha tomado posesión el nuevo Fiscal General del Estado, de cuya colaboración - estoy seguro - será un elemento de enriquecimiento de la calidad de los dictámenes que tenga que conocer el Pleno de este Consejo.

Las funciones que el art. 124 de la Constitución atribuye al Ministerio fiscal, y muy singularmente en cuanto a la defensa de la legalidad, conectan plenamente con las que dentro de su marco competencial atribuye la Constitución y las Leyes a este Organismo consultivo de la Administración del Estado.

En esta Institución son siempre especialmente bien recibidos juristas con experiencia, independencia y prestigio; y hoy nos felicitamos, porque desde ahora colaborará con nosotros quien ocupa el cargo de máxima relevancia en la institución del Ministerio fiscal y en cuya persona concurren estas características que he señalado anteriormente.

Tiene a continuación la palabra el nuevo Consejero nato."

A continuación el Sr. Cardenal Fernández, dijo:

“Es para mi un día, el de hoy, especialmente importante. Como Fiscal General del Estado me corresponde tomar posesión del cargo de Consejero Nato de esta Alta Institución, pues así lo dispone el artículo 8 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, que rige el Consejo de Estado.

No quisiera perder la oportunidad que este solemne acto me brinda de evocar las figuras de los Excmos. Sres. Ortíz Urculo y Granados Pérez, que me han precedido en el cargo, cuya entrega, seriedad y dedicación están fuera de dudas.

Esta Institución, heredada del Consejo de Castilla, que adquiere por vez primera rango constitucional por las Cortes de Cádiz en 1812, se configura, a tenor del artículo 107 de la Constitución, como el supremo órgano consultivo del Gobierno.

El desempeño futuro de la tarea de Consejero, que asumo con renovada ilusión, constituye para mi tanto un honor como una enorme carga de responsabilidad que afronto esperanzado y en el deseo de poder contribuir, desde mi modesta posición, a formar el criterio de tan Alto Organo. La formación cultural, ética, y jurídica de los miembros de esta Institución, a quienes desde ahora muestro mi agradecimiento por su acogida y mi más absoluta disposición, es, sin duda, una sólida garantía de acierto en el desempeño de tan importante cometido. Compartir la función de dar consejo junto con personas tan altamente cualificadas y de tan recta trayectoria constituye un estímulo, ensanchará mis conocimientos y mi formación y, por qué no decirlo, es motivo de tranquilidad.

Al reparar internamente en la razón de ser de la llamada que la ley hace al Ministerio Fiscal para formar parte de esta Institución multiseccional, vienen a mi cabeza las misiones que constitucionalmente nos han sido asignadas por la Constitución y por el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 1981, que entiendo explican perfectamente mi presencia aquí.

Las misiones que nuestra Carta Magna encomienda, en su artículo 124, al Ministerio Público, al conferirle la defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, otorgan pleno sentido a la presencia del Ministerio Público en el Consejo de Estado. El Ministerio Fiscal, desde su papel institucional de guardián de la legalidad y del interés público, no puede dejar de hacer oír su voz en el máximo órgano consultivo del Estado. La lectura del art. 2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, en el que se atribuye a este Consejo la función de velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, dejan ver a las claras la enorme importancia y el pleno sentido de la presencia del Ministerio Público en esta Alta Institución.

Sin embargo, la plurifuncionalidad a la que nuestro sistema jurídico llama al Ministerio Fiscal, está provocando un desbordamiento de su imagen tradicional como la de un órgano encadenado al proceso penal y en cuyo limitado espacio encontraba su natural acomodo. La sociedad espera mucho del Fiscal y su renovada presencia en órdenes jurisdiccionales que tradicionalmente le habían resultado ajenos, impide una reduccionista visión de aquél como la de un órgano limitado a promover la acusación pública en el enjuiciamiento penal.

Ese vertiginoso aumento del espacio funcional reservado al

Ministerio Fiscal en los distintos órdenes jurisdiccionales - no siempre acompañado del correlativo incremento en medios e infraestructura - ha contribuido a dificultar el examen de los rasgos definitorios de la Institución. En no pocos casos se pide del Fiscal un desdoblamiento de cometidos. En un primer momento, contribuyendo con su voz a la formación de la voluntad de un órgano colegiado como el que hoy me acoge y, en un segundo momento, interviniendo procesalmente en el orden jurisdiccional llamado a controlar las decisiones dictadas para la aplicación y ejecución de la legalidad administrativa. Esta situación, abordada en términos críticos por autorizadas voces de la dogmática jurídica, no impide que mi incorporación se verifique, como antes anticipada, desde la renovada ilusión de quien es llamado a una tarea apasionante.

Desde hace ya bastantes años, los últimos en la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de tan grato recuerdo, he venido interviniendo en mi condición de Fiscal en aquellos asuntos, penales en su mayoría, pero también de los órdenes jurisdiccionales civil, contencioso-administrativo o laboral, en los que se había producido una concreta infracción del ordenamiento jurídico. Se operaba una actuación que podríamos calificar "ex post", es decir, para restablecer la situación quebrada por la vulneración previa de la norma.

La función de esta Institución, a la que ahora uno mis fuerzas, se produce "ex ante". Se trata de aconsejar al Gobierno, a sus miembros o a las Comunidades Autónomas, en aquellos asuntos que se sometan a su consideración. Habrá pues de emitir consejo, buscando que sea prudente, agudo, útil, sabio y ponderado; consejo que deberá formarse a la luz del respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y en la búsqueda de la satisfacción del interés público y el respeto a los derechos de los ciudadanos. No son otras, como antes decía, las funciones del

Ministerio Fiscal. Sólo cambia el momento y la forma de cumplir tal cometido. El norte que guía la actuación habrá de ser el mismo.

Por ello, soy consciente de la asunción en este acto de un enorme compromiso que afrontaré con la mayor dedicación y responsabilidad, recabando la asistencia de los órganos que integran la Carrera Fiscal, para dar pleno sentido al mandato que por Ley me ha sido conferido.

Muchas gracias."

3. Consejeros Electivos

3.1 Toma de posesión

Por Real Decreto 91/1997, de 24 de enero, se nombra Consejero Electivo de Estado a D. José Joaquín Puig de la Bellacasa y Urdampilleta, tomando posesión de su cargo en el Pleno celebrado el día 27 de febrero siguiente y siendo recibido por el Sr. Presidente con las siguientes palabras de bienvenida:

"El Consejo de Estado, Institución que establece su origen en una decisión de Carlos I de España, hace más de 450 años, viene desarrollando con un protocolo tradicional los actos de prestación de juramento o promesa de nuevos Consejeros y su subsiguiente toma de posesión.

Hoy bien apadrinado, cumplidas nuestras solemnidades y habiendo ocupado su escaño el nuevo Consejero, me cabe el honor y gran satisfacción de dirigir unas palabras de salutación y felicitación al Embajador, Excmo. Sr. D. José Joaquín Puig de la Bellacasa y Urdampilleta. Insisto en lo de satisfacción, no solamente por contar con un Consejero de tan excepcional trayectoria profesional, sino por la

profunda amistad, de muchos años, con el Embajador Puig de la Bellacasa y el conocimiento directo de los muchos méritos que concurren en su persona y, de los grandes servicios que ha prestado al Estado y a la Corona.

La Ley Orgánica del Consejo de 22 de abril de 1980, al prever las condiciones diversas para acceder al cargo de Consejero Electivo de Estado, incluye en el apartado i) la de "Embajador procedente de la Carrera Diplomática", manteniendo una tradición de la Institución de contar, entre sus Consejeros, a miembros relevantes de la Carrera Diplomática, previsión que ya figuraba en la Ley Orgánica del Consejo de 1944. Parece oportuno, en esta ocasión, resaltar el buen recuerdo que dejaron en esta Casa los Consejeros, tanto Electivos como Permanentes, procedentes de la Diplomacia profesional. Citaré, entre otros, a los Embajadores Marqués de Barzanallana, Conde de Casa Rojas, D. José Núñez Iglesias, D. Antonio Villacieros, que prestó, como el nuevo Consejero, altos servicios en la Casa de S.M. El Rey; D. Pedro Cortina Mauri, que había desempeñado además, la función de Ministro de Asuntos Exteriores, y al Marqués de Santa Cruz, siempre recordado con gran afecto, que fue Consejero Electivo y luego Permanente y que falleció desempeñando la Presidencia de la Sección Segunda de este Consejo.

Después de esta significativa procedencia profesional de nuestros Consejeros, procede recordar que entre los asuntos de naturaleza diversa que son de competencia del Consejo, en su más alta función consultiva del Gobierno, fluyen constantemente consultas sobre materias de Política Exterior, de Relaciones Internacionales y de Transposición de Directivas de la Unión Europea, para lo que resulta de gran interés la autorizada opinión de un Embajador procedente de la Carrera Diplomática, recordando que, además, ya disponemos del eficiente y docto

asesoramiento de un Catedrático de Derecho Internacional, con la categoría científica y académica que concurren en el Profesor Díez de Velasco.

La decisión del Consejo de Ministros de nombrar Consejero Electivo a D. José Joaquín Puig de la Bellacasa, es muy acertada y está plenamente justificada si se examina el excepcional curriculum de servicios prestados en las relaciones exteriores de España, en sus distintos destinos diplomáticos tanto dentro como fuera de España, entre los que, para no extenderme más en mi intervención, destacaré entre los primeros, la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional, la Dirección General del Servicio Exterior y la Subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, colaborando con el entonces Ministro, Oreja Aguirre, actualmente Comisario europeo.

En cuanto a servicios en el exterior, el nuevo Consejero ha desempeñado con brillantez y eficacia, después de recorrer diversos destinos de escalafón, tres Embajadas de primer rango como son la de "cerca de la Santa Sede", Reino Unido de la Gran Bretaña y, la de Portugal, así como la de Representante Permanente en el Consejo de la Unión Europea Occidental, siendo, su último destino en el Ministerio de Asuntos Exteriores, antes de su jubilación, el de Presidente de su Consejo Superior.

Posee, además, numerosas condecoraciones que han venido a reconocer sus 38 años de servicios en la diplomacia española.

Desde nuestra algo alejada juventud, cuando surgió nuestra amistad, he sido testigo de las convicciones democráticas y monárquicas del Sr. Puig así como, cuando aquello apenas se llevaba, sus lealtades hacia quienes han venido personificando la Institución y por ello me

parece oportuno resaltar, los servicios prestados por el Embajador en la Secretaría del entonces Príncipe de España y luego nuestro Rey D. Juan Carlos, entre 1974 y 1976, y posteriormente, en el desempeño de la Secretaría General de la Casa de Su Majestad El Rey, entre 1990 y 1991.

Termino mi intervención recogiendo la satisfacción general de cuantos componemos esta Institución por la incorporación de un nuevo Consejero en el que concurren tantos servicios prestados al Estado y a la Corona, así como por tener entre nosotros a un caballero, que ha conseguido la unánime estima de sus compañeros de profesión y de cuantos nos honramos con su amistad.

Esta Institución se enriquece con su colaboración.

Muchas gracias".

El Sr. Puig de la Bellacasa contestó al Sr. Presidente con el siguiente discurso:

"No pueden ser mis primeras palabras sino la expresión de un sentimiento de honor y de agradecimiento. La elección que en mí ha recaído en el seno del Consejo de Estado, así como la presencia en este acto de las personalidades que lo honran, son otros tantos motivos que me hacen sentirme objeto de una distinción, que sé que me colocan muy por encima de mis merecimientos.

Ello da necesariamente pie a un sentimiento de gratitud que ha de inspirar estas palabras, con las que modestamente deseo mostrar mi respeto a esta Institución que hoy me acoge y mi reconocimiento a quienes me han juzgado digno de pertenecer a ella.

Es ésta una gratitud que quisiera muy especialmente expresar al

Señor Presidente del Gobierno.

Deseo también que mi reconocimiento se extienda al Señor Presidente del Consejo de Estado por sus generosas palabras y a la presentación que en términos tan bondadosos aquí acaba de hacer de mi persona. En las que se percibe el eco de una verdadera amistad forjada a través de muchos años y muchos avatares e ideales compartidos.

Mi agradecimiento a Landelino Lavilla y al Almirante Angel Liberal, que han aceptado apadrinarme en este acto; dos personalidades muy representativas de la España de estos años y con los que me une una vieja amistad.

A estos sentimientos viene a unirse el recuerdo a quienes - amigos, maestros, colegas - me han precedido en este lugar, de cuya prudencia, dotes y sabiduría bien quisiera no desmerecer. El honor de la elección va unido al peso de la tarea y bueno será hacer lo dable por no desdecir ni del uno ni de la otra. Un recuerdo muy especial a Francisco Tomás y Valiente, miembro de este Consejo, ejemplo de juristas y de maestros universitarios, víctima de la irracionalidad etarra.

He de decir desde luego que hay un sentimiento que me anima ahora y que no es sólo la satisfacción de verme distinguido, sino la convicción de que en mi persona se estima y decora a la profesión a la que pertenezco. Porque en muchos ámbitos de nuestro mundo de hoy, tan sacudido por movimientos de inquietud, tan golpeado por flagelos de infortunio o tan ofendido por gestos de injusticia, los diplomáticos ejercen la dignísima misión de procurar, por los medios de que disponen, que prevalezca la sana comprensión entre las personas, los pueblos y los Estados, por encima de la violencia y el desafuero.

En efecto la Diplomacia, fautora de proyectos de apaciguamiento, sigue siendo hoy, como lo fue en otras eras, capaz de brindar consejos de cordura, de inspirar sentimientos de concordia, de fomentar el entendimiento, de servir en suma a que las relaciones humanas estén más imbuidas de sensatez y de orden que de irritación y de malevolencia, sean más propensas al diálogo y a la tolerancia que proclives a la confrontación y a la discordia.

Esa tarea de la Diplomacia, en la que, a mi juicio, radica la mayor parte de la dignidad que la ennoblece, está bien próxima de los criterios e ideales que en este lugar se custodian y se aplican. Porque no otra cosa son, en realidad, la deseada primacía del Derecho en las relaciones humanas, la búsqueda tenaz de la Justicia, el cultivo de la norma; es decir, el expreso reconocimiento - en el que reside la excelencia de la razón humana - de la supremacía de la recta pauta sobre el desorden, del predominio del precepto sobre la anarquía, de la prioridad de la moderación sobre la imprudencia, de la medida sobre la desproporción, de la ecuanimidad sobre el desequilibrio.

Tales son las metas a las que, con la discreción y el tacto que con razón tradicionalmente se le atribuyen, se ha aplicado y ha de aplicarse la Diplomacia, si aspira a hacer honor a sus postulados; y éstas son las tareas en las que, con mayor o menor fortuna, se halla siempre empeñada en el escenario internacional. Por eso, habiéndoseme concedido, a lo largo de mi vida profesional, el honor de servir lealmente tales propósitos, no puedo ciertamente sentirme ajeno a los que aquí se albergan y que se resumen en la conciencia de la preeminencia del Derecho.

El asesoramiento puntual, el dictamen justo, la ordenada consulta, la neutralidad se hallan en la base de los principios que son esencia y

cometido de este Consejo. A él se confía y de él se fía la Administración del Estado, que busca aquí oportuna opinión, razonada salvaguardia, garantía de juridicidad. Pues bien, a nadie se oculta que el concepto del informe, no sólo sobre la vida política de las naciones, sino también sobre la viabilidad justa de Tratados, convenios y protocolos, cauce por el que fluye el ordenado discurrir de las relaciones internacionales, es un cometido habitual de quien maneja los instrumentos de la Diplomacia; y en tal cometido se condensa el responsable quehacer de todo aquél que se haya propuesto velar por los fundamentos jurídicos de la vida ciudadana. Que sólo "sobre las piedras de las leyes se funda la verdadera política", dejó escrito un gran diplomático español, que se llamó Don Diego de Saavedra Fajardo.

Como Embajador de España me siento plenamente inmerso en los deberes de esta Casa. Y me siento singularmente satisfecho de que hoy, en mi persona, se reanude una saludable costumbre: la de abrir las puertas de este Consejo y asociar a sus trabajos a la profesión de la Diplomacia española, como se hizo en otras épocas mediante nombres muy ilustres, cuya larga lista sería prolijo enumerar aquí, además de superfluo, por hallarse sin duda en la memoria de quienes me escuchan.

Bien quisiera hallarme a la altura de tales nombres del pasado, así como de las exigencias que se me hayan de plantear y del honor que ahora se me confiere. Si mis merecimientos no lo alcanzaren, ojalá sirvan al menos las enseñanzas que mi vida al servicio del Estado me han brindado, en lugares y circunstancias diversas, porque a esa movilidad impulsa el mismo desarrollo de todo curriculum diplomático. Muchas de tales enseñanzas han provenido de la misma excepcionalidad de los momentos que a los hombres de nuestro tiempo ha tocado vivir o contemplar. A mí me ha correspondido estar próximo a los sucesos de nuestra transición política o de la inaugurada presencia internacional de

España en ámbitos como los de la Unión Europea, la OTAN, la UEO o el Consejo de Europa. He podido seguir de cerca distintos avatares de la acción exterior de España, sea en la Administración Central, como Director General o Subsecretario en el Palacio de Santa Cruz, sea en misiones en el extranjero, donde me cupo representar a España en las embajadas cerca de la Santa Sede, o en Londres o en Lisboa. Me ha sido dado y - lo estimo como un honor especialísimo - servir a las directas órdenes de Su Majestad el Rey, primero en los años de la transición política, más tarde como Secretario General de su Casa.

Quisiera interpretar mi elección en este Consejo como una apreciación de que esa mi trayectoria de trabajo y de servicio continúa. Que tras cerca de cuarenta años de atención a las tareas del Estado, me es concedido aplicarme ahora a estos nuevos honrosos menesteres de su alto servicio; son menesteres en los que el carácter consultivo de su primordial función se funde armónicamente con la vigilancia del respeto a la Constitución y al ordenamiento jurídico, con la severa atención a la eficacia de la Administración y al mejor cumplimiento de sus fines.

Ese deber consuma gratamente la acción de todo jurista y dignifica la ocupación de todo ciudadano. A ese deber prometo aplicar mi obra, en lo que valga. Y en esa promesa quiero condensar mi gratitud por el honroso privilegio que se me ha conferido.

Muchas gracias."

El día 4 de diciembre tomó posesión de su cargo el nuevo Consejero Electivo de Estado, D. Antonio Fernández-Galiano Fernández, en cuyo acto pronunció el siguiente discurso:

" Nunca pude sospechar - cuando, hace año y medio, asistí, con el gozo del amigo, a la toma de posesión del actual Presidente del Consejo-

que andando el tiempo había de volver otra vez a este viejo y noble palacio para un acto semejante, pero ahora como protagonista en mi condición, junto con José Luis Manzanares, de nuevo Consejero; cargo con el que me siento honrado, pues no otro sentimiento puede suscitar la pertenencia a tan alto colegio constitucional, al que el artículo 107 de nuestra Ley de Leyes otorga la condición de "supremo órgano consultivo del Gobierno".

Porque sé que vengo a una Institución de abolengo multiseccular y bien ganado prestigio, me preocupa no poco lo que yo pueda hacer para al menos conservarlo, ya que veo lejos de mis fuerzas y de mis condiciones la posibilidad de acrecerlo, aunque esfuerzos no he de escatimar para ello. Y porque soy consciente del alto honor que se me dispensa al ponerme en parangón con los ilustres miembros de esta Corporación, mis primeras palabras - no dictadas por una formal cortesía, sino nacidas de la más auténtica sinceridad - han de ser de gratitud: a Su Majestad el Rey, firmante del Real Decreto de nombramiento, al Consejo de Ministros, que lo aprobó, dignamente representado en este acto por el Vicepresidente primero del Gobierno, y a esta Institución, cuyos miembros - así lo he comprobado en estos días - me han acogido con todo afecto y cordialidad; de modo señalado Landelino Lavilla y José Joaquín Puig de la Bellacasa, que se han prestado de buen grado a apadrinarme en este acto. Por último -last, but not least- de manera especial quiero referirme a nuestro Presidente, que en las palabras laudatorias que me ha dedicado, llenas de cordialidad, ha dejado traslucir el impulso de generosidad que las anima.

He de confesar que me produce cierto agobio, pensando en mis futuros quehaceres, verme rodeado de tan insignes jurisperitos, representantes hoy de una larga tradición de miembros del Consejo que han ido forjando el sólido prestigio que, con toda justicia, avala los trabajos de esta Casa. Y quisiera recordar especialmente a quien me ha

precedido en el sillón de Consejero electivo, don Eugenio Díez Eimil, eminente administrativista que puso su saber al servicio de los cargos jurisdiccionales que sirvió, como Magistrado del Tribunal Supremo y después en el Tribunal Constitucional; su fallecimiento, hace unos meses, privó al Consejo de sus doctas aportaciones.

Uno de los aspectos más gratos de mi entrada en esta Casa ha sido el reencuentro con no pocos amigos de etapas anteriores de mi vida; en unos casos, la amistad surgió en la brega política de aquellos años en los que España iniciaba su andadura democrática; en otros, nació en el común ejercicio del menester universitario. Pero siempre el inicial vínculo, si se hace duradero, va arraigando y transformándose en una relación cordial y afectiva que en este momento se reaviva al hallarnos de nuevo en una actividad compartida. .

La designación me llega cuando me encuentro en esa etapa de la vida que, con piadoso eufemismo, se llama “tercera edad”, para evitar otros términos más claros y contundentes, estimando, no sé por que, que el empleo de los mismos entraña algo oprobioso o molesto. Para mí- y supongo que para cualquiera que esté en esa situación vital- ha sido una fortuna que alguien se acuerde de uno y estime que todavía es capaz de realizar una función provechosa; aunque, a decir verdad, aún, gracias a Dios, no he llegado al ocio pleno, pues nunca dejé mi dedicación a la docencia, buscando cauces privados cuando el rigor inflexible del mandato administrativo me obligó a la jubilación en la Universidad pública, anticipada cinco años en aquel entonces, error que luego se subsanó pero que, mientras estuvo vigente, apartó de la enseñanza a un grupo numeroso de funcionarios cuando seguramente estaban en el momento mejor para dar fruto sazonado en el ejercicio de su trabajo.

Por tanto - salvo el periodo en que mi actividad discurrió por los vericuetos de la política, etapa que me proporcionó experiencias y enseñanzas muy provechosas - no he hecho otra cosa en mi vida que estudiar y pensar para luego transmitir a los alumnos el resultado de la lucubración, en la práctica de la nobilísima función docente, que, como en alguna ocasión he dicho, es la profesión por antonomasia, ya que quienes la ejercemos nos denominamos, precisamente, "profesores".

El objeto de mis cavilaciones ha sido y es el Derecho, ese producto cultural que hace posible la convivencia ordenada de los hombres y constituye un factor básico en el desarrollo histórico de la Humanidad, ya que sólo el Derecho permite distinguir la ciudad de la selva, sustituyendo el imperio de la pura fuerza bruta por el imperio de la ley, que, cuando es una buena ley, impregna las relaciones entre los particulares y de éstos con el Estado del valor de la justicia, junto con los de libertad e igualdad, al tiempo que proporciona al ciudadano que actúa dentro del Derecho una tranquilizadora seguridad.

Pero mi preocupación por el fenómeno jurídico no ha cristalizado en una atención a su manifestación normativa en lo que suele llamarse el Derecho positivo. Los iusfilósofos somos, ciertamente, juristas, si bien estudiamos el Derecho desde el plano de abstracción que caracteriza el saber filosófico. Dado que la filosofía, según la genial tesis de Platón, nace del asombro de los hombres ante lo que no entienden, se impone como misión dar explicaciones a las cosas de suerte que aquel pasmo se transforme en saber y que lo que parecía oscuro dé paso a luminosos conocimientos. Pero la reflexión filosófica no atiende al dato concreto ni se detiene en las singularidades sino que se levanta hasta el plano de los principios, buscando, en definitiva, la última e íntima razón de los seres y sus actos.

Por eso, cuando la filosofía se aplica a lo jurídico, las cuestiones que le acucian son los problemas capitales del Derecho, desde la primaria cuestión ontológica, intentando penetrar en el ser mismo del Derecho, hasta los no pequeños problemas que suscita su aplicación, pasando por la estructura lógica de la norma, la razón última del deber ser jurídico, el fundamento de la obligatoriedad de las leyes y tantos otros, asuntos todos a los que no da respuesta la ciencia jurídica por trascender sus naturales fronteras. Con ello no quiero decir, por supuesto, que el iusfilósofo sea un a modo de superjurista; ser filósofo del Derecho o cultivador de la ciencia jurídica no son etiquetas que califiquen de modo definitivo y excluyente y ejemplos tenemos muy notables - aquí hay algunos - de autores que, moviéndose profesionalmente en el terreno del Derecho positivo, nos ofrecen reflexiones acerca del Derecho que nadie duda en calificarlas como filosóficas; como, a la inversa, los iusfilósofos trabajamos en ocasiones sobre materias propias de la ciencia jurídica positiva.

Es decir, no "se es" filósofo del Derecho como si ello atribuyera una competencia exclusiva sobre determinados problemas jurídicos y nadie que no sea él esté legitimado para ocuparse de los mismos; esa actitud contradiría la humildad que, desde Sócrates, es característica de todo auténtico filósofo. Lo único que pretendo señalar es que la filosofía del Derecho - hágala quien la haga, repito - es un saber que está por encima de la pura ciencia jurídica en cuanto suministra a ésta unos datos fundantes que, por serlo, son previos a toda reflexión que en ésta se dé en torno al Derecho.

Al releer lo que he escrito me doy cuenta de que estoy haciendo una a modo de justificación de la filosofía jurídica, defendiendo la legitimidad de su existencia y reclamando para ella un puesto al sol entre las disciplinas que se ocupan del Derecho. Sin duda me he dejado llevar

por la costumbre, pues esa es tarea que nos incumbe todos los años a quienes nos dedicamos a ese saber, intentando convencer a nuestros alumnos de que no se trata de una disciplina ornamental, como una preciosa pero inútil guinda que corona el sabroso pastel de la carrera.

Y no es lo malo que esa tesis anide en los alumnos, a los que todavía se les puede enseñar otra cosa. Lo peor es que esa concepción desdeñosa para la actitud especulativa se manifiesta también en algunos que ya son juristas y que, en su trato con el Derecho, rechazan toda voz que de él hable con acento filosófico reputando a la filosofía como un saber inane y a quienes la cultivan como gente extraña que se recrea en discurrir acerca de cosas irreales. A quienes así piensan se les podía aplicar la ocurrente frase de William James, cuando decía que para los positivistas el metafísico es un hombre absurdo semejante a un ciego que, en un cuarto oscuro, busca un trapo negro que no está allí.

Mas también es preciso precaverse contra el peligro que acecha al iusfilósofo de cargar la mano en la dosis de meditación filosófica al plantearse el estudio del Derecho, olvidando que éste nace y opera en el seno de la sociedad, que es una realidad siempre cambiante y que, además, afecta a todos los miembros de la comunidad en su actuar cotidiano. El Derecho está en la vida misma y tiene que atender a los mil casos concretos en que ésta se resuelve; e incurre en grave error quien, por un prurito de pureza metodológica, pretende acercarse a la realidad jurídica sólo desde la atalaya filosófica. El Derecho únicamente se justifica por su aplicación a la realidad social y desentenderse de esa realidad volviendo la espalda a los datos empíricos que nos proporciona su aplicación es construir un saber mutilado, por prescindir de la indefectible dimensión social que aquél tiene.

Considero que una auténtica filosofía jurídica debe, sí, prestar

atención a las cuestiones primarias e intrincadas del Derecho a las que antes me referí, pero teniendo en cuenta que el objeto sobre el que especula no es una idea que habita en los olímpicos metafísicos sino algo que vive y palpita en el ir y venir de las gentes afectando a sus proyectos, a sus intereses e incluso a su existencia.

Bien sé que cuanto he dicho no será novedad en esta Casa, poblada de juristas eminentes que, por serlo, conocen hasta qué punto es válida y provechosa la aportación de la especulación teórica para un mejor entendimiento del Derecho, a la vez que su consideración como hecho social ayuda a una adecuada aplicación del mismo. Por eso estoy seguro de que entre ellos me encontraré cómodo y podré colaborar, en la medida de mi modesto saber, a la importante labor del Consejo y a la pulcritud y altura de sus dictámenes, unánimemente celebrados.

Muchas gracias."

3.2. Fallecimientos:

El día 2 de abril falleció en Madrid, a los 82 años el Excmo. Sr. D. Luis Sánchez Agesta fue nombrado Consejero Electivo de Estado por Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de 15 de octubre de 1982, BOE del 18, tomando posesión de su cargo en la sesión del Pleno del Consejo de 27 de octubre de 1982, permaneciendo en el desempeño de su labor hasta el mes de febrero de 1987.

Posteriormente, el 24 de mayo falleció el Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Eimil, que había sido nombrado Consejero Electivo por Real Decreto 162/1996, de 2 de febrero y tomó posesión en la sesión del Pleno del Consejo de 29 de febrero.

