

CONSEJO DE ESTADO

**MEMORIA
DEL AÑO 2003**

**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, 2004

INTRODUCCIÓN

La presente Memoria del Consejo de Estado, correspondiente al año 2003, fue aprobada por el Pleno en sesión celebrada el día 20 de mayo de 2004.

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 en Pleno elevará anualmente al Gobierno una Memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración”*.

Esta Memoria consta de dos partes: en la primera se expone la actividad del Consejo; en la segunda se analizan diversos temas de actualidad que ofrecen especial interés para la Administración y los ciudadanos en general.

**COMPOSICION DEL CONSEJO DE ESTADO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2003**

PRESIDENTE

Excmo. Sr. Don José Manuel Romay Beccaría

CONSEJEROS PERMANENTES

Excmo. Sr. Don Landelino Lavilla Alsina

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

Excmo. Sr. Don Jerónimo Arozamena Sierra

Excmo. Sr. Don Fernando de Mateo Lage

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

Excmo. Sr. Don José Luis Manzanares Samaniego

Excmo. Sr. Don Miguel Vizcaíno Márquez

Excmo. Sr. Don Antonio Pérez-Tenessa Hernández

SECRETARIO GENERAL

Excmo. Sr. Don José María Martín Oviedo

CONSEJEROS NATOS

Excmo. Sr. Don Víctor García de la Concha, Director de la Real Academia Española

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

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

Excmo. Sr. Don Antonio Moreno Barberá, Jefe del Estado Mayor de la
Defensa

Excmo. Sr. Don Carlos Carnicer Díez, Presidente del Consejo General de la
Abogacía

Excmo. Sr. Don Arturo García-Tizón López, Abogado General del Estado-
Director del Servicio Jurídico del Estado

Excma. Sra. Doña María del Carmen Iglesias Cano, Directora del Centro de
Estudios Políticos y Constitucionales

*

CONSEJEROS ELECTIVOS

Excmo. Sr. Don Aurelio Menéndez Menéndez

Excmo. Sr. Don Manuel Díez de Velasco Vallejo

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

Excmo. Sr. Don Álvaro Rodríguez Bereijo

Excmo. Sr. Don José Gabaldón López

Excmo. Sr. Don Santiago Valderas Cañestro

Excmo. Sr. Don Juan José Badiola Díez

Excmo. Sr. Don Rafael Gómez-Ferrer Morant

Excmo. Sr. D. José Luis Meilán Gil

Excmo. Sr. D. Juan Ramón Quintás Seoane

* El Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación-Consejero nato- es don Landelino Lavilla Alsina que, como Consejero permanente, ya forma parte del Consejo de Estado.

LETRADOS MAYORES

Excmo. Sr. Don Landelino Lavilla Alsina (1)
 Excmo. Sr. Don José Manuel Romay Beccaría (1)
 Excmo. Sr. Don José Luis Yuste Grijalba
 Excmo. Sr. Don Pedro José Sanz Boixareu
 Excmo. Sr. Don Miguel Herrero Rodríguez de Miñón
 Excmo. Sr. Don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona
 Excmo. Sr. Don José Solé Armengol
 Excmo. Sr. Don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez (1)
 Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García (2)
 Excmo. Sr. Don Francisco Javier Gálvez Montes (2)
 Excmo. Sr. Don Jaime Aguilar Fernández-Hontoria (2)

LETRADOS

Excmo. Sr. Don Rafael Gómez-Ferrer Morant (4)
 Excmo. Sr. Don Ignacio Bayón Mariné (4)
 Excmo. Sr. Don Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde (3)
 Ilmo. Sr. Don José Antonio García-Trevijano Garnica (4)
 Ilmo. Sr. Don José María Pérez Tremps (4)
 Excmo. Sr. Don Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (4)
 Ilmo. Sr. Don Francisco Javier Gómez-Acebo Sáenz de Heredia
 Ilmo. Sr. Don Luis María Domínguez Rodrigo
 Ilmo. Sr. Don José Leandro Martínez-Cardós Ruiz
 Ilma. Sra. Doña Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos
 Ilmo. Sr. Don Ernesto García-Trevijano Garnica (4)
 Excmo. Sr. Don José María Michavila Núñez (3)
 Ilmo. Sr. Don Iñigo Coello de Portugal Martínez del Peral

Ilmo. Sr. Don David Vicente Blanquer Criado (4)
Ilmo. Sr. Don Víctor Pío Torre de Silva y López de Letona (3)
Ilmo. Sr. Don José María Jover Gómez-Ferrer
Ilmo. Sr. Don Francisco Javier Gomá Lanzón
Ilmo. Sr. Don José Fernando Merino Merchán (4)
Ilmo. Sr. Don José Luis Palma Fernández
Ilmo. Sr. Don Alfredo Dagnino Guerra
Ilma. Sra. Doña Áurea María Roldán Martín (3)
Ilma. Sra. Doña Claudia María Presedo Rey
Ilma. Sra. Doña Rosa María Collado Martínez
Ilmo. Sr. Don Javier Pedro Torre de Silva y López de Letona
Ilmo. Sr. Don Rafael Pablo Jover Gómez-Ferrer
Ilma. Sra. Doña Ana Isabel Santamaría Dacal
Ilmo. Sr. Don José Joaquín Jerez Calderón
Ilmo. Sr. Don Jesús Avezuela Cárcel
Ilmo. Sr. Don Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade
Ilmo. Sr. Don Lucas Manuel Blanque Rey
Ilmo. Sr. Don José Amérigo Alonso

-
- (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. Don Landelino Lavilla Alsina

Letrado Mayor: Excmo. Sr. Don José Solé Armengol

Letrados:

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

Ilmo. Sr. Don Lucas Manuel Blanque Rey

Secretaría: Doña María Magdalena de la Morena Agudo y doña Concepción Queija Santos

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

Segunda

Consejero Presidente: Excmo. Sr. Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer

Letrado Mayor: Excmo. Sr. Don Jaime Aguilar Fernández-Hontoria

Letrados:

Ilmo. Sr. Don Francisco Javier Gomá Lanzón.

Ilmo. Sr. Don Rafael Pablo Jover Gómez-Ferrer

Ilmo. Sr. Don Jesús Avezuela Cárcel

Secretaría: Doña María José Regojo Dans y doña Asunción Carmona Carlés

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

Tercera

Consejero Presidente: Excmo. Sr. Don Jerónimo Arozamena Sierra

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

Letrados:

Ilmo. Sr. Don Francisco Javier Gómez-Acebo Sáenz de Heredia

Ilmo. Sr. Don Luis María Domínguez Rodrigo

Secretaría: Doña Encarnación Gutiérrez Guío y don Santiago Martínez Añíbarro

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del Ministerio del **Interior**.

Cuarta

Consejero Presidente: Excmo. Sr. Don Fernando de Mateo Lage

Letrado Mayor: Excmo. Sr. Don Pedro José Sanz Boixareu

Letrados:

Ilmo. Sr. Don José María Jover Gómez-Ferrer

Ilmo. Sr. Don José Américo Alonso

Secretaría: Doña Elvira Fernández Montero y doña María de las Mercedes Gallego Martínez

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Defensa** y de **Ciencia y Tecnología**.

Quinta

Consejero Presidente: Excmo. Sr. Don Antonio Sánchez del Corral y del Río

Letrado Mayor: Excmo. Sr. Don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona

Letrados:

Ilma. Sra. Doña Claudia María Presedo Rey

Ilma. Sra. Doña Ana Isabel Santamaría Dacal

Ilmo. Sr. D. Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade

Secretaría: Doña María del Carmen Sánchez Hernando y doña María Pilar Sanz Soria

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes de los Ministerios de **Hacienda** y de **Economía**.

Sexta

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

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

Letrados:

Ilmo. Sr. Don José Leandro Martínez-Cardós y Ruíz

Ilmo. Sr. Don Alfredo Dagnino Guerra

Secretaría: Doña María del Carmen Almonacid González y doña Rosa María González Soto

Le corresponde el despacho de las consultas procedentes del Ministerio de **Fomento.**

Séptima

Consejero Presidente: Excmo. Sr. Don Miguel Vizcaíno Márquez

Letrado Mayor: Excmo. Sr. Don Enrique Alonso García

Letrados:

Ilmo. Sr. Don Javier Pedro Torre de Silva y López de Letona

Ilmo. Sr. Don José Joaquín Jerez Calderón

Secretaría: Doña Ana María Añíbarro Díez y doña María Jesús Ramos Rodríguez

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

Octava

Consejero Presidente: Excmo. Sr. Don Antonio Pérez-Tenessa Hernández

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

Letrados:

Ilmo. Sr. Don Iñigo Coello de Portugal Martínez del Peral

Ilmo. Sr. Don José Luis Palma Fernández

Ilma. Sra. Doña Rosa María Collado Martínez

Secretaría: Doña Mercedes Lahoz Serrano y doña Esperanza Lahoz Serrano.

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

PRIMERA PARTE

**EXPOSICION DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE ESTADO
DURANTE EL AÑO 2003**

I. LABOR CONSULTIVA

1. Número de consultas

Durante el año 2003 tuvieron entrada en el Consejo de Estado 3.844 expedientes, 22 menos que en el año 2002.

Las consultas con declaración de urgencia fueron 124; es decir, 39 más que en el año 2002.

Se despacharon 4.051 expedientes, de los cuales 3.838 fueron objeto de dictamen de fondo. En relación con ellos, se formularon 101 votos particulares en la Comisión Permanente y 1 en el Pleno.

El detalle es el siguiente:

Dictámenes	3.838
Peticiones de antecedentes.....	195
Expedientes devueltos a petición de la autoridad consultante o por otras causas.....	3
Expedientes anulados por error	4
Expedientes acumulados.....	11
	=====
Total asuntos despachados.....	4.051

2. Clasificación de los expedientes

2.1. Por su procedencia

Remitente	Número
MINISTERIOS	
Administraciones Públicas.....	51
Agricultura, Pesca y Alimentación.....	48
Asuntos Exteriores	99
Ciencia y Tecnología	51
Defensa	276
Economía	58
Educación, Cultura y Deporte	98
Fomento	303
Hacienda	160
Interior	497
Justicia	492
Medio Ambiente.....	122
Presidencia	8
Sanidad y Consumo	53
Trabajo y Asuntos Sociales	210
Total	2.526

COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Asturias	296
Cantabria	14
Castilla y León	649
Extremadura	14
Madrid	304
País Vasco	10
	<hr/>
Total:	1.287

En este total se incluyen las consultas que, a través de las Comunidades Autónomas, corresponden a expedientes tramitados por las Corporaciones Locales, cuyo despacho está atribuido a la Sección Tercera.