El día 16 de diciembre falleció el Excmo. y Honorable señor D. Emilio Attard Alonso, que fuera Consejero Electivo y que actualmente presidía el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

4. Letrados

4. 1 Ingreso.

Por resolución de 7 de febrero de 1997, se nombran Letrados del Consejo de Estado, a Don Javier Torre de Silva y López de Letona y a Don Rafael Jover Gómez-Ferrer.

El día 6 de marzo tuvo lugar en el Salón de Sesiones el juramento y entrega de títulos a los nuevos Letrados.

4.2. Situaciones

El 30 de septiembre, el Letrado D. David Blanquer Criado pasó a la situación de excedencia voluntaria

4.3. Fallecimientos

El que fuera Letrado Mayor, Excmo. Sr. D. Federico Silva Muñoz, falleció en Madrid, el día 12 de agosto. A lo largo de su dilatada carrera había sido Ministro de Obras Públicas, Académico correspondiente de la Real de Jurisprudencia y Legislación y de número de la de Artes y Letras de San Dionisio de Jérez de la Frontera. Fue Profesor de Economía Política de la Universidad de Madrid y Abogado del Estado, permaneciendo en el Consejo de Estado hasta su jubilación

5. Personal Administrativo

5.1 Altas

D. Manuel Olmo Civanto, de la Escala Subalterna de OO.AA., tomó posesión como Portero Mayor el 7 de febrero de 1997.

5.2 Jubilaciones

El día 1 de febrero se jubiló Dña. María Luisa Saez de la Llave, que estaba en excedencia voluntaria.

El día 15 de noviembre se jubiló Dña. María Angeles Sena Losada y el día 15 de diciembre se jubiló Dña. María del Carmen Sánchez Gamazo

6. Personal Laboral

D^a Linar Casillas Marcos y D. Fernando Jiménez Rodríguez, ambos con contrato laboral y miembros del Area de Informática consiguieron superar las pruebas para la funcionarización y acceso al Cuerpo de Técnicos Auxiliares de Informática de la Administración del Estado.

El día 1 de febrero pasó a formar parte del personal eventual como Jefe de Relaciones Externas, Dña. María José González y Velasco.

III. SERVICIOS

1. Archivo y Biblioteca

1.1. Archivo

Durante el último año han ingresado en el archivo 6.849 expedientes correspondientes a consultas evacuadas por el Consejo en dicho período; esta cifra dobla prácticamente el número de expedientes ingresados el año anterior.

En la misma medida en que ha crecido el número de consultas, lo ha hecho también la documentación generada utilizada.

1.2 Biblioteca

El número de monografías ingresadas durante el último año ha sido de 1.616, lo que supone un incremento de casi un 33% respecto al año anterior. A 31 de diciembre de 1997 este tipo de fondos alcanza un total de 31.750 títulos, simultáneamente a su ingreso quedan incorporadas a la base de datos automatizada "MONO" que ya contiene más de 14.328 registros.

Las publicaciones periódicas se mantienen en 205 títulos, casi todos ellos adquiridos por compra.

Se ha seguido muy de cerca la explotación de las bases de datos de legislación y jurisprudencia adquiridas en años anteriores; las conclusiones obtenidas han dado la pauta para renovar las suscripciones de más utilidad y dar de baja aquellas de menor rendimiento, siendo estas últimas sustituidas por nuevas ofertas comerciales que, en general, son más evolucionadas y económicas. Estas bases de datos comerciales, en un principio utilizadas

únicamente por el personal del Área como instrumento de trabajo, son cada vez más familiares para el resto del personal administrativo, que, paulatinamente, se va acostumbrando a la explotación de recursos de información que, junto a las bases de datos elaboradas por el Archivo y Biblioteca, tienen permanentemente a su disposición a través de la red informática local del Consejo.

En el marco de la faceta activa de todo servicio documental, se llevan a cabo tareas que suponen una mayor rentabilidad del mantenimiento de un sistema de información; en este sentido, algunas de ellas son:

- Elaboración periódica de Boletines de Adquisiciones y Sumarios de Revistas.
- Distribución de índices y copias de artículos de los resúmenes de Prensa Internacional recibidos diariamente de la Secretaría de Estado para la Comunidad.
- Distribución diaria de copias de índices del Boletín Oficial del Estado y de aquellas normas solicitadas por los receptores de dichos índices.
- Elaboración de perfiles bibliográficos, tanto de carácter esporádico, como mantenimiento de “alertas informativas” permanentes sobre las novedades bibliográficas de acuerdo con los requerimientos planteados por los usuarios que lo deseen.

Préstamos:

En el pasado año el número de préstamos de monografías ascendió a 1100, con lo que este servicio se convierte en uno de los más utilizados por los usuarios de Biblioteca.

Explotación de los recursos informativos accesibles por INTERNET, especialmente los ofrecidos por organismos e instituciones nacionales y extranjeras (Bases de datos bibliográficas, catálogos de bibliotecas, información comunitaria, etc.)

Principales investigaciones realizadas

- La aristocracia en España (1875-1936)
- El Marqués de Prat de Nantouillet.
- Cofradía de la Virgen del Remedio de la Villa de Utiel
- Don Pedro Fernández Miró, Consejero de Estado
- El Conde de la Riva y Picamoixon
- Contribución territorial, amillaramientos y catastro (1850-1930)
- Evolución histórica del “Pase Regio”
- Jerarquía de normas internacionales en el ordenamiento interno español
- Demarcación de Ayuntamientos en la provincia de Barcelona a finales del siglo XIX y principios del XX.
- Presidentes del Consejo de Estado (1970-1980).

Estado de los trabajos del inventario sobre el fondo antiguo (S. XIX-Hasta 1939)

Han continuado a lo largo del año los trabajos de catalogación de los expedientes anteriores a 1940 y su incorporación a la base de datos “ARCH”. Dado que en su mayoría los documentos son manuscritos y se trata de efectuar la descripción lo más exacta posible de su contenido, el avance del proceso resulta algo lento y requiere una dedicación que no siempre puede darse.

2. Informática

2.1. Equipo informático

En este ejercicio, se ha mantenido la línea de actuación del pasado año,

intentando potenciar en lo posible los elementos conectados a la red de área local del Consejo de Estado, incrementando su potencia de procesamiento y su memoria principal.

A lo largo de este año se ha conseguido modernizar cierta parte del parque de ordenadores personales que daban servicio a los diferentes departamentos del Consejo . Hasta diciembre de 1997 el sistema informático se ha encontrado regido por tres servidores con sistemas operativos UNIX, HP-UX y Windows NT Server. Dependiendo de ellos hay cerca de 90 ordenadores personales en modo local y algunos más que esporádicamente realizan conexiones externas a través del RAS (Remote Access Service) del sistema operativo NT Server.

El tráfico por la red ha aumentado de manera considerable en este año, debido sobre todo a las consultas que se realizan a las Bases de Datos en CD-ROM, y a aplicaciones instaladas en los servidores, como son la de consulta del fondo de dictámenes, registro de expedientes, nómina, la de gestión de pedidos, etc. Para solucionar este creciente tráfico, está previsto a lo largo de 1998 aumentar la velocidad de acceso para ciertos departamentos que son los que más requerimientos hacen a través de la red. Para ello se proporcionará a estos usuarios una especie de "autopista de alta velocidad" para que ellos puedan ir por la red de un modo más rápido y a su vez descongestionen el tráfico global de nuestra instalación. En términos un poco más técnicos, lo que se trata es de construir ramales de la red que en vez de tener una velocidad de 10 Megabits/seg. permitan alcanzar los 100 Megabits/seg.

Entre las adquisiciones realizadas durante este año podemos destacar las siguientes:

- Doce nuevas impresoras de tecnología láser de las marcas Canon y Hewlett-Packard.

- Quince nuevos ordenadores personales, de ellos 14 con procesador Pentium con una velocidad de reloj de 166 MHz, disco duro de 1,2 Gb, memoria principal de 16 Mb, sistema operativo Windows 3.11 y el otro, con procesador Pentium 200, con discos de 2 Gb y 32 Mb de memoria RAM. Dichos ordenadores se han utilizado para eliminar totalmente los ordenadores tipo 80386, de los que disponíamos de bastantes unidades.

- Tres licencias de acceso a Internet, (se incluyen los servicios de Correo Electrónico, Navegación por la Web, Acceso a grupos de noticias, Grupos de discusión...)

- Tres módem para su conexión a otros tantos ordenadores personales (Sección 8ª, Archivo y Biblioteca e Informática) de modo que pueda acceder a los servicios de Internet.

- Un nuevo disco de 2 GB para el servidor NCR-3430, que puede albergar más información para la aplicación de la nómina.

- Oracle 7, base de datos relacional, necesaria por imposición del Ministerio de Administraciones Públicas, para poder mantener la aplicación de la nómina generada por ellos (NEDAES).

- Aplicación en red de Gestión de Pedidos, GESDAT III, adquirida a la empresa DATISA, que permite la elaboración de los pedidos de material desde el puesto informático de cada usuario, con la consiguiente disminución del uso del papel.

2.2. Actividad

Tras la compra de los nuevos quince ordenadores personales se ha conseguido reemplazar y eliminar los obsoletos equipos que todavía poseían algunos departamentos (sistemas con procesador 80286 y 80386), la mayoría de ellos procedentes de los restos de la EXPO'92 de Sevilla, adjudicados al Consejo de Estado por la Dirección General de Patrimonio.

A lo largo de este año se ha intentado migrar al sistema operativo Windows 95 en la mayoría de PC's del Consejo, consiguiéndolo con éxito en casi todos los equipos existentes, salvo en algunos que por su poca capacidad de memoria y diseño antiguo no permitían ampliarlos.

Así mismo, se ha comenzado a llevar a cabo el paso de los procesadores de textos sobre MS-DOS, utilizados hasta ahora, a procesadores de texto sobre entorno Windows, habiéndose elegido para ello el programa Word 7 de Microsoft, siendo necesario tener que ampliar la memoria de la mayoría de equipos para poder realizar tal sustitución.

Coincidiendo con la aprobación del Plan de austeridad, se han tomado varias medidas en lo que afecta a la operativa informática:

- . Cambio de letra en los dictámenes del Consejo de Estado.

- . Generación de plantillas.

- . Pedidos de material.

2.3. Formación

Se han realizado diversos cursos para el personal destinado en el Area de Informática. Entre ellos se destacan los siguientes:

- Word 7
- Powerpoint 97 (4 personas)
- Microsoft Access 97 (4 personas)
- Internet

También se ha llevado a cabo una labor de formación para todo el personal del Consejo de Estado. Se han organizado un total de 18 cursos a lo largo del año, con una duración, cada uno de unas dos semanas, en los que se han impartido las siguientes materias:

- Windows 3.11
- Windows 95
- Word 6 y Word 7
- Excel 5.0
- Powerpoint 2.0 y Powerpoint 97.

3. Conservación, mantenimiento y suministros

3.1 Obras

De acuerdo con lo solicitado por la Dirección General de la Policía, durante el mes de agosto . Se ha procedido a la nueva ubicación del Control de Seguridad de este Consejo.

En el mes de diciembre se ha procedido, también, a completar las

medidas de seguridad mediante la adquisición e instalación de un nuevo Sistema de Cámaras de circuito cerrado de TV, tanto interior como exterior.

Adquisición e instalación de un Sistema de protección contra el rayo, que sustituye al anteriormente existente y que había quedado en desuso.

3.2 Conservación y Mantenimiento

Destacamos las siguientes actuaciones llevadas a cabo durante el ejercicio de 1997:

Pintura de paramentos verticales y horizontales en diversas dependencias:

Restauración del tapiz “DOS HOMBRES CON DOS CABALLOS Y OTRAS DOS FIGURAS” propiedad del Patrimonio Nacional y en depósito en este Consejo.

Restauración de 9 cuadros, propiedad de este Consejo.

3.3 Adquisiciones

Durante este año se han realizado, entre otras, las siguientes adquisiciones con cargo a fondos propios:

- Retrato al óleo del Ex-Presidente de este Consejo, Excmo. Sr. D. Fernando Ledesma Bartret.
- Equipo detector de Rayos-X exploración scanner, para bultos de monitor y teclado, con destino a Seguridad, planta baja.
- Pendón en terciopelo, bordado a dos caras, con el escudo del Consejo, con peana de madera, con destino al Salón de Sesiones.

- Mobiliario diverso.

Como actuación especial cabe destacar que a finales de 1997 se ha procedido a adjudicar por parte de Patrimonio del Estado la obra de iluminación de las fachadas exteriores del Consejo de Estado.

IV. VARIOS

1. Actividades externas del Presidente

El día 23 de enero el Presidente asistió al funeral celebrado en El Escorial por la Infanta Dñá. Cristina de Borbón y Batemberg.

El día 14 de febrero asistió , junto con la Comisión Permanente, al homenaje al profesor Tomás y Valiente, celebrado en El Pardo, y organizado por el Tribunal Constitucional.

El día 1 de marzo asistió a la Asamblea General del Instituto Internacional Jacques Maritain, en Roma.

El día 21 de marzo asistió a la entrega de la Medalla de Castilla y León al Excmo. Sr. D. Adolfo Suárez en la Iglesia de Nuestra Señora del Prado de Valladolid.

El día 17 de abril intervino en Tribuna de la Escuela Diplomática dentro del Curso de Comunidades Europeas.

Pronunció la Conferencia en el Instituto Cervantes de Paris: “La vertebración de España ante el proceso de la Unificación Europea”, el día 23 de abril.

El día 28 de abril pronunció la Conferencia en el Club Siglo XXI: “La Unión Europea y las transformaciones del Estado”.

El día 9 de mayo participó en las Jornadas organizadas por la Facultad de

Ciencias Jurídicas de la Administración, en la Universidad San Pablo: “La participación de los Parlamentos nacionales en la elaboración y control del Derecho Comunitario”

El 13 de mayo presentó, junto con D. Manuel Jiménez de Parga y D. Raúl del Pozo, el libro de Justino Sinova y Javier Tusell: “La crisis de la Democracia en España”.

Asistió también el día 23 de mayo al almuerzo celebrado en el Palacio de la Moncloa, en honor del Príncipe heredero de Marruecos.

Disertó , en el marco de las XIX Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado “La Alta Función Consultiva: Consejo de Estado y Organos Consultivos semejantes de las Comunidades Autónomas; perspectiva actual y de futuro”, que tuvieron lugar el 26 de junio.

El 27 de junio pronunció la conferencia en la Escuela de Periodismo UEM/EL PAIS: “El Consejo de Estado y la Seguridad Jurídica”.

El día 26 de julio clausuró el Curso de la IX Promoción de ingreso en el Cuerpo Nacional de Policía, categoría de Inspectores. Lección de Clausura: “La integración europea en materia de Justicia y Asuntos de Interior”.

El 29 de julio el Presidente del Consejo fue recibido en audiencia por el Presidente del Gobierno.

En los Cursos de Verano de El Escorial, dentro del Curso “Las nuevas penas ante la Constitución de 1978”, Conferencia: “El nuevo sistema de penas en el Código Penal de 1995”. A continuación, Mesa Redonda: “Propuestas legislativas” que tuvo lugar el 29 de agosto.

El día 18 de octubre en San Lorenzo de El Escorial, Fundación Humanismo y Democracia, Seminario Internacional : “La sociedad de la información del año 2030 y el futuro del empleo”, pronunció la Conferencia “Libertad y Etica en la nueva Sociedad de la Información”.

En el Teatro Campoamor de Oviedo, el 24 de octubre asistió como jurado del Premio de Ciencias Jurídicas y Sociales al acto de entrega de los Premios ”. Príncipe de Asturias de 1997.

El día 6 de noviembre participó como miembro de la Comisión organizadora del Homenaje a Alcalá-Zamora.

Asistió al IV Congreso de Educación y Gestión en Valladolid, pronunciando la Lección inaugural: “La calidad educativa como política del Estado”, el día 13 de noviembre.

El día 20 de noviembre asistió a la Jornada de Clausura del ciclo sobre la CIG y el Tratado de Amsterdam en el Casino de Madrid: “Parlamentos Nacionales y Parlamento Europeo: ni dilemas, ni facilidades”.

En la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense , el día 26 de noviembre habló sobre “La defensa en el proceso de Unificación Europea”.

El día 28 de noviembre asistió a la Mesa Redonda en el Departamento de Derecho Eclesiástico de la Universidad Complutense, sobre constitución de Universidades “concordatorias” y su puesta en funcionamiento.

El día 3 de diciembre en el INAP presidió al Seminario sobre el Tratado de Amsterdam: Luces y sombras sobre los avances políticos de Amsterdam”.

2. Relaciones institucionales

El día 14 de marzo visitaron la sede del Consejo los alumnos de la licenciatura en Derecho admitidos al Curso de Práctica Jurídica, Curso Académico 1996-1997, de la Fundación Universitaria San Pablo CEU.

En la sede del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, el día 3 de abril, se celebró un homenaje a la memoria del maestro del Derecho D. Jaime Guasp, con motivo de la publicación por la Editorial Cívitas de los libros Estudios Jurídicos y Concepto y Método de Derecho Procesal, dicho acto estaba patrocinado por el Consejo de Estado, la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

El día 17 de abril visitaron la sede de este Consejo un grupo de doctorandos de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Lund, grupo encabezado por dos destacados catedráticos suecos y cinco profesores. Posteriormente el Sr. Embajador de Suecia dio las gracias a nuestro Presidente, por las atenciones recibidas.

El día 24 de abril se recibió la visita del Presidente del Consejo de Estado egipcio acompañado del Embajador de este país acreditado en España.

El día 13 de mayo un grupo de nacionalidad bielorrusa visitó el Consejo, participantes todos ellos de un programa de la Unión Europea.

El día 23 del mismo mes visitaron esta Casa los alumnos del primer curso de Derecho Romano de la Facultad de Derecho de la Complutense.

En el mes de junio los Letrados, jubilados, Excmos. Sres. D. Eduardo García de Enterría, D. Manuel Alonso Olea y D. José Luis Villar Palasí,

celebraron sus bodas de oro con el Consejo de Estado.

El 13 de junio visitó el Consejo el Arzobispo de Granada.

El 24 de junio el Embajador de Francia, D. Patrick Leclercq, visitó esta Casa.

El día 25 de junio una Delegación de la Comisión Constitucional y Jurídica del Senado del Parlamento Checo visitó el Consejo.

El día 27 de junio el Presidente del Consejo visitó la sede del CESID.

El día 11 de julio la Letrada Dña. Aurea María Roldán Martín, acompañó a los alumnos del Curso de Doctorado de la Universidad Complutense que visitaron la Casa.

Como ya viene siendo tradicional, el día 23 de julio visitó el Consejo la XXXIII Promoción de los Administradores Civiles del Estado.

Del 29 al 30 de julio, y bajo la dirección de nuestro Presidente, Excmo. Sr. D. Iñigo Cavero Lataillade, tuvieron lugar en San Lorenzo de El Escorial los encuentros bajo el título "La profesionalización de las fuerzas armadas". Dichos encuentros fueron organizados por el Ministerio de Defensa con la colaboración del Consejo de Estado. El Sr. Cavero Lataillade abrió dichos encuentros y los clausuró el Sr. Ministro de Defensa. En ellos intervinieron, además del Presidente, los Consejeros D. Santiago Valderas Cañestro, y D. Angel Liberal Lucini y el Letrado Mayor D. Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón.

El Presidente de la Diputación de Burgos, D. Vicente Orba visitó la sede del Consejo, el día 10 de septiembre.

El día 16 de octubre se recibió la visita del Consejo Consultivo de La Rioja.

El día 11 de noviembre visitaron el Consejo el Presidente, el Vicepresidente y varios Vocales del Consejo General del Poder Judicial, que fueron recibidos por la Comisión Permanente.

3. Tribunal de Conflictos

Conforme a lo previsto en el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Pleno del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 16 de octubre de 1997, acordó nombrar para que formen parte del Tribunal de Conflictos Jurisdiccionales durante el año 1998 a los siguientes Consejeros Permanentes: Como Vocales titulares D. Antonio Sánchez del Corral y del Río, D. Miguel Vizcaino Márquez y D. Antonio Pérez-Tenessa Hernández, designando como suplentes a D. Landelino Lavilla Alsina y a D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.

4. Honores y Distinciones

El día 18 de febrero se celebró en esta sede el acto de entrega de la Gran Cruz de la Orden de San Raimundo de Peñafort, a la señora viuda del que fuera Letrado Mayor, Excmo. Sr. D. José Suay Milío.

El día 25 de abril fue investido Doctor Honoris Causa por la Universidad de León, el Excmo. Sr. D. Manuel Alonso Olea, Letrado Mayor hasta su jubilación.

Por Real Decreto 1029/1997, de 20 de junio, se concede la Gran Cruz de la Orden Civil de Alfonso X el Sabio a don Fernando Lázaro Carreter.

El Consejero Permanente, Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla Alsina fue elegido Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

El 15 de julio se concede la Cruz de Caballero de la Orden del Mérito Civil a D. Gabriel González del Barrio, Conductor del PMM, con motivo de su jubilación.

El 24-9-97 se le concede el Lazo de Dama de la Orden del Mérito Civil a Dña. M^a Angeles Sena Losada del Cuerpo General Auxiliar, con motivo de su jubilación.

Por Real Decreto 1845/1997, de 5 de diciembre, se concede la Gran Cruz de la Orden de San Raimundo de Peñafort al Consejero Permanente Excmo. Sr. D. Miguel Vizcaino Márquez.

En esa misma fecha, y por Real Decreto 1867/1997, se concede la Orden del Mérito Constitucional al Consejero Permanente Excmo. Sr. D. Jerónimo Arozamena Sierra.

El día 15 de diciembre el Consejero Electivo Excmo. Sr. D. Manuel Díez de Velasco fue investido doctor honoris causa por la Universidad de Granada, en representación del Consejo acompañaron al nuevo doctor en este acto los Letrados D. José Luis Palma Fernández y Dña. Aurea María Roldán Martín.

El mismo día, en Madrid, el Consejero Permanente Excmo. Sr. D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, en la sede del Tribunal Constitucional presentó el número especial que "Relaciones Laborales" dedicó a la memoria de D. Francisco Tomás y Valiente, haciendo entrega de la obra a su viuda e hijos.

Por Real Decreto 1881/1997, de 12 de diciembre, se nombró Director

general de Conservación de la Naturaleza a D. Enrique Alonso García, Letrado en situación de excedencia voluntaria.

El 15 de diciembre, con motivo de su jubilación, se concede el Lazo de Dama de la Orden del Mérito Civil a D^a M^a del Carmen Sánchez Gamazo, perteneciente al Cuerpo General Auxiliar.

El Real Decreto 2002/1997, de 19 de diciembre, concedió la Medalla de Oro al Mérito en el Trabajo, al Excmo. Sr. D. Manuel Alonso Olea, Letrado Mayor jubilado.

SEGUNDA PARTE

LA ELABORACION DE LAS LEYES Y EL CONSEJO DE ESTADO

LA ELABORACION DE LAS LEYES Y EL CONSEJO DE ESTADO .

El Consejo de Estado, como supremo órgano consultivo del Gobierno, carece, por naturaleza, de relación alguna directa con las Cortes, a diferencia de otros órganos constitucionales auxiliares como el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo. Ello no excluye, sin embargo, una posible intervención del mismo en el proceso de elaboración legislativa, pues su interlocutor es el Gobierno, pero a éste le corresponde un papel importante en el procedimiento legislativo, como cualificado titular y más usual ejerciente de la potestad de iniciativa.

El Consejo de Estado puede, y, en ciertos casos, debe ser consultado en el ejercicio por el Gobierno de su competencia constitucional de iniciativa de las leyes. En tales casos, el Consejo de Estado ejerce una función en la elaboración de los textos legales que ha sido calificada como de “paralegislativa”².

El alcance de esta función en nuestro sistema constitucional merece algunas consideraciones y a ellas se dedican las siguientes páginas.

² Vid. GAUDEMET, Y. “La Constitution et la fonction legislative du Conseil d’État”, en “Etudes J. Foyer”, París, 1997, pag. 62 y ss.

1.- La competencia “paralegislativa” en el modelo francés de Consejo de Estado.

1.1.- El Conseil d’État napoleónico.

La competencia consultiva en materia legislativa aparece como componente natural de las atribuciones del modelo de Conseil d’État napoleónico. Con diversos cambios, reflejo de los avatares de la historia constitucional y política francesa, se ha mantenido y es un elemento característico del denominado modelo francés de Conseil d’État³.

La Constitución francesa del año VIII disponía que el Consejo había de ser consultado sobre todo proyecto de ley o reglamento de la Administración Pública, cumpliendo en tal sentido una función complementaria al Senado en el control por el legislativo de la Constitución y del sistema político que la misma diseñaba. En concreto, el art. 52 de esa Constitución encargaba al Conseil d’État “bajo la dirección de los Cónsules” redactar los proyectos de ley y los reglamentos de la Administración Pública. Esa competencia del Conseil d’État napoleónico en el Consulado y el Primer Imperio era un instrumento al servicio de la preeminencia de Napoleón sobre el Ejecutivo y sobre las Asambleas Legislativas, al ser los Consejeros de Estado los encargados de redactar y defender los proyectos ante el Cuerpo legislativo, que no podía formular por sí mismo proposiciones de ley⁴.

³ Paradójicamente el modelo napoleónico francés ha tenido enormes dificultades de adaptarse a los modelos normativos prevalentes en Europa, por ello, en puridad, es un modelo “desviado” respecto a éstos, aunque haya devenido un punto de referencia para los otros Consejos por haberlos precedido en su configuración moderna y por haber sentando unos principios básicos de organización sobre los que se han construido los otros Consejos de Estado que, no obstante, no han seguido fielmente ese modelo que es “único”. Cfr. WRIGHT, V. “Conseil d’État e Consiglio di Stato: le radici storiche della loro diversità”, en “Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia” (dir. Y. MENY), Bologna, 1994, pag. 45.

⁴ Sobre el Consejo de Estado en la Constitución francesa del año VIII y su inspiración en SYEYÈS, vid. QUADRA-SALCEDO, T. “El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona”, DA 244-245, 1996, pag. 28 y ss.

El Conseil d'État francés contó así, desde su inicio, con una sección o Comisión de Legislación, En su primer reglamento reguló la forma de conocimiento de las proposiciones de ley elaboradas por los Ministros que una vez aceptadas por los Cónsules se enviaban al Conseil d'État para la redacción por éste del proyecto⁵. La intervención del órgano consultivo era obligatoria, pero su opinión no era vinculante ni para el Gobierno, ni para el Parlamento. Desde su origen, el Consejo de Estado francés ha intervenido así en el procedimiento legislativo colaborando con el Gobierno en la redacción de los proyectos de ley⁶. La función consultiva no se limitaba a opinar sobre el proyecto de ley elaborado por el Gobierno; incluyó la posibilidad de proponer su propio texto alternativo⁷.

La consulta en materia legislativa ha pervivido desde entonces; solo ha variado en su obligatoriedad y en su relevancia de acuerdo a los avatares sufridos por el propio órgano consultivo con la evolución del sistema político francés⁸.

Bajo la Primera Restauración se mantuvo la competencia del Conseil d'État para examinar los proyectos de ley. En la Segunda Restauración (1815-1830) este Consejo perdió mucha importancia y los escasos proyectos de leyes de la época raramente le fueron consultados, al no existir ya exigencia constitucional, aunque los Consejeros de Estado colaboraran en la elaboración de las leyes más importantes. De hecho en 1824 la Comisión de Legislación se suprimió, integrándose en la del Contencioso.

Tras la Revolución de 1830, la consulta de los proyectos de ley siguió siendo facultativa, pero el Gobierno sometió más frecuentemente al Conseil

⁵ Redactar y proponer las leyes al cuerpo legislativo parece ser la función fundamental originaria del Consejo de Estado Cfr. QUADRA-SALCEDO, "El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona", cit. pag. 40

⁶ Cfr. "Le Conseil d'État son histoire à travers les documents d'époque", (dir. FOUGERE) París, 1974, pag. 160.

⁷ Vid. REINACH J. "Aspects du Conseil d'État napoléonien" , Et. et Doc. 1950, 4, pag. 128 y ss.

d'État proyectos de ley, aunque no los de mayor importancia. La Ordenanza de 18 de septiembre de 1839 recreó, en el Consejo, un Comité de Legislación al que se encomendó además la tarea de coordinar las leyes anteriores que debían mantenerse y determinar, en su caso, las que hacía falta eliminar, con el fin de su sometimiento a las Cámaras.

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

La Revolución de 1848 restaura el carácter preceptivo del informe por el Conseil d'État de los proyectos de ley, dada la nueva concepción del mismo como emanación de la Asamblea Legislativa. La Ley Orgánica de 9 de marzo de 1849 dispensaba al Gobierno de consultar algunos proyectos de ley de materia financiera, militar o internacional, e imponía a la Asamblea Nacional devolver al Consejo de Estado los proyectos de ley gubernamentales que no hubieran sido objeto de consulta. Además, dictaminaba no solo los proyectos del Gobierno, sino también los de iniciativa parlamentaria cuando la propia Asamblea o el Gobierno lo solicitasen. Sin embargo en este último caso solo emitía un informe mientras que en los de iniciativa gubernamental podía también proponer una diversa redacción.

La Segunda República reforzó el papel “legislativo” del Conseil d'État lo que ha permitido conectarlo con la tradición republicana.

Tras el golpe de Estado de 2 de diciembre de 1851, la Constitución de 1852 resucitó en buena parte el Conseil d'État napoleónico y mantuvo su competencia para redactar los proyectos de ley. En 1869 se redujo muy sensiblemente, en favor de la Cámara, su papel en materia legislativa.

⁸ Vid. AUCOC, L. “Le Conseil d'État avant et depuis 1789”, Paris, 1876.

A la caída del Segundo Imperio se cuestionó incluso la subsistencia del Conseil d'État, cuyo funcionamiento se suspendió. Sin embargo, la Ley de 24 de mayo de 1872 lo reorganiza, configurando, con algunas modificaciones introducidas en 1879, el modelo que perdura hasta 1940: se mantienen las competencias “legislativas”, pero bajo la forma de consulta potestativa⁹. Según el art. 8 de dicha Ley, el Conseil d'État emite dictamen sobre los proyectos de iniciativa parlamentaria que la Asamblea Nacional le envíe o sobre los proyectos de ley preparados por el Gobierno y que un Decreto especial ordene someterlos a dictamen de aquél. El uso de esta facultad de consulta no fue muy frecuente.

La evolución desde 1879 del Conseil d'État republicano se caracteriza por el desarrollo de la función jurisdiccional del Consejo y por la disminución progresiva de su función “legislativa” o de consulta de proyectos legislativos. A la recreada Sección legislativa solo se le consultan los proyectos legislativos relacionados directamente con la actividad administrativa, teniendo escaso éxito los esfuerzos del propio Consejo de Estado para fomentar la participación del órgano en la obra legislativa. Ello contrasta con la importancia creciente de la intervención del Consejo en la elaboración de los reglamentos, más acorde con su función judicial y que subraya el papel “administrativo” que acaba asumiendo el Consejo de Estado francés, tanto en su función judicial como en su función consultiva (que precisamente acabará denominándose, en contraste con la judicial, como “administrativa”), y también el alejamiento definitivo del Consejo de Estado del Parlamento, relacionándose ya solo con el Gobierno.

⁹ Cfr. DRAGO, R. “La loi du 24 mai 1872” Et. et doc. 1972, pag. 15 y ss.; WRIGHT, V “La reorganisation du Conseil d'Etat en 1872”, ibid. pag. 21 y ss.

1.3.- El Conseil d'État hasta 1945

Durante la III República, el Consejo conserva en su Estatuto orgánico una función eventual de participación en el proceso de elaboración legislativa, pero en la realidad esa participación fue escasa y marginal, y sólo fue consultado respecto a algunas concretas materias en las que su experiencia podía ser especialmente útil. La supresión en 1934 de la Sección de legislación reflejaba esta situación de escasa actividad del Conseil d'État en el campo legislativo, lo que no parece preocupar al órgano en cuanto que la práctica de leyes de delegación había incrementado paralelamente su papel en la elaboración de normas gubernativas de rango legal.

La situación cambió durante la guerra. La Francia de Vichy y la Francia libre, por razones muy diversas, van a fortalecer la consulta en materia legislativa. Bajo el régimen de Vichy¹⁰, la Ley de 18 de diciembre de 1940 encomendó al Conseil d'État participar en la confección de las leyes, en las condiciones fijadas por la (futura) Constitución, preparar y redactar los textos que le fueran pedidos y emitir dictamen sobre los proyectos elaborados por el Gobierno. Al mismo tiempo, el órgano consultivo podía, por su propia iniciativa, llamar la atención de los poderes públicos sobre las reformas de orden legislativo o reglamentario que estimase conformes al interés general. Entre 1940 y 1944 el Consejo conoció más de 150 proyectos de ley, algunos importantes, así en materia de nacionalidad, colegios profesionales, función pública, etc. ; ello supuso, sin embargo, solo un reducido porcentaje de las leyes del período, y no se consultaron las leyes más significativas del régimen ni las de excepción¹¹.

Por su parte, en la Francia libre se creó una Comisión de legislación,

¹⁰ Vid. LOCHAK D. "Il Conseil d'État di Vichy de il Consiglio di Stato nel periodo fascista", en "Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia", cit. pag. 57 y ss.

¹¹ MASSOT, J., "Le Conseil d'État", en "Vichy et les Français", Paris, 1992, pag. 312 y ss.

sustituída luego por un Comité jurídico presidido por René CASSIN al que correspondía emitir los dictámenes consultivos que venían encomendados antes de 1940 al Conseil d'État. Por un breve tiempo coexistirán en 1944 el Comité Jurídico y el Consejo de Estado, que recupera todas sus funciones salvo las de carácter legislativo. La integración final del Comité Jurídico en el Consejo de Estado supondrá un notable reforzamiento de las competencias legislativas de éste¹².

1.4.- El Conseil d'État actual

La Ordenanza de 31 de julio de 1945 sobre el "Conseil d'État" se refiere a las atribuciones del Consejo de Estado en materia "legislativa" y establece que la deliberación del Consejo de Ministros aprobando un proyecto de ley debe estar precedida de un dictamen del Consejo de Estado. Se reintroduce el carácter preceptivo de la consulta en materia legislativa, heredando las atribuciones del Comité presidido por CASSIN¹³.

La Constitución francesa de 1946 no decía nada al respecto; sin embargo, el art. 39 de la Constitución de 1958, además de constitucionalizar la función consultiva del Conseil d'État, amplió sus competencias en materia consultiva y estableció que los proyectos de ley se deliberarán en el Consejo de Ministros previa consulta al Consejo de Estado¹⁴. Alcanza relevancia constitucional así la consulta obligatoria previa de todo proyecto gubernamental de ley.

Esa obligación, y la competencia correspondiente del Conseil d'État francés, incluye todos los proyectos de ley, de iniciativa gubernamental, sin

¹² Cfr. ANDRIEUX "Le role consultatif du Conseil d'État", en "Livre jubilaire du Conseil d'État", Paris, 1952.

¹³ "La innovación más importante de la Ordenanza de 31 de julio de 1945 es la concerniente a las atribuciones legislativas del Consejo de Estado que a partir de ahora debe ser consultado obligatoriamente sobre todos los proyectos de ley de origen gubernamental" ("Le Conseil d'État, 1799-1974", cit. pag. 850).

distinción de objeto o de procedimiento, incluso los de carácter urgente (aunque de ellos conoce la Comisión Permanente, y se ha hecho un uso muy extensivo de esta declaración de urgencia). Esa consulta no afecta, sin embargo, ni a las proposiciones parlamentarias de ley, ni a las enmiendas introducidas en el procedimiento legislativo, incluso a iniciativa del Gobierno. Aunque el Conseil d'État solicitara al Gobierno en 1991 que le fueran consultadas las enmiendas gubernamentales cuando su naturaleza lo justificara¹⁵.

El Consejo de Estado no solamente da su opinión sobre los proyectos de ley elaborados por los Ministros sino que puede proponer las modificaciones de redacción que estime necesarias. Además prepara y redacta los textos legales que le sean solicitados por el Gobierno. Por ello, la labor del Conseil d'État en la preparación de textos legislativos es bastante considerable. Suele examinar cada año más de un centenar de esos proyectos¹⁶.

1.5.- La consulta legislativa en el Conseil d'État.

El procedimiento de examen del proyecto de ley es igual que el de cualquier otro texto normativo¹⁷. La consulta se hace por el Ministro correspondiente que remite al "Royale" el proyecto de texto, su exposición de motivos, los dictámenes del o de los organismos que hayan de ser consultados, y los nombres y categoría de los funcionarios que habrán de defender el texto ante el Conseil d'État.

¹⁴ Vid. GAUDEMET, Y. "La Constitution et la fonction législative du Conseil d'État", cit. pag. 62 y ss.

¹⁵ GAUDEMET, Y. "La Constitution et la fonction législative du Conseil d'État", cit. pag. 64.

¹⁶ Vid. LONG, M. "Le Conseil d'État et la fonction consultative: de la consultation a la decisión", RFDA, 8, 1992, pag. 788; BERNARD M. "Le renouveau de la fonction consultative sous la V République, Et.et Doc. 1994, pag.443 y ss.

¹⁷ Sobre este procedimiento consultivo, vid. MASSOT, J. y MARIMBERT, J. "Le Conseil d'État", cit. pag. 62 y ss.; MENY, Y. y GUERAUDIN, M. "Consultatione o codecisione?: L'evoluzione del ruolo consultivo del Conseil d'État", en "Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia ", cit, pag. 405 y ss.

El expediente se atribuye a la Sección correspondiente, designándose un relator, generalmente un Consejero o un maître de requêtes, al que corresponde un primer examen del expediente y del texto al que siguen reuniones con los funcionarios que representan a los Ministerios correspondientes, los llamados Comisarios del Gobierno, a los que puede solicitar los informes pertinentes. El relator discute el proyecto con esos representantes de la Administración y puede introducir correcciones en el texto o incluso redactar un texto completamente reelaborado. Los Comisarios del Gobierno pueden manifestar la aceptación o rechazo de los cambios. En todo caso el relator redacta su informe general introductorio con observaciones a cada uno de los artículos, examinando la problemática que plantea el proyecto y razonando las posiciones que mantiene. En caso de desacuerdo con el proyecto del Gobierno, acompaña su propio texto alternativo, con una nota justificativa. Todo ello será examinado por la sección y luego (salvo casos de urgencia) por el Pleno.

En la Sección, el ponente presenta un informe general de las razones de la ley, hace un examen de conjunto del texto y propone ya sea la toma de consideración del texto, habitualmente modificado, o su rechazo por razones de Derecho o de oportunidad. En la discusión general pueden tomar parte los miembros de la Sección y los Comisarios del Gobierno; si la propuesta general de aceptación o rechazo presentada por el ponente es discutida, la discusión termina con una votación. Si el texto es rechazado, el relator deberá redactar una nota explicativa. Si no lo es, tendrá lugar el examen del articulado, defendiendo aquél las modificaciones correspondientes, e interviniendo los Comisarios del Gobierno, y realizándose las votaciones correspondientes artículo por artículo. En los casos en los que la redacción propuesta por el Consejo de Estado, diferente de la del Gobierno, no cuente con el acuerdo de los Comisarios del Gobierno, el Consejo debe explicar su posición con la forma de una “nota”. Si el texto del relator no se aprobase,

aunque pueden introducirse cambios en algunos artículos, la Sección habrá de formular un informe posterior¹⁸.

El texto aprobado como proyecto de la Sección se somete a la Asamblea General o Pleno, en el que se sigue un procedimiento similar aunque se acentúan los aspectos dialécticos si los Comisarios del Gobierno se oponen al proyecto de la Sección y defienden el del Gobierno. El proyecto puede ser rechazado o aceptado en su totalidad, o aceptarse para su examen y votación artículo por artículo o puede formularse una contrapropuesta de texto alternativo.

El Gobierno puede invitar al ponente a participar en una sesión de trabajo sobre la redacción del texto definitivo, y le corresponde la última decisión, sea adoptando el texto inicial, sea aceptando el propuesto por el Consejo. Se trata de un informe obligatorio pero no vinculante, y del proyecto únicamente es responsable el propio Gobierno que adopta la decisión.

El que la función consultiva incluya no solo fórmulas críticas sino fórmulas alternativas con propuestas de modificaciones o sustituciones en el texto consultado da un alcance mayor a esa consulta. De hecho “el proyecto gubernativo no es sino un documento de trabajo, un “first draft” que el Conseil no dejará de modificar, enmendar y mejorar. Si en teoría el Consejo de Ministros puede reconfirmar el proyecto inicial, esto constituye una excepción. Un proyecto de decreto o de ley no puede pasar indemne del filtro del Palais Royal”¹⁹.

Toda esta actividad de preparación de los proyectos de ley no tiene repercusión externa alguna; el dictamen se dirige sólo y exclusivamente al

¹⁸ GAUDEMET, Y. “Le Conseil constitutionnel et le Conseil d’Etat dans le processus législatif” en “Conseil constitutionnel et Conseil d’Etat, Paris, 1988, pag. 95.

¹⁹ MENY, Y. y GUERAUDIN, M. “Consultatione o codecisione?: L’evoluzione del ruolo consultivo del Conseil d’Etat”, cit. pag. 411.

Gobierno y es, en principio, confidencial, sin que llegue a conocimiento del Parlamento²⁰.

Se ha planteado cuál es el papel que debe corresponder al Consejo de Estado a este respecto. En lo que se refiere al control “jurídico” en sentido estricto, el Consejo de Estado vela porque el texto proyectado no sea contrario a la Constitución, a los principios generales del Derecho ni a las garantías fundamentales de las libertades públicas; la creación del Consejo Constitucional ha reforzado la función del control constitucional del Consejo de Estado también en su papel consultivo²¹. Por otro lado, el Consejo de Estado puede hacer un examen más de fondo sobre “la adaptación de sus decisiones al fin perseguido, al equilibrio de sus disposiciones, a la armonización de éstas con el conjunto del sistema legislativo, eventualmente a su oportunidad”²². En relación con esto último, se trata de evitar, sin embargo, que el Consejo exprese opciones políticas de partido, que se centre en una construcción de carácter técnico y jurídico, a partir de una decisión adoptada por el Gobierno²³.

²⁰ Cfr. STIRN, B. “Le Conseil d’Etat. Son rôle, sa jurisprudence”, Paris, 1991, pag. 42 GAUDEMET, Y. “Le Conseil constitutionnel et le Conseil d’Etat dans le processus législatif” pag. 96.

²¹ Cfr. BATAILLER “Le Conseil d’Etat juge constitutionnel”, Paris, 1966, pag. 33 y ss. ; GAUDEMET, Y. “Le Conseil constitutionnel et le Conseil d’Etat dans le processus législatif” cit. pag. 86 y ss.

²² MASPETIOL cit., en MASSOT, J. y MARIMBERT, J. “Le Conseil d’Etat”, Notes e Etudes Documentaires, núm. 70, 1988, pag. 76.

²³ Cfr. BERNARD, M, “Le renouveau de la fonction consultive du Conseil d’Etat sus la V République”, cit. pag. 451; STIRN, “Le Conseil d’Etat”, cit. pag. 39.

2.- La consulta legislativa en otros Consejos de Estado.

2.1.- Italia

En Italia, aparte del precedente napoleónico²⁴, el Consiglio di Stato tuvo en su origen un papel primordial en la elaboración legislativa. Según el Edicto albertino de 1831, al Consejo correspondía “el examen y la discusión de todas las disposiciones legislativas”, desarrollando entre esa fecha y 1848 un papel importante en la actividad legislativa, incluida la codificación de la época²⁵. Tras el Statuto albertino de 1848, la consulta al Consejo de Estado en materia legislativa se hace facultativa, posiblemente a consecuencia de la creación del Senado del Reino; se reduce la consulta obligatoria a partir de entonces solo a los reglamentos. La Ley de 1859 encomienda al Consejo emitir su parecer sobre los proyectos de ley que los Ministros quieran “interrogarlo”, y también puede formular proyectos de ley que le vengan encomendados por el Gobierno²⁶.

Esta regla se mantiene a partir de entonces en las sucesivas reformas que sufre el órgano consultivo, que afectan sobre todo a su papel jurisdiccional²⁷. Incluso el reforzamiento de la función consultiva en 1924 no cambió el carácter facultativo del dictamen del Consejo de Estado, que además no fue solicitado por el Gobierno de la época, pese a los esfuerzos del Presidente SANTI ROMANO de afirmar la competencia técnico-jurídica del órgano, que le permite, según él, buscar la “forma jurídica más apropiada” a los contenidos sustanciales de la norma proyectada, y ejercer una función de

²⁴ Vid. RAVA, L. “Il Consiglio di Stato nel Regno Italico e l’opera di Napoleone I”, en “Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario”, Roma, 1932, I, pag. 165 y ss.

²⁵ Cfr. SALATA, F. “Re Carlo Alberto e l’istituzione del Consiglio di Stato”, en “Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario”, cit. I, pag. 29 y ss.

²⁶ Cfr. LANDI, G. “Il Consiglio di Stato e i tribunali amministrativi regionali (Ordinamento, personale, funzione esclusiva), Milán, 1986; PEZZANA, A. “Attività consultiva del Consiglio di Stato e funzione legislativa”, en “La funzione consultiva del Consiglio di Stato”, Studi Landi, Milán 1985, pag. 108 y ss.

²⁷ Cfr. ROEHRSEN, G. “Sintesi storica della evoluzione del Consiglio di Stato”, Roma, 1982.

coordinación legislativa para garantizar la organicidad y la coherencia interna del complejo legislativo. Para SANTI ROMANO, el Consejo podía ser un revisor técnico de las normas legislativas, mejorando o superando la escasa calidad de las leyes²⁸.

Sólo en 1939 se impone la consulta al Consejo de Estado de las disposiciones legales que afecten a sus atribuciones, a través de una ley, que sigue vigente²⁹.

El art. 100 de la vigente Constitución italiana constitucionaliza la función consultiva, pero se mantiene el carácter facultativo de la participación del Consejo en el procedimiento legislativo, pese a las propuestas avanzadas de hacer obligatoria esa consulta sobre los proyectos de ley de iniciativa gubernamental³⁰.

El Consejo de Estado informa sobre las propuestas de ley de las que sea consultado por el Gobierno, materia competencia del Pleno. Este carácter facultativo de la consulta³¹, salvo en los proyectos que afectan a su función (lo que incluye los relativos al contencioso-administrativo), puede explicar que esa consulta gubernamental en materia legislativa no haya sido ni sea frecuentemente utilizada, y que en Italia el Consiglio “no haya nunca

²⁸ “La funzione e i caratteri del Consiglio di Stato”, en “Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario”, cit. I, pag. 19 y ss.; sobre el Consejo de Estado italiano durante el fascismo, vid. , por todos, LOCHAK, D. “Il Conseil d’Etat di Vichy de il Consiglio di Stato nel periodo fascista”, en “Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia (Dir. Y. Meny), Bologna, 1994, pag. 51 y ss

²⁹ Para AMMANNATI (“Il Consiglio di Stato e la lenta definizione della sua identità”, Materiale per una storia della cultura giuridica, XXIII, 2, diciembre de 1993, pag. 398 y ss.), la progresiva pérdida de peso de la consulta en el Consiglio di stato es el resultado de dos tendencias recientes, la reducción de las previsiones legales que establecen la obligatoriedad de la consulta, y las transformaciones en la forma de realización de la actividad administrativa, lo que explicaría la escasa actividad del Consejo de Estado italiano sobre la función legislativa, calificando como “expectativa nunca realizada” la colaboración del Consejo en materia legislativa.

³⁰ Cfr. ROCCO, F. “Le funzioni del Consiglio di Stato nella nuova Costituzione”, in Foro it., 1948, IV, pag. 49; ROEHRSSSEN, G. “Il Consiglio di Stato nella Costituzione italiana”, in Cons. ST., 1964, II, pag. 97 y ss. ; LANDI, G. “Il Consiglio di Stato”, Milán, 1954.

³¹ Cfr. PAREJO ALFONSO, L. “La función consultiva en Europa: Los Consejos de Estado francés e italiano”, DA, 226, 1991, pags.81 y ss.

desarrollado un papel significativo en el procedimiento legislativo (aun habiendo tomado parte en algunos casos)”³². El problema también puede estar en que, si bien el Gobierno es libre de solicitar o no la opinión del Consejo, una vez que la solicita su dictamen deviene un acto del procedimiento legislativo que no puede ser sustraído al conocimiento y a la valoración del Parlamento³³.

Sin embargo, recientemente, y a la vista de los defectos que se observan en la legislación italiana, que es resultado en parte del modo de preparar administrativamente y de reelaborar políticamente los textos legislativos, se está destacando la capacidad de consulta jurídica y administrativa del Consejo de Estado y su posible papel de colaborador del Gobierno en la preparación de los textos legislativos: “el Consejo de Estado puede ofrecer una aportación útil para superar una innegable situación de desorden legislativo”³⁴.

2.2.- Bélgica

En el caso belga es significativa la conexión entre la creación tardía, un siglo después del nacimiento de Bélgica, de su “Conseil d’État” y la función de preparación legislativa.

La Constitución belga de 1831 no mencionaba el Consejo de Estado, pero desde 1832 se sucedieron diversas proposiciones o proyectos legislativos de restablecimiento del Consejo de Estado, y en todas esas propuestas se

³² MENY, Y. “Consiglio di Stato; imitazione o divergenze parallele?”, en “Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia”, cit. pag. 17 y ss.; DI PACE, P. “Il Consiglio di Stato e l’attività consultiva”, en “Atti del convegno celebrativo del 150 anniversario della istituzione del Consiglio di Stato”, Milán, 1983, pag. 356; STERLICCHIO, G. “La collaborazione del Consiglio di Stato alla funzione legislativa: prospettive di sviluppo”, en “Studi per il centocinquantesimo del Consiglio di Stato”, Roma, 1981, I, pag. 73 y ss.

³³ PEZZANA, A. “Attività consultiva del Consiglio di Stato e funzione legislativa”, cit. pag. 113.

³⁴ PEZZANA, A. “Attività consultiva del Consiglio di Stato e funzione legislativa”, cit. pag. 118.

preveía como una de sus funciones fundamentales su consulta obligatoria en materia legislativa; incluso la doctrina de la época consideraba ese papel la misión principal del órgano consultivo. Con ocasión de la reforma de la Constitución de 1921, de nuevo se suscitó la idea de la creación de un Consejo de Estado con atribuciones en materia legislativa y de jurisdicción contencioso-administrativa, que no llegó a cristalizar. En 1930 se suceden diversas proposiciones de ley al respecto, aunque entonces el tema central fuera el papel jurisdiccional del órgano³⁵.

La Ley de 23 de diciembre de 1946 crea el Consejo de Estado, con dos secciones, una Sección de Administración, fundamentalmente contenciosa, y otra de Legislación³⁶. La Sección de Legislación, instituida como Consejo de Legislación, puede ser consultada por los Presidentes de las Asambleas Legislativas, por los Ministros y por los miembros de los Ejecutivos de las Comunidades y Regiones, sobre los proyectos de ley, de decreto o de ordenanza, así como sobre las enmiendas correspondientes³⁷.

La Sección de Legislación da su opinión sobre la forma de los proyectos, el cumplimiento de las formalidades impuestas, su utilidad jurídica, sobre su legalidad respecto a normas superiores, y sobre la concordancia del proyecto con los textos existentes³⁸.

En materia legislativa, la Sección de Legislación da su opinión motivada sobre el texto de todo anteproyecto de ley, que los Ministros están obligados a solicitarle, y de las proposiciones de ley o de las enmiendas a proyectos o proposiciones legislativos que le solicite el Presidente de una Cámara legislativa, así como de las proposiciones de ley y de las enmiendas a

³⁵ Sobre los intentos de creación del Consejo de Estado belga, vid. VELGE, H. "L'institution d'un Conseil d'État en Belgique, Lovaina, 1938.

³⁶ BUCH, H. "L'évolution du Conseil d'État de Belgique", en EDCE, 1964; LAMBOTTE, C. "Le Conseil d'État", Bruselas, 1982, pag. 31 y ss.

³⁷ Sobre la Sección de Legislación en el Consejo de Estado belga, su composición, organización y competencias, vid. SALMON, J. "Le Conseil d'État", Bruselas, 1994, I, pag. 75 y ss.

proyectos o proposiciones que le solicite un Ministro. El informe solo resulta obligatorio para los anteproyectos de ley de origen gubernamental, incluso los de carácter urgente, salvo los de carácter presupuestario o similares y algunos otros en razón de su carácter puramente formal³⁹. Entre los anteproyectos de ley se incluyen también los que aprueban tratados internacionales. La competencia consultiva del Consejo de Estado belga se ha reforzado considerablemente en su papel de prevención de conflictos entre las Comunidades y regiones⁴⁰.

Aparte de estos dictámenes motivados, al Consejo de Estado belga se le puede encargar la redacción de un texto y la coordinación y codificación de textos⁴¹.

2.3.- Holanda, Luxemburgo y Grecia

La Ley Fundamental de los Países Bajos de 1815 creó un Consejo de Estado que debía ser consultado sobre todos los proyectos y proposiciones de ley. Esto ha sido característico de este órgano consultivo hasta nuestros días⁴². La Constitución de 1983 ha encomendado al Consejo de Estado en su art. 73 una función consultiva en lo que concierne a los proyectos de ley y las propuestas de aprobación de tratados⁴³. El papel consultivo del órgano se tiende a reforzar además en la medida en que se propone integrar la función jurisdiccional del Consejo en el conjunto del Poder Judicial⁴⁴.

De forma similar, en Luxemburgo la Constitución prevé la existencia de

³⁸ Cfr. REMION, F.-M., "Le Conseil d'État. Ses compétences son avenir", Bruselas, 1990, pag. 187 y ss.

³⁹ Vid. SALMON, J. "Le Conseil d'État", cit. pag. 81 y ss.

⁴⁰ REMION, F. "Le Conseil d'État. Ses compétences son avenir", cit. pag. 201.

⁴¹ SALMON, J. "Le Conseil d'État", cit. pag. 114 y ss.

⁴² VAN DES DOES, J.A.E. y DE VIJKERSLOOT, J.L. "Onrechtmatige overheidsdaad", Deventer, 1985.

⁴³ VAN APELDOORN'S "Inleiding tot het studie van het Nederlandse Recht", Zwolle, 1985, pag. 274

⁴⁴ Cfr. FROMONT, M. "Les dernières réformes du contentieux administratif en Europe: les exemples de la Suède de l'Autriche et des Pays-Bas", Estudios Jean-Marie Auby, Dalloz, 1992, pag. 516 y ss.

un Consejo que ha de dictaminar sobre los proyectos de ley, incluidas las enmiendas, habiéndose regulado la función consultiva en esa materia en la Ley del Consejo de Estado de 8 de febrero de 1961. Al contrario, el Consejo de Estado de Grecia no incluye dentro de las consultas preceptivas los proyectos legislativos, aunque no parece que esté excluida una posible consulta facultativa al respecto.

2.4.- La renovación de la función consultiva

En suma, un elemento característico de los Consejos de Estado es el de su competencia en materia legislativa, en unos casos obligatoria y en otros casos facultativa. Es cierto que en el conjunto de tareas de los Consejos de Estado con funciones jurisdiccionales, la función consultiva ha tenido un papel menos relevante que en aquellos sistemas como el nuestro, en los que el Consejo de Estado se limita a una función estrictamente consultiva⁴⁵. Sin embargo, esa función consultiva ha tenido siempre un papel significativo, e incluso hoy se habla de una “renovación” de la misma en el Conseil d’Etat francés⁴⁶. “La evolución contemporánea del Conseil d’Etat ha reforzado su papel de “consejero del Gobierno” hasta el punto de reducir, de algún modo, la dimensión jurisdiccional de sus competencias”⁴⁷. Y esta conclusión del reforzamiento del papel del Consejo de Estado como “adviser to government” se detecta hoy en todos los sistemas que cuentan con este tipo de órganos, en el marco de una renovación de la función consultiva⁴⁸, que se relaciona también con una “cultura de la prevención” que conforma las nuevas tendencias jurídicas.

⁴⁵ Sobre la singularidad del caso español en cuanto a la función meramente consultiva, vid. GARCIA ALVAREZ, G. “El fracaso en España del modelo francés de Consejo de Estado (1845-1904)”, DA. 244-245, 1996, pag. 89 y ss.

⁴⁶ BERNARD, M. “Le renouveau de la fonction consultative du Conseil d’Etat sous la V République”, Etudes & Documents, 46, 1994, pag. 439 y ss.

⁴⁷ Cfr. MENY, Y. y GUERAUDIN, M. “Consultatione o co-decisione?, L’evoluzione del ruolo consultivo del Conseil d’Etat”, cit. pag. 398.

⁴⁸ AMMANNATI, L. “La funzione consultiva del Consiglio di Stato: limiti e potenzialità” en “Il Consiglio di Stato in Francia e in Italia”, cit. pag. 474 y ss.; BERNARD, M. “Le renouveau de la fonction consultative du Conseil d’Etat sous la V République”, cit. pag. 440 y ss.

3.- La función legislativa en nuestro Derecho histórico

3.1.- El Consejo de Estado doceañista

Prescindiendo de antecedentes remotos⁴⁹, la manifestación más clara de asignación de funciones de preparación legislativa al Consejo de Estado tiene lugar en la Constitución de Bayona, que, siguiendo el modelo napoleónico, preveía que los proyectos de leyes civiles y criminales y los de reglamentos generales de la Administración Pública fueran examinados y extendidos por el Consejo de Estado (art. 57). Según el art. 83, los proyectos de ley se comunicarán previamente por las Secciones del Consejo de Estado a las Comisiones respectivas de las Cortes, nombradas al tiempo de su apertura. Además, los Decretos del Rey sobre objetos correspondientes a la decisión de las Cortes tendrían fuerza de ley hasta que las primeras se celebren siempre que fuesen ventilados por el Consejo de Estado (art. 60). Todo ello se refleja en el Reglamento de dicho Consejo de 2 de mayo de 1808, y en el Decreto de 13 de octubre de 1809 que se refiere expresamente al “proyecto de ley”⁵⁰.