OTROS

Banco de España	2
Ciudad Autónoma de Ceuta.....	3
Ciudad Autónoma de Melilla	26
	<hr/>
Total:	31

2.2. *Por Secciones encargadas del despacho*

Sección	Número
Sección Primera.....	176
Sección Segunda	733
Sección Tercera.....	565
Sección Cuarta.....	330
Sección Quinta	246
Sección Sexta	567
Sección Séptima.....	706
Sección Octava.....	521
TOTAL:	3.844

2.3. *Por la importancia del asunto o por el interés doctrinal del dictamen*

Entre los asuntos consultados merecen destacarse los siguientes:

- Solicitud de deslinde de los términos municipales de Guriezo (Cantabria) y Trucios-Turtzioz (Vizcaya-País Vasco) (núm. 540/2002).
- Proyecto de Decreto por el que se aplica en la Comunidad de Madrid el R.D. 287/2002, de 22 marzo, y se crean los registros de perros potencialmente peligrosos (núm. 3.067/2002).
- Deslinde jurisdiccional entre los términos municipales de Rábano de Aliste y Trabazos (Zamora) (núm. 3.069/2002).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Cuerpos, Escalas y Especialidades de las Fuerzas Armadas (núm. 3.331/2002).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal de los menores (núm. 3.421/2002).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo (núm. 3.665/2002).
- Protocolo de 1997 que enmienda el Convenio Internacional para prevenir la contaminación de los buques, 1973, modificado por el Protocolo de 1978, hecho en Londres el 26 de septiembre de 1997 (núm. 3.681/2002).
- Anteproyecto de Ley de conservación de la fauna silvestre en los parques zoológicos (núm. 3.697/2002).
- Deslinde entre los términos municipales de Cangas de Narcea (Asturias) y Villablino (León) (núm. 3.704/2002).
- Modificación del contrato de redacción de proyecto y ejecución de obras de rehabilitación y ampliación del Casón del Buen Retiro de Madrid (núm. 3.746/2002).
- Revisión de oficio para la posible declaración de nulidad de la resolución dictada por la Delegación del Gobierno en Aragón el 8 de

febrero de 2000 que denegó a el derecho al disfrute de la baja de paternidad (núm. 3.858/2002).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento relativo al control de los buques por el Estado del puerto (núm. 3/2003).
- Proyecto de Real Decreto sobre reglas y estándares comunes para las organizaciones de inspección y control de buques y para las actividades correspondientes de la Administración marítima (núm. 4/2003).
- Proyecto de Real Decreto sobre reconocimiento del incremento de la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual de los trabajadores por cuenta propia (núm. 77/2003).
- Adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía del País Vasco de la Ley 5/2002, de 4 de octubre, de segunda modificación de la Ley Reguladora del Plan General de Carreteras del País Vasco (núm. 161/2003).
- Anteproyecto de Ley del ruido (núm. 478/2003).
- Adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Andalucía de la Ley 10/2002, de 21 diciembre, por la que se aprueban normas en materia de tributos cedidos y otras medidas tributarias, administrativas y financieras (núm. 499/2003).
- Convenio relativo a la asistencia en materia penal entre los Estados Miembros de la Unión Europea (núm. 584/2003)

- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (núm. 585/2003).
- Anteproyecto de Ley Orgánica de cooperación con la Corte Penal Internacional (núm. 639/2003).
- Proyecto de Decreto de viviendas vacacionales del Principado de Asturias (núm. 660/2003).
- Proyecto de Decreto por el que se regula el derecho a la información de los consumidores en la adquisición por compraventa de vehículos usados en la Comunidad de Madrid (núm. 675/2003).
- Proyecto de Decreto sobre acreditación, funcionamiento y control de las entidades colaboradoras de adopción internacional de la Comunidad de Madrid (núm. 676/2003).
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de régimen interior de centros de alojamiento de menores del Principado de Asturias (núm. 753/2003).
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras en los ámbitos urbanístico y arquitectónico (núm. 777/2003).
- Proyecto de Real Decreto de medidas urgentes en el sector vitivinícola (núm. 781/2003).

- Anteproyecto de Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (núm. 805/2003).
- Protocolo que modifica el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (EUROPOL) (núm. 812/2003).
- Anteproyecto de Ley de Instituciones de Inversión Colectiva (núm. 813/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado (núm. 814/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los requisitos relativos al uso de sistemas de gestión de seguridad en la provisión de los servicios de gestión de tránsito aéreo (núm. 826/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se reforma el Real Decreto. 1197/1991, de 26 de julio, sobre régimen de las ofertas públicas de adquisición de valores (núm. 948/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las organizaciones de productores de la pesca y de la acuicultura y sus asociaciones (núm. 965/2003).
- Anteproyecto de Ley de medidas de lucha contra la morosidad en las operaciones comerciales (núm. 1.021/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto del Tribunal de Defensa de la Competencia (núm. 1.056/2003).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento regulador de las escuelas particulares de conductores (núm. 1.167/2003).
- Tratado de adhesión de Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa al Tratado de la Unión Europea (núm. 1.173/2003).
- Reglamento de régimen interior de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (núm. 1.205/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales (núm. 1.208/2003).
- Proyecto de Decreto por el que se crea el Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid, destinado a sufragar gastos corrientes de los Ayuntamientos (núm. 1.259/2003).
- Convenio sobre competencia, la Ley aplicable y cooperación en materia de responsabilidad parental y las medidas de protección a los niños, hecho en La Haya el 19 de octubre de 1996 (núm. 1.261/2003).
- Deslinde entre los términos municipales de Ugena (Toledo) y Serranillos del Valle (Madrid) (núm. 1.264/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se desarrollan determinados aspectos del artículo 100 de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento (núm. 1.272/2003).

- Adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en relación con la Ley 20/2002, de 30 diciembre, Primera Ley del Código Civil de Cataluña (núm. 1.331/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establece el procedimiento para la expedición por las Universidades del suplemento europeo al título (núm. 1.400/2003).
- Anteproyecto de Ley General Tributaria (núm. 1.403/2003)
- Tratado relativo al Eurocuerpo y al Estatuto de su Cuartel General (núm. 1.405/2003).
- Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 230/2001, de 11 octubre, por el que se regula el acceso a la función pública de la Administración de la Comunidad de Madrid de los nacionales de los demás Estados miembros de la Unión Europea (núm. 1.410/2003).
- Proyecto de Decreto por el que se regulan las líneas de promoción juvenil en Castilla y León (núm. 1.427/2003).
- Proyecto de Orden Ministerial por la que se desarrolla la regulación de la tasa por asignación del recurso limitado de nombres de dominio bajo el código de país correspondiente a España (.es) (núm. 1.462/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica la normativa reguladora de los sistemas de selección y provisión de puestos de trabajo reservados a funcionarios de Administración Local con habilitación de carácter nacional (núm. 1.465/2003).

- Expediente de responsabilidad patrimonial del Estado legislador instruido como consecuencia de la reclamación presentada por , por los daños y perjuicios que considera que han sido ocasionados a sus representadas, especialmente por las disposiciones contenidas en la Ley 9/2001, de 4 de junio, por la que se modifica la disposición transitoria sexta de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico y determinados artículos de las Leyes 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, y 46/1998, de 17 de diciembre, sobre Introducción del Euro (núm. 1.535/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones para la declaración de equivalencia de títulos españoles de enseñanza superior, universitaria o no universitaria, a los títulos universitarios de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (núm. 1.580/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la asistencia jurídica gratuita en la Comunidad de Madrid (núm. 1.581/2003).
- Anteproyecto de Ley de Firma Electrónica (núm. 1.589/2003).
- Proyecto de Real Decreto sobre el Fondo para la concesión de microcréditos para proyectos de desarrollo social básico en el exterior (núm. 1.601/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las normas comunes de la educación primaria (núm. 1.614/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las enseñanzas comunes de la educación infantil (núm. 1.615/2003).

- Proyecto de Real Decreto por el que se establece el calendario de aplicación para la nueva ordenación del sistema educativo, establecida por la Ley Orgánica 10/2002, de 23 diciembre, de Calidad de la Educación (núm. 1.616/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los aspectos educativos básicos de la educación preescolar (núm. 1.617/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen la ordenación general y las enseñanzas comunes del bachillerato (núm. 1.618/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen la ordenación general y las enseñanzas comunes de la educación secundaria obligatoria (núm. 1.619/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifican determinados artículos del Reglamento de Organización y Régimen del Notariado, en materia de ingreso en el Cuerpo de Notarios (núm. 1.621/2003).
- Anteproyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 diciembre, de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, y de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (núm. 1.639/2003).

- Adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en relación con la Ley 1/2003, de 9 de febrero, de Universidades de Cataluña (núm. 1.715/2003).
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Grandes Establecimientos Comerciales (Principado de Asturias) (núm. 1.743/2003).
- Anteproyecto de Ley General de Subvenciones (núm. 1.756/2003).
- Consulta de cuestiones referidas al proceso de investidura regulado en el artículo 18 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid y disposiciones concordantes (núm. 1.985/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el artículo 36 del Real Decreto 1930/1998, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla el régimen sancionador tributario (núm. 1.986/2003).
- Proyecto de Real Decreto sobre ordenación del sector pesquero y ayudas estructurales (núm. 2.097/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones para flexibilizar la duración de los diversos niveles y etapas del sistema educativo para los alumnos superdotados intelectualmente (núm. 2.156/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la expedición de pasaporte ordinario y se determinan sus características (núm. 2.182/2003).

- Proyecto de Decreto por el que se regulan la acción de protección de los menores de edad en situación de riesgo o desamparo y los procedimientos para la adopción y ejecución de las medidas y actuaciones para llevarla a cabo en Castilla y León (núm. 2.184/2003).
- Proyecto de Real Decreto relativo a los complementos alimenticios (núm. 2.299/2003).
- Deslinde entre los términos municipales de Somiedo (Asturias) y Cabrillanes (León) (núm. 2.308/2003).
- Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario y otras normas tributarias (núm. 2.410/2003).
- Proyecto de Real Decreto sobre régimen de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas (núm. 2.415/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y del mecenazgo (núm. 2.453/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban normas de desarrollo del Real Decreto-Ley 4/2003, de 20 de junio, sobre actuaciones para la suscripción de acuerdos transaccionales en relación con los daños ocasionados por el accidente del buque "Prestige" (núm. 2.506/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Arancel de derechos de los Procuradores de los Tribunales (núm. 2.526/2003).

- Aplicación de la Ley 53/1984, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas (núm. 2.536/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los sistemas eléctricos insulares y extrapeninsulares (núm. 2.587/2003).
- Proyecto de Real Decreto Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (núm. 2.589/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen jurídico del profesorado contratado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (núm. 2.647/2003).
- Proyecto de Orden Ministerial por la que se aprueban las normas sobre aspectos contables de las sociedades cooperativas (núm. 2.760/2003).
- Proyecto de Real Decreto sobre la información procedente relativa a los buques mercantes que arriben a los puertos españoles y zarpen de éstos y por el que se modifican las normas relativas a la seguridad marítima y a la prevención de la contaminación marina (núm. 2.913/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación (núm. 2.961/2003).
- Adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía del País Vasco de la Ley 2/2003, de 7 de mayo, reguladora de las parejas de hecho (núm. 3.013/2003).

- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la prueba general de bachillerato (núm. 3.047/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen las especialidades básicas de inspección educativa (núm. 3.098/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones de aplicación de la normativa comunitaria en materia de subproductos de origen animal no destinados a consumo humano (núm. 3.106/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan enseñanzas escolares de régimen general (núm. 3.108/2003).
- Proyecto de Orden por la que se determinan los nuevos conjuntos de presentaciones de especialidades farmacéuticas y se aprueban los correspondientes precios de referencia (núm. 3.109/2003).
- Protocolo de Enmienda del Convenio Europeo para la represión del terrorismo, hecho en Estrasburgo el 15 de mayo de 2003 (núm. 3.186/2003).
- Adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Cataluña del Decreto 156/2003, de 10 de junio, de regulación de las oficinas de la Generalidad en el exterior (núm. 3.136/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen determinadas medidas de comercialización en el sector de los aceites de oliva y del aceite de orujo de oliva (núm. 3.214/2003)

- Proyecto de Real Decreto por el que se autoriza a la Dirección General del Patrimonio del Estado a suscribir un convenio transaccional con la Sociedad Rectora de la Bolsa de Madrid, S.A., sociedad unipersonal (núm. 3.239/2003)
- Proyecto de Real Decreto por el que se determinan las directrices de los certificados de profesionalidad (núm. 3.321/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Coordinación Universitaria (núm. 3.353/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establece la estructura de las enseñanzas universitarias y se regulan los estudios universitarios oficiales de grado (núm. 3.450/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regulan los estudios universitarios oficiales de postgrado (núm. 3.451/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen coeficientes reductores de la edad de jubilación a favor de los trabajadores que acreditan un grado importante de minusvalía (núm. 3.629/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regulan las condiciones básicas de acceso de estudiantes a los estudios universitarios de carácter oficial (núm. 3.653/2003).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula el contenido de las listas electorales y de copias del censo electoral (núm. 3.665/2003).

- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el anexo I del Real Decreto 1247/1999, de 16 de julio, sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje que realicen travesías entre puertos españoles (núm. 3.726/2003).
- Proyecto de Real Decreto sobre homologación de planes de estudios y títulos de carácter oficial y validez en todo el territorio nacional (núm. 3.786/2003).

3. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados

Durante el año 2003 el Consejo de Estado ha tenido conocimiento de 3.247 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.....3.224
- Oído el Consejo de Estado.....23*

Los asuntos en los que recayó un “oído” fueron:

- Revisión de actos anulables tramitada por la Autoridad Portuaria de Cartagena, en ejecución de sentencia de 3 de febrero de 1999 dictada

* En la resolución de dos de ellos se ha empleado la fórmula “oído” de modo inadecuado, de lo que se ha advertido a la autoridad consultante.

por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia (núm. 470/2002).

- Reclamación de responsabilidad patrimonial como consecuencia del accidente sufrido por la hija del reclamante (núm. 500/2002) (*).
- Solicitud de caducidad de concesión administrativa otorgada para la construcción de unas instalaciones industriales destinadas a calderería naval, equipamiento y reparación de buques de pesca y fabricación y reparación de embarcaciones de poliéster, posteriormente transferida (núm. 584/2002) (*).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por los sufridos como consecuencia de la suspensión temporal de las obras relativas al proyecto “Acondicionamiento del trazado de la carretera N-420, de Córdoba a Tarragona por Cuenca. Tramo: Montoro-Cardena, p.k. 50,00 al 81,500 (provincia de Córdoba)” (núm. 783/2002).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada como consecuencia de accidente sufrido por un hijo de la reclamante (núm. 1.604/2002).
- Proyecto de Decreto por el que se reglamenta el funcionamiento de la Reserva Nacional de Caza Saja (Cantabria) (núm. 1.766/2002).
- Proyecto de Decreto por el que se establecen el régimen jurídico, estructura y funcionamiento del Defensor de los Usuarios del sistema sanitario público de Extremadura (núm. 2.231/2002).

- Resoluciones de contratos administrativos de servicios concertados para la ejecución de la “Campaña de Saneamiento Ganadero 2002” (núm. 2.371/2002) (núm. 2.372/2002) (núm. 2.373/2002) (núm. 2.574/2002) (núm. 2.575/2002).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial como consecuencia de accidente sufrido por una hija del reclamante (núm. 2.419/2002).
- Deslinde jurisdiccional entre los términos municipales de Rábano de Aliste y de Trabazos en la provincia de Zamora (núm. 3.069/2002).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial (núm. 3.170/2002).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por los sufridos en vehículo, atribuido a la existencia de una alcantarilla que se encontraba sin rejilla en la calzada de la carretera AS-337 (núm. 3.171/2002).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por los sufridos en vehículo, a consecuencia de un desprendimiento de piedras ocurrido en el punto kilométrico 6,100 de la carretera AS-264 (núm. 3.183/2002).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial (núm. 3.787/2002).
- Revisión de oficio de la resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Piloña (Asturias) de 7 de octubre de 1996 (núm. 402/2003).

- Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por los daños y perjuicios causados con motivo de la asistencia sanitaria recibida en el hospital ... (núm. 927/2003).
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro de Cooperativas de la Comunidad de Madrid (núm. 963/2003).
- Proyecto de Decreto por el que se crea el Fondo Regional de Cooperación Municipal de la Comunidad de Madrid, destinado a sufragar gastos corrientes de los Ayuntamientos (núm. 1.259/2003).
- Proyecto de Decreto por el que se establecen normas sobre la financiación de actividades a realizar en las zonas de influencia socioeconómica de las reservas regionales de caza y de los espacios naturales protegidos (Castilla y León) (núm. 1.711/2003).

4. Reuniones

Los diferentes órganos del Consejo han celebrado las siguientes reuniones:

Pleno	13
Comisión Permanente	46
Sección 1ª	46
Sección 2ª	54
Sección 3ª	45
Sección 4ª	44
Sección 5ª	45
Sección 6ª	43

Sección 7ª	51
Sección 8ª	50
Turno de guardia	2

5. Ponencias especiales

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

- Deslinde jurisdiccional entre los términos municipales de Lerma y Solarana (Burgos) (núm. 2.905/2002).
- Responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia formulada por 24 personas (núm. 2.055/2003).
- Resarcimiento de los daños y perjuicios producidos por el fallecimiento de..., como consecuencia de la asistencia sanitaria prestada en el hospital de... (núm. 2.255/2003).

II. PERSONAL

1. Presidente

Por el Real Decreto 5/2003, de 3 de enero, se nombra Presidente del Consejo de Estado a don José Manuel Romay Beccaría.

En solemne sesión pública de 9 de enero, reunido el Pleno del Consejo de Estado y presidido por el Presidente del Gobierno, don José María Aznar López, se celebró la toma de posesión del señor Romay Beccaría, actuando como padrinos los Consejeros Permanentes de Estado don Landelino Lavilla Alsina y D. Miguel Vizcaíno Márquez.

El Presidente del Gobierno concedió la palabra al nuevo Presidente del Consejo, quien dijo:

“Señor Presidente del Gobierno, señores Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, señor Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro de la Presidencia, señores Ministros, señores Presidentes de órganos constitucionales y de relevancia constitucional, señor Alcalde de Madrid, señores Consejeros, señores ex Presidentes del Consejo, señora Vicepresidenta Primera y señores Presidentes de Comisiones del Congreso de los Diputados, Diputados y Senadores, Letrados y funcionarios del Consejo, autoridades, señoras y señores:

Hace 44 años, en estos primeros días del mes de enero, un muchacho de una pequeña pero hidalga ciudad gallega subía tembloroso la impresionante escalinata de este noble Palacio de la capital de España para hacer el primer ejercicio de la oposición al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado.

Aquel muchacho había sentido la llamada de la política en el seno de su familia, viendo el trato afable y solícito de su padre con las gentes humildes de las mariñas brigantinas y sus desvelos por remediar las muchas necesidades de la provincia de La Coruña y de sus gentes, a las que él servía como Presidente de su Diputación. Ese padre encontraba en la sonrisa de los niños de la Casa Cuna por quienes se desvivía o en la mirada agradecida de los viejos paisanos que veían –y no creían- llegar la luz a su aldea, una recompensa superior a cualquier otra. El hijo aprendió la lección y pensó que la política era el oficio más noble al que podía aspirar.

El padre se murió a los 53 años, cuando el muchacho acababa de cumplir 16, pero la semilla de la vocación política ya había dado sus frutos y en la casa había además una madre determinada y generosa, dispuesta a trabajar y a inmolar el pequeño patrimonio familiar para no tener que renunciar a ninguna ambición para sus hijos. Y el muchacho se fue a estudiar –¡cómo no!- a Santiago. Allí, en la Facultad de Derecho, un modesto pero competente profesor de Derecho Administrativo le “descubrió” el Consejo de Estado y la formidable labor de europeización del Derecho administrativo español que estaban haciendo desde el Consejo un grupo de letrados, cuyos nombres entraron ya en la mitología de esta rama del Derecho en nuestro país: Eduardo García de Enterría, José Luis Villar Palasí, Manuel Alonso Olea, José Antonio García-Trevijano, con la sabia batuta de un Consejero inolvidable: don Luis Jordana de Pozas.

Aquel muchacho supo también enseguida que el Consejo de Estado era un excelente trampolín para el éxito en el foro, en la Universidad, en la empresa y en la política. Y el joven estudiante de Derecho tuvo claro que su gran objetivo –por imposible que le pudiera parecer alcanzarlo- tenía que ser el ingreso en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado.

Subió tembloroso –como antes les decía- la escalinata que ustedes han dejado a sus espaldas, un día como hoy de hace 44 años y por una conjunción de circunstancias, venturosas, las bajó, casi “levitando”, dos meses después, con su título de Letrado, siguiendo muy honrado en su promoción a un número uno que lo fue y lo es, Landelino Lavilla, y a un número dos, el también ilustre letrado Alvaro Alonso-Castrillo.

Aquel muchacho no vio defraudadas sus expectativas. El Consejo fue para él una escuela de saberes y un ejercicio permanente de humildad. Todos los jueves venía aquí a examinarse y a aprender. En la Sección coincidió con figuras legendarias como Pedro Gamero del Castillo y Jaime Guasp, o con compañeros como José Luis Villar Palasí o José Solé, que eran capaces de discutirse recíprocamente si los textos que citaban eran de la Partida V o de la VI, de la Novísima o de la Nueva Recopilación. Durante muchos años su Consejero fue don José María Rovira, ejemplo de excelente persona y de sabio jurista, prudente y pragmático. Aquel joven letrado fue testigo que del Consejo se podría decir lo que William Bory, un master de Eton, dijo a sus alumnos hace casi 140 años: “Venís a una gran escuela para adquirir conocimientos, pero sobre todo artes y hábitos: el hábito de la atención, el arte de la expresión, el arte de daros cuenta en un simple momento de una nueva idea, el hábito de someteros a la censura y a la refutación, el arte de indicar asentimiento y desacuerdo de manera graduada y medida, el hábito de fijaros en los detalles con exactitud..., el valor mental y la sobriedad mental”.