La Constitución de 1812, en su artículo 236, reconoció el Consejo de Estado como único Consejo del Rey que tenía que oír su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados⁵¹. Este Consejo de Estado solo en parte era réplica del napoleónico, pues aunque servía también de contrapeso a la Cámara y de freno de los Ministros o Secretarios de Despacho no tuvo una competencia legislativa tan amplia como aquél.

⁴⁹ BARRIOS, F. “El Consejo de Estado y la Monarquía española (1521-1812)”, Madrid, 1984.

⁵⁰ Sobre el Consejo de Estado en la Constitución de Bayona y la titularidad del poder legislativo, vid. in extenso, DE LA QUADRASALCEDO, T. “El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona”, DA, 244-245, 1996, pag. 18 y ss.

⁵¹ Vid. TOMÁS Y VALIENTE, F. “El Consejo de Estado en la Constitución de 1812”, en Obras Completas, t.III, Madrid, 1997, pag.2549 y ss.

El Consejo doceañista, de gobierno y no del Gobierno, no tuvo una competencia marcada en la elaboración legislativa, y su intervención se preveía sobre todo en la fase de sanción real de las leyes; sin embargo, no se excluyó que diera su consejo también en relación con los proyectos legislativos. Esta intervención interpuesta del Consejo de Estado en la fase de sanción real de las leyes, respondía a “una determinada concepción del equilibrio de poderes que venía determinada, fundamentalmente, por la flexibilización de la doctrina liberal de la separación de poderes al admitir que en la potestad legislativa había de tener participación el monarca a través de la sanción real”⁵². Lo que ha permitido afirmar autorizadamente que el Consejo de Estado doceañista era una pieza original “a mitad de camino entre Senado, Diputación de las Cortes, Consejo de gobierno o mecanismo de vigilancia del Rey”⁵³

El Reglamento del Consejo de Estado de 8 de junio de 1812 estableció que debía ser consultado en “aquellos negocios de cualquier ramo de que haya de resultar regla general de buen gobierno”, reconociéndole además la facultad de hacer propuestas al Rey o a la Regencia⁵⁴. Las tareas de preparación legislativa no parecen considerarse como prioritarias en el Real Decreto de 28 de diciembre de 1825, según el cual eran ocupaciones del Consejo de Estado la conservación de los derechos de la legitimidad, los graves negocios de las posesiones de ultramar que intentan separarse, el arreglo de la Administración interior del Estado en todas sus Cámaras, la formación de un Ejército y establecimiento de la Marina, fomentar la

⁵² DE LA QUADRA-SALCEDO, T. “El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona”, cit. pag. 53

⁵³ TOMÁS Y VALIENTE, F. “El Consejo de Estado en la Constitución de 1812”, cit. pag. 2559

⁵⁴ Sobre este Reglamento y las vacilaciones que refleja sobre la competencia del Consejo de Estado, vid. DE LA QUADRA-SALCEDO, T., “El Consejo de Estado en las Constituciones de Cádiz y Bayona”, cit. pag. 70 Y SS.

industria, vivificar el comercio, consolidar la suspirada paz⁵⁵.

3.2.- El Consejo Real

La consulta legislativa aparece más clara en el posterior Consejo Real⁵⁶. Su Sección de Gracia y Justicia había de ser consultada en la aclaración o dispensas de la ley, reforma de los códigos u otras semejantes (art. 1, Real Decreto de 24 de marzo de 1934). Este Consejo fue sustituido por el denominado Consejo de Gobierno, con la función de “auxiliar a éste con todas sus luces en los asuntos en que tuviera a bien consultarle” (art. 1 Real Decreto de 11 de febrero de 1843), que supone cualitativamente una transformación del Consejo del Rey en Consejo del Gobierno.

En esa época no cristalizaron diversos proyectos, muy influidos por el modelo francés, de encomendar al Consejo de Estado la redacción de los proyectos de ley que le encargase el Gobierno. Tras la Constitución de 1845, el Decreto legislativo de 6 de julio de 1845 restableció el cuerpo consultivo supremo con el nombre de Consejo Real, que, aunque asume en buena parte el modelo francés, en especial en lo referente al sistema contencioso-administrativo, no tiene prevista entre sus atribuciones la participación en la elaboración legislativa. La reforma de 1845 supuso la consagración del modelo francés de justicia administrativa retenida, frente al judicialista que se había defendido en 1812, y por ello centra su atención en las nuevas funciones contenciosas como cuerpo mixto consultivo y judicial. Sin embargo, el Real Decreto de 22 de septiembre de 1845 en su art. 8 previó, con carácter facultativo, “cuando los Ministros estimen conveniente”, el dictamen del Pleno del Consejo sobre los proyectos de ley a presentar a las Cortes⁵⁷.

⁵⁵ Vid. su texto en CORDERO TORRES, J.M. “El Consejo de Estado”, Madrid, 1944, pag. 248. Los avatares del Consejo de Estado en la época fernandina, *ibidem*, pag. 83.

⁵⁶ Sobre el Consejo Real, vid. CORDERO TORRES, J.M. “El Consejo de Estado”, *cit.* pag. 85 y ss.

⁵⁷ Sobre la reforma y su alcance de 1845, vid. GARCÍA ALVAREZ G., “El fracaso en España del modelo francés de Consejo de Estado”, *cit.* pag. 100 y ss.

Esta competencia debió tener alguna relevancia, pues el Real Decreto de 21 de septiembre de 1853 suprimió la Comisión creada para la revisión de las leyes administrativas, disponiendo la remisión al Consejo Real de los proyectos y antecedentes elaborados⁵⁸. También puede ser una manifestación del reconocimiento del papel a cumplir por el órgano consultivo, el Real Decreto de 7 de febrero de 1858 que encarga al Consejo Real el proponer al Gobierno las bases de la Ley de Empleados Públicos⁵⁹.

El Reglamento para el Régimen Interior del Consejo Real, de 23 de mayo de 1858, refleja esta función del Consejo de Estado en la elaboración de textos normativos, al establecer en su art. 22, siguiendo el modelo francés, que la discusión de dictámenes que tengan diferentes artículos se dividirá en dos partes, sobre la totalidad y sobre los artículos, de modo que, terminada la discusión sobre la totalidad, se decidirá si se toma en consideración y en la afirmativa se pasará a la discusión por artículos (art. 23)⁶⁰.

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

El Real Decreto de 14 de julio de 1858 cambia la denominación de Consejo Real por Consejo de Estado, y encomienda al Gobierno la elaboración de un proyecto completo de organización y atribuciones del Consejo de Estado (art. 9). Ello lo hace la Ley Orgánica del Consejo de Estado, de 17 de agosto de 1860, que define a éste como “Cuerpo Supremo consultivo del Gobierno en los asuntos de gobernación y administración”,

⁵⁸ Entre 1854 y 1856 el Consejo Real dejó de funcionar, y el fracaso del Tribunal Contencioso-Administrativo que lo sustituyó llevó en 1856 a su restablecimiento, lo que le fortaleció considerablemente. Sobre ello vid. COLMEIRO, M. “Derecho Administrativo Español”, Madrid, 1858, I, pag. 200 y ss.

⁵⁹ Vid. su texto en CORDERO TORRES, J.M. “El Consejo de Estado”, cit. pag. 269

⁶⁰ Vid. su texto en CORDERO TORRES, J.M. “El Consejo de Estado”, cita. pag. 270 y ss.

aparte de los contencioso-administrativos⁶¹. La ley distinguía, dentro de las atribuciones del Consejo de Estado, los supuestos en los que éste había de ser oído necesariamente y en Pleno (art. 45), entre los que se incluye sólo, en materia legislativa, cualquier innovación en las leyes y reglamentos generales de las provincias de Ultramar. Pero el Consejo de Estado podía ser oído en Pleno o en Secciones, cuando el Gobierno lo estimase conveniente, sobre “los proyectos de ley que hayan de presentarse a las Cortes” (art.50).

La Ley de 1860, que supone la configuración moderna del Consejo de Estado como órgano consultivo de Gobierno, admite de forma expresa, aunque no la impone, la intervención consultiva del Consejo de Estado en la fase gubernativa del proceso de elaboración legislativa, lo que se refleja en el Reglamento que regula la forma de deliberación y consulta, para el caso particular, de dictámenes articulados. En estos años “dorados” del Consejo de Estado el mismo fue consultado en materia de legislación de aguas, minas, ayuntamientos, obras públicas, notarías, régimen provincial, elecciones, imprenta, agricultura e hipotecas⁶².

A partir de entonces, al contrario de lo que ocurre con las facultades contenciosas, no se cuestionan esas facultades “prelegislativas” del órgano consultivo, que tampoco se verán afectadas por las reorganizaciones del Consejo, las sucesivas reformas reglamentarias y por la reducción de su función jurisdiccional, sobre todo por la dinámica creada por la Ley de 13 de septiembre de 1888⁶³, que reforzaría su función consultiva. En esos años el Consejo informa sobre la legislación hipotecaria, de registro civil, beneficencia, obras públicas, reforma judicial, Diputaciones, bolsas, minas,

⁶¹ Sobre los cambios organizativos y funcionales que supuso la transformación del Consejo Real en Consejo de Estado, vid. GARCÍA ALVAREZ, G. “El fracaso en España del modelo francés de Consejo de Estado”, cit. pag. 11 y ss.

⁶² CORDERO TORRES, J.M. “El Consejo de Estado”, cit. pag. 102

⁶³ Vid. sobre la misma, MARTÍN REBOLLO, L. “El proceso de elaboración de la Ley de lo contencioso-administrativo de 13 de septiembre de 1888”, Madrid, 1975

montes, Banco de España, etc.⁶⁴

3.4.- La Ley de 1904.

Con el noble objetivo, siempre actual, de descargar al Consejo de Estado de asuntos de escasa entidad para que pudiera dedicarse a los más importantes, el Proyecto Silvela de 1903 mantenía la consulta potestativa a la Permanente en materia de proyectos de ley. Sin embargo, la Ley de 5 de abril de 1904, que redefinió al órgano como “Cuerpo Supremo Consultivo del Gobierno en los asuntos de gobernación y administración”, omitió toda referencia a los proyectos de ley, incluso, en cuanto a las consultas de carácter facultativo, aunque tampoco las excluía. Su art. 29 sólo declaraba de forma genérica que “la Comisión Permanente podrá ser oída en todos los casos en que el Gobierno así lo estime conveniente”. A diferencia de ello establecía con carácter preceptivo las consultas sobre las “disposiciones de interés general que por autorización de las Cortes haya de dictar el Gobierno”(art. 27,1) y los reglamentos generales en ejecución de las leyes (art. 27,8)⁶⁵.

La supresión de la mención de los proyectos de ley, aunque no tuviera alcance excluyéndolas, tiene efectos simbólicos, parece diseñar un papel “administrativo” del órgano consultivo, aunque la función de éste se refiera no solo a los asuntos administrativos, sino de “gobernación”, lo que incluye también las propuestas legislativas. El Reglamento de 8 de mayo de 1904 nada añade a este respecto, ni el posterior aprobado por la Real Orden de 10 de enero de 1906. En todo caso, de hecho existe una reducción sensible de la consulta legislativa, limitada solo a algunos proyectos de ley, según CORDERO TORRES, en materia de minas, servicio militar, leyes sociales, como las de emigración, jornada minera y casas baratas, justicia municipal,

⁶⁴ CORDERO TORRES, J.M. “El Consejo de Estado”, cit. pag. 107

⁶⁵ Sobre las materias sometidas a consulta preceptiva en la normativa de 1904, vid. GARCÍA ALVAREZ, G., “La función consultiva del Consejo de Estado”, Barcelona, 1996, pag. 50 y ss.; MARTINEZ ALCUBILLA, M. “Consejo

ayuntamientos, ferrocarriles, protección a la industria, etc.⁶⁶.

La crisis transitoria del régimen parlamentario durante la Dictadura de Primo de Rivera incide en el Consejo de Estado, pues éste, para compensar o suplir las extinguidas Cámaras, trató de reforzar el Consejo de Estado, a la vez que creó otros Consejos como el de Economía Nacional y de Trabajo, sustrayendo esas materias de la competencia propia del Consejo. Pero el reforzamiento se hizo a través de la alteración de su composición, dándole un cierto carácter de representación corporativa (en el Real Decreto Ley de 29 de mayo de 1926), y no en sus atribuciones⁶⁷. El art. 27 del Texto Refundido de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, de 21 de junio de 1929, prácticamente reproduce lo dispuesto en los artículos correspondientes de la Ley de 5 de abril de 1904, la cual fue declarada subsistente por el Decreto de 14 de mayo de 1931, que derogó los Reales Decretos de la Dictadura.

Según CORDERO TORRES, a pesar de la ampliación orgánica del Consejo, sus atribuciones no crecieron paralelamente, disminuyendo incluso la intervención en algunos asuntos, en particular en los casos de modificación de preceptos, “probablemente contrariado (el Dictador) por los escrúpulos de los dictámenes del Consejo; es decir, su respeto a las formalidades legales”⁶⁸.

3.5.- La II República

La República, en un principio no vio con buenos ojos al Consejo de Estado, posiblemente en función de sus antecedentes inmediatos y de las personas que lo componían. Sin embargo, el Decreto de 22 de abril de 1931, pese a su denominación, solo suprimió el Pleno, y se refirió al Consejo de Estado para asegurar una acción del Gobierno libre y dictada por el

de Estado”, Diccionario de la Administración Española, IV, Madrid, 1915, pag. 218 y ss.

⁶⁶ “El Consejo de Estado”, cit. pag. 115

⁶⁷ Vid. RUIZ MIGUEL C. “Consejo de Estado y Consejos consultivos autonómicos”, Madrid, 1995, pag. 44

sentimiento democrático. La supresión del Pleno implicaba un intento de “despolitización” del Consejo, para reforzar el conocimiento por las Cortes de los asuntos más importantes⁶⁹. Se acepta el asesoramiento en materia de administración pero se rechaza el asesoramiento en materia de gobierno.

La Constitución de 1931 mencionaba un Consejo Consultivo y Supremo de la República, “en asuntos de gobierno y administración”⁷⁰. Ello implicaba un cambio de enfoque, al aceptar una función consultiva también en materia de gobierno, bien que referida a un órgano distinto, cuya composición reflejase mejor las inquietudes del nuevo régimen. Ni la discusión parlamentaria ni los comentarios posteriores dejan claro si ese Consejo absorbería al Consejo de Estado o dejaría a éste en una función más marginal de carácter administrativo.

Los borradores de proyecto legislativo al respecto siguieron muy de cerca el modelo francés, atribuyendo también al Consejo, la jurisdicción contencioso-administrativa. El anteproyecto de creación del Consejo de la República le atribuía, dentro de las funciones consultivas “constitucionales”, la interpretación de la Constitución, la promulgación de decretos leyes y resoluciones graves gubernamentales, para conocimiento de las Cortes, y las consultas sobre el exacto cumplimiento de las facultades y deberes constitucionales y sobre la constitucionalidad de los proyectos legales. También se le atribuían diversas funciones de “preparación legislativa” (Base 6^a). Además, se reconocía al Consejo la facultad de iniciativa en materia de disposiciones y leyes en forma de anteproyecto, o moción a las Cortes, al Jefe del Estado o al Gobierno⁷¹.

⁶⁸ “El Consejo de Estado”, cit. pag. 117

⁶⁹ Cfr. GARCÍA ALVAREZ G., “La función constitucional del Consejo de Estado”, cit. pag. 60 y ss.

⁷⁰ Vid. PEREZ SERRANO N. “La Constitución española de 1931”, Madrid, 1932, pag. 285

⁷¹ Sobre esos proyectos, vid. CORDERO TORRES, J.M. “El Consejo de Estado”, cit. pag. 126 y ss.

Estos proyectos no prosperaron, y, además, la labor del Consejo de Estado resulta muy afectada por la creación de otros organismos consultivos especializados o generales como la Comisión Jurídica Asesora, sucesora de la de Codificación, o de la Junta Permanente del Estado, “órgano de consulta voluntaria dependiente del Gobierno de la Nación, cabe suponer que para suplir al Pleno del Consejo de Estado en su papel de legitimar determinadas decisiones más jurídicas que políticas”⁷².

En síntesis, la “despolitización” del Consejo durante la II República, y la supresión de su Pleno, acentuó las funciones administrativas del Consejo de Estado e hizo que no se le solicitaran dictámenes en asuntos de carácter legislativo o en la preparación de textos legales. Ello permitió que el Consejo de Estado, como tal, no sufriera los avatares del régimen republicano⁷³.

3.6.- El régimen de Franco.

El Preámbulo de la Ley de 10 de febrero de 1940 reconoce expresamente que el Consejo de Estado continuó, durante la II República, “desempeñando su misión sin apartarse del genuino sentido de la importantísima función que le estaba encomendada”; lo restablece de inmediato, porque “las necesidades de la Administración imponen incorporar a la vida pública la actividad del Consejo de Estado, cuya colaboración habrá de reportar, sin duda, importantes servicios al interés público”. Dicha Ley restableció las disposiciones de la Ley de 5 de abril de 1904, Orgánica del Consejo de Estado, salvo en su composición, que modifica. Ese restablecimiento se refiere exclusivamente a la Comisión Permanente, y, además, el art. 3 encomienda al Consejo “emitir dictamen en los asuntos que el Gobierno acuerde someter a su consulta”, dictamen en todo caso “discrecional”, cuya

⁷² GARCIA ALVAREZ, G. “La función constitucional del Consejo de Estado”, cit. pag. 61

⁷³ Cfr. CORDERO TORRES, J.M. “El Consejo de Estado”, cit. pag. 129

solicitud podía ser acordada por el Jefe del Estado o por los Ministros⁷⁴.

Ya en ese momento, el Consejo de Estado se preocupó por un restablecimiento de normas legales en suspenso por los avatares de la Guerra Civil. Así, por ejemplo, presentó una moción sobre la conveniencia de establecer la vigencia de la Ley de Administración y Contabilidad (Dictamen 4, de 1942), del Proyecto de Ley sobre Conflictos Jurisdiccionales (Dictamen 2, de 1941), o sobre la conveniencia de introducir modificaciones en la nueva Ley de Pesca Fluvial (Dictamen 6, de 1942). Pero también dictaminó el Consejo de Estado sobre anteproyectos de ley, así sobre el Consejo de la Hispanidad, sobre la Ley de la Nacionalidad Española (Dictamen 253, de 1943), el relativo al Consejo de Administración de las Minas de Almadén y Arrayanes (Dictamen 284, de 1943), o el relativo a la revisión de precios fijados en obras adjudicadas por subasta o concurso Dictamen 654, de 1944). La propia situación de concentración de poder en el régimen político puede explicar que las tareas del Consejo en relación con la elaboración de las leyes sea marginal, e incluso puede entenderse incompatible con las instituciones políticas que el nuevo régimen iba creando, tanto el Consejo Nacional del Movimiento, como, sobre todo, las Cortes. La moción núm. 5 de 1942 se refirió precisamente a la necesidad de armonizar el proyecto, entonces en elaboración, de Ley Orgánica del Consejo de Estado con la Ley Constitutiva de las Cortes Españolas, pero se refería sobre todo a la composición de aquél⁷⁵. El Consejo redujo su competencia al ámbito administrativo, en favor de otros órganos más vinculados al régimen, en particular, el Instituto de Estudios Políticos.

En este contexto, y ante los proyectos de Ley Orgánica del Consejo de Estado, especialmente el elaborado en el Instituto de Estudios Políticos, es

⁷⁴ Sobre el Consejo de Estado en el franquismo inicial, vid. JORNADA DE POZAS, L. "El Consejo de Estado español y las influencias francesas a lo largo de su evolución", Madrid, 1953, pag. 26.

significativa la postura adoptada por CORDERO TORRES. Según él, en la competencia del Consejo de Estado, aunque haya perdido la función contencioso-administrativa, se aprecia cierta continuidad en un grupo de materias fundamentales como son los negocios exteriores, el desarrollo de la legislación orgánica administrativa, las obligaciones económicas y contractuales del Estado, etc.. Para CORDERO, la palabra “consultivo” se extiende también a los textos legales que, en el ejercicio de su función consultiva, el Consejo de Estado debería preparar, incluso con facultad de iniciativa. Ello permitiría homologar y armonizar la legislación. No se trata de suplantar a las Cortes en la misión primordial de éstas en la elaboración de las leyes, “sino de ser consultado en la preparación de los textos que después de su aceptación por los Ministros puedan presentarse al examen de las Cortes para su transformación en leyes”⁷⁶. Por ello, proponía que la futura ley incluyera un artículo que dijera “El Consejo de Estado es el supremo Cuerpo consultivo del Estado en asuntos del Gobierno y Administración. Desempeña, además, las funciones de preparación legislativa, fiscalización y decisión jurisdiccional en materia administrativa que le señala la ley”⁷⁷.

Según CORDERO, el Jefe del Estado podría consultar al Consejo de Estado sobre el ejercicio de cualquiera de sus prerrogativas, incluyendo la iniciativa, sanción o veto de los preceptos legales. En cuanto a las Cortes, reconoce que la falta de precedentes en España es absoluta, que sería desconocer la naturaleza del propio Consejo y desorbitarla el imponer que el Consejo informara obligatoria y generalmente sobre todos los proyectos de ley, pero al mismo tiempo defiende que las Cortes deberían tener libertad para consultar o no al Consejo de Estado sobre cualquier proyecto o proposición de ley presentado a su discusión, ya en sus Comisiones ya en Sesión Plenaria, así como que las Cortes podrían encomendar al Consejo la redacción de

⁷⁵ Cfr. CORDERO TORRES, J.M. “El Consejo de Estado”, cit. pag. 132; ROYO VILLANOVA, S. “El Consejo de Estado en España”, Estudios Jurídicos, Madrid, 1941.

⁷⁶ “El Consejo de Estado”, cit. pag. 164.

⁷⁷ “El Consejo de Estado”, cit. pag. 176

textos refundidos, compilaciones y cuerpos sistemáticos de Derecho, o pedir su parecer sobre proyectos legales o leyes elaboradas⁷⁸. El Gobierno debería consultar con carácter obligatorio al Consejo cuando se tratase de Códigos, Estatutos, recopilaciones, refundiciones, desarrollo de bases legales o ejecución de actos parlamentarios, delegando la confección de leyes en materia de carácter orgánico y administrativo.

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

La Ley Orgánica del Consejo de Estado de 25 de noviembre de 1944 no sigue, desde luego, esa línea de opinión tan expansiva en cuanto a la consulta legislativa. El Consejo de Estado se configura como órgano consultivo del Ejecutivo, y las consultas preceptivas a aquél siguen siendo las tradicionales referentes a determinadas actuaciones administrativas y al ejercicio de la facultad reglamentaria⁷⁹. Sin embargo, el art. 16 de dicha Ley dispone que el Consejo de Estado en Pleno deberá ser oído “necesariamente” en “aquellos proyectos de ley que, por su trascendencia y repercusión en la vida administrativa del Estado, de la Nación o de su economía, estime el Gobierno conveniente consultar a este Alto Cuerpo”. Es una necesidad dejada a la conveniencia, es decir, una consulta facultativa siguiendo la tradición del órgano.

A partir de 1944 y hasta 1978 la configuración del Consejo de Estado está marcada por el régimen político en el que se inserta, basado en una unidad de poder que la existencia del Consejo de Estado en parte limita, pero también en parte refuerza. Reaparece el Pleno junto a la Comisión Permanente, y se mantienen las tres categorías de Consejeros, Permanentes, Natos y Electivos. La legislación orgánica se mantiene inalterada desde 1944, salvo en la Presidencia; los cambios en sus funciones y funcionamiento se

⁷⁸ “El Consejo de Estado”, cit. pag. 179

contienen más bien en leyes externas a la orgánica.

El Consejo de Estado en el franquismo era solo un instrumento de control del aparato administrativo⁸⁰, dando estabilidad, uniformidad y rigor jurídico a las actuaciones administrativas, más que de limitación del Gobierno, aunque la Ley Orgánica del Estado de 1967 lo definiera como supremo órgano consultivo de la "Administración", para resaltar la importancia del Consejo del Reino, pero también para acentuar el papel del Consejo de Estado en la juridificación de la actuación administrativa, a través del reforzamiento del principio de legalidad y de la introducción del principio de interdicción de la arbitrariedad.

La denominación que establece la Ley Orgánica del Estado⁸¹ refleja así una realidad, que la función del Consejo de Estado se centrara en los aspectos de carácter administrativo, y la ampliación de las competencias administrativas del Consejo de Estado, en particular en la revisión de oficio. De hecho, el citado art. 16 de su Ley Orgánica fue escasamente aplicado y no fue muy relevante la labor del Consejo de Estado en la preparación de textos legislativos⁸².

Aparte de diversas mociones del Consejo de Estado sugiriendo reformas legales (por ejemplo, el Dictamen 55, de 1959, proponiendo la modificación de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales para incluir los que pudieran surgir

⁷⁹ PELLISE PRATS, B. Consejo de Estado, en "Nueva Enciclopedia jurídica", V, 1953; PEREZ HERNANDEZ, A. "El Consejo de Estado", Madrid, 1965, pag. 33 y ss.

⁸⁰ Cfr. GARCIA DE ENTERRIA, E. "Aspectos de la Administración consultiva", RAP, 24, 1957

⁸¹ Sobre el impacto de la Ley Orgánica del Estado sobre el Consejo de Estado, vid. CORDERO TORRES, J.M. "La acomodación del Consejo de Estado al orden institucional subsiguiente a la Ley Orgánica del Estado", en "Estudios de Derecho Administrativo. Libro Jubilar del Consejo de Estado", Madrid, 1972, pag. 84, ("El Consejo que pierde el valioso, pero no consolidado experimento de la cuasi jurisdicción concurrente y retenida de los recursos de agravio y gana el dictamen vinculante del art. 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo")

⁸² El propio CORDERO TORRES, en 1972 ya no defiende la intervención del Consejo de Estado en la labor legislativa, que corresponde a las Cortes, al estimar que es suficiente su intervención en la elaboración por el Gobierno de las normas reglamentarias administrativas "algunas más importantes y efectivas que las leyes" ("Acomodación del Consejo de Estado al orden institucional...", cit. pag. 90)

entre la Administración del Movimiento y la del Estado), la labor más importante del Consejo de Estado en relación con la normativa legal es la que resulta de sus dictámenes ya sea en los proyectos de textos articulados manifestación de legislación delegada, o en los proyectos de textos refundidos. Dada la importancia que tiene este instrumento normativo en el régimen de aquél momento, el Consejo de Estado tuvo ocasión de pronunciarse sobre textos normativos de gran relevancia⁸³. Los dictámenes del Consejo de Estado en relación a esos textos articulados o refundidos pudieron contribuir no solo a un mayor respeto del principio de legalidad, mediante un control previo de respeto a la ley delegante o a los textos legales objeto de refundición, sino también a un mayor perfeccionamiento de la técnica y del lenguaje jurídico de esas disposiciones con rango legal⁸⁴, sobrepasando así la tarea de órgano auxiliar de la Administración.

Solo en algunos casos, no muy frecuentes, el Consejo de Estado fue consultado y emitió dictámenes sobre anteproyectos de ley.

Entre otros, cabe citar los dictámenes emitidos en relación con los Anteproyectos de Ley sobre Conflictos Jurisdiccionales (Dictamen 2868, de 1947), Ley de Aguas (Dictamen 27.975, de 1962), de Ley General de Carreteras (Dictamen 30.108, de 1963), de adaptación a la Ley General Tributaria de la Ley de Contrabando y Defraudación (Dictamen 31.803, de 1964), de Ley de Funcionarios Civiles del Estado (Dictamen 32.106, de 1964), de Ley de Sanciones por Infracciones en materia de agua y sus cauces (Dictamen 33.099, de 1964), de Ley de cesión de terrenos para Astilleros de Palma (Dictamen 35.370 de 1965), de Ley del Impuesto sobre las Rentas de

⁸³ Sobre la intervención del Consejo de Estado en materia de leyes delegadas y de textos refundidos, vid. PEREZ HERNADEZ, A. "El Consejo de Estado", cit. pag. 34 y ss., quien subraya la gran importancia de esta competencia, dado que por razones técnicas o políticas cada día es más frecuente la elaboración legislativa de leyes de bases, citando varios ejemplos al respecto.