Aquel letrado pudo apreciar que el Consejo de Estado es al mismo tiempo una escuela de libertad –ahí está el privilegio de declinar la redacción de un dictamen en contra de las propias convicciones- y de trabajo en equipo, porque los informes son debatidos en la Sección, en la Comisión Permanente y en el Pleno. Porque en el Consejo –como recordaba un ilustre letrado en ocasión memorable – “no prevalece ninguna opinión si no es compartida por la de otros iguales o superiores y es evidente que el conjunto de Letrados y Consejeros reunidos en esos

grupos mejora considerablemente cualquier empresa individual, por brillante que fuera, puesto que todas se recogen y ninguna se descarta si no es con la aprobación de los demás”.

Con una asombrosa fidelidad al “proyecto” que aquel muchacho había soñado para su vida, el letrado de nuestra historia empieza a entreverar su presencia en el Consejo con sucesivas incursiones en el campo de la política o de la alta gestión pública. Tiene un primer contacto con la Sanidad en 1963 (¡hace ya 40 años!) como Secretario General; dirige un Gabinete de Estudios Urbanísticos y el Instituto de Estudios de Administración Local; es Subsecretario del Ministerio de la Presidencia con Antonio Carro en 1974 y del Ministerio de la Gobernación con Manuel Fraga en 1975 y Vicepresidente de la Xunta en 1982. Hasta entonces, había completado 17 años de servicios efectivos en el Consejo y 7 en esas otras responsabilidades. A partir de 1983 se dedica ya en exclusiva a la política y sirve a la Administración local como concejal en La Coruña, a la Administración provincial, como Presidente de la Diputación, también de La Coruña, sucediendo a su padre, 37 años después, a la Administración autonómica como Conselleiro de Agricultura primero y de Sanidad después. Fue durante esos años Diputado en el Congreso y en el Parlamento Gallego. En 1996, el Presidente Aznar le nombra Ministro de Sanidad y Consumo hasta el año 2000. Al cesar como Ministro, le eligen Presidente de la Comisión de Justicia e Interior en el Congreso de los Diputados.

El pasado día 25 de diciembre se muere la persona que tan dignamente ocupaba la Presidencia del Consejo, nuestro admirado y querido Iñigo Cavero, y por decisión del Presidente Aznar y por acuerdo del Consejo de Ministros del día 3 de enero, aquel muchacho de nuestra historia es, como bien fácilmente habréis adivinado, el Presidente del Consejo de Estado, que acaba de jurar y tomar posesión y que ahora se dirige a vosotros.

Mis primeras palabras tienen que ser, por lo tanto, de recuerdo para mi antecesor dolorosamente desaparecido. Ningún testimonio mejor de sus excepcionales cualidades humanas, profesionales y políticas, que el unánime elogio que mereció su figura de todos los medios de expresión de nuestro país y de todas las voces del arco parlamentario, a las que sumo muy gustoso la mía, después de haber compartido con Iñigo Cavero una misma visión del mundo y una misma raíz cristiana en nuestras convicciones más profundas. Nada me satisfaría más al terminar el desempeño de mis funciones que poder merecer un reconocimiento análogo al suyo.

Lo que tengo que hacer a continuación, como fácilmente se comprende, en quien ve colmadas las máximas aspiraciones que puede tener un político que procede de esta Casa, es expresar mi más profundo reconocimiento y gratitud al Presidente Aznar por tantas muestras de aprecio y máxima confianza como me ha dispensado y ahora remata con este nombramiento.

Yo sé que el Presidente Aznar, todo un carácter, sólo piensa en los intereses generales y no tiene más amigos ni enemigos que los del Estado cuando toma las importantes decisiones que incumben a su responsabilidad; pero quiero pensar que en esta ocasión ha tenido la debilidad de distinguir a aquel muchacho que hace tantos años subió tembloroso la escalinata del Consejo, más por la sinceridad de su entrega al servicio público y por la lealtad con que ha servido a sus ideas que por otros merecimientos. Yo aprecio también en todo lo que vale y agradezco, por tanto, la distinción que me hace a mí y al Consejo, honrando con su presencia este acto y acudiendo a nuestra Casa para reconocer nuestro trabajo. Le ruego, señor Presidente, que haga llegar mi lealtad y mi gratitud también a S.M. El Rey, que se ha dignado expedir el Real Decreto con mi nombramiento, y a todos los miembros del Gobierno que lo han acordado.

Y gracias también a mis padrinos de la ceremonia de hoy: mi querido y admirado Landelino Lavilla, arquitecto jurídico y coautor político de la formidable empresa de la transición española desde el primer Ministerio de Justicia del Presidente Suárez, inolvidable Presidente del Congreso de los Diputados, uno de esos “productos” del Consejo de Estado que periódicamente mantiene vivo *erga omnes* el prestigio de esta Institución. Como Consejero de la Sección Primera y Presidente *ad interim* en casos de vacancia de la Presidencia del Consejo, como la que acabamos de vivir, acredita cada día sus excepcionales cualidades de jurista y de ejemplar servidor público. A Miguel Vizcaíno, el Consejero más antiguo de la Comisión Permanente, le serví como Letrado, le tuve como Consejero desde el Ministerio de Sanidad y le profesó una merecida devoción a la que él me corresponde con entrañable afecto y amistad.

Muchas gracias también a la Comisión Permanente y a los Consejeros del Pleno que nos acompañan esta mañana y con los que voy a compartir trabajos, anhelos e inquietudes a partir de hoy. Gracias asimismo al Vicepresidente Primero, mi querido y admirado amigo y paisano Mariano Rajoy, a los Ministros, dos de ellos –Federico Trillo y José María Michavila- Letrados del Consejo, y a las altas autoridades que han querido significar, con su asistencia a este acto, el reconocimiento a nuestra Institución y su consideración y afecto personales. Gracias a los miembros del Cuerpo de Letrados, mis queridos compañeros, cuyo buen trabajo y alto sentido de la responsabilidad está en la base del prestigio y buen hacer del Consejo y a todo el personal de la Casa que con su dedicación y profesionalidad facilita su funcionamiento y hace posible que lleve adelante sus tareas.

Gracias, por último, a todos los presentes, a mis compañeros del Congreso de los Diputados, tan bien representados por su Presidenta y Vicepresidenta Primera y por un nutrido grupo de mis colegas en el “Colegio de los Presidentes de Comisión”, que han querido dejar sus distritos y estar conmigo esta mañana; gracias a mis colaboradores de los distintos órganos e instituciones a los que serví, y, de

manera especial, a los que trabajaron como yo en el Ministerio de Sanidad, a cuya ayuda se deben los éxitos que yo haya podido tener, a mis compañeros del partido político, al que me honro en pertenecer y en el que hasta ahora y casi sin interrupción he pertenecido a sus máximos órganos directivos; a los representantes de la colectividad gallega a la que tanto quiero y de la que he recibido tantas atenciones y que están con nosotros; y gracias también a mi mujer Pilar, a mis hijos y a mis nietos. Sin su comprensión sostenida a lo largo de muchos años, mi vocación política que me ha traído hasta aquí se hubiera visto muy obstaculizada. Estoy seguro de que el reconocimiento que hoy recibo, como otros ya anteriores, son para ellos motivo de honda satisfacción y les compensan con creces de algunas renunciaciones y sacrificios que lleva aparejada la vida pública. En este momento, créanme, no tengo más preocupación que la de estar a la altura del honor que recibo y no defraudar a quienes en mí, querido Presidente, habéis depositado tanta confianza.

El Consejo es un órgano de consulta en cuestiones de legalidad y de oportunidad. Yo he sacrificado muchos años de hacer dictámenes por tareas de aplicación de los mandatos del legislador, jurídico o de otras técnicas, para alcanzar objetivos de mejora social. A los gobernantes y a quienes les asesoran les son muy útiles generalmente los conocimientos. Lo que la ciencia pueda lograr, dice Berlin, debe ser bienvenido. En los estudios jurídicos, históricos, en la erudición clásica, en la arqueología, en la lingüística, en la demografía, en el estudio del comportamiento colectivo o en muchos otros campos de la vida y del empeño humanos, los métodos científicos pueden dar información indispensable, pero no todo en la práctica puede ser captado por las ciencias.

Un observador científicamente instruido siempre puede, por supuesto, analizar un abuso social determinado o sugerir un remedio particular, pero poco puede hacer como científico para predecir qué efectos generales va a tener la aplicación de un determinado remedio o la eliminación de una fuente determinada

de miseria o injusticia sobre otras partes –especialmente las remotas- de nuestro sistema social. Y es que en el mundo de las relaciones sociales –añade Berlin- no existe una ciencia específica que se estudie y aprenda, que ayude a los gobernantes a resolver los problemas de la vida real. No hay en el determinismo radical, en los modelos universales para el Gobierno, a lo Comte, o en el acopio de largas series de datos empíricos, una base sólida que permita construir un sistema científico capaz de explicar el éxito de los gobernantes. La impaciencia de un hombre de acción le lleva –dice Aron-, en efecto, a pedirle a la ciencia un conocimiento de los medios y de las consecuencias, pero sabe de antemano que la ciencia no le liberará de la obligación de elegir. Sin embargo, la gloria y la dignidad del hombre se basan en el hecho de que es él el que elige y no eligen por él, que él puede ser su propio amo. Las claves del éxito de los gobernantes hay que buscarlas en los niveles menos pretenciosos, más modestos, en virtudes que poseían en grado eminente hombres como Enrique IV de Francia, Fernando el Católico, Pedro el Grande, Federico de Prusia, Napoleón, Cavour, Lincoln, Lloyd George, Masaryk, Roosevelt o Churchill, y en las que, desde luego, Augusto o Bismarck eran superiores a Claudio o a José II de Austria. Esas virtudes consisten en la capacidad de comprender lo esencial de la vida pública y de integrar y sintetizar esos elementos; en la convicción de que es vano esperar que lleguen de la ciencia todas las respuestas; en el don privilegiado de saber usar la experiencia y la observación para adivinar por dónde van las cosas; en la opción por el empirismo audaz y no por el reformismo temerario; la desconfianza hacia las leyes y métodos sólo contrastados en otros campos de la vida social. En eso consiste “el buen juicio político”. Con “buen juicio” tendremos que afrontar las grandes cuestiones sobre el orden político de las sociedades modernas. Según Dahrendorf, el mejor discípulo de Popper, el problema de la política moderna, tal como la definió Max Weber, es, simplemente, cómo combinar democracia e innovación frente a la creciente amenaza de la burocracia. Es preciso encontrar un camino entre la democratización y la autocracia que, al mismo tiempo, supere los obstáculos de la burocracia. Para dar respuesta a ese problema Dahrendorf utiliza una expresión de Hayek: “la constitución de la libertad”, pero no del modo que éste

la define. Según Dahrendorf, “la constitución de la libertad tiene tres elementos indispensables. Son el imperio del Derecho, la democracia y el liderazgo. El imperio del Derecho hace ciudadanos a la gente, miembros iguales de sociedades civiles. La democracia capacita a los ciudadanos para que puedan hacer oír su voz. Les concede derechos, pero también el lado aparentemente negativo, el control, la crítica y la protesta, puede ser incluso más importante para la libertad. El liderazgo mantiene en movimiento a las sociedades. Ayuda a prevenirlas de quedar encerradas en la jaula de la burocracia. Las sociedades civiles permanecen “abiertas” por la integración de democracia y liderazgo”.

Por su parte, Victor Pérez-Díaz nos dice que, “después de las experiencias del último siglo, hoy sabemos, porque lo hemos aprendido así en la dura escuela de muchos años de experimentos con unas fórmulas alternativas, que el complejo institucional de un orden de libertad, tal como puede reflejarse en las instituciones del Gobierno representativo, el Estado de Derecho y la economía de mercado (en alguna de sus variantes), es el horizonte histórico no de éste o aquél país sino del conjunto del planeta. No hay una alternativa plausible”.

Para Sartori, “el viento de la historia ha cambiado de dirección y sopla en un único sentido: hacia la democracia. Donde la política es autónoma (de la religión) y donde llega el soplo de la modernización (que es también occidentalización), un gobierno es legítimo únicamente si es elegido por los gobernados y si está fundado en su consentimiento. Para el *Zeitgeist*, el espíritu de nuestro tiempo, la democracia ya no tiene enemigo: ya no está amenazada por legitimidades alternativas. Pero ganar la guerra no es ganar la paz. Hemos pasado una página, pero por esto mismo el libro del futuro está más abierto que nunca”.

Tenemos que estar muy atentos para defender el formidable marco de convivencia que hemos alcanzado, ese orden de libertad que se refleja en el complejo institucional al que antes me he referido. Italia y Alemania habían

conocido siquiera imperfectamente ese orden de libertad a principios del siglo XX y lo perdieron a manos del fascismo y del nazismo con los trágicos resultados que se conocen.

“El aprendizaje de esas experiencias” -nos advierte Pérez-Díaz- “es doble: nos enseña lo valioso que es un orden de libertad y lo terrible que es perderlo; pero también nos enseña lo frágil que es ese orden y lo fácil que es perderlo. Para evitar esa pérdida es imprescindible, añade, desarrollar la competencia cívica. Esa competencia exige ser algo más que espectadores de la política e implica la capacidad no sólo para la deliberación sobre los asuntos sino también, y sobre todo, para asumir decisiones políticas”.

Dahrendorf nos explica también, con ayuda de Max Weber, lo que a su juicio hay que hacer para defender nuestras democracias. No se trata, ciertamente, de crear una sociedad de activistas y de permanente debate político, sino de alertar a los ciudadanos para que estén prestos a defender las instituciones de la libertad y sean sensibles a la violación de sus principios. Y esa es una tarea de todos.

Que Nuestra Señora del Buen Consejo, Patrona de esta Institución, nos ayude para que nuestras consultas discurran siempre por los cauces de la correcta interpretación del Derecho y del buen juicio político. Yo sólo aspiro a que mi largo recorrido en tareas de gobierno por todas las Administraciones, local, autonómica y general del Estado, en muy variadas responsabilidades, a que mi paso por el Parlamento Gallego y el Congreso de los Diputados y a que mi experiencia dentro de un partido político, cauce privilegiado de participación democrática, juntamente con mis 17 años de trabajos efectivos en esta Casa, me permitan aportar mi modesta contribución a los trabajos jurídicos y políticos de este venerable Consejo de Estado. Si lo consigo, todas mis aspiraciones estarían cumplidas.

Nada más y muchas gracias.”

A continuación el Presidente del Gobierno, don José María Aznar López, dice:

“Señoras y señores Presidentes de los órganos constitucionales, señor Vicepresidente del Gobierno, señores Ministros, señor Presidente del Consejo de Estado, señores Consejeros, muy distinguidas autoridades, señoras y señores:

Acaba de tomar posesión de su cargo un nuevo Presidente del Consejo de Estado y probablemente sea empeño vano averiguar qué número hace. Estamos en una Institución que dentro de no mucho cumplirá 500 años de existencia. Pocos organismos expresan en consecuencia con mayor exactitud la continuidad y la fortaleza de España y de sus instituciones.

Quiero dedicar unas palabras a su último Presidente, don Iñigo Cavero, unas palabras de recuerdo, de homenaje y de gratitud y no sólo por parte del Gobierno que presido sino –si se me permite- creo que es toda la nación la que tiene motivos de agradecimiento hacia un hombre que la sirvió siempre con lealtad, con empeño y con largueza. Como político en la oposición democrática al franquismo y luego en los gobiernos de la Unión de Centro Democrático, como jurista en su cátedra y en sus escritos, y al final en esta Presidencia del Consejo de Estado que aúna ambas condiciones, la de político y la de jurista. En todas estas facetas, Iñigo Cavero siempre ha estado dedicado a una misma cosa, defender y consolidar la España de las libertades que es la España constitucional, que es la España que progresa y se desarrolla. Sabía que sin instituciones fuertes no hay democracia que perdure. Fue un gran Presidente de este Consejo, desde el cual siguió cumpliendo su deber como demócrata. Todos le recordaremos con respeto y con afecto.

El Consejo de Ministros acordó el pasado viernes que fuera don José Manuel Romay Beccaría la persona encargada de sucederle en la Presidencia de este

órgano. Es un hombre de esta Casa, miembro de su Cuerpo de Letrados, que tan buenos servidores públicos ha dado y sigue dando, incluso ministros. Es un gran jurista y es un gran conocedor de la historia, del pensamiento y las ideas, como nos acaba de demostrar una vez más.

He tenido la satisfacción de contar como miembro del Gobierno con José Manuel Romay, y en esa tarea, nada fácil, volvió a demostrar algo que ya había acreditado en toda su trayectoria como político y como jurista. Demostró fundamentalmente que es un hombre ponderado, y esa es una cualidad que no es nada fácil de encontrar y que me parece especialmente adecuada para presidir un órgano como este. Yo le quiero desear mucha suerte en esta nueva responsabilidad que asume, le deseo que ejerza esa ponderación y que haga uso de todo ese bagaje de experiencia jurídica y de ese sentido de Estado del que siempre ha hecho gala. Y al mismo tiempo, le aviso que le vamos a dar mucho trabajo, cosa que ya sé que a él no le asusta, en absoluto, saberlo, ni que yo lo diga.

El Consejo de Estado ejerce su labor consultiva de manera autónoma con objetividad y con independencia, vela por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y eso es tanto como decir que vela por el Estado de Derecho. Debo decir que el Consejo cumple de manera correcta sus funciones, que dictamina con rigor, con prontitud y con discreción, que es exactamente lo que le corresponde hacer. Aborda asuntos de enorme complejidad técnica y jurídica y lo resuelve en unos plazos que nada tienen que ver con viejos tópicos de la Administración parsimoniosa, sino que lo hace con inmediatez y al mismo tiempo con la precisión jurídica que se espera de una Institución como esta. Así, cada dictamen sirve de ayuda al Gobierno, y sobre todo sirve para que la Constitución y las leyes que las Cortes aprueban sean verdaderamente respetadas y aplicadas. Este año se cumple el vigésimo quinto aniversario de la Constitución. El gobierno ha constituido una comisión nacional bajo la presidencia del Vicepresidente Primero y Ministro de la Presidencia. Debe ser una conmemoración verdaderamente nacional

de todas las instituciones, de todas las personas y de todas las formaciones políticas que quieran sumarse a ella. El único protagonismo ha de ser el de la propia Constitución y el del pueblo español que se dotó de ella, y que sigue teniéndola como marco imprescindible para ejercer la democracia y para continuar fortaleciendo nuestra realidad nacional. Es necesario, por lo tanto, detenerse brevemente a calibrar cuánto ha cambiado España en estos veinticinco años. Cuánto ha cambiado en todo. Cuánto ha cambiado en su régimen político, en la distribución y en el ejercicio del poder, cuánto ha cambiado en su proyección internacional, cuánto ha cambiado en su solvencia económica y empresarial. También es necesario pensar cuánto hemos cambiado en nuestro propio tono vital, que hoy nos permite abordar, con razonables perspectivas de éxito, tareas que hace dos décadas y media nos parecían propias de países mucho más grandes o mucho más potentes, o mucho más fuertes.

Habrà oportunidad durante el año de apreciar toda esta profunda y positiva transformación en todos los órdenes, que nos está llevando a alcanzar un grado importante de madurez democrática. Sin embargo, estando hoy como estamos en una Institución como esta, me gustaría fijar brevemente su atención en la modificación de la configuración del poder político operada en España a lo largo de estos veinticinco años. A lo largo de este período de tiempo la descentralización política ha protagonizado buena parte de los esfuerzos de todos. Hemos construido el Estado de las autonomías, que funciona y que responde de manera cabal no sólo al diseño constitucional sino, lo que es más importante, a una realidad previa como es la realidad plural y al mismo tiempo cohesionada de España. Durante veinticinco años hemos dedicado atención preferente a construir ese Estado de las autonomías, a dotarlo de contenido, a atribuirle competencias que no son precisamente meramente administrativas, sino que son claramente políticas; a proporcionarle fuentes de financiación adecuadas a sus responsabilidades hacia los ciudadanos. También hemos destinado mucho trabajo a proporcionar los instrumentos de cohesión necesarios. Y a todo ello ha contribuido siempre el Consejo de Estado.

Debe seguir haciéndolo ahora, que ya estamos en otra fase. Ahora la tarea es otra, la tarea ya no es la construcción autonómica. La tarea es que la armonía, el equilibrio del conjunto, garanticen la estabilidad y el funcionamiento institucional correcto. Ahora la tarea es la estabilidad, es la fortaleza del conjunto y en especial la del Estado, que se encarga de asumir las tareas que interesan a todos y que es la garantía de la cohesión entre todos los españoles. La Constitución encomienda al Estado la que seguramente sea su principal misión: regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Tenemos un régimen democrático autonómico. Las Comunidades Autónomas han demostrado ser un importante factor de modernización de nuestro país. Las Corporaciones locales también. Ambas contribuyen de manera indudable a impulsar un progreso en el que nos beneficiamos todos, porque afortunadamente no son compartimentos estancos. Es necesario ahora fortalecer todo aquello que suponga garantía de la igualdad de derechos de todos los ciudadanos independientemente del lugar en el que residen, como también es imprescindible alentar todas las iniciativas que se traduzcan en mayor vertebración, en mayor movilidad, en mayor cohesión y en mayor fortaleza de nuestra nación. Esas son las tareas fundamentales del Gobierno y ésta es la tarea fundamental de la Administración general del Estado. En esa tarea estoy convencido de que el asesoramiento del Consejo de Estado resultará, como siempre, de la mayor utilidad.