⁸⁴ Sobre la "misión" en aquel momento del Consejo en el examen de los proyectos de textos articulados más allá del control de legalidad, en cuanto a la estructura, redacción, terminología, etc. Vid. PEREZ HERNADEZ A. "El Consejo de Estado", cit. pag. 35

Capital (Dictamen 35.794, de 1967), de Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (Dictamen 38.182, de 1972), de diversas leyes de ordenación urbanística, de Ley de Reforma de Procedimiento Laboral (Dictamen 38.106 de 1972), etc.. El Consejo de Estado dictaminó sobre las leyes administrativas más importantes de la época, así sobre la Ley de Procedimiento Administrativo (Dictamen 23.122, de 1958) y sobre la reforma del art. 51 de la Ley de Expropiación Forzosa (Dictamen 35.366, de 1967).

La naturaleza de los Anteproyectos consultados, relacionados con la acción administrativa, confirman la visión que el régimen tiene del Consejo de Estado como órgano consultivo de la Administración y de lo “administrativo”. Un poco tardíamente, en especial desde la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957 y la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, se descubre la importancia del Estado administrativo⁸⁵; la falta de juridificación de las bases del sistema político, acentuó el papel de la legislación y la doctrina administrativa en la configuración de lo que equívocamente se ha venido en denominar “Estado administrativo de Derecho”⁸⁶.

La doctrina del Consejo de Estado, elaborada en los dictámenes sobre asuntos concretos o sobre normas reglamentarias, supuso una contribución decisiva al respecto, y esta doctrina influye en los anteproyectos normativos. No obstante, y más allá de esta materia del núcleo esencial de la legislación administrativa, del Consejo de Estado de la época se podían predicar casi exclusivamente sus funciones administrativas⁸⁷, siendo sus intervenciones en

⁸⁵ La importancia de la LRJAE en la Administración en general y en el Consejo de Estado en particular, fue destacada ya por GARCIA DE ENTERRIA, E. “Aspectos de la Administración consultiva”, cit. pag. 178 y ss. En particular, el cambio de la eficacia de sus informes y la modificación de sus competencias. Vid. GARCIA ALVAREZ, G. “La función constitucional del Consejo de Estado”, cit. pag. 128.

⁸⁶ Cfr. GARRIDO FALLA, F. y FERNANDEZ PASTRANA, J.M. “Régimen Jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas”, Madrid, 1993, pag. 26 y ss.

⁸⁷ Cfr. MARTIN ARTAJA, A. “La labor del Consejo de Estado durante los últimos treinta años”, “Estudios de Derechos Administrativo, Libro Jubilar del Consejo de Estado”, cit. pag. 49 y ss.

la fase de elaboración de las leyes esporádica y marginal, salvo alguna excepción, como ocurrió, por ejemplo, en el anteproyecto de la Ley de Aguas en la que el dictamen del Consejo de Estado fue un factor determinante de su abandono.

4.- El Consejo de Estado de la democracia

4.1.- El art. 107 de la Constitución Española.

La reinstauración democrática no cuestionó la subsistencia del Consejo de Estado. La Constitución de 1978 lo refuerza al prever en su art. 107 de forma expresa, aunque genérica, la existencia de este órgano consultivo al que califica de “supremo órgano consultivo del Gobierno”. Los primeros comentarios al precepto constitucional han insistido en lo que éste tiene de mantenimiento de una institución histórica, pero el refrendo constitucional significa también su proyección en el futuro⁸⁸. La Constitución incide sobre el papel del Consejo de Estado en el nuevo sistema democrático, y en tal sentido implica elementos de cambio, además de continuidad, al referirse al supremo órgano consultivo del Gobierno, que, además, ha de coordinarse con la existencia de nuevas instituciones, como órganos constitucionales o como órganos de relevancia constitucional, que pueden incidir en las tareas propias del órgano consultivo⁸⁹.

El tema que ha suscitado más interés ha sido el de la posición del Consejo de Estado en relación con la administración autonómica⁹⁰. En

⁸⁸ JORDANA DE POZAS, L. “El Consejo de Estado en la Constitución”, *Anales Real Academia Ciencias Morales y Políticas*, núm. 56, 1979; GARRIDO FALLA, F. “Artículo 107”, en *Comentarios a la Constitución*, Madrid, 1985; GALVEZ MONTES, J. “Artículo 107: El Consejo de Estado”, en *Comentarios a las Leyes Políticas*, Madrid, 1983, VIII; PARADA, R. “El Consejo de Estado”, *DA*, 226, 1991, pag. 120 y ss.

⁸⁹ Cfr. QUADRA-SALCEDO, T. “El Consejo de Estado en un Estado social y democrático de Derecho”, en “Gobierno y Administración en la Constitución”, IEF, Madrid, 1988, I, pag. 229 y ss.

⁹⁰ Sobre el tema, vid., por todos, ALONSO GARCIA, G. “Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos”, Madrid, 1992, pag. 96 y ss.; RODRIGUEZ OLIVER, J.M. “Las competencias consultivas del Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”, *REDC*, 33, 1982, pag. 257

relación con ésta, el art. 153 b) C.E. establece que el control de las actividades de los órganos de las Comunidades Autónomas respecto al ejercicio de funciones delegadas, se ejercerá por el Gobierno “previo dictamen del Consejo de Estado”, referencia que por cierto concuerda con la mención del Gobierno en el art. 107 C.E.. Literalmente, este precepto constitucional podría ser interpretado configurando el Consejo de Estado como órgano solo de la Administración del Estado global o central, y, por ello, ajeno a las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, la Ley Orgánica del Consejo de Estado adoptó una posición sustancialmente diferente, al disponer en su art. 23.2 que el dictamen del Consejo de Estado “será preceptivo para las Comunidades Autónomas en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes”.

La amplia polémica a que dio lugar el precepto⁹¹, en buena parte resuelta por el Tribunal Constitucional, ha tenido la virtualidad de clarificar la naturaleza de este órgano consultivo de relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece, que no forma parte de la Administración activa y que actúa con autonomía orgánica y funcional en garantía de su objetividad e independencia, siendo su

y ss.; RUIZ MIGUEL, C. “Consejo de Estado y Consejos Consultivos Autonómicos”, Madrid, 1995, pag. 175 y ss.; BLANQUER CRIADO, D.V. “Consejo de Estado y Autonomías”, Madrid, 1994; GARCIA ALVAREZ, G. “La función constitucional del Consejo de Estado”, cit. pag. 350 y ss.; BRAVO-FERRER DELGADO, M. “Consejo de Estado y Estado de Autonomías”, REDA, 60, 1988, pag. 569 y ss.; GARCIA-TREVIJANO GARNICA, E. “La función consultiva de las Administraciones Públicas, con especial referencia al Consejo de Estado y las Comunidades Autónomas”, RAP, 133, 1994; LOPEZ BENITEZ, M. “Nuevas consideraciones sobre la posición del Consejo de Estado en relación con las Comunidades Autónomas”, REDA, 64, 1989, pag. 609 y ss.; TOLIVAR, L. “Consejo de Estado y Comunidades Autónomas”, REDA, 28, 1981, pag. 63 y ss.; TRUJILLO, G. “La función consultiva en las Comunidades Autónomas”, DA, 226, 1991, pag. 153 y ss.; JIMENEZ BLANCO, A. “Las competencias del Consejo de Estado y los criterios de inferencia de competencias necesarias de los Consejos Consultivos autonómicos”, DA, 244-245, 1996, pag. 305 y ss.

⁹¹ Frente al art. 23.2 LOCE, un sector de la doctrina puso reparos de constitucionalidad (MUÑOZ MACHADO, MESTRE DELGADO y ORTEGA ALVAREZ) frente a quienes defendieron su constitucionalidad, en general o con matices. Una síntesis de las opiniones doctrinales al respecto, en ALONSO GARCIA, R. “Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos”, cit. pag. 104 y ss.

intervención en el procedimiento administrativo no solo una garantía en favor del administrado, sino, y sobre todo, una importantísima garantía del interés general y de la legalidad objetiva⁹². Al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de sustitución en las Comunidades Autónomas del Consejo de Estado por un órgano equivalente en cuanto a su organización y competencias, de modo que se asegure, la independencia, objetividad y rigor técnico, sin que ello excluya la posibilidad de consulta facultativa al Consejo de Estado por las Comunidades Autónomas⁹³. El Tribunal Constitucional sigue así la estela del legislador que previó aquella posibilidad en la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local y la consolidó en la Ley 30/1992.

4.2.- Consejo de Estado, Gobierno y Administración

La relación del Consejo de Estado con las Autonomías territoriales, también respecto al mantenimiento de la garantía institucional de la función consultiva, ha servido para aclarar el papel del Consejo de Estado y de su función consultiva, que en el diseño constitucional, en contraste con el régimen anterior, no aparece ya solo como un órgano de control en materia administrativa en garantía de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos, sino también como un órgano de asesoramiento del Gobierno en todas sus competencias, no sólo las administrativas sino también las de gobierno, no sólo para controlar la legalidad de los actos administrativos, sino para “ofrecer soluciones al Gobierno para cualquier problema técnico o jurídico relacionado con la Administración Pública”⁹⁴.

⁹² SSTC 56/1990, de 9 de marzo y 204/1992, de 26 de noviembre

⁹³ Vid. BLANQUER CRIADO, D.V. “Consejo de Estado y Autonomías”, cit. pag. 61 y ss.; RUIZ MIGUEL, C. “Consejo de Estado y Consejos Consultivos autonómicos”, cit. pag. 194 y ss.; LOPEZ MENUDO, F. “El Consejo de Estado como presunto modelo de los órganos consultivos autonómicos”, DA, 244-245, 1996, pag. 265 y ss.; EMBID IRUJO, A. “Los principios jurídicos necesarios en la organización y funcionamiento de los Consejos consultivos autonómicos”, DA, 244-245, 1996, pag. 335 y ss.

⁹⁴ PEREZ TENESSA, A. “Perspectivas del Consejo de Estado”, REDA, 22, 1979, pag. 346

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 y para el Gobierno, función consultiva que es una variable dependiente del papel que el Gobierno cumple en el sistema constitucional. Ahora, las competencias “legislativas” del Consejo de Estado derivarán del papel asumido por el Gobierno en la elaboración de los textos legislativos.

A diferencia de Italia, cuya Constitución habla de una “actividad consultiva jurídico administrativa”, lo que ha permitido deducir que el ámbito de las consultas del Consiglio di Stato ha de referirse a materias de carácter administrativo⁹⁵, en el sistema constitucional español el Consejo de Estado no ha sido acantonado exclusivamente a la esfera administrativa. Aunque no se aceptase la propuesta, formulada en el iter parlamentario, de incluir expresamente las referencias tradicionales a “en materia de gobierno y administración”⁹⁶, 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”⁹⁷. Su papel está definido de forma objetiva por relación con una función constitucional, la del Gobierno.

El Consejo de Estado constitucional es algo más que un instrumento de garantía que se inserta en el procedimiento administrativo, aun más tras la

⁹⁵ ROEHRSEN, G. “Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali”, cit. pag. 429

⁹⁶ Sobre el debate constitucional en torno al Consejo de Estado, vid. GALVEZ MONTES, J. “Comentario al art. 107 de la Constitución”, cit. pag. 385 y ss.

jurisprudencia constitucional que, en relación con esa función, ha declarado la sustituibilidad del Consejo por órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas. A la vez, esa función de garantía puede explicar la anomalía de que en el seno del procedimiento administrativo el Consejo de Estado puede verse consultado por órganos distintos al Gobierno. Al constitucionalizar el Consejo de Estado se ha establecido un órgano auxiliar y de apoyo al Gobierno, al Consejo de Ministros y a sus miembros, con la finalidad de asegurar unos precisos fines constitucionales relacionados, entre otros, con los arts. 9.3, 10.1, 53 y 103 C.E. Por eso se ha podido afirmar que las funciones del Consejo de Estado son “en la mayoría de los casos de apoyo a la función de dirección del Gobierno, aunque este apoyo tenga por objetivo la salvaguardia del Estado de Derecho”⁹⁸. La Moción 82, de 21 de noviembre de 1984, ha afirmado que la actuación del Consejo de Estado, en el marco de su independencia y objetividad, está relacionada con “el mantenimiento de un Estado de Derecho, tanto por lo que hace al respeto y supremacía de la Constitución y la ley en la actuación administrativa, como en cuanto salvaguardia de los derechos de los administrados”, aportando elementos de juicio, desde fuera e institucionalizadamente, a la decisión que corresponde al Gobierno.

La materia administrativa ha seguido siendo el núcleo fundamental de la actuación del Consejo de Estado, a ella se refieren en buena parte las exigencias de consulta preceptiva, pero ni todas las consultas preceptivas se refieren a actividades administrativas, ni tampoco el ámbito del Consejo de Estado queda limitado por lo que constituye la lista de asuntos en que preceptivamente ha de ser consultado. El carácter facultativo deja a la decisión del Gobierno otras consultas, y esa decisión incide muy directamente en la función real del órgano. La evolución de nuestro sistema democrático ha hecho que el Gobierno, en bastantes casos, haya consultado al

⁹⁷ JORDANA DE POZAS, L. “El Consejo de Estado en la Constitución”, cit.

⁹⁸ GARCIA ALVAREZ, G. “La función constitucional del Consejo de Estado”, cit. pag. 255

Consejo de Estado sobre asuntos en los que no estaba obligado a hacerlo, y entre ellos sobre anteproyectos de ley de diversa relevancia.

4.3.- La tarea legislativa del Gobierno y el Consejo de Estado.

Ello confirma que la descripción subjetiva de la función del Consejo de Estado ha permitido reflejar las transformaciones que en nuestro sistema político ha tenido el Gobierno y el papel protagonista asumido en la preparación de la tarea legislativa⁹⁹. Aunque el marco constitucional es claro en la atribución al Parlamento de la facultad legislativa, circunscribiendo muy limitadamente las condiciones en las que el Gobierno pueda dictar disposiciones jurídicas con fuerza de ley, con carácter delegado o por razones de urgencia, le ha reconocido la iniciativa legislativa (arts. 87.1 y 88 C.E.). 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, fenómeno que, en otros sistemas, se ha llamado mediatización gubernamental del trabajo del Parlamento en el ejercicio por éste de su potestad legislativa. 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 desde las propuestas de la minoría, o incluso por la propia mayoría sin contar con el beneplácito del Gobierno.

La mayor parte de las leyes no son sólo de iniciativa del Gobierno, sino que además reflejan la voluntad política de éste. Una y otra causa, como ha ocurrido en otros sistemas constitucionales, puede significar una mayor importancia de la fase de elaboración gubernamental de los anteproyectos de ley, que se abre a vías participativas (aunque el art. 105 a) C.E. habla solo de

⁹⁹ Cfr. MERINO MERCHÁN J.F. "Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el art. 87 de la Constitución" RDPol., 1987, nº 11 ; PUNSET, E. "La fase central del procedimiento legislativo", REDC, 1985, nº 14, RUBIO LLORENTE F. "El procedimiento legislativo en España", REDC, 1986, 16

“disposiciones administrativas”) y que se refleja en la competencia asignada a determinados órganos consultivos sectoriales para intervenir en la elaboración de disposiciones de carácter general, incluidas las de carácter legal.

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 los anteproyectos de leyes y disposiciones generales en relación con materia de demarcaciones judiciales, plantilla orgánica, estatutos de jueces y magistrados, secretarios y resto de personal, normas procesales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, régimen penitenciario y otras que le atribuyen las leyes. El propio artículo prevé la remisión por el Gobierno a las Cortes de ese informe.

La Ley 21/1991, que crea el Consejo Económico y Social, en su art. 7 reconoce como función de ese Consejo emitir dictámenes con carácter preceptivo sobre anteproyectos de leyes del Estado que regulen materias socioeconómicas y laborales, con exclusión de la ley de presupuestos, así como los que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del CES.

En uno y otro caso, una ley orgánica y una ley ordinaria introducen en el procedimiento legislativo gubernamental de preparación del texto un trámite preceptivo, el informe consultivo de un órgano especializado en la materia pero, al mismo tiempo, “interesado” en la materia, en la medida en que puedan confluir elementos de representación o de tutela de intereses en uno y otro órgano. Sin duda alguna, la intervención aparece como elemento de garantía, de consideración de puntos de vista a tener en cuenta en las normas que se elaboran, también para el perfeccionamiento técnico y para la

mejora funcional de las regulaciones legales, ya sean procesales, ya económicas o laborales que se proyectan¹⁰⁰.

El papel relevante del Gobierno en la elaboración de la ley, y la existencia también en la fase preparatoria de los anteproyectos de consultas directas o institucionales, no ha dejado de afectar al papel al respecto del supremo órgano consultivo del Gobierno.

4.4.- 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, como sucede en el caso italiano, puede ser una búsqueda de garantía de mantenimiento de la autonomía orgánica y funcional del órgano, como el propio Consejo ha entendido (Dictamen 44.991 de 15 de febrero de 1983). 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 de las funciones que constitucionalmente corresponden al Estado. A tal efecto, el art. 153 b) C.E., y en relación al ejercicio de las funciones delegadas, ha

¹⁰⁰ Cfr. GARCIA FERNANDEZ, J. “Las funciones consultivas en el Estado democrático”, DA, 226, 1991, pag. 13 y ss.; SAGUSTUME ASENSIO, C. y

establecido que el control por el Gobierno de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se realizará “previo dictamen del Consejo de Estado”¹⁰¹. Ya en el diseño constitucional se previó un papel relevante del Consejo de Estado en favorecer y garantizar el funcionamiento del sistema de autonomías territoriales.

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 modificación¹⁰².

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 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

GARCIA VIÑA, M.J. “Organos interministeriales e intraministeriales con funciones consultivas”, DA, 226, 1991, pag. 245 y ss.

¹⁰¹ Cfr. AROZAMENA SIERRA, J. “La función consultiva del Consejo de Estado”, DA, 226, 1991, pag. 139

¹⁰² Vid. REBOLLO PUIG, M. “El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado”, DA, 244-245, 1996, pag. 161 y ss.; AROZAMENA SIERRA, J. “La función consultiva del Consejo de Estado”, cit. pag. 144 y ss.;

consultas preceptivas, sino que comprende también las consultas facultativas a conveniencia del Gobierno. El art. 29.1.9 LOCE prevé la consulta en los asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial trascendencia o repercusión, tanto los dictados por éste como órgano político, cuanto los dictados como órgano de la Administración. 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 contenido¹⁰³. 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, en el actual marco legal, el Consejo de Estado debe ser consultado solo en determinados anteproyectos de ley y puede ser consultado en los demás. Desde la aprobación de la Constitución y de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, esa consulta ha venido siendo interesada no sólo en

ALONSO GARCIA, R. "Consejo de Estado y elaboración de reglamentos estatales y autonómicos", cit. pag. 15 y ss.

¹⁰³ 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.

los casos en los que resultaba preceptiva, sino también en otros, con carácter facultativo. El sistema democrático ha acentuado notablemente el papel del Consejo de Estado en la preparación de los textos legislativos y ha roto la tendencia, que se inició en 1904, de marginar al Consejo de Estado en la tarea legislativa.

5.- Las consultas al Consejo de Estado en materia legislativa en el sistema constitucional.

5.1.- La consulta legislativa en los años ochenta

El Consejo de Estado ha emitido dictamen sobre proyectos legislativos, desde luego cuando su consulta legalmente es preceptiva, pero también, por voluntad del Gobierno, en otras leyes de diversa importancia, con una clara tendencia a la intensificación de esas consultas en los últimos años, en particular en 1997, año al que se refiere la presente Memoria.

Desde un primer momento hubo consultas sobre proyectos legislativos en materias en las que no resultaban claramente preceptivas, pero estas consultas fueron inicialmente escasas. En la década pasada se consultaron en 1983 siete anteproyectos de leyes ordinarias y un anteproyecto de ley orgánica, en 1984 tres anteproyectos de ley, en 1985 ocho, en 1987 tres, y en 1988 seis.

Las posibles razones de esas consultas han sido varias. En algunos casos parece haber respondido a la perplejidad o duda del Gobierno sobre el propio instrumento normativo a utilizar, si ley orgánica u ordinaria. Así, el Dictamen 45.149, de 24 de marzo de 1983, relativo a una consulta formulada sobre si el Anteproyecto de Ley de Recargos sobre el Impuesto del Estado en

194 y ss., que hace una clarificadora síntesis de los criterios reflejados en los dictámenes sobre reglamentos.

favor de las Comunidades Autónomas es una ley armonizadora, y sobre si el mismo y el de Cesión de Tributos del Estado a las Comunidades Autónomas es materia que deba ser aprobada por ley orgánica. El dictamen, emitido en un momento temprano, cuando aun no había una doctrina constitucional firme sobre la exigencia de ley orgánica y sobre la LOFCA, hizo precisiones sobre la calificación de ley orgánica, y su distinción de la ley armonizadora, y sugirió al Gobierno una interpretación no rígida del art. 157.3 C.E., doctrina en la que ha coincidido el Tribunal Constitucional.

En otros casos, la consulta puede explicarse por razón de la materia administrativa de la ley proyectada consultada. Así ocurre con el Anteproyecto de Ley de Seguridad Vial (Dictamen 47.451, de 19 de junio de 1985).

Ha de destacarse que, en relación con estas consultas facultativas, el Consejo de Estado, inicialmente, realizó un notable ejercicio de autorrestricción considerando que el carácter no preceptivo del dictamen, por decisión legal, suponía el respeto de la plena soberanía de las Cortes en la elaboración y aprobación de las leyes. Se concebía el dictamen como un momento final de asesoramiento y preparación técnica, antes de entrar en la fase de decisión política, excluida de la función del Consejo. Por ello, en esos dictámenes el Consejo, pese a entenderse habilitado para ello, consideró impertinente entrar “a recomendar o sugerir concretas redacciones o formulaciones de su articulado”, entendiéndolo que “la formulación de la concreta redacción de su articulado corresponde al órgano constitucional titular de la potestad legislativa”, y que una inmisión en ese campo supondría “una injerencia de difícil justificación en el campo de actuación de otro órgano constitucional”. Se limitó a considerar las orientaciones generales del anteproyecto sin entrar en la concreta redacción del articulado (47.451, de 19 de junio de 1985).

5.2.- El nuevo contenido de la consulta legislativa

Este no es el criterio que va a mantenerse, pues pronto el Consejo de Estado va a analizar técnica y críticamente el contenido de los anteproyectos de ley que le sean sometidos con carácter preceptivo o con carácter facultativo. El Dictamen 51.924, de 24 de noviembre de 1988, sobre el Anteproyecto de Ley de contratos de las Administraciones públicas, puede servir de ejemplo del cambio de enfoque, y ha servido de modelo a otros dictámenes posteriores. Este dictamen se inicia por un examen detenido del alcance y contenido de la competencia legislativa del Estado en materia de contratación del Estado, y delimita lo que considera núcleo material de indispensable regulación por la legislación básica. Ello le lleva a sugerir una modificación del art. 1 que deje a salvo la competencia legislativa autonómica y una redacción de la disposición final que definiera los preceptos considerados como básicos. Luego, el Consejo entra en el análisis del articulado y propone modificaciones puntuales, dirigidas lógicamente al Gobierno.

En la década de los noventa, la renovación de la función consultiva del Consejo de Estado en materia legislativa, en parte es consecuencia del, cada vez más frecuente, condicionamiento internacional de la labor legislativa interna, no solo dentro de la Unión Europea, lo que hace que la exigencia excepcional de intervención preceptiva prevista en el art. 21.1 LOCE, sobre todo a partir de la Ley 8/1994 que elimina la referencia a disposiciones reglamentarias que incluía la Ley 47/1985 sobre la consulta preceptiva al Consejo de Estado en materia de desarrollo o aplicación del Derecho comunitario derivado. Por otro lado, la naturaleza de algunas de las reformas legislativas, como las referidas al procedimiento administrativo, pueden explicar también la consulta al Consejo de Estado. Además, en la medida que los dictámenes se hacen cada vez más detenidos y razonados, se alimenta, al mismo tiempo, la propensión del Gobierno de realizar consultas, en razón de

su utilidad.

Ha crecido el número de anteproyectos de ley consultados, que ha pasado de seis en 1991 a dieciséis en 1995, y es mayor la trascendencia de las leyes que se consultan, y, paralelamente, 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.

El nuevo estilo y método del examen de los anteproyectos legislativos puede comprobarse en el Dictamen 1.076/91, de 31 de octubre, sobre el Anteproyecto de Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, consultado, como el propio Consejo de Estado destaca, con carácter facultativo. En ese dictamen se han hecho unas observaciones generales, favorables en general al plan y estructura del texto consultado, se ha examinado la competencia del Estado para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, afirmando que el texto se ajusta a la Constitución en su diseño de la concepción del régimen administrativo, reflejando la preocupación del órgano consultivo de velar por el respeto de la Constitución en el texto que se consulta. Seguidamente, el dictamen realiza un examen detenido del articulado. Hace unas valoraciones “técnicas”, sobre el concepto de procedimiento administrativo común, principio de coordinación, el régimen de las Administraciones Públicas y la actividad de éstas, señalando la omisión de la Administración institucional. Además, se hacen observaciones de oportunidad o conveniencia, por ejemplo, en el art. 41 se afirma que “la experiencia y el realismo no respaldan la reducción a tres meses del plazo” y que “hay que precaverse con seriedad y rigor frente a excesos voluntaristas que, con la mejor intención, pueden sumir en pronto descrédito a la ley proyectada”; se pone en duda la aplicabilidad en la práctica

del mecanismo de certificaciones del silencio administrativo; se estima excesiva una reducción de plazo, o se afirma en relación con el art. 82, que “el encomiable propósito de celeridad y eficacia no puede traducirse en soluciones viciadas en su mismo nacimiento”.

En otros casos se solicita la rectificación o reelaboración de preceptos para reforzar las garantías de objetividad y seguridad, en el art. 65, o de carácter jurídico en relación con la revisión de oficio de los actos administrativos, para la articulación de un auténtico recurso de nulidad y para introducir la posibilidad de revocación por ilegalidad sobrevenida. Aún reconociendo la libertad de configuración del legislador, se sugiere admitir la regla general de la suspensión de la ejecutividad respecto de las sanciones de protección del orden general, o se echa en falta la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones con carácter general, o el no establecimiento del régimen general de la potestad sancionadora. Muy detenidas son las observaciones que se hacen al Título X sobre la responsabilidad de las Administraciones Públicas, sobre todo en lo relativo a las consecuencias resarcitorias de la anulación del acto administrativo y al establecimiento de un procedimiento abreviado. El Dictamen 1076/1991 termina con términos admonitivos: “El sometimiento a la ley y al Derecho no puede ser nunca un obstáculo a la modernización o tecnificación de la actuación administrativa. Del mismo modo, la calidad y transparencia de las Administraciones no depende solo, ni primordialmente, de la tecnificación de sus medios operativos. Para la consecución de tales objetivos resultan también imprescindibles las técnicas jurídicas”

Esta declaración implica la posición que adopta actualmente el Consejo de Estado en su tarea de auxiliar al Gobierno en la preparación de los textos legislativos. 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.

5.3.- Situación actual

En los últimos años el Consejo ha informado, junto a una serie de anteproyectos de ley que autorizan la participación española en organismos internacionales, o la aportación de recursos a fondos internacionales de desarrollo (por ejemplo, en los Recursos de la Asociación Internacional de Fomento (987/1994), en el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (2900/1995 y 873/1993), en el capital del Banco Asiático de Desarrollo (131/1995)), diversos anteproyectos de ley de diversa importancia.

En bastantes de ellos la consulta ha sido preceptiva, por tratarse de transposición o incorporación al Derecho español de directivas comunitarias, así ocurre con los anteproyectos de ley relativos al acceso a la función pública de nacionales de los Estados miembros de la CEE (1109/1992), a la incorporación de la Directiva 91/250/CEE sobre protección de programas de ordenador (63/1993), a la incorporación de la Directiva 93/7/CEE de restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal de un Estado miembro (1569/1993), a la transposición de la Directiva 92/100/CEE sobre derechos de alquiler y préstamo en el ámbito de la propiedad intelectual (363/1994), a la transposición de la Directiva 93/83 CEE sobre coordinación de disposiciones sobre derechos de autor en la radiodifusión vía satélite y distribución por cable (2548/1994), a la incorporación al Derecho interno de la Directiva 93/98/CEE sobre armonización del plazo de protección del

derecho de autor (2549/1994), a la transposición de la Directiva 94/19 CE relativa al sistema de garantía de depósitos (1156/1995), a la ley sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas de dimensión comunitaria (en transposición de la Directiva 94/45 CE) (2174/1996). También fue objeto de consulta el anteproyecto de modificación de la Ley orgánica del Régimen Electoral general para la transposición de la Directiva 94/80/CE (2697/1996).

Aún sin tratarse de una incorporación, el anteproyecto puede estar condicionado en mayor o menor medida por el marco comunitario, así sucede con el anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 26/1984 de Protección General de Consumidores (2939/1996), de Modificaciones en la Ley 37/1992 del Impuesto de Valor añadido (2242/1995), de la Modificación parcial de la Ley 24/1988 del Mercado de Valores (1116/1995), de Regulación de los servicios de comunicación por satélite (775/1995), de Acceso a la información en materia de medio ambiente (2450/1994), de Supervisión de los seguros privados (2145/1994), de Prevención de riesgos laborales (1970/1994 y 105/1992) o de Ordenación del sistema eléctrico (137/1993). Son otros compromisos internacionales los que se trataron de cumplir mediante el Anteproyecto de Ley sobre medidas de control de sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para fabricación ilícita de drogas (920/1995).