Confío plenamente en seguir contando con él, y a su nuevo Presidente le deseo mucho acierto y le doy mi más cordial enhorabuena.

Muchas gracias.

Se levanta la sesión.”

2. Consejeros natos

2.1 Cese

Durante el mes de diciembre, y por cumplimiento de su mandato, cesó como Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el Consejero nato don Manuel Albaladejo García.

El nuevo Presidente elegido es don Landelino Lavilla Alsina que, como Consejero permanente, ya forma parte del Pleno del Consejo de Estado.

2.2 Fallecimiento

El día 1 de abril falleció el ex Consejero nato de Estado don José Javier Abad-Pérez y Belenguer (tomó posesión el 20 de junio de 1996), ex Director del Servicio Jurídico del Estado, cargo en el que cesó el 12 de mayo de 2000.

3. Consejeros electivos

El 11 de septiembre se reunió el Pleno del Consejo de Estado bajo la presidencia del señor Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de la Presidencia, don Javier Arenas Bocanegra, para proceder a la toma de posesión de don Juan José Badiola Díez, don Rafael Gómez-Ferrer Morant, don José Luis Meilán Gil y don Juan Ramón Quintás Seoane como Consejeros electivos de Estado. Según nombramiento por RR.DD. números 949/2003, 951/2003, 952/2003 y 953/2003, todos de fecha 18 de julio.

El señor Presidente del Consejo da la bienvenida a los nuevos Consejeros con las siguientes palabras:

“ Excmo. Sr. Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de la Presidencia, Excmos. Sres. Consejeros, Excmas. e Ilmas Autoridades, Ilmos. Sres. Letradas y Letrados, familiares y amigos de los nuevos Consejeros, señoras y señores.

Se celebra hoy el acto de toma de posesión de cinco Consejeros electivos, cuatro nuevos y uno, don Manuel Díez de Velasco Vallejo, que resulta reelegido. Desde hace siglos se viene aplicando en esta Casa, de la más larga tradición, el ritual protocolario correspondiente a un acto de tal solemnidad; soy de la opinión de que en muchos aspectos importantes es bueno mantener los rituales y las tradiciones, y por ello me resulta muy grato celebrar hoy esta reunión para dar la bienvenida a los nuevos Consejeros.

Para mi es siempre un honor intervenir representando como Presidente al Consejo de Estado. Pero en este caso me resulta, además, especialmente grato, pues se trata de dar la bienvenida a una serie de nuevos miembros, que no me cabe duda de que contribuirán a continuar dando brillantez y profundidad a la función consultiva, propia de esta Casa. Voy a ser breve en su presentación, aun a riesgo de que la síntesis exigida por la necesaria agilidad de este acto no permita conocer lo extensísimo de sus respectivos curricula.

Permítanme, no obstante, pronunciar antes unas breves palabras de despedida y agradecimiento a los Consejeros salientes. De su eficaz colaboración y acierto en la labor desempeñada deseo dejar constancia, así como de mi personal afecto y consideración, en la plena convicción de que expreso un sentimiento compartido por todos los miembros de esta Institución.

Dejan sus puestos los Excmos. Señores don Jesús Leguina Villa, ilustre Catedrático de Derecho Administrativo, don Eduardo Jauralde Morgado, ejemplar

Fiscal jubilado del Tribunal Supremo, don José Vida Soria, prestigioso Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, y don Ramón Martín Mateo, reconocido Catedrático de Derecho Administrativo, todos ellos juristas de reconocida competencia y de larga carrera profesional.

A todos, de nuevo, nuestro más sincero agradecimiento.

Continúa con nosotros el ilustre Catedrático don Manuel Díez de Velasco Vallejo, persona de enorme experiencia y amplios conocimientos, que le sitúan como uno de los más prestigiosos maestros de su disciplina. Este santanderino es, además de Consejero electivo de Estado, Catedrático de Derecho Internacional Público y Privado, Doctor honoris causa en Derecho por las Universidades Carlos III de Madrid y de Granada, Profesor Emérito de la Universidad de Cantabria, Magistrado Emérito del Tribunal Constitucional y antiguo Juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Es, asimismo, Académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y ha ocupado otros numerosos cargos. Es autor de innumerables publicaciones y poseedor de cuatro Grandes Cruces, entre ellas la de San Raimundo de Peñafort.

Es pues un honor poder seguir contando con él como Consejero del Pleno.

Uno de los nuevos Consejeros electivos es don Juan José Badiola Díez. El Consejo de Estado se felicita por poder contar con una personalidad del mundo de la docencia, especialista en una materia no muy conocida por nosotros como es la veterinaria y, concretamente, la patología animal. Su presencia y aportaciones van a resultar, sin duda, del máximo interés. El profesor Badiola es doctor en Veterinaria y Catedrático por la Universidad de Zaragoza, de la que ha sido Rector, así como director del departamento de patología animal y decano de la Facultad de Veterinaria. Desde julio del año 2000, tras su cese como Rector, viene siendo miembro del Consejo de Universidades a propuesta de las Cortes. Participa en

numerosos comités científicos internacionales y en actividades de evaluación investigadora de la Comisión Europea, entre las que destaca la presidencia del subgrupo de la Unión Europea encargado de la investigación acerca de la Encefalopatía Espongiforme Bovina, el conocido mal de las “*vacas locas*”, cuyo acertado tratamiento en España tuvo en el doctor Badiola un soporte formidable. Bienvenido sea el nuevo Consejero.

Toma también posesión mi querido amigo José Luis Meilán Gil, Rector de la Universidad de La Coruña, de cuya facultad de Derecho es Catedrático de Derecho Administrativo, Doctor en Derecho, abogado, miembro de número de la Academia Galega de Jurisprudencia y Legislación, vocal permanente de la Comisión General de Codificación. Son tantos los foros de carácter nacional e internacional en los que participa o preside que sería imposible citarlos todos aquí, por lo que sólo cabe resumir que es una personalidad en el mundo del Derecho, especialmente del Derecho Administrativo, y en el universitario. Prolífico escritor de interesantísimos libros y manuales, me gustaría resaltar aquellos que instruyen sobre los distintos aspectos del Derecho administrativo y en especial los que se refieren a nuestra tierra común, Galicia, como por ejemplo el titulado “el Estatuto Gallego (por fin unha terra nosa)” o “Presupuestos y Bases del Derecho Gallego”.

Ampliamente condecorado, José Luis Meilán fue diputado en el Congreso por la provincia de A Coruña e intervino activamente en la redacción de la Constitución Española de 1978 y en el Estatuto de Autonomía de Galicia de 1981. Su extraordinaria aportación a la consolidación y mejora del sistema universitario gallego, desde su ejemplar ejecutoria como Rector de la Universidad de La Coruña, ha merecido recientemente la Medalla de Oro de Galicia, que solo ostentan a título individual Jefes de Estado y contadísimas personas. Mi más cálida bienvenida, querido profesor y amigo.

Otro de los nuevos Consejeros electivos es un querido compañero del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado. No es extraño, pues, que sea una gran satisfacción para mí dar la bienvenida ante todos ustedes a don Rafael Gómez-Ferrer Morant. Rafael Gómez-Ferrer es, además, Catedrático de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Derecho por la Universidad de Bolonia. Ha sido Magistrado del Tribunal Constitucional en los años 1980 a 1986. El profesor y Letrado Gómez-Ferrer es autor de numerosas publicaciones en materia de fuentes del Derecho, con especial dedicación a la potestad reglamentaria de la Administración, habiéndose centrado ampliamente en estudios sobre las Comunidades Autónomas, la Administración Local, actos y contratos administrativos, formas de intervención de la Administración, reserva al sector público de recursos y servicios esenciales, fundaciones de interés público, enseñanza, transportes, urbanismo y medio ambiente, etc.

Sus trabajos, los dictámenes, los libros de Gómez-Ferrer resplandecen por la profundidad de sus análisis, la meticulosidad con que recoge los textos doctrinales, jurisprudenciales y legislativos, en los que basa sus opiniones, y por la lucidez con que maneja sus conocimientos para dar a los problemas la solución más justa y mejor fundada. Todo eso sabemos que, a partir de ahora, va a estar al servicio del Consejo de Estado, Institución en la que veló sus primeras armas y a la que sabemos guarda el mayor reconocimiento y afecto, que es, por supuesto, correspondido.

De nuevo, querido compañero, bienvenido.

Por último, el nuevo Consejero electivo que toma posesión es don Juan Ramón Quintás Seoane. Juan Ramón Quintás es doctor en Ciencias Económicas y Catedrático de Universidad, siendo sus campos principales de investigación la teoría económica, la economía aplicada y las finanzas, campos en los que es considerado toda una personalidad. Pertenece a numerosas asociaciones científicas y

profesionales, entre ellas la Academia Galega de Ciencias. Fue Presidente de la Sociedad para el Desarrollo Industrial de Galicia (SODIGA). En 1984 inició su actividad profesional en el sector de las cajas de ahorros, primero como director general adjunto de Caixa Galicia y más tarde como director general de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, siendo, desde 2002, al mismo tiempo, el primer Presidente profesional de dicha institución, por elección unánime de la asamblea competente.

El Profesor Quintás tuvo también una fecunda presencia en el Congreso de los Diputados, en el que su preparación en la ciencia económica y su prudencia política dejaron huella indeleble, que persiste, en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas y en otros instrumentos normativos que constituyen la base de nuestro moderno Derecho económico autonómico.

Mi más calurosa bienvenida, querido Juan Ramón.

La toma de posesión de estos nuevos Consejeros electivos supone una enriquecedora incorporación a este Supremo Órgano Consultivo del Gobierno que es el Consejo de Estado, como miembros del Pleno, lo que ha quedado patente con la exposición de sus respectivas trayectorias profesionales, prolijas en méritos y en experiencia.

La diversidad de disciplinas de las que son especialistas (un experto en veterinaria, dos juristas especialistas en distintas ramas y un experto en las ciencias económicas) supone una perfecta amalgama de visiones que conformarán un prisma inigualable para este órgano consultivo.

Sean pues bienvenidos a esta Casa los nuevos Consejeros.

Agradezco muy especialmente al señor Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de la Presidencia que nos haya honrado con su presencia y le ruego transmita al señor Presidente del Gobierno nuestro agradecimiento por el alto aprecio con que nos distingue siempre y que ha tenido su última manifestación en la elevada calidad de los nuevos Consejeros con los que ha querido enriquecer nuestra Institución.

Muchas gracias a todos por su presencia en este acto.”

En nombre de los nuevos Consejeros tomó la palabra don Rafael Gómez-Ferrer Morant y dijo:

“Excmo. Sr. Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de la Presidencia, Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado, Excmos. Sra y Sres. Consejeros, Ilmos. Sres. Señoras y señores, familiares y amigos:

Muchas gracias, querido José Manuel, señor Presidente del Consejo de Estado, por estas amables palabras, cordiales y afectuosas, de presentación al Pleno de los nuevos Consejeros.

Hablo por deferencia de mis compañeros para expresar los sentimientos compartidos en este acto y para indicar cuáles son las principales sensaciones personales que hemos tenido con ocasión de nuestro nombramiento.

El primer sentimiento es el de satisfacción, por el honor que se nos ha hecho y por la confianza, que agradecemos profundamente, del Gobierno de la Nación.

Pero esta satisfacción va unida indisolublemente a un sentimiento de responsabilidad. Incorporarse a una institución, como el Consejo de Estado, que nace, al menos (porque probablemente es anterior), en 1521 y que ha subsistido

brillantemente hasta el momento actual –hasta el punto de que la Constitución se refiere expresamente al Consejo de Estado en dos de sus preceptos-, es verdaderamente motivo, también, de preocupación, porque tenemos que hacer, lógicamente, frente a las responsabilidades que ello supone.

Pero hemos de tener en cuenta que el Consejo de Estado, que se caracteriza en la Constitución como Supremo Órgano Consultivo del Gobierno, según ha indicado el Tribunal Constitucional en reiteradas sentencias, trasciende de esta función para ser en realidad un órgano de relevancia constitucional al servicio de la concepción política del Estado, configurado históricamente como un órgano asesor de todas las Administraciones Públicas.

El Consejo de Estado, en el ejercicio de esta función, ha estado siempre en el núcleo de la formación del ordenamiento jurídico y precisamente por ello ha tenido una gran influencia en el Derecho constitucional y en el Derecho administrativo y la sigue teniendo, en este momento, en una nueva coyuntura, como es la adaptación del ordenamiento jurídico español al ordenamiento comunitario.

El Consejo de Estado tiene que ser consultado preceptivamente en todas las normas que se dicten para la aplicación, el desarrollo o la ejecución del Derecho comunitario y, por tanto, en esta nueva faceta el Consejo de Estado se encuentra nuevamente en el vértice, podría decirse que haciendo la tecnología punta de la evolución del ordenamiento jurídico.

Todas estas funciones y estas responsabilidades conectan con otra sensación que hemos tenido y que es el atractivo que tiene incorporarse al Consejo de Estado.

No somos conscientes, probablemente en muchas ocasiones, de que en los últimos veinticinco años se ha producido una tarea ingente. Verdaderamente, España ha efectuado una transformación de su ordenamiento jurídico que no dudo

en calificar de espectacular. Porque hemos tenido que adaptar, en muy poco tiempo, todo el ordenamiento del Estado a la Constitución, y todo el ordenamiento, simultáneamente, al Derecho comunitario europeo.

Es una tarea ingente, que da lugar a que se planteen problemas jurídicos importantes y complejos todos los días. Y para solucionar estos problemas resulta que nuestro ordenamiento jurídico parte de la idea de que está completo en cada momento. Por lo tanto, las soluciones a los problemas no se pueden inventar, hay que descubrirlas en el ordenamiento; y ese descubrimiento, esa tarea de descubridor del Derecho corresponde en muy buena medida a la función consultiva, con la preocupación, con la responsabilidad de que el Consejo de Estado tiene que encontrar soluciones que sean equilibradas, que sean justas, que sean oportunas para el interés general, que sean prudentes.

Esta tarea, que es una tarea apasionante, es la que nos ilusiona y la que hace que nos incorporemos al Consejo de Estado con el mejor deseo de colaborar y de prestar nuestra dedicación y nuestro esfuerzo para la consecución de estos objetivos.

Permítaseme ahora –muy brevemente- el que haga una referencia personal. Como ha recordado el señor Presidente, ingresé en el Consejo de Estado, en el Cuerpo de Letrados, en el año 1966. En el Consejo de Estado me he formado como jurista, en un ambiente entrañable. En el Consejo de Estado he encontrado mis maestros y aquí están mis raíces. Por tanto, la ausencia del Consejo de Estado, durante veintitantos años, da lugar a que ahora, en este momento, y creo que es bueno no ocultarlo, sienta una profunda emoción. Pero este distanciamiento aparente –porque realmente, nunca me he sentido ausente del Consejo de Estado- me ha permitido valorar con nitidez cuál es el valor que mueve toda la actuación del Consejo de Estado. Valor que ahora he visto plasmado en el preámbulo del Tratado que va a conducir, si se aprueba finalmente en 2004, a la Constitución Europea.

En el preámbulo se comienza con una cita de Tucídides, pero a continuación se efectúa una cita implícita de Aristóteles. Y se dice que los valores que están en la base del humanismo son la justicia, la libertad y, quiero llamar la atención sobre este último, el respeto a la razón. Creo que el respeto a la razón es lo que ha movido y lo que mueve esta Casa, lo que mueve al Consejo de Estado, es el último fundamento del Estado de Derecho, de la evolución del Estado de Derecho. Es el fundamento de la objetividad que debe guiar toda la actuación del Consejo. Y es, finalmente también, el fundamento del prestigio, de la *auctoritas* de que goza el Consejo de Estado.

Muchas gracias”.

El Vicepresidente Segundo del Gobierno agradece la intervención del Consejero señor Gómez-Ferrer y señala que para él ha sido un gran honor y una gran satisfacción presidir una sesión tan solemne como ha sido la del día de hoy. Felicita a los nuevos Consejeros electivos y agradece la labor realizada por los Consejeros que desempeñaban esas funciones anteriormente. Comunica al Sr. Presidente del Consejo de Estado que transmitirá fielmente al Presidente del Gobierno las palabras que a él se han referido en su discurso. Y concluye afirmando su convicción de que, con las aportaciones de los nuevos Consejeros electivos, el Consejo de Estado seguirá en el futuro, como hasta ahora, cumpliendo fielmente con todas las funciones que le encomiendan la Constitución y las leyes.

4. Letrados

4.1 Situaciones

La Letrada doña Rosa Collado Martínez cesó como Jefa del Gabinete del Presidente el 1 de septiembre, quedando adscrita a la Sección Octava.

Doña Guadalupe Hernández-Gil Álvarez-Cienfuegos, Letrada de la Sección Primera, cesa como Letrada de Secretaría, a petición propia, el 23 de enero, cargo que pasa a ocupar, con esa misma fecha, la Letrada doña Claudia María Presedo Rey, sin perjuicio de que esta última siga adscrita, como hasta ahora, a la Sección Quinta.

4.2 *Fallecimientos*

En la reunión de la Comisión Permanente celebrada el 27 de febrero el señor Presidente dio cuenta del fallecimiento del Letrado Mayor don Manuel Alonso Olea y propuso que constase en acta el sentimiento que todos han tenido por la pérdida de esta persona que ha sido durante muchos años Letrado de esta Casa, en la que ha dejado una huella inolvidable de su calidad intelectual y humana, de su dedicación, de su entrega, de su sentido del Estado, de su sentido del servicio público y de una capacidad intelectual que realmente es difícil de alcanzar. Añade que supo además compaginar muy bien su vocación universitaria, su amor a la Universidad, su vocación docente, con su trabajo aquí en esta Casa: “creo que en todas las facetas de su vida el profesor Alonso Olea, el Letrado Alonso Olea, ha dejado una huella de una cultura, de una inteligencia, de una lucidez, de una capacidad de trabajo, de una entrega verdaderamente admirables”.

El día 12 de mayo se celebró en el Salón de Grados de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense una sesión académica en memoria del profesor Alonso Olea, a la que asistió el Presidente.

El 31 de marzo falleció don Manuel Delgado-Iribarren Negroa, que fue Letrado y Secretario General del Consejo de Estado, y que también formó parte del Tribunal Supremo y asumió otros puestos de responsabilidad en la Administración activa, siempre con una dedicación y una competencia admirables. El señor Presidente, en la reunión celebrada por el Pleno

del Consejo de Estado el día 22 de mayo, propuso –y así se acordó- que constase en acta el sentir de todos por este fallecimiento.

5. Personal administrativo

5.1. Altas.

El 20 de enero doña María Isabel Cuadrado Rico fue nombrada Jefa Administrativa de la Secretaría del señor Presidente.

Don Miguel Silva Fernández fue nombrado Jefe del Servicio de Relaciones Externas, con el carácter de personal eventual, por resolución de 3 de febrero.

Doña María del Carmen Puig Galindo cesó como Coordinadora Técnica del Gabinete del Presidente y tomó posesión del cargo de Jefa de Área de Secretaría General el 8 de abril.

Doña Inés Domínguez Sánchez, funcionaria del Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, tomó posesión el 4 de agosto como Jefa de Negociado, mediante concurso de traslado.

Doña María Paz Cristina Rodríguez Vela, funcionaria de la Escala Técnica de Gestión de Organismos Autónomos, tomó posesión el 2 de diciembre como Coordinadora Técnica del Gabinete del Presidente, en comisión de servicios.

5.2. Jubilaciones

La funcionaria del Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, Jefa de Sección en los Servicios Económicos, doña María Teresa Caro Reques, cesó por jubilación forzosa el 7 de enero.

Doña María del Carmen Martínez Crespo, funcionaria del Cuerpo General Administrativo, Jefa Adjunta de la Secretaría del Consejero de la Sección Tercera, cesó por jubilación forzosa el 4 de agosto.

6. Personal laboral

6.1. Situaciones

D. José Francisco Sánchez Molina tomó posesión como Oficial 2^a de Reprografía, Imprenta y Almacén el 9 de diciembre, tras haber superado el correspondiente proceso selectivo.

6.2. Fallecimiento

En la reunión de la Comisión Permanente celebrada el día 10 de julio el Sr. Presidente dio cuenta del fallecimiento de don Rodolfo Jurado Yépez, Oficial 2^a de Reprografía, Imprenta y Almacén. Propuso que constara en acta el sentimiento de todo el personal del Consejo y que se transmitiera a su familia. Así fue acordado.

III. SERVICIOS

1. Archivo y Biblioteca

1.1 Ingresos en el Archivo

Durante el año 2003 se han recibido en el Archivo un total de 3.844 expedientes, correspondientes a consultas evacuadas por el Consejo durante el mismo período, con lo que el total de expedientes que conforman la Serie Moderna del Archivo (de 1940 hasta la fecha) se eleva a 102.693.

Las series documentales derivadas de la actividad de las distintas dependencias administrativas del Consejo (Registro, Secretaría General, Servicios Económicos y Administrativos) ocupan ya más de 186 metros lineales del Depósito de Archivo.

1.2 Investigadores

A pesar de tener el archivo un carácter restringido en cuanto a su acceso, siguen siendo numerosas las personas que, por las características de sus investigaciones, son autorizadas a trabajar sobre documentación conservada en el Consejo. La mayor parte de estos trabajos se refieren a la segunda mitad del siglo XIX y primera mitad del XX y tienen como objeto la elaboración de tesis doctorales o la búsqueda de datos para publicaciones históricas o jurídicas.