En otros casos la consulta puede explicarse por la conexión del texto proyectado con la acción y actividad administrativa, así fueron consultados los anteproyectos de Ley reguladora de las Cámaras Oficiales de Comercio Industria y Navegación (584/1992), de Contratos de las Administraciones Públicas (1270/1993), de la Ley reguladora de los viajes combinados (2294/1994), de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (503/1995), de Ley Orgánica por la que se regula la obtención de imágenes y sonidos en lugares públicos y su tratamiento (3071/1996), de Medidas

Fiscales, Administrativas y del Orden Social (3445/1996).

En 1997 se ha mantenido, incluso se ha acentuado, la tendencia expansiva de la consulta legislativa. El Consejo de Estado ha emitido consulta, en primer lugar, sobre diversos anteproyectos legislativos relativos a aportaciones españolas a fondos internacionales en el Banco Interamericano de Desarrollo y en su Fondo de Operaciones Especiales (1121/1996), en los recursos de la Asociación Internacional de Fomento (3071/1996) y en su Fondo Fiduciario Provisional (4582/1996), en el Fondo Africano de Desarrollo (4584/1996), en el Fondo Asiático de Desarrollo (4188/1997)). Además sobre una serie relativamente numerosa de anteproyectos de ley, algunos de especial importancia. Así sobre los de la Ley ordenadora de la Inspección de Trabajo (4375/1996), de la Ley Orgánica de Cooperación Jurídica en materia penal (176/1997), de la Ley de infracciones y sanciones en materia de pesca marítima y de ordenación del sector pesquero (2045/1997), de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (1125/1997), de la consecuente reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (1125/1997), de los derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles (1123/1997), de la Ley de Condiciones Generales de la Contratación (que supone la transposición de la Directiva 93/13 CEE) (3194/1997), de derogación de la Ley Orgánica 11/1982 de transferencias complementarias a Canarias (2855/1997), de la ley por la que se regulan y liberalizan las actividades destinadas al suministro de energía eléctrica (2738/1997), de la Ley sobre medidas extraterritoriales extranjeras (3107/1997), de la Ley de Residuos (3547/1997), de la Ley de Cooperación Jurídica Internacional en materia civil (4810/1997), de la Ley de incorporación al Derecho Interno de la Directiva 96/9/CE sobre protección jurídica de las bases de datos (4307/1997), de la Ley de Obtenciones Vegetales (3867/1997), de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social (4908/1997), y de la Ley de Modificación de la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la

Directiva 89/552/CEE, sobre la coordinación de disposiciones legales y administrativas de los Estados miembros relativas al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (Dictamen 5614/97). Además, fue informado por la Comisión Permanente, para ser dictaminado por el Pleno ya en 1998, el anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 30/1992 (5356/1997).

6.- El contenido de la consulta en materia legislativa

La creciente labor de auxilio a la tarea de iniciativa legislativa del Gobierno que el Consejo de Estado viene desarrollando, en relación con los anteproyectos de ley que le son consultados, permite hacer un balance, no ya meramente cuantitativo, sino también de los contenidos de los correspondientes Dictámenes, lo que se hará a continuación a partir exclusivamente de los Dictámenes emitidos durante 1997.

La respuesta a la consulta en materia legislativa supone, aunque sólo en parte, un cambio de enfoque y de método respecto a la revisión de los textos reglamentarios. En su larga tradición el Consejo de Estado ha sido sobre todo guardián de la legalidad y previsor de la arbitrariedad, ante un texto legislativo el canon de referencia no puede ser la ley y la arbitrariedad como tal no es fácilmente deducible de un texto legislativo. Por ello la aportación del conocimiento y la experiencia del Consejo de Estado a la tarea del Gobierno de redactar y proponer un anteproyecto de ley tiene un alcance distinto y no se ha limitado, desde luego, a la corrección técnica del texto.

Al igual que ocurre en otras experiencias, en las que “el Consejo de Estado ejerce hoy la nueva función de velar, en sus dictámenes al Gobierno, por la sumisión de la ley al bloque de constitucionalidad y convencionalidad”¹⁰⁴, también el Consejo de Estado español “emite su parecer sobre la constitucionalidad del proyecto de ley; verifica si la ley proyectada se ajusta a los tratados internacionales válidamente celebrados”¹⁰⁵.

En las consultas sobre proyectos legislativos el Consejo de Estado sustituye su tradicional examen de legalidad del texto reglamentario por un doble control o examen de constitucionalidad y de “convencionalidad”. Estas verificaciones se realizan también en materia reglamentaria, pero en materia legislativa se hace con mayor meticulosidad. También en los aspectos formales y de contenido se observan matices en los Dictámenes, posiblemente por el mayor rigor y mejor cuidado con que se emiten las consultas legislativas. Estos temas se analizan seguidamente.

6.1.- 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 entre nosotros 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”¹⁰⁶.

De forma sistemática, los dictámenes sobre anteproyectos de ley

¹⁰⁴ GAUDEMET, Y. “Le conseil constitutionnel et le Conseil D’État dans le processus législatif”, cit.

¹⁰⁵ AROZAMENA, J. “La caracterización constitucional del Consejo de Estado”, DA, 244-245, 1996, pag. 151.

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 intervención, 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.

Como se afirma en el Dictamen 176/1997 “el Consejo de Estado, en el ejercicio de su función consultiva, velará por la observancia de la Constitución”, realizando un examen de constitucionalidad de los anteproyectos de ley.

Este examen se ha hecho en primer lugar desde la perspectiva

¹⁰⁶ BERNARD, M. “Le renouveau de la fonction consultative sous la V République”, cit.

competencial, que el Consejo de Estado cuida muy especialmente. El reparto de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas implica que la plena competencia legislativa de las Cortes, y la consecuente iniciativa legislativa del Gobierno, se encuentre limitada por los poderes legislativos que corresponden a las Comunidades Autónomas.

Esta revisión constitucional de los anteproyectos desde la perspectiva de la distribución territorial de competencias se hace de forma sistemática, al menos en los temas en que pueden plantearse dudas.

Así, por ejemplo, en el Dictamen 4375/1996, referido al anteproyecto de la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el párrafo III de las Consideraciones de Derecho está dedicado a examinar si el proyecto de ordenación de la inspección de trabajo que diseña es compatible con el bloque de constitucionalidad. A tal respecto, examina el art. 149 C.E. y las competencias ejecutivas asumidas estatutariamente por las Comunidades Autónomas, la jurisprudencia constitucional sobre el tema, el alcance del Convenio 81 OIT, y la definición legal de la Inspección de Trabajo para concluir señalando las dificultades constitucionales que, pese a sus ventajas funcionales, puede encontrar la solución adoptada, al encomendarse a un Cuerpo nacional una dualidad de funciones, unas de competencia estatal y otras de competencia autonómica. Para el Consejo de Estado, la viabilidad constitucional de esa solución depende en buena parte de prever un desarrollo de la ley que asegure el control efectivo por la Comunidad Autónoma de la actividad que corresponda a su competencia de ejecución de la legislación laboral, de modo que la dependencia orgánica de la Administración estatal no suponga en modo alguno interferencia en la actuación de los inspectores al servicio y bajo la dependencia funcional de la Administración autonómica.

Otro ejemplo que cabe citar es el del Dictamen 5614/1997, sobre el

anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 25/1994, relativo al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, y motivado por la nueva Directiva 97/36/CE, pero también por la adecuación a los cambios normativos producidos en el sector. La ley proyectada se define como básica y el dictamen examina el título competencial que legitima al Estado para dictar legislación de carácter básico. La conclusión a la que llega, tras examinar el alcance de diversos títulos competenciales, es el que el título aquí invocable es la regla 27 del art. 149.1 C.E. “al estar dirigida la ley a determinar no ya los aspectos técnicos, sino los relativos a los contenidos de la programación y publicidad”.

El Dictamen 3547/1997, relativo al anteproyecto de Ley de Gestión de Residuos, dedica un amplio apartado 3 a la adecuación del anteproyecto al orden constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Parte de la premisa de que el tema forma parte de la materia de medio ambiente, título competencial que ofrece singularidades que la jurisprudencia constitucional ha señalado y que el dictamen recapitula y precisa. Llega a la conclusión de que no resulta constitucionalmente procedente el que la ley estatal, que puede dictar normas básicas y además normas mínimas de protección, impida la ampliación y mejora por la ley autonómica. Tras fijar esta premisa, examina a la luz de los títulos competenciales enunciados, el carácter básico de la disposición legislativa proyectada, y considera que en la misma hay preceptos que tienen carácter básico por incardinarse en el art. 149.1.23 C.E., y otros que se dictan en ejercicio de una competencia legislativa plena que encuentran fundamentos en otros títulos. Además, el dictamen se detiene en el examen de la distribución de las competencias administrativas tal y como se diseñan en el anteproyecto para afirmar que “nada tiene que objetar el Consejo de Estado al reparto de competencias enunciado”.

El Dictamen 3194/1997, sobre el anteproyecto de Ley sobre Condiciones Generales de la Contratación, analiza detenidamente el título

competencial invocado para dictar la ley. Se critica la utilización de la categoría “normas de aplicación plena” sin correspondencia en el texto constitucional, se precisa que el legislador estatal no puede incidir con carácter general en el sistema de limitación de competencias establecido por el bloque de constitucionalidad, y se distingue lo que son condiciones generales de contratación de la protección de los consumidores, para llegar a la conclusión, fundada en la jurisprudencia constitucional que expone, de que el Estado tiene la competencia exclusiva “para regular, como hace el anteproyecto, no solo las condiciones generales de los contratos, sino también las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores”.

Otras veces, cuando la competencia legislativa estatal es más clara, se justifica más escuetamente con la cita de los apartados correspondientes del art. 149, 1 CE, así en materia tributaria o de ferrocarriles (así, p.ej. en el Dictamen 4908/97). Además se precisa que cuando la norma legal no va a tener carácter básico “no es necesario invocar en la parte dispositiva el título competencial en que se funde” (Dictamen 3867/97).

El órgano consultivo realiza así una defensa del respeto del orden constitucional de competencias en la fase de preparación de los textos legislativos, y contando para ello con la elaborada jurisprudencia constitucional sobre el Estado de las Autonomías, a la que el Consejo de Estado se adecua para elaborar sus dictámenes, también para evitar que sus opiniones sean desautorizadas por el supremo intérprete de la Constitución. Cumple así su papel de “órgano del Estado con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la Constitución establece” (STC 56/1990).

El Consejo de Estado realiza una cierta función de prevención de conflictos competenciales, no prevista expresamente, a diferencia de otros Consejos de Estado como el belga, que desde 1980 tiene una función

específica al respecto para la prevención o solución de los conflictos de competencia (Ley de 9 de agosto de 1980). No es ocioso recordar, sin embargo, que nuestro Consejo de Estado es consultado preceptivamente por el Gobierno en su impugnación de las disposiciones y resoluciones de las Comunidades Autónomas con carácter previo o posterior a su planteamiento (art. 22,6 LOTC) lo que ha dado ocasión a que el mismo realice un examen propio del bloque de la constitucionalidad para formular su opinión en la que confirma o, en su caso, discrepa de la posición adoptada por el Gobierno, que en ocasiones ha desistido de procesos constitucionales a la luz del dictamen negativo del Consejo de Estado. La conflictividad competencial, relativamente numerosa en nuestro sistema constitucional, en relación a otros cercanos, ha supuesto una sobrecarga para el Tribunal Constitucional desde que se ha planteado la conveniencia de crear mecanismos alternativos de solución o evitación de conflictos, previos o posteriores a su planteamiento judicial. A tal efecto, la intervención del Consejo de Estado, ya sea con carácter previo, ya sea con carácter sucesivo, puede colaborar a esa función, también mediante la posibilidad, aun no explorada, de consultas sobre conflictos o recursos en curso a la vista de sentencias posteriores del Tribunal Constitucional, que puedan tener incidencia sobre dichos conflictos o recursos.

La conformidad constitucional de los anteproyectos de ley es referida también al tipo de instrumento legislativo, en particular a la exigencia o no de ley orgánica. Así, por ejemplo, en el anteproyectos de Ley de Cooperación Jurídica Internacional en materia penal (Dictamen 176/1997), el Consejo ha dedicado una especial atención, destacando el carácter delicado del tema, al carácter orgánico de la ley proyectada. En primer lugar, ha afirmado que las dificultades técnicas de identificación de los preceptos del anteproyecto que requieran ley orgánica no justifica que se soslaye la estricta aplicación del art. 81.1 C.E.. También recuerda la jurisprudencia constitucional sobre la interpretación estricta de la reserva de ley orgánica para indicar cuáles de los

preceptos de distinto contenido y naturaleza incluidos en el anteproyecto a su juicio están dentro de la reserva de ley orgánica, y los que deben ser regulados por ley ordinaria, evitando la congelación de rango en ley orgánica. Como las escasas previsiones de la ley proyectada que tendrían carácter orgánico no constituyen realmente el núcleo de la misma, el Consejo estima que no correspondería atribuir carácter orgánico al conjunto de la misma. Consideraciones de la misma naturaleza se contienen en otros dictámenes como el del anteproyecto de Ley de Cooperación Jurídica Internacional en materia civil (Dictamen 4180/1997), o el del anteproyecto de modificación de la Ley 25/1994 (Dictamen 5614/1997), o el del anteproyecto de Ley sobre Medidas Extraterritoriales Extranjeras que afecten a los intereses económicos españoles (Dictamen 3707/1997), excluyendo que la materia objeto de la ley proyectada entre dentro del ámbito reservado de la ley orgánica.

También ha tenido ocasión el Consejo de Estado de recordar la diferencia entre los Estatutos de Autonomía y las leyes orgánicas de transferencia, para justificar la delegación de las competencias originariamente de titularidad estatal transferidas por la Ley Orgánica 11/1982 (Dictamen 2855/1997).

La preocupación por el respeto del sistema constitucional de fuentes se refleja también en los Dictámenes referidos a la transposición de Directivas comunitarias, no solo respecto de la suficiencia de rango sino, incluso, sobre la corrección de llevarla a cabo en norma con rango de ley. Así, p.ej., en el Dictamen 4908/97 se ha considerado correcta la transposición parcial de la misma en norma con rango de ley “en atención del principio de legalidad tributaria” consagrado en los arts. 31.3 y 133.1 de la Constitución, y la transposición de la Directiva 91/440/CEE en atención al marco legislativo vigente, en particular la ley 16/1987, aunque se añade que “la norma legal debe limitarse a establecer su marco general y básico y cuya concreción corresponde mas bien al ámbito reglamentario”.

El Consejo de Estado ha realizado además un examen de constitucionalidad material, referente a los contenidos de los textos consultados. Así p. ej. en el Dictamen 2939/1996 se formularon dudas de constitucionalidad sobre la regulación contenida en el anteproyecto sobre los efectos de las sentencias en caso de las acciones colectivas. Estas observaciones se tuvieron en cuenta en la reformulación del anteproyecto y el Dictamen 3194/1997 destaca que la nueva redacción dada al anteproyecto resuelve alguna de las cuestiones más importantes suscitadas y que afectaban a su constitucionalidad.

El Dictamen 176/1997 es un buen ejemplo del examen de constitucionalidad material de los textos legales proyectados. Así, por citar algunos ejemplos, expresa reservas sobre la constitucionalidad del artículo que trata de regular con carácter general la entrada en vigor de los tratados internacionales; al referirse a la excepción del principio de la doble incriminación, señala que el mismo “es una dimensión esencial del principio de legalidad penal (artículo 25, 1 de la Constitución)”. En cuanto a solicitudes de extradición basadas en sentencias dictadas en rebeldía, menciona la jurisprudencia constitucional según la cual una sentencia penal dictada en rebeldía es en principio ineficaz e inválida para determinar una extradición, salvo que se presten garantías de que el condenado va a ser sometido a un nuevo proceso. En la regulación del procedimiento de extradición y en relación con la prisión provisional, se resume la jurisprudencia constitucional sobre la íntima imbricación entre los arts. 17,1 y 24,1 CE que lleva a exigir un trámite de audiencia, por lo que se opone al texto proyectado. En cuanto a la interceptación de las comunicaciones se indica que se trata de medidas que inciden sobre derechos fundamentales, por lo que deben recogerse “cumplidamente los requisitos que para este tipo de medidas ha especificado la jurisprudencia constitucional” que luego sintéticamente expone. También en cuanto a las videoconferencias o testimonios a distancia se recuerda la

jurisprudencia constitucional constante sobre la práctica de la prueba, en plenario bajo los principios de contradicción, concentración, publicidad, oralidad e inmediación, y los requisitos y condiciones que exige para que puedan ser tomadas en cuenta otras pruebas preconstituidas.

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. No ha existido en España el diálogo intenso y tenso que ha tenido lugar en Francia entre el Conseil d'État y el Conseil Constitutionnel. Quizá por ello la contribución del Consejo de Estado a nuestra doctrina constitucional ha podido ser menos relevante, aunque en algunas ocasiones el Consejo haya avanzado opiniones que luego han sido confirmadas por el Tribunal Constitucional. En general también cabe decir entre nosotros que “en lo esencial el Consejo de Estado aplica la jurisprudencia constitucional de la que extrae las consecuencias precisas sobre el proyecto de ley sometido a consulta”¹⁰⁷.

¹⁰⁷ GAUDEMET, Y. “Le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État dans le processus législatif”, cit.

6.2.- 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 enteramente aplicable aquí la conclusión a la que ha llegado la doctrina francesa respecto a su Conseil d’État: “desde que es consultado de un anteproyecto de ley, el Consejo de Estado debe sistemáticamente plantearse la cuestión de saber si ese proyecto es compatible con el Derecho Comunitario y el Derecho Internacional”¹⁰⁸.

Una buena parte de los anteproyectos legislativos consultados son relativos al Derecho comunitario. Esa intervención, por imposición legal, del Consejo de Estado está íntimamente conectada a la voluntad de nuestro legislador de asegurar la aplicación correcta en el Derecho interno del Derecho comunitario. Ello ha dado a la tarea auxiliar del Consejo de Estado al Gobierno un nuevo perfil, al actuar en esa función como “guardián” del Derecho comunitario. El Consejo ha asumido con todas sus consecuencias esta función, y se ha querido amparar para ello en la autoridad de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que utiliza con frecuencia en sus propios dictámenes. En algún dictamen se destaca que esa función es la perspectiva específica de la consulta, citándose el art. 21.3 de la Ley Orgánica 3/1980 (“ejecución, cumplimiento o desarrollo”). No es este, sin embargo, el criterio dominante en el Consejo, que normalmente basa su intervención en lo establecido en la Disposición adicional primera de la Ley 8/1984. Ello le lleva a no limitar el examen del anteproyecto sólo al cumplimiento de la correspondiente normativa comunitaria, salvo que la orden de remisión circunscriba la consulta a solo los preceptos que trasponen Directivas Comunitarias (como ha ocurrido en el Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden

¹⁰⁸ BERNARD, M. “Le renouveau de la fonction consultative sous la V République”, cit.

Social, en la que la consulta se ha limitado a dos artículos y a la Disposición derogatoria única (Dictamen 4908/1997).

Sin embargo, cuando se está ante una transposición del Derecho comunitario, “la primera consideración que debe hacerse ha de referirse necesariamente a la conformidad del Anteproyecto de Ley con las disposiciones de la Unión Europea” (Dictamen 2456/1997). De ahí que en todos los textos legislativos afectados por el Derecho comunitario se venga haciendo, prioritaria y sistemáticamente, este examen de compatibilidad.

El Dictamen 3194/1997, referido al anteproyecto de Ley de Condiciones Generales de la Contratación (que supone la transposición de la Directiva 93/13/CEE sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores), analiza el alcance del art. 189 del Tratado, la obligación de resultado que del mismo se deriva, y la diversidad de vías abiertas para la transposición de la Directiva; elaborar una ley especial, modificar una ley precedente, o incorporar a una nueva ley de condiciones generales de contratación, como había propuesto el propio Consejo de Estado en su Dictamen 2939/1996. Al mismo tiempo, el Dictamen reconoce que esa vía plantea problemas específicos en la transposición, porque la Directiva no regula las condiciones generales de contratación, sino las cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores.

El Consejo de Estado, en general, no se ha mostrado favorable a la solución simplista de convertir en norma interna la traducción española de la Directiva, no solo por la necesidad de tener en cuenta el marco institucional y la terminología del derecho interno, sino también por razones de coherencia del propio sistema legal para evitar la dispersión y la fragmentación normativa que caracteriza al modo de regulación comunitario. Así en el Dictamen 4397/1997 (referente el Anteproyecto de Ley de incorporación al derecho interno de la Directiva 96/9 CE sobre la Protección Jurídica de las

Bases de Datos), el Consejo ha aceptado la fórmula elegida por el Anteproyecto, la modificación parcial del Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual. Para el Consejo, aún reconociendo la complejidad añadida que ello supone, ésta es una mejor técnica que la de la “ley autónoma” porque evita la proliferación de normas, elimina repeticiones innecesarias y perturbadoras de preceptos que no necesitan transponerse formalmente por formar ya parte del Derecho interno, y facilita la labor del destinatario de la norma. Sin embargo, en algún Dictamen ha afirmado que “la claridad, la integridad de la regulación y, en este caso, la homologación con el Derecho comunitario deben primar sobre las exigencias de método” (Dictamen 3867/97).

El Consejo de Estado trata de hacer compatible la recta observancia del Derecho comunitario con la libertad del legislador español en la transposición de la Directiva salvo que la misma, por su formulación exhaustiva, no deje margen normativo alguno a los Estados miembros (Dictamen 5121/97). En relación con ese margen de libertad de configuración del legislador en el momento de la transposición de las Directivas, el Dictamen 3194/97 reitera que su transposición no obliga a seguir la misma sistemática de la Directiva a transponer. Además, dado su carácter de armonización parcial y de mínimos y su intento de conciliar los dos modelos básicos de protección de los contratantes existentes en los Estados de la Unión, cabe una opción de política legislativa, como la contenida en el anteproyecto, de un nivel más alto de protección. No obstante precisa que la Directiva 93/13 CEE exige una regulación de protección a los consumidores, no solo frente a las condiciones generales que resulten abusivas, sino también frente a condiciones particulares abusivas no negociadas individualmente, lo que obliga a modificar la Ley 26/1984. La conclusión general a que llega el Dictamen es la de que el anteproyecto se adecua a la Directiva comunitaria, aunque haga luego observaciones puntuales sobre el respeto de la Directiva por algunos preceptos del anteproyecto, en particular las cláusulas contenidas en el Anexo

de la Directiva.

Este dictamen es un buen ejemplo del examen previo del respeto del Derecho comunitario que el Consejo de Estado realiza en sus dictámenes. En todos los casos de transposición, aunque el examen no sea siempre tan exhaustivo y detallado, se analiza la compatibilidad del texto proyectado con la Directiva que se incorpora o transpone. Para ello, a veces resulta necesario el examen de los rasgos fundamentales de la norma comunitaria. Así ocurre en el Dictamen 5614/1997, de modificación de la Ley 25/1994 relativa al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva, por la que se incorporaba al ordenamiento español la Directiva 89/552/CE con la finalidad, entre otras, de incorporar la Directiva 97/36/CE que modificó parcialmente aquella Directiva. El dictamen analiza detenidamente el objeto y alcance de la Directiva 97/36/CE, cuáles son los elementos fundamentales del sistema diseñado: no supone una uniformidad de las legislaciones estatales, sino el establecimiento de unas normas mínimas que todos los Estados han de respetar en su legislación interna con la prohibición de obstaculizar la libre recepción de emisiones procedentes de otros Estados. A partir de esta premisa se analiza la compatibilidad de cada uno de los artículos con los preceptos correspondientes de la Directiva, y así, por ejemplo, en relación al art. 3 se dice que la definición de publicidad encubierta ha de ajustarse a la incluida en la Directiva, y en el art. 13.3 se propone una clarificación del texto para cumplir más exactamente el mandato recogido en el apartado 4 del art. 11 de la Directiva.

En el análisis del anteproyecto de la Ley de Gestión de Residuos, el Dictamen 3547/1997 hace un amplio análisis de la política ambiental de la Comunidad Europea en relación con los residuos, y las directivas correspondientes, para llegar a la conclusión de que la normativa comunitaria tiende a que se adopten medidas para aminorar y, en lo posible, eliminar los potenciales efectos lesivos derivados de los residuos en general, y de los

tóxicos y peligrosos en particular, mediante su adecuado tratamiento, fomentando también su reciclado, reutilización o recuperación. Se examina seguidamente la insuficiente situación normativa interna que lleva a la redacción del anteproyecto sometido a consulta, que incorpora una “nueva cultura” de los residuos. Entrando ya en el examen del texto del anteproyecto, se llega a la conclusión general de que el mismo “incorpora adecuadamente el contenido de la Directiva 91/156/CE”.

El Dictamen 3707/1997 (referido al anteproyecto de Ley sobre Medidas Extraterritoriales Extranjeras que afecten a los intereses económicos españoles), tiene la particularidad de que se refiere a una materia regulada en el Reglamento CE/2271/96, relativo a la protección contra los efectos de la aplicación extraterritorial de la legislación adoptada por un tercer país, y contra las acciones basadas en ella o derivadas de ella. La existencia de este Reglamento lleva a analizar el efecto directo del mismo en el ordenamiento español, y al mismo tiempo el carácter circunstancial y abierto del mismo, junto a la necesidad de complementos normativos de Derecho interno, puesto que diversos artículos del mismo encomiendan a los Estados miembros, ya sea la determinación de las sanciones, ya sea la determinación de la autoridad competente a efectos del deber de información. Partiendo de esta premisa, el Consejo de Estado entiende de que el contenido del anteproyecto supera el papel de complemento normativo, debiendo excluirse, de acuerdo a la jurisprudencia comunitaria, cualquier intermediación normativa interna que ponga en peligro la aplicación simultánea y uniforme de los reglamentos en todo el ámbito de la Unión Europea o que pueda suponer medidas de recepción o condicionamientos de la aplicación de los reglamentos. Se llega así a la conclusión de que el contenido del anteproyecto “debería reconsiderarse y llegar a un texto más reducido y preciso”. En función de ello, se formulan observaciones concretas, la supresión del art. 1, la supresión o modificación del art. 2, e incluso se cuestiona el establecimiento de infracciones y sanciones disciplinarias, tomando como ejemplo las normas

británicas y alemanas que han complementado el Reglamento comunitario.

En el Dictamen 4908/97, al analizar los arts.13 y 65 del Anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social el Consejo ha examinado si el texto de esos artículos trasponía fielmente, respectivamente, las Directivas 96/43/CE y la 91/440/CEE, respondiendo a las observaciones críticas alegadas en su fase de elaboración. En relación con la primera ha estimado que es compatible con ella la fijación de una tasa superior a la tasa comunitaria, en cuanto que la misma no sea superior al coste real de los gastos de inspección , como se demuestra en la Memoria económica que acompaña el anteproyecto. En relación con la segunda no se objeta que la incorporación de la Directiva 91/440/CEE sea sólo parcial y que se haga una remisión a la norma reglamentaria, aunque sugiere la conveniencia de introducir una referencia expresa a la posibilidad de celebración de acuerdos administrativos.

También el Dictamen 1123/1997, sobre el anteproyecto de Ley sobre Derechos de Aprovechamiento por turno de bienes inmuebles, analiza el texto consultado desde la Directiva 94/47/CEE y los problemas específicos que su transposición implica. Así por ejemplo se sugiere que no se utilice el término “vendedor”, pese a que lo utilice la Directiva, sino el de “transmitente”; se considera compatible con las previsiones de la Directiva la dualidad de formas en el contrato de adquisición, se precisa el alcance del desistimiento “ad nutum” que impone la norma comunitaria haciendo alguna observación crítica a su regulación en el anteproyecto, y lo mismo se hace respecto a la resolución por falta de las menciones exigidas al contrato, solicitando se reconsidere el texto del proyectado art. 10,2.

El control de convencionalidad se ha referido en otros casos a otros acuerdos internacionales. Así sucede con el anteproyecto de Ley de Protección de Obtenciones Vegetales que modifica profundamente la Ley

12/1975 para adaptarla al Convenio UPOV de 1991. El Dictamen correspondiente (3867/97) es un buen ejemplo del método utilizado para verificar el respeto de los compromisos asumidos al firmar y ratificar el Convenio, pese a que el mismo aún no estaba en vigor por insuficiencia de sus ratificaciones. Se hacen, en primer lugar, unas observaciones generales sobre el contenido del anteproyecto, destacando aquella de sus partes que están inspiradas, a veces reproduciéndolo literalmente, en el convenio internacional (aunque el Dictamen 4810/97 critica la transcripción mecánica de las disposiciones presentes en convenios internacionales), para llegar a la conclusión de que en general no cabe hacer ninguna observación crítica al respecto. Seguidamente se hacen observaciones concretas al articulado, en las que de nuevo se comprueba el respeto al compromiso internacional y además la corrección de la norma proyectada. Para ello se hace una interpretación del sentido que el Convenio da a una expresión (“la legislación de la parte contratante”) para entender que se refiere a disposiciones generales, se aclara si son cosas distintas el derecho de obtentor y título, se precisa la novedad que en el Convenio tiene el privilegio del agricultor como excepción de carácter facultativo y por ello se critica la redacción del apartado 3 del artículo 15 del anteproyecto, sugiriendo una redacción alternativa. Lo mismo se hace respecto al apartado 3 del art. 18, para recoger más adecuadamente la previsión del art. 17,2 del Convenio, etc.

La problemática de las relaciones entre la ley interna y los tratados internacionales correspondientes y la prevalencia de la fuente internacional, es objeto de examen detenido en el Dictamen 176/1997. Para ello en diversas ocasiones el dictamen examina los respectivos convenios afectados, señala las diferencias existentes entre ellos, clarifica las exigencias establecidas en los mismos, a la luz también de la acomodación a las garantías constitucionales del proceso. Se detiene especialmente en el examen de las fuentes internacionales que inspiran la transmisión de la ejecución de sentencias penales y los procesos penales, la vigilancia de las personas condenadas

(recordando que la ley interna solo puede establecer competencias del propio Estado a diferencia de los convenios internacionales) o la asistencia jurídica internacional, materia en la que artículo por artículo se hace referencia al convenio internacional afectado.

El Dictamen 4810/1997 advierte sobre la innecesidad de las cláusulas de reserva o remisión expresas a tratados por su dudosa utilidad, dada la primacía de éstos, y el riesgo de ser incompletas, y sobre el necesario cambio de enfoque y de lenguaje entre la norma internacional y la ley interna, que impide la transcripción mecánica de los normas del convenio. Además, aclara el sentido que tiene el concepto de “materia civil” en los convenios internacionales, en particular el de Bruselas y la jurisprudencia comunitaria que lo interpreta, hace precisiones detenidas sobre el alcance del principio de reciprocidad y los efectos diversos que puede desplegar en las relaciones internacionales proponiendo la mejora del precepto proyectado correspondiente, aclara el alcance de las cláusulas de salvaguardia para negar un acto de cooperación para argumentar lo inadecuado de la formulación proyectada, señala la finalidad del Convenio de Bruselas en relación al proceso de integración económica y los peligros de extrapolar sus previsiones fuera del ámbito natural de aquel, se detiene en la técnica de bilateralización de las reglas de competencia directa en el control de la competencia del tribunal de origen y su compatibilidad con el Convenio de Bruselas, y estudia detenidamente el marco convencional internacional para el examen minucioso del contenido del Título III del anteproyecto existente en materia de auxilio judicial internacional del Título IV sobre reclamación de alimentos en el extranjero o del título VI sobre prueba e información de derecho extranjero.

La creciente importancia del condicionamiento internacional y comunitario de la legislación española ha dado, pues, un especial relieve a la intervención del Consejo de Estado, no solo por hacer más frecuente su intervención en el proceso de elaboración legislativa, sino porque destaca el

elemento de garantía que supone este sistemático examen previo de convencionalidad para asegurar un recto cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por España, y, en particular, el respeto debido del orden jurídico comunitario.

En esta materia el Consejo de Estado se mueve con un mayor margen creativo, que en la materia constitucional, dado lo limitado de la intervención del Tribunal Constitucional en materia de Tratados internacionales (art. 95 C.E.) y su rechazo a controlar el respeto de los compromisos internacionales y del Derecho comunitario. Además en la materia de tratados y convenios internacionales tiene una amplia experiencia el Consejo, al que se reconoce, además de la competencia prevista en el art. 21,1 LOCE sobre anteproyectos de ley, la de conocer de las dudas y discrepancias que surjan en la interpretación, cumplimiento o desarrollo de tratados (art. 21,3 LOCE, así, por ejemplo, en el Dictamen 5492/1997 se ha interpretado el art. 10.1 del Acuerdo de 3 de enero de 1979 entre el Estado español y la Santa Sede a efectos del reconocimiento de la Universidad Católica Santa Teresa de Jesús de Avila), o los problemas que suscite la interpretación o cumplimiento de actos o resoluciones de los organismos internacionales (art. 21,4 LOCE). Por otro lado, la Comisión Permanente es consultada en todos los tratados o convenios internacionales a los efectos de la exigencia de la autorización de las Cortes Generales prevista en el art. 94 CE (art. 22,1 LOCE), lo que obliga al órgano consultivo para pronunciarse sobre las competencias respectivas del Gobierno y de las Cortes realizar un examen previo del Tratado y su impacto en el Derecho interno. No cabe excluir por lo demás que además, con tal ocasión, el Consejo pueda “de oficio” advertir al Gobierno, como ha hecho el Conseil d’État francés (A.G. 16 mayo 1980, nº 326.996), sobre la conformidad a la Constitución de un Proyecto de Tratado a los efectos también de la consulta en su caso al tribunal Constitucional. Con ocasión de esta intervención el Gobierno podría también consultar, siguiendo la experiencia francesa, sobre las implicaciones en el orden interno del

compromiso internacional, y sobre la oportunidad o utilidad de las reservas o cartas interpretativas¹⁰⁹.

No es que, a diferencia de los Consejos de Estado que cumplen funciones judiciales, el Consejo de Estado español sea directamente un instrumento de garantía del orden jurídico comunitario, pero sí que desde el ordenamiento institucional interno se le ha asignado como misión específica el cooperar con el Gobierno en el respeto debido del orden jurídico comunitario también en su tarea de iniciativa legislativa, tanto si se trata de transposición de Directivas, como de materias afectadas de algún modo por las normas comunitarias. La intervención previa del Consejo de Estado reduce los riesgos de incumplimiento del Derecho comunitario, puesto que el Gobierno sabe que si no se conforma con el dictamen del Consejo de Estado corre el riesgo de que la norma no sea aplicada en el derecho interno, por aplicación del juez de la primacía del Derecho comunitario, de ser condenado por incumplimiento o de abonar, en su caso, una indemnización al perjudicado por ese incumplimiento.

Para esta tarea el Consejo de Estado cuenta con la experiencia resultante del examen frecuente de la numerosas disposiciones reglamentarias que transponen o están condicionadas por normas comunitarias. La compatibilidad del texto proyectado con el orden jurídico se hace con rigor, desde una perspectiva estrictamente jurídica, utilizando de forma sistemática la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de Comunidades Europeas, lo que da un tono eminentemente objetivo y de control externo al correspondiente dictamen.

¹⁰⁹ Cfr. GENEVOIS, B. "Le droit international et le droit communautaire", en "Conseil constitutionnel et Conseil d'État", cita. pag. 203

6.3- Examen tecnico-jurídico

6.3.1.- Consideraciones de procedimiento

En sus dictámenes sobre anteproyectos de ley el Consejo de Estado trata de aplicar su experiencia, y saber hacer, a la mejora del texto legislativo, para contribuir al perfeccionamiento de la tarea legislativa. En este punto aplica a los textos legislativos el mismo método que utiliza para dictaminar los proyectos de reglamentos.

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, pero que tiene una base constitucional en el art. 88 C.E., como recuerda el Dictamen 5356/1997.

Comprueba el Consejo si se acompaña la Memoria justificativa y la Memoria económica, así como los informes preceptivos de otros departamentos ministeriales, internos (en especial de la Secretaría General Técnica, que si es la autora del texto no resuelta imprescindible, aunque sí deseable (Dictamen 4818/97) o de otros organismos consultivos que en razón de la materia deban ser solicitados por mandato legal (así p. ej. el Dictamen 5614/1997 destaca que se ha dado cumplimiento a la previsión establecida en el art. 1,2, letra j) de la Ley 12/1997 “al someter en anteproyecto a informe de la Comisión del Mercado de Comunicaciones”).

En el Dictamen se comprueba así, si desde el punto de vista formal, se ha cumplido lo dispuesto en la normativa legal vigente para la elaboración de disposiciones de carácter general y específicamente de anteproyectos de Ley, concluyendo en su caso que “el expediente no suscita reparos esenciales en su tramitación” (Dictamen 4810/1997, en términos similares Dictámenes 1125/1997 y 176/1997) o que “se han atendido las principales exigencias de

índole procedimental que debe seguirse”(Dictamen 4908/1997). En otros casos, no se formula expresamente esa conclusión, que resulta implícita por la referencia a que “se ha incorporado al expediente la documentación relativa a los informes solicitados y audiencias otorgadas a distintos órganos y entidades interesadas” (Dictamen 4307/1997), o a que “queda referida en antecedentes la manera en que han sido oídas las Comunidades Autónomas y las Asociaciones Profesionales implicadas” (Dictamen 4375/1996).

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. Así p.ej. en el Dictamen 3195/1997 se afirma que, pese haber informado con carácter preceptivo el Consejo General de Consumidores y Usuarios (art. 2,1 e) y 22 LGDCU), el Consejo General del Poder Judicial (art. 108,1 e) LOPJ) y la CEOE, hubiera sido también aconsejable consultar a otras entidades representativas, como el Consejo General del Notariado, el Consejo General de los Colegios Oficiales de Corredores de Comercio o el Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad, directamente afectados por la reforma proyectada de la Ley Hipotecaria, para permitir que sus observaciones hubieran podido ser tenidas en cuenta en la versión definitiva del anteproyecto.

Cuando la materia regulada afecta al núcleo normativo codificado se recuerda al Gobierno la función que corresponde a la Comisión General de Codificación. Así, en el Dictamen 2936/1996 se critica el no haber utilizados los trabajos de la Sección de Derecho Mercantil de la Comisión General de Codificación, y en el Dictamen 3194/1997 el Consejo “manifiesta su plena conformidad” con haber seguido una vía que ha permitido aprovechar esos trabajos. También a la función de este organismo se alude en el Dictamen 1123/1997.

En otros casos, el órgano consultivo se queja de que textos preparatorios que la Memoria explicativa cita no se acompañen: “hubiera sido conveniente que tales textos se hubieran incorporado al expediente a los efectos previstos en el art. 129,2 LPA” (Dictamen 3194/1997); “en las actuaciones remitidas... no figuran los eventuales borradores previos del texto ni otros estudios, consultas o documentos que hayan podido servir para la preparación del anteproyecto sometido a consulta, datos que habrían sido de interés para conocer el proceso de elaboración de la norma y facilitar su interpretación así como para justificar la adopción de determinadas decisiones” (Dictamen 1125/1997).

En algún supuesto la crítica a la tramitación ha sido más severa: “tan escueto contenido (del expediente) resulta sorprendente si se recuerda el carácter novedoso de la regulación que el anteproyecto pretende” que “parecería exigir, en efecto, un cuidadoso estudio y elaboración de la regulación que se proyecta aprobar, con la consiguiente recopilación de regulaciones comparadas, posiciones doctrinales, informaciones estadísticas y evaluaciones económicas del sector y demás aspectos relevantes... el resultado final de todo ello es que las actuaciones remitidas a este Consejo no contienen los datos que deben figurar en un expediente dirigido a preparar un texto normativo de la importancia del anteproyecto” (Dictamen 1123/1997). No obstante ello, no se devolvió el expediente para ser completado dada la urgencia de la regulación a la vista del calendario de transposición de la Directiva afectada.

La trascendencia constitucional de una tramitación y documentación adecuada de los anteproyectos de ley se recuerda en el Dictamen 5396/1997, ya vigente la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, cuyo artículo 22 sobre la iniciativa legislativa del Gobierno conecta con lo dispuesto en el art. 88 C.E., y que ha establecido que el anteproyecto irá acompañado “por la Memoria y

los estudios o informes sobre su necesidad y oportunidad, así como por una Memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar”. Aunque el precepto constitucional se refiera a la documentación a enviar a las Cortes, el mandato legal es más genérico y ha sido entendido que se refiere también a la documentación preparatoria a enviar al Consejo de Estado.

6.3.2.- 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. Ya se ha hecho referencia a la preferencia expresada de no utilización de leyes “autónomas” en la transposición de Directivas comunitarias.

También de técnica legislativa, y así la califica el propio Dictamen 4908/97, es la crítica que se hace a la fórmula de las leyes “ómnibus” de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado. En aquél se 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”; “el empleo de esta técnica legislativa no hace sino aumentar la dispersión normativa existente; dispersión que dificulta la aplicación de unas normas jurídicas que tienen como destinatarios principales, no solo a autoridades, funcionarios y profesionales del derecho, sino también a particulares”. Reiterando su precedente doctrina (Dictamen 3445/1996) de que razones de técnica jurídica y de buena técnica legislativa aconsejan que las normas legales nazcan en el seno propio de la materia objeto de regulación y vivan dentro de ella hasta que sean sustituidas por otras. La necesaria homogeneidad de los textos legales lleva en el Dictamen 4908/1997 a criticar el contenido de la

disposición derogatoria única del anteproyecto de Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que deroga las referencias a las Compañías de Ferrocarriles contenidas en los arts. 184 a 192 del Código de Comercio, “pues es inapropiado afectar a las normas legales de un Código en un proyecto como el que se informa”.

En el Dictamen 1123/1997 (relativo al anteproyecto de ley sobre derechos de aprovechamiento por turno de bienes inmuebles), a la vista de dificultades encontradas en el texto, se aconseja que se desdoble los instrumentos normativos, “ciñendo el primero y más urgente de ellos a la transposición de la citada Directiva europea y reservando un segundo y menos apremiante texto legal a regular, de acuerdo con los parámetros normativos anteriormente apuntados, los aprovechamientos inmobiliarios a que se viene haciendo referencia”.

En otros casos se critica solo la ubicación sistemática de los artículos proyectados. El Consejo ha recordado las directrices acordadas por el Consejo de Ministros sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, en cuanto a su división interna, “lo ideal es que cada apartado conste de un sólo párrafo, pero cuando hay más de uno no se numeran, aunque su cita se haga por el orden en que figuran dentro del apartado. Si el artículo o el apartado comienzan con una fase introductoria a la que sigue una enumeración o lista de requisitos o supuestos, cada uno de ellos debe ir precedido de una letra minúscula por orden alfabético. En resumen, los artículos se dividen en apartados (numerados unos y otros en cardinales arábigos); los apartados, en párrafos; y, dentro de ellos, cada supuesto o requisito ha de ir precedido de una letra minúscula por orden alfabético”(Dictamen 176/1997).

Además, se entra en detalle sobre la colocación y ordenación de los preceptos proyectados. Por ejemplo el Dictamen 5614/1977 cuestiona el que la regulación del Comité de los Medios Audiovisuales se realice dentro del capítulo del anteproyecto que tiene por rúbrica “del régimen sancionador”; en

el Dictamen 4307/1997, el Consejo estima “que es innecesario agrupar los siete artículos que integran el anteproyecto en capítulos”; el Dictamen 1125/1997, considera acertada la nueva sistemática del anteproyecto de Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, respecto al anteproyecto anterior. El Dictamen 4810/1997 sostiene por su parte que “razones de estilo imponen la conveniencia de observar una elemental homogeneidad o simetría en la designación de las divisiones sistemáticas de un texto”, y se señala la conveniencia de que un único artículo se subdivida en dos artículos independientes por tratar cuestiones diferentes, o que algún artículo (el 9) debe suprimirse para evitar reiteraciones. “No parece adecuado el nuevo emplazamiento que se da al precepto”, se afirma en el Dictamen 3194/97 por no citar más ejemplos al respecto. El Consejo de Estado destaca, así, la importancia de un orden correcto de la ley proyectada, lo que no es un mero problema de buena técnica legislativa sino que puede tener efectos sustanciales en cuanto que puede afectar a la interpretación sistemática de la ley; por ello, vela porque se ordene correctamente el articulado de la ley proyectada, y sus artículos se agrupen adecuadamente en capítulos y títulos .

6.3.3.- 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 consultado¹¹⁰. Colocándose en el punto de vista del

¹¹⁰ Cfr. REBOLLO PUIG, M. “El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado”, cit. pag. 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,

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 de 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. Cabe citar algunos ejemplos; en el Dictamen 3194/1997 se hacen precisiones referidas al uso de mayúsculas, al orden de las disposiciones complementarias, o sea adicionales, transitorias, derogatorias y finales; en el Dictamen 4810/1997 se sugiere, entre otras observaciones, tener mayor cuidado en las expresiones, corregir numerosos defectos de puntuación, evitar excesivas reiteraciones de palabras en una misma frase, homogeneizar el uso de las mayúsculas o minúsculas para las mismas expresiones, sustituir las remisiones a párrafos por apartados, escribir entre comillas términos extranjeros si no cabe traducirlos, homogeneizar la expresión de plazos en número o letras, suprimir abreviaturas, aparte de correcciones de erratas concretas del articulado ; en el Dictamen 1125/1997 se precisan concordancias, se sugiere añadir un “de” en un artículo y un “se” en otro, sustituir algún término, poner en singular algún verbo, o suprimir una incorrecta coma, aparte de cuidar el empleo uniforme de mayúsculas y minúsculas; en el dictamen 1123/1997 se incluyen unos “extremos de corrección y redacción gramaticales” relativos a la puntuación, al empleo de mayúsculas, las concordancias gramaticales, las conjugaciones, la acentuación, el uso correcto de preposiciones o de calificativos, o el orden de los incisos en las frases.

De mayor entidad y enjundia son las observaciones que más se

relacionarían con la precisión técnico-jurídica del texto, que se hacen al lenguaje jurídico, y que no coincide, como el Consejo de Estado advierte, con el lenguaje literario. Aquel, según el Dictamen 4810/1997, “prescribe, más que tolera, el uso reiterado de una terminología única para referirse a los mismos conceptos, de un sólo significante para un solo significado, a fin de evitar problemas de comprensión o interpretación”¹¹¹.

El análisis crítico textual comienza por la Exposición de Motivos. Así, por ejemplo, en el Dictamen 4810/1997 se señalan, en el plano formal, incorrecciones en las citas, las siglas y la designación de los Tratados, y, en cuanto a su contenido sustantivo, se hacen “algunas sugerencias concretas en aras de la coherencia interna entre la Exposición de Motivos y la parte dispositiva de la Ley, como el que el anteproyecto no establece reglas de competencia judicial internacional, o el comentario que se hace al art. 2 es “particularmente poco afortunado”, o confusa la concepción del principio de reciprocidad, o que se hace incluir la mención del “reconocimiento” de resoluciones judiciales, el que es confusa y contradictoria la descripción del Título III realizada por la Exposición de Motivos, etc.. También en el Dictamen 3867/1997 se hacen observaciones de redacción a la Exposición de Motivos, a como debe invocarse el art. 149.1.9ª CE, a su párrafo quinto que debería suprimirse, a sustituciones de términos (jurista por jurídico, o actores por agentes). En otras ocasiones se sugiere añadir alguna referencia en el texto proyectado (Dictamen 4375/1996).

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. Así, por ejemplo, el

¹¹¹ REBOLLO PUIG, M. afirma que el Consejo en sus Dictámenes vela tanto por la corrección de los términos como por la pureza de los conceptos, sin ceñirse sólo a los aspectos formales, citando diversos ejemplos al respecto (“El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado”, cit. pag. 196).

Dictamen 4307/97 estima correcta, frente a las críticas formuladas, la utilización novedosa en el texto legal proyectado de la expresión “derecho sui generis”.

La crítica de la redacción del texto se acompaña de sugerencias concretas de mejora. De las muy numerosas incluidas en el Dictamen 4810/1997, cabe citar la crítica que se hace al art. 11 proyectado, tanto a su colocación sistemática como a la secuencia de sus apartados, como a la redacción de su contenido. También en el Dictamen 5164/1997 se sugieren ajustes de redacción de determinados artículos del anteproyecto, añadiendo referencias (art. 1), proponiendo una redacción “más adecuada desde un punto de vista técnico normativo” (art. 2.1), o clarificar algún inciso para evitar discordancias con el Derecho Comunitario (art. 13.2). Este tipo de revisión crítica del texto lleva, en el Dictamen 176/1997, “a fin de evitar eventuales interpretaciones distorsionadoras”, a sugerir supresiones, a señalar lo inadecuado de algunas expresiones (por ejemplo, aludir a “los Convenios o Actos adoptados en dichos ordenamientos”) o a detectar insuficiencias en el texto, solicitando o sugiriendo especificaciones o concreciones.

El Dictamen 3547/1997 también ha propuesto redacciones alternativas de algunos preceptos considerados de redacción confusa o imprecisa, entre ellas la sustitución de incisos (“previo análisis” por “previo informe”), o la sustitución de términos, “retirada” por “revocación” de una autorización, “autoeliminación o autovaloración de residuos” por “eliminación o valoración de los residuos por las propias empresas”.

En otros casos la crítica no ofrece alternativas de redacción, así en el Dictamen 4908/1997 se dice que la disposición derogatoria única proyectada debería revisarse “pues no se entiende bien qué quiere decir”.

En suma, el Consejo de Estado cuida, en lo posible, por la corrección

del lenguaje, y, en particular, por 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.

6.3.4.- 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 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. No es posible sintetizarlas aquí, ni siquiera las referentes al año 1997, pero cabe mencionar algunos ejemplos significativos.

El Consejo estima que deben suprimirse apartados redundantes del texto legal proyectado si son innecesarios y que pueden traer consigo confusión o equívocos, así se hace, por ejemplo, en el Dictamen 4810/1997 en referencia con el apartado 4 del art. 12 y el art. 14, de la ley proyectada, o en el Dictamen 3707/1997 sobre el art. 1 del anteproyecto que “en lo que no sea superfluo (por coincidir con el precepto comunitario) parece oscuro, impreciso e inconveniente”.

En otros casos se indican insuficiencias en la redacción del texto. En el Dictamen 3547/1997 (sobre el anteproyecto de Ley de Gestión de Residuos), se afirma que “se aprecian ciertas deficiencias en la tipificación de infracciones administrativas”, poniendo de manifiesto respecto a algunos tipos de infracciones la insuficiencia en la descripción de la conducta infractora, su imprecisión y su indeterminación. También en el Dictamen

5614/1997 se afirma que la regulación proyectada del régimen de infracciones y sanciones es excesivamente concisa dejando una discrecionalidad a la Administración incompatible con el principio de legalidad, y se estima necesario que la ley especifique los tipos de infracciones y su graduación, sugiriendo, a título ejemplificativo, algunos criterios al respecto.

En el Dictamen 3547/1997, se manifiesta la necesidad de que sea completado el precepto proyectado que atribuye a las entidades locales la potestad sancionadora cuando se trata de residuos urbanos, lo que modifica el régimen de atribución de competencias instituido por la Ley 7/1985. El Consejo se muestra favorable a esa modificación ampliatoria, pero estima “aconsejable que el anteproyecto definiera con mayor claridad y mejores criterios la situación de competencias resultantes”, y previera los recursos financieros para hacer posible esta ampliación competencial municipal. En el Dictamen 4908/1997 no se objeta una remisión a la potestad reglamentaria pero se sugiere introducir en el precepto un segundo párrafo que prevea la posibilidad de acuerdos administrativos. En el Dictamen 4375/1996 se echa de menos en el apartado 4 del art. 9 “la cita de determinadas medidas que pudieran adoptarse como consecuencia de actuaciones inspectoras”.

En otros casos se detectan errores jurídicos por así decirlo inadvertidos, por ejemplo en el Dictamen 3547/1997 se aclara lo que es la reincidencia y que por ello no debía tipificarse como sanción administrativa sino como criterio de graduación de la culpabilidad. En el Dictamen 5614/1997 se analiza la naturaleza de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de la que se niega su carácter representativo y se afirma su naturaleza de órgano administrativo que vela y coordina la aplicación de la Ley 25/1994, para sostener que no puede ser configurada, como el proyecto hace, como un mero órgano instructor de expedientes disciplinarios, pues su competencia excede de lo puramente disciplinario, y se cuestiona además la naturaleza normativa de sus instrucciones.

También en el Dictamen 176/1997 se han hecho críticas de carácter dogmático. Así se precisa la distinción entre la mención a “principios generales del ordenamiento español”, incluida en el anteproyecto y los “principios fundamentales” aludidos en los Convenios del Consejo de Europa, o se indica cómo es imprecisa la mención “a naves o aeronaves al servicio del Estado español” en relación con la expresión utilizada por las normas internacionales, o la distinción entre servicios oficiales no comerciales y servicios públicos de carácter no comercial, o cómo la expresión “mesures d’exécution” en castellano implica “medidas de intervención y ejecución”.

En el Dictamen 5614/1997, y en relación con el art. 3 del anteproyecto consultado, se sostiene que la expresión “publicidad encubierta” debe ajustarse a la incluida en la Directiva y cómo el anteproyecto se separa de ésta, pero, además, se añade que, en todo caso, no resulta ni necesario ni conveniente un inciso incluido en la definición del concepto, dado lo decisivo del elemento subjetivo para calificar una publicidad encubierta que es suficiente para la calificación “con independencia de que sea o no reiterada”, por más que pudiera tenerse en cuenta, en su caso, a la hora de determinar la sanción que hubiera de imponerse. Se trata de una corrección de fondo basada en razones estrictamente jurídicas. Menos claro es el caso del Dictamen 3194/1997 que detecta discordancias entre el Proyecto y el Código de Comercio sobre las competencias de los Corredores Colegiados de Comercio, y aconseja la reconsideración del texto proyectado.

El Dictamen 1125/1997 es un buen ejemplo de la colaboración con el titular de la iniciativa legislativa mediante la sugerencia de mejoras técnicas en el Anteproyecto, en este caso, el de Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Por vía de ejemplo, en el artículo 1 se critica la remisión “vacía” que se hace al art. 82. 6 CE, se solicita se añada “sujetos al Derecho

público” en la referencia a actos o disposiciones de los órganos constitucionales en materia de personal y gestión patrimonial; y se sugiere una mejor coordinación en el art. 1.3.c) con el texto de la LOREG. En el art. 2.a) sobre los actos políticos se reconoce la “loable intención” pero se detectan algunos problemas que puede suscitar el texto proyectado entre ellos su último inciso que considera desafortunado e inaceptable. En el art.8.1.a) se critica razonadamente los inconvenientes de introducir el vocablo “estrictamente”. En el art. 16 se recuerda la necesaria coordinación del texto proyectado con el art. 98 LOPJ. Se hacen precisiones sobre la formula prevista en el art. 26 de impugnaciones indirectas de las disposiciones generales y se sugieren mejoras de redacción. En el art. 28 se recuerda la inadvertida distinción entre inactividad formal y material, etc.

En el Dictamen 1123/1997 también se han hecho numerosas recomendaciones de mejora técnica del anteproyecto consultado: se señala lo incorrecto del término que utiliza la Directiva, estimando más adecuado el que utiliza el anteproyecto “aprovechamiento por turno de bienes inmuebles”; se critica la utilización del término “departamentos”, en vez de los utilizados por el Código Civil o la Ley de Propiedad Horizontal, se destaca el uso poco definido de los términos “propietario” y “promotor”; se hacen determinadas precisiones a la regulación del contenido de la escritura pública de constitución, se sugiere que se precise el exacto objeto del aval y el del seguro del promotor, en su relación con terceros, y de caución y su conexión con las “garantías suficientes”, cuya redacción proyectada “arroja un considerable margen de inseguridad jurídica”; también se hacen puntualizaciones sobre la regulación del contenido del folleto informativo, sobre el contrato de adquisición y sobre su resolución o desistimiento.

De carácter técnico son las observaciones que se hacen en el Dictamen 3194/1997 a la calificación como adicionales, transitorias o finales de ciertas Disposiciones proyectadas, o al contenido de una Disposición final en el

Dictamen 3547/1997.

Este tipo de observaciones no cuestionan la solución proyectada, solo la corrección técnica de su formulación. En todos estos casos, desde la propia óptica del anteproyecto, se proponen mejoras de redacción para cumplir mejor los propósitos perseguidos. Así por ejemplo en el Dictamen 3707/97 el Consejo afirma que, si se quiere introducir la figura de las multas coercitivas, debería fijarse mejor el supuesto de hecho, demasiado genérico en el texto proyectado, y establecer un máximo.

En estos casos el Consejo “vela porque el texto que le es sometido exprese bien la voluntad de su autor”¹¹², 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.

7.- 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 caso francés no se ha dudado de la posibilidad de una “apreciación en oportunidad”, aunque velando porque “su apreciación sea independiente de toda consideración política y repose sobre criterios objetivos: respeto de la tradición constitucional republicana, necesidad de un buen funcionamiento de las instituciones, coherencia de los textos, adecuación entre las medidas propuestas y la intención de sus autores”¹¹³. Esta posición del Consejo de Estado francés se explica en buena parte por la traslación a la consulta legislativa del método de apreciación que se ha venido utilizando en materia reglamentaria y que ha incluido

¹¹² SALMON, J. “Le Conseil d’État”, cit. pag. 101

¹¹³ BERNARD, M. “Le renouveau de la fonction consultative du Conseil d’État sous la V République”, cit. 491

tradicionalmente estas apreciaciones de oportunidad, aunque, de hecho, se utilicen con mayor discreción en materia legislativa¹¹⁴.

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 proyectado¹¹⁵. 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 implica que el Consejo de Estado vele también en cada consulta por la oportunidad de su examen de oportunidad¹¹⁶.

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 iniciativa legislativa, le corresponde aconsejarle también sobre la oportunidad y conveniencia del proyecto consultado¹¹⁷. Aplica así a la

¹¹⁴ GAUDEMET, Y. “La Constitution et la fonction législative du Conseil d’État”, cit. pag. 70

¹¹⁵ Cfr. DELVOLVÉ, P. “Le contrôle de l’opportunité existe-t-il?”, cit. pag. 269 y ss. Según REBOLLO PUIG, esta posibilidad de entrada en la función de asesoramiento al Gobierno al sugerir mejoras y modificaciones, acentuando su carácter de órgano consultivo asesor (“El ejercicio de potestades normativas y el Consejo de Estado”, cit. pag. 201)

¹¹⁶ DELVOLVÉ, P. “Le contrôle de l’opportunité existe-t-il?”, cit. pag. 312 y ss.

¹¹⁷ Según QUADRA-SALCEDO, ello se conecta con la “posición colaboradora” que asume el dictamen (“El Consejo de Estado en un Estado social y democrático de Derecho”, cit. pag. 222). También en Francia se destaca cómo el Conseil d’État en su dictamen, a diferencia de sus intervenciones jurisdiccionales, no se limita a las cuestiones jurídicas, y su informe afecta a la forma, al Derecho y a la oportunidad, preguntándose sobre las justificaciones y sobre el interés del proyecto sometido, haciendo un balance de sus ventajas y sus desventajas, y verifica su eficacia y sus posibilidades de éxito, teniendo en cuenta la capacidad de la Administración de asimilar la reforma. Pero se trata de una oportunidad entendida desde un punto de vista administrativo y no político, pues las elecciones políticas corresponden al Gobierno. El papel del Consejo de

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 5356/1997).

Ello no significa que el Consejo desconozca los límites de su propia función consultiva. Antes bien, trata de respetar el margen de decisión política del Gobierno: “el Consejo de Estado... no hará cuestión de determinadas opciones que se plasman en el texto en tanto que legítimas decisiones que pueden ser adoptadas por los órganos competentes para la dirección política”; “es al legislador, en última instancia, y al titular de la iniciativa legislativa, en primer lugar, a quienes corresponde ejercer la opción política sobre las medidas que se entiendan más adecuadas”(Dictamen 176/1997).

Sin embargo, el respeto del papel exclusivo de dirección política del Gobierno que se expresa en la iniciativa legislativa no excluye que el Consejo de Estado exponga las dificultades técnicas y prácticas de la norma proyectada para que el Gobierno pueda ponderarlas “en orden a adoptar la decisión relativa a la conveniencia de su tramitación, y, eventualmente, a los términos definitivos de su formulación” (Dictamen 4810/97).

Ello permite al Consejo en unos casos sostener la necesidad y conveniencia del anteproyecto consultado (como hace el Dictamen 3867/1997) e incluso alabar la iniciativa, como se hace respecto al anteproyecto de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa: “ante el reto de renovar la Jurisdicción Contencioso-administrativa se aborda la tarea con un meditado equilibrio entre la prudencia exigida por toda gran reforma y la valentía que requiere el abandono de ciertos conceptos del pasado que han terminado por erigirse en trabas para una justicia plena, efectiva y tempestiva frente al poder público” (Dictamen 1125/1997). Incluso en algún caso, el Consejo ha dicho que para introducir una nueva ley “debe ser no solo conveniente sino también necesaria” para llegar a concluir que hay “motivos más que suficientes, a juicio de este Consejo, para elaborar un nuevo texto legal”, pues “no basta con hacer algunos retoques en las normas vigentes sino que es necesario, incluso por razones de seguridad jurídica, dictar una nueva Ley que abarque todos estos aspectos y derogue la de 1975” (Dictamen 3867/1997).

Pero en otros casos el Consejo puede cuestionar la conveniencia misma del anteproyecto en las líneas en que viene formulada.

La disconformidad puede referirse a aspectos concretos y determinados del anteproyecto. El Dictamen 2939/1996 fue crítico sobre el anteproyecto de ley que modificaba la Ley 26/1984. Ello dio lugar a un nuevo anteproyecto de Ley de Condiciones Generales de la Contratación. Sin embargo, al dictaminar este nuevo anteproyecto que sustituye a aquél, en el Dictamen 3194/1997, el Consejo critica algunos de los preceptos proyectados, no solo en su redacción, sino respecto de los criterios que lo inspiran. Así, discrepa del Capítulo III del anteproyecto que crea un registro de condiciones generales de contratación: destaca que no es una exigencia de la Directiva comunitaria; recuerda la

necesaria racionalización de las estructuras administrativas; pone en duda que se trate de un registro jurídico; señala los problemas de registro de los asientos que la ley prevé y llega a la conclusión de que es necesaria “una reflexión en torno a la conveniencia de mantener el Registro de condiciones generales en los términos en que ha sido concebido”.

El Dictamen 3194/1997 valora la Disposición final segunda del anteproyecto que contiene una serie de modificaciones de la Ley Hipotecaria. Aparte de observaciones de técnica normativa, el Consejo opina que no se alcanza a comprender “qué relación tiene aquélla modificación con la materia de condiciones generales o con la de protección al consumidor, cuando la principal reforma que... hace es para restringir el denominado principio de publicidad formal”. Destaca cómo “los derechos y garantías que la vigente legislación hipotecaria reconoce a los usuarios del Registro parecen quedar disminuidos con la modificación que se trata de introducir”, y examina los aspectos en que esa reducción de garantías se produce, en cuanto a impedir o restringir traslados literales de las hojas registrales. También critica la tarea de asesoramiento y emisión de dictámenes de los Registradores que pueden resultar incompatibles con la suya propia. Para el Consejo de Estado, si se considera necesario reformar el sistema de publicidad registral formal, se debe llevar a cabo con una norma específica, debidamente deliberada, y no incluirla en una Disposición final en una ley de materia distinta y con objetivos ajenos. “En suma, por las razones señaladas, y otras que podrían añadirse, se debería suprimir la Disposición final segunda del texto del anteproyecto remitido a consulta”. También en el Dictamen 31/1997 se denuncia la falta de explicación de una modificación proyectada de la Ley Hipotecaria.

En el Dictamen 1123/1997, aparte de cuestionarse la opción del anteproyecto por un único régimen jurídico sobre el aprovechamiento por turno de bienes inmuebles configurado en torno a un derecho real limitado, se

hacen otras críticas a las elecciones normativas: se consideran desproporcionadas y cargas excesivas para los promotores las facultades de las organizaciones de consumidores y usuarios, o se critica y rechaza que un depósito o consignación comprenda también los intereses, la proyectada duración indefinida de los regímenes preexistentes, o la previsión relativa al IRPF.

En otros casos, la crítica afecta al conjunto del anteproyecto, se cuestiona la “filosofía” o criterio del que parte. Así el Dictamen 176/1997, relativo al anteproyecto de Ley Orgánica de Cooperación Jurídica Internacional en materia penal, ha incluido un amplio apartado tercero (“Sobre la necesidad de una Ley “codificadora” en materia de cooperación jurídica internacional penal”) que analiza el objetivo de la iniciativa legislativa, la refundición de textos de diversos tratados internacionales sobre las distintas vertientes de la cooperación jurídica internacional en materia penal. Este objetivo refundidor se critica, por constituir un mosaico que no se sustenta sobre unas bases homogéneas, por poder llevar a la asunción unilateral por España de obligaciones no exigidas por los tratados (que están además en un proceso de cambios que harían efímera o revisable la regulación legal), por la diferente eficacia de las normas de la ley proyectada; y porque la inspiración del anteproyecto en convenios del área europea exige la confianza en la existencia de garantías de semejante nivel en áreas de distinta cultura jurídico política. Los riesgos derivados de la técnica legislativa elegida se dan en particular en los preceptos no orgánicos o procesales para facilitar la aplicación interna de los tratados y que transcriben literalmente, sin las autolimitaciones y cautelas necesarias, preceptos sustantivos de los mismos, lo que es una mala técnica de elaboración de las normas, que solo se ha seguido en muy escasos países.

Reconociendo la loable intención del proyecto, se estima que existen alternativas de perfeccionamiento del sistema actual distintas al anteproyecto

que como está concebido crearía graves problemas, por lo que “sugiere a la autoridad consultante reconsiderar la necesidad de una iniciativa legislativa como la sometida a consulta”, aunque el Gobierno, como titular de la iniciativa legislativa, y el legislador son los que tienen la opción política de decidir sobre las medidas legislativas que se estimen más adecuadas.

Aparte de estas reservas generales al anteproyecto, el Consejo de Estado entra en el examen del articulado, propone mejoras y precisiones en su redacción, y critica la oportunidad de algunas de sus disposiciones. Así, por ejemplo, considera perturbadora e innecesaria la proyectada suspensión automática del acto de cooperación (art. 19.1) y solicita la supresión o profunda revisión del art. 20.

El Dictamen 4810/1997 sobre el anteproyecto de ley de Cooperación Jurídica Internacional en materia civil, bajo el epígrafe de “consideraciones generales”, el Consejo ha estimado que la opción técnica tomada “no es necesariamente la única, ni siquiera la mejor de las posibles”, y apunta como alternativa merecedora de consideración el perfeccionamiento del sistema actual para resolver los problemas de la integración formal entre Derecho internacional privado de producción convencional y de producción interna. Achaca al anteproyecto el mezclar con dispar fortuna diversas técnicas conocidas en el Derecho comparado y el incurrir en ciertos excesos al extrapolar normas convencionales fuera del ámbito homogéneo de Estados para los que están pensadas, desgajándolas del contexto en que se crearon sin las correspondientes modulaciones y cautelas, y destaca, además, que en el texto hay elementos que tienen intrínsecamente naturaleza reglamentaria. Por otro lado, critica la modificación aislada y separada de ciertos artículos de la Ley de Enjuiciamiento Civil invocando la seguridad jurídica para que se respete las “sedes materiae” de cada institución. La conclusión crítica, sin embargo, se hace con menos rotundidad que en el caso anterior y se salva también la libertad de decisión del titular de la iniciativa legislativa.

En suma, el Consejo de Estado viene aplicando a los anteproyectos de ley los mismos criterios que utiliza en relación con los textos reglamentarios, yendo con ello a opinar sobre la conveniencia y oportunidad de la propia iniciativa legislativa del Gobierno. Este examen motivado del “mérito” se inserta sin embargo en un razonamiento estrictamente jurídico, que excluye la oportunidad política en sentido estricto, cuidando no pronunciarse sobre temas problemáticos en el debate político.

La dirección política corresponde al Gobierno y el examen de oportunidad pretende serlo no desde un punto de vista político. Se trata de ofrecer un punto de vista externo objetivado, que destaque, junto a los beneficios, los costos y perjuicios de la normativa legal prevista, advirtiendo al Gobierno para que éste pueda tomar su decisión con mejor conocimiento de causa. Se examina la justificación que motiva el anteproyecto, su razón de ser, sus ventajas e inconvenientes y sus posibilidades de aplicación efectiva en la práctica. También se proponen redacciones alternativas que permitan llegar mejor al resultado que el Gobierno persigue con su iniciativa legislativa. En un mundo cada vez más complejo y complicado “aclara todos los puntos y los aspectos de su operar”¹¹⁸.

Cabe decir también del Consejo de Estado que su papel “es ayudar al Gobierno a adoptar las decisiones más adaptadas a la puesta en práctica de sus opciones políticas, teniendo en cuenta diferentes parámetros, en especial jurídicos y administrativos, a tomar en consideración. Su intervención no cuestiona así el poder de decisión, ni sustituye al Gobierno. Al contrario le ilumina para hacerlo más eficaz”¹¹⁹, aconsejando sólo “sin obstaculizar en ningún caso el derecho y la responsabilidad del Gobierno de impulsar una

¹¹⁸ ROEHRSEN, G. “Consiglio di Stato e Tribunali Amministrativi Regionali”, cit. pag. 422

¹¹⁹ LONG, M. “Le Conseil d’État et la fonction consultative: de la consultation à la décision”, RFDA, 8, 1992, pag. 790

determinada orientación política¹²⁰.

Esta función de propuesta no es la de un censor, ni tampoco la de un codecisor, el Consejo de Estado colabora pero no participa en la decisión¹²¹. No se altera así 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.

8.-Reflexiones finales

La renovación e incremento de la labor “prelegislativa” del Consejo que acaba de examinarse permite hacer algunas reflexiones conclusivas.

8.1.- El auxilio al Gobierno en la tarea legislativa

La primera de ellas es que esa renovación e incremento es consecuencia de causas distintas: por un lado la comunitarización e internacionalización de nuestro ordenamiento que ha incrementado las ocasiones de intervención preceptiva del Consejo; por otro lado, el creciente protagonismo del Gobierno en la elaboración legislativa y la necesidad sentida de una asistencia externa en esa tarea.

En un momento en el que los servicios administrativos, los staffs internos (el Servicio Jurídico del Estado, el Gabinete del Ministro, la Secretaría General Técnica)¹²² pueden ofrecer un apoyo técnico-jurídico

¹²⁰ RUIZ MIGUEL, C. “Consejo de Estado y Consejos consultivos autonómicos”, cit. pag. 133 y ss.

¹²¹ “Aconsejar es una cosa, decidir otra”, (LONG, M. “Le Conseil d’État et la fonction consultative: de la consultation à la décision”, cit. pag. 791

¹²² Cfr. SAGASTUME ASENSIO, C. y GARCIA VIÑA, M.J. “Organos interministeriales e intraministeriales con funciones consultivas”, cit. pag. 245 y ss.; ORTEGA, L. “El Gabinete del Presidente del Gobierno”, DA. 226, 1991, pag. 199 y ss.; GARCIA ALVAREZ, G. “La función constitucional del Consejo de Estado”, cit. pag. 255 y ss.

suficiente en el proceso de preparación legislativa y en el que además existen otras instancias consultivas, internas a los Ministerios (Junta Consultiva de Seguros...), o externas como el Consejo General del Poder Judicial o el Consejo Económico y Social, aún queda espacio para esta tarea auxiliar de Consejo de Estado, que se justifica también por ir más allá de un mero auxilio técnico-jurídico. En otras experiencias se ha destacado que el exceso de tecnocracia administrativa hace necesario “buscar nuevos espacios de reflexión, que permitan el libre examen y discusión de los proyectos”¹²³. También se ha afirmado que “el dictamen del Consejo de Estado es una propuesta de resolución confirmativa o alternativa de la formulada por la Administración ministerial y fundada en Derecho”¹²⁴, que proporciona al Gobierno criterios y orientaciones para valorar el texto redactado por sus servicios administrativos. La “auctoritas”¹²⁵ del órgano consultivo, sirve además para fundamentar y garantizar la corrección de los actos del Gobierno.

Por otro lado, la representación de los intereses organizados que intervienen en el proceso legislativo mediante fórmulas institucionalizadas de concertación permite que la intervención última del supremo órgano consultivo sirva para tutelar los intereses generales o para destacar también otros intereses particulares afectados de grupos que no cuentan con posibilidad de expresarlos ni defenderlos.

También existe un tercer aspecto, la dialéctica parlamentaria de enfrentamiento político de mayorías y minorías hace difícil a veces que las Cortes puedan cumplir una función de examen reflexivo, discusión constructiva y mejora del texto elaborado por el Gobierno, que se apoya en la

¹²³ LONG, M. “Le Conseil d’État et la fonction consultative: de la consultation à la décision”, RFDA, 8, 1992, pag. 792

¹²⁴ GARCIA ALVAREZ, J. “La función constitucional del Consejo de Estado”, cit. pag. 308 y ss., según el cual “la función del Consejo de Estado es auxiliar al Gobierno en su cometido de dirección de la Administración suministrándole un punto de vista jurídico objetivo e independiente”

¹²⁵ Cfr. GARCIA PELAYO, M. “Ideas de la Política y otros escritos”, Madrid, 1983, pag. 144

mayoría parlamentaria que lo sostiene¹²⁶. El especial protagonismo del Gobierno en la preparación y elaboración de las leyes ha incrementado el papel cualificado de la consulta al Consejo de Estado en materia legislativa.

8.2.- Consejo de Estado y procedimiento legislativo

La intervención del Consejo de Estado es “prelegislativa”, no se inserta en el procedimiento legislativo, es externa al mismo pues el único interlocutor del órgano consultivo es el Gobierno, al que exclusivamente se dirige el Dictamen. Ni siquiera está previsto, como ocurre en la LOPJ, que el Dictamen se deba acompañar en el expediente que se envía al Parlamento, aunque tampoco tenga el carácter confidencial y secreto que tiene en el sistema francés, por lo que pueden acceder al Parlamento, éste lo puede reclamar (art. 88 CE)¹²⁷ e incluso tras la Ley 40/1997 cabe estimar que el Gobierno debe incluirlo en el expediente. De este modo la opinión motivada del órgano consultivo, dirigida exclusivamente al Gobierno, puede ser de utilidad en la fase de tramitación parlamentaria del texto.

Sea o no preceptiva la consulta al Consejo de Estado, su omisión no parece que pueda estimarse como un vicio de nulidad del texto legislativo aprobado por las Cortes, que pudiera llevar a la declaración de inconstitucionalidad de la ley como el Tribunal Constitucional ha declarado respecto a la ausencia de informe del CGPJ (STC 108/86). Los requisitos esenciales del procedimiento legislativo afectan solo a su fase de elaboración parlamentaria, en especial a la formación de la voluntad del órgano colegiado. Ahora bien, el órgano legislativo puede apreciar la omisión del informe preceptivo, devolviéndolo al Gobierno para que éste lo solicite. Al contrario,

¹²⁶ Sobre la función legislativa en la actualidad y la consideración de la ley como un instrumento de Gobierno, vid. GARCIA MORILLO, J. “El Parlamento ante las nuevas realidades”, Anuario de Derecho Parlamentario de Les Corts Valencianes, 4, 1997, pag. 153 y ss., quien destaca también la tendencia contemporánea a acentuar el papel gubernamental en la elaboración legislativa, también al servicio de la gobernabilidad

no cabe imponer al Gobierno una consulta de carácter facultativo, ni parece que en nuestro sistema constitucional el órgano legislativo pueda solicitar directamente un Dictamen del supremo órgano consultivo del Gobierno.

La mayor proyección externa del Dictamen del Consejo de Estado puede tener el inconveniente que ese Dictamen sea utilizado en el debate político. Hasta el momento ello no ha sido así, y es deseable que se mantenga esta tónica.

8.3.- La revalorización del Pleno

El incremento de las consultas en materia legislativa ha supuesto, desde el punto de vista orgánico y funcional, una significativa renovación del papel del Pleno del Consejo de Estado; no sólo ha hecho sus reuniones más frecuentes, también las ha dotado de mayor contenido. No siempre el Pleno ha estado de acuerdo en todo o en parte con la posición adoptada por la Comisión Permanente, y se han introducido mejoras significativas en los dictámenes a propuesta de Consejeros del Pleno.

La intervención del Pleno es preceptiva sólo en aquellos anteproyectos de ley que son aplicación de tratados internacionales, y las consultas facultativas pueden dirigirse, y de hecho lo son, con alguna frecuencia, a la Comisión Permanente. Sin embargo, a iniciativa del Gobierno, o de la Presidencia del Consejo, el Pleno está conociendo también de buena parte de los anteproyectos de ley en los que la consulta ha sido de carácter no preceptivo. Incluso, en algún caso, una consulta formulada expresamente a la Comisión Permanente ha sido debidamente calificada como de competencia propia del Pleno, de acuerdo al art. 22,3 LOCE (Dictamen 3867/97 sobre el Anteproyecto de Ley de Protección de Obtenciones Vegetales).

¹²⁷ Cfr. SAINZ MORENO, F. "Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 CE)", en SAINZ MORENO, DA SILVA OCHOA, J.C. (Coor), "La calidad de las leyes", Vitoria, Gasteiz, 1989, pag. 36 y ss.

8.4.- Gobierno y Administración en la iniciativa legislativa.

La intervención consultiva del Consejo de Estado en los anteproyectos de ley ha podido detectar algunos problemas en el proceso de preparación por los servicios administrativos de los proyectos legislativos, que responden a una problemática común relativa a deficiencia de técnica legislativa, tanto en relación a la configuración y estructura formal de la ley, como respecto al lenguaje jurídico y la utilización adecuada de los conceptos. El Derecho ha puesto más el acento en la ciencia del Derecho que en la técnica legislativa, o sea en el establecimiento o creación del Derecho. La técnica legislativa se refiere a la redacción escrita de un texto que reciba las decisiones materiales jurídicas tomadas sobre la cuestión, y es la que corresponde al redactor del borrador que expresa una decisión tomada por el responsable político¹²⁸. No es claro, sin embargo, que esto suceda siempre así, y de hecho se detectan anteproyectos normativos de origen, por así decirlo, burocrático, que tratan de buscar el refrendo de la autoridad política, no separando con la claridad que merecería lo que es la labor técnica del redactor y la labor de quien debe asumir con todas sus consecuencias una decisión de relevancia política¹²⁹.

Por otro lado, el origen administrativo de muchos anteproyectos refleja el reparto de papeles internos en los departamentos ministeriales, y la dificultad de establecer en la técnica legislativa elementos de coordinación y homogeneización necesariamente horizontales. Es cierto que es mucho más fácil someter a crítica un texto ya redactado, que redactar desde el principio el texto normativo, pero ello no empece a que fuera conveniente actualizar y poner al día directrices de técnicas legislativas, dirigidas a los redactores de

¹²⁸ Cfr. SALVADOR CODERCH, P. "Introducción" en Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, "La forma de las leyes", Barcelona, 1986, pag. 10 y ss.

¹²⁹ Sobre la calidad de las leyes, vid. SAEZ MORENO, DA SILVA OCHOA, J.C. (Coord.), "La calidad de las leyes", cit. pag. 101 y ss.

los proyectos, y que tienen un carácter técnico, formal y conceptual a aplicar en cualquier proyecto que se redacte¹³⁰.

Alguna de las sugerencias del Consejo de Estado, sobre el examen de la necesidad o conveniencia de una nueva ley, sobre la preferencia de alternativas menos incisivas que la sustitución de una ley anterior, sobre la efectividad que pueda tener la nueva norma, sobre el momento elegido, etc., se contienen en los cuestionarios o instrucciones que en otros países se han dado sobre la preparación de los proyectos de disposiciones normativas y su redacción. Tras la aprobación de la Ley 50/1997 podría aprovecharse la ocasión para reformular unas directrices para la normalización de la estructura de las leyes, su terminología y la fijación de unos criterios homogéneos para lo que pueden servir algunas de las recomendaciones hechas por el Consejo de Estado y, sobre todo, otras experiencias que han tenido lugar dentro y fuera de nuestro país. También podría ser conveniente la creación en la Presidencia de Gobierno de una oficina de coordinación de la elaboración legislativa que pudiera servir de apoyo y de asesoramiento a los diversos departamentos en materia de técnica legislativa.

8.5.- La nueva dimensión de la función consultiva en materia legislativa.

El incremento de tareas del Consejo de Estado en la fase de preparación de los textos legislativos es consustancial al papel constitucional que le corresponde como supremo órgano consultivo del Gobierno de la Nación y al papel que a éste corresponde en la iniciativa legislativa (art. 87,1 CE) y en la

¹³⁰ Una propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes, elaboradas por SAINZ MORENO y DA SILVA OCHOA, se contiene en la obra coordinada por ellos "La calidad de las leyes", cit. pag. 325 y ss., en la que se informa también de algunas experiencias comparadas al respecto (pag. 21 y ss). También en el libro "La forma de las leyes", cit., se contiene una propuesta de directrices y se informa sobre algunas experiencias comparadas (pag. 16 y ss. y 291 y ss.)

dirección política y de la Administración (art. 97 CE). La función del Consejo de Estado se vincula primordialmente a los aspectos administrativos de la gestión gubernamental, pero no se limita sólo a ellos. También decisiones que afectan a la dirección política internacional o interna, y desde luego el ejercicio de la iniciativa legislativa están abiertos a la consulta, sea o no preceptiva, del Consejo de Estado. “Es natural que el Consejo de Estado, consejo del Gobierno, sea consultado por éste en ese acto político mayor que es la elaboración de la ley”¹³¹. La consulta en materia legislativa refuerza la caracterización del Consejo de Estado como órgano con relevancia constitucional que no forma parte de la Administración activa y que está al servicio del Estado ordenamiento para lo que cuenta con autonomía orgánica y funcional (SSTC 56/1990 y 204/1992). Al mismo tiempo, destaca que la función actual más calificada del supremo órgano consultivo, por importante que sea, no es la de ser instrumento adicional de garantía del derecho de los administrados en el procedimiento administrativo, sino que, como el Tribunal Constitucional ha destacado, es sobre todo una forma de garantía objetiva del orden jurídico. Ello se corresponde también con una consideración objetiva del órgano consultivo, como órgano del Estado constituido, y por ello “de gobierno”, aunque realice, en régimen de independencia y autonomía, un servicio de auxilio al Gobierno.

¹³¹ GAUDEMET, J. “La Constitution et la fonction législative du Conseil d’État”, cit. pag. 61

INDICE

INTRODUCCION	2
COMPOSICION DEL CONSEJO DE ESTADO	3
SECCIONES	6

PRIMERA PARTE: LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE ESTADO

I. Labor consultiva

1. Número de consultas	11
2. Clasificación de los expedientes	12
3. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados	34
4. Reuniones	39
5. Ponencias especiales.....	40
6. Votos particulares	40
7. Ponencia de Estudios.....	46

II. Personal

1. Consejeros Permanentes.....	48
2. Consejeros Natos	58
3. Consejeros Electivos	61
4. Letrados.....	70
5 Personal Administrativo.....	71
6. Personal laboral	71

III. Servicios

1. Archivo y Biblioteca	73
2. Informática.....	75
3. Conservación, mantenimiento y suministros	79

IV. Varios

1. Actividades externas del Presidente	80
2. Relaciones institucionales	83
3. Tribunal de Conflictos.....	85
4. Honores y Distinciones	85

SEGUNDA PARTE

LA ELABORACION DE LAS LEYES Y EL CONSEJO DE ESTADO

1.- La competencia “paralegislativa” en el modelo francés de Consejo de Estado	89
1.1.- El Conseil d’État napoleónico	89
1.2.- El Conseil d’État en la segunda mitad del siglo XIX	91
1.3.- El Conseil d’État hasta 1945	93
1.4.- El Conseil d’État actual.....	94
1.5.- La consulta legislativa en el Conseil d’État	95
2.- La consulta legislativa en otros Consejos de Estado	98
2.1.- Italia	98
2.2.- Bélgica	101
2.3.- Holanda, Luxemburgo y Grecia	102
2.4.- La renovación de la función consultiva.....	103
3.- La función legislativa en nuestro Derecho histórico	104
3.1.- El Consejo de Estado doceañista	104
3.2.- El Consejo Real	106
3.3.- El Consejo de Estado en la segunda mitad del siglo XIX .	107
3.4.- La Ley de 1904.....	108
3.5.- La II República.....	110
3.6.- El régimen de Franco	112
3.7.- El Consejo de Estado en la Ley Orgánica 2/1944.....	114
4.- El Consejo de Estado de la democracia	118
4.1.- El art. 107 de la Constitución Española.....	118

4.2.- Consejo de Estado, Gobierno y Administración.....	120
4.3.- La tarea legislativa del Gobierno y el Consejo de Estado .	122
4.4.- La competencia “legislativa” del Consejo de Estado	124
5.- Las consultas al Consejo de Estado en materia legislativa en el sistema constitucional	127
5.1.- La consulta legislativa en los años ochenta.....	127
5.2.- El nuevo contenido de la consulta legislativa	128
5.3.- Situación actual	131
6.- El contenido de la consulta en materia legislativa.....	134
6.1.- El examen de constitucionalidad	135
6.2.- El examen de convencionalidad	143
6.3.- Examen técnico-jurídico	152
6.3.1.- Consideraciones de procedimiento	152
6.3.2.- Observaciones de sistemática jurídica	154
6.3.3.- Consideraciones de redacción	157
6.3.4.- Consideraciones de fondo	160
7.- Examen de oportunidad.....	164
8.- Reflexiones finales.....	171
8.1.- El auxilio al Gobierno en la tarea legislativa.....	171
8.2.- Consejo de Estado y procedimiento legislativo	173
8.3.- La revalorización del Pleno.....	174
8.4.- Gobierno y Administración en la iniciativa legislativa.....	174
8.5.- La nueva dimensión de la función consultiva en materia legislativa.....	176