Durante el último año se han documentado, entre otros, los siguientes trabajos:

- Marquesa de Guadalcazar.

- Presidentes del Consejo de Estado durante la Restauración (1875-1931).
- Cofradías y Hermandades 1845-1860.
- El Marquesado de Santa María de Otavi en Potosí.
- Historia y educación en la España de la Restauración.
- Derechos históricos de riego de las aguas del Barranco del Alcázar (Granada).
- Juicio de testamentaría a la muerte de Francisco de Goya.
- Marquesado de Cartagena.
- Normativa protocolaria en España en el siglo XIX.
- Relaciones hispano-portuguesas en el siglo XIX, con motivo de la inmigración china en Filipinas y Cuba a través de la colonia portuguesa de Macao.

Finalmente cabe destacar, como en ocasiones anteriores, la repercusión que ha supuesto la inclusión de la base de datos “Ultramar” en la página web del Consejo de Estado, dado el gran número de peticiones de consulta de documentación suscitadas y de opiniones favorables sobre ella que se han recibido, tanto por parte de particulares como de instituciones académicas.

1.3 Biblioteca

Durante el año 2003 han ingresado en la Biblioteca un total de 1.735 títulos, con lo que el total del fondo bibliográfico se eleva ya a 43.935 volúmenes. La base de datos automatizada contaba a 31 de diciembre de 2003 con 32.879 registros.

Se ha continuado con la incorporación a dicho catálogo de las fichas en soporte papel que formaban el catálogo anterior creado en 1982, con la perspectiva de poder concluir dicha tarea en el año entrante. A su conclusión, se pretende iniciar la agregación del catálogo del fondo antiguo, pudiendo de este

modo ofrecer un inventario automatizado completo y detallado de los fondos de la Biblioteca del Consejo de Estado.

1.4 Donación de don José María Martín Oviedo

En el mes de julio del año en curso se concluían las labores de catalogación de la colección bibliográfica donada por el Letrado y Secretario General don José María Martín Oviedo, quedando constituida en una base de datos segregada provisionalmente del catálogo general, a la espera de disponer de un lugar adecuado para su ubicación definitiva. Dicha biblioteca está formada por 745 títulos repartidos en 981 volúmenes.

1.5 Biblioteca del Cuerpo de Letrados

A lo largo del año han continuado las incorporaciones procedentes de donaciones o compras. Dicha colección alcanza en la actualidad 404 títulos. Merece especial atención la subsección creada bajo la rúbrica de “homenajes”, que acoge las obras dedicadas a miembros de dicho Cuerpo.

1.6 Servicio de préstamo

A lo largo del año se han registrado más de 1.000 préstamos, realizados fundamentalmente a los usuarios habituales de la Biblioteca, aproximadamente cincuenta. No se contabilizan aquí los préstamos hechos para consultas en sala, ni las obras de consulta y publicaciones periódicas, cuya información debe ser reproducida para su entrega al usuario, al no ser estas obras objeto de préstamo.

2. Informática

2.1. Equipo informático

La renovación del parque informático ha sido durante 2003 una de las tareas que se impuso el Área de Informática. Para ello, más del treinta por ciento de los ordenadores ha sido reemplazado. Los nuevos equipos están dotados ya de procesadores de última generación, con altas velocidades de cálculo, que son necesarias para muchas de las aplicaciones que se ejecutan en la mayoría de departamentos del Consejo de Estado. También se ha renovado parte del parque de dispositivos de impresión, dotándole de sistemas de mayor velocidad, calidad y color.

Para poder digitalizar documentos que ya existen en soporte papel se han adquirido varios escáner, de modo que el software de reconocimiento óptico de caracteres permita pasar con facilidad la información escrita en papel a documentos de proceso de texto.

La aplicación de nómina NEDAES es otra de las tareas constantes del Área de Informática. A tal fin, un integrante de este departamento dedica casi toda su actividad diaria al mantenimiento del software, que es propiedad del Ministerio de Administraciones Públicas. El servidor que soporta la nómina ha sido ampliado este año dotándole de más memoria y un nuevo disco duro. La nómina NEDAES es un aplicativo que está abierto a continuos cambios, producto de modificaciones en la legislación, nuevas funcionalidades en el programa, etc, lo cual obliga a estar siempre al tanto de este software y en contacto continuo con el Ministerio mencionado

En el mes de diciembre el núcleo principal de la red de área local del Consejo de Estado estaba compuesto por 7 servidores, 6 de ellos con sistema operativo Windows 2000 Server , y el último de ellos con sistema operativo Solaris 8.0, en el cual se encuentra instalada la aplicación NEDAES de nómina. Conectados a la red, aparte de esos 7 servidores, hay a fecha de hoy más de 115 ordenadores personales en modo local y más de 15 que se conectan remotamente desde el exterior.

Para las conexiones externas se dispone en la actualidad de tres líneas de alta velocidad (ADSL) y se completa la instalación con dos cortafuegos con el fin de proteger contra los accesos de intrusos a los servidores del Consejo de Estado.

Se ha conseguido ampliar el troncal de fibra óptica de la red de área local del Consejo de Estado, con objeto de dar servicio a más puntos en la red. Del mismo modo, los servidores de red se han conectado entre sí por medio de fibra óptica, de manera que el movimiento de información entre ellos es mucho más rápido, facilitando por tanto las labores de mantenimiento internas.

Durante los meses de verano, coincidiendo con las obras realizadas en ciertas dependencias, se han instalado nuevos puntos de red para varios departamentos que han cambiado o van a cambiar de ubicación (Videoescritura, Asuntos Generales, Cotejo, Reprografía, Jefe de Servicios Administrativos, así como varios despachos nuevos que se han dejado preparados para su futuro uso). En todos ellos se han instalado conexiones a la LAN del Consejo de Estado y sus conexiones eléctricas de equipos informáticos mantenidas por los SAI (sistema de alimentación ininterrumpida) que se habían instalado el año anterior en previsión de este aumento de despachos.

En el capítulo de adquisiciones realizadas durante este año podemos destacar las siguientes:

- Software CITRIX METAFRAME. Esta aplicación permite a equipos informáticos (ordenadores personales Windows, Machintosh, Unix y Linux, equipos inalámbricos con acceso a la web, ordenadores portátiles, decodificadores, equipos móviles de mano y otros aparatos de red) el acceso transparente a cualquier aplicación del Consejo de Estado, ya sea por Internet, LAN, WAN, marcación telefónica o conexiones inalámbricas. Estas aplicaciones presentan la misma apariencia, comportamiento y rendimiento que si estuvieran funcionando en un ordenador de sobremesa local.
- Gestor de Bases de Datos v 8.1.7 para Windows 2000 con Servidor de Datos Oracle Standard Edition, dotado con 5 licencias para su acceso concurrente, necesario para el acceso a la aplicación BADARAL de gestión de personal del MAP.
- Un nuevo disco HOT-PLUG ULTRA SCSI con una capacidad de 9,1 Gbyte a 10.000 rpm. para duplicar los sistemas de almacenamiento del servidor que soporta la aplicación de nómina NEDAES.
- Un equipo multifunción de Canon, telecopiadora y fax, modelo L-900, para su instalación en la Secretaría General del Consejo de Estado.
- 49 licencias de Windows XP, con objeto de instalarlas en los diferentes ordenadores personales conectados a la red de área local del Consejo de Estado.
- 2 escáner HP para su instalación en sendos departamentos con objeto de facilitar la captura de documentación escrita en soporte papel.

- Un escáner Fujitsu de alta velocidad para reemplazar uno de la misma marca dedicado exclusivamente a la digitalización de actas de Comisiones Permanentes y Plenos.
- 2 impresoras de chorro de tinta de la marca Epson, modelo Stylus Color C82.
- 6 impresoras con tecnología láser con una velocidad de 20 páginas por minuto, tres de ellas de la marca Canon y otras tres Kyocera Mita.
- 34 nuevos ordenadores personales, procesador Pentium IV, con una velocidad de 2,8 GHz, disco duro de 40 Gb, memoria principal de 256 Mb, sistema operativo Windows 2000 Pro y CD-ROM, más la correspondiente tarjeta para su conexión a la red de área local.
- 22 monitores color TFT de 15” con objeto de reemplazar monitores de 17” que daban servicio en algunos departamentos y presentaban defectos en su visualización.

2.2. Actividades

El principal reto abordado este año por el Área de Informática ha sido la conexión remota de los Letrados del Consejo de Estado a los servicios ofrecidos por nuestros servidores de red. Para ello se ha elegido un software, CITRIX METAFRAME, que permite utilizar aplicaciones remotas como si se estuviera trabajando en modo local. La conexión se realiza a través de Internet, con líneas de banda ancha y generando redes privadas virtuales para conseguir una mayor seguridad en el acceso al Consejo de Estado. Tras solventar una larga serie de problemas, sobre todo con la compañía que da soporte a los enlaces telefónicos, se ha conseguido que las conexiones se realicen de una manera satisfactoria para los usuarios.

Como en años anteriores, otra de las responsabilidades de este Área ha sido el mantenimiento de la Base de Dictámenes del Consejo de Estado, instalada en el Boletín Oficial del Estado, con acceso a través de Internet de forma gratuita. El total de consultas durante el año 2003 ha superado el número de 510.000, lo que supone una media diaria de unas 1.400 consultas.

En la actualidad, la Base de Dictámenes a través de Internet consta de unos 18.400 documentos, a los que ha habido que someter a ciertas modificaciones para su publicación en la web. El proceso de carga de dictámenes se realiza una vez a la semana, con una media de documentos que ha rondado los 650 mensuales, de forma que durante 2003 se han cargado más de 8.000 nuevos documentos. En la actualidad, existen en la Base documentos fechados desde el mes de octubre de 1997 hasta diciembre de 2003.

La actividad cotidiana del Área de Informática se basa principalmente en la atención a los usuarios internos, la administración de la red de área local (generando y gestionando recursos, tanto físicos como lógicos, dando de alta nuevas cuentas y usuarios, etc.), el mantenimiento de ordenadores personales y todo tipo de periféricos, el soporte de aplicaciones (modificaciones, cambios de interfaces y lenguajes de programación, desarrollos nuevos), la realización de las propuestas de compra de equipos y software, elaboración de las propuestas y los pliegos para los contratos de mantenimiento, verificación de la integridad de las diferentes bases de datos y un sinnúmero de actividades de atención directa al usuario que ocupan la mayor parte del trabajo diario.

Es importante destacar el esfuerzo realizado en las delicadas actividades de administración de bases de datos, gestión de los sistemas operativos, control de la seguridad en los recursos internos así como en la mensajería electrónica, control de los accesos a Internet con el servidor proxy Wingate y control de los servicios de e-

mail a través de Mdaemon. Estas labores, poco vistosas de cara al usuario, son las que permiten que los sistemas funcionen correctamente y de modo seguro.

También cabe destacar la importante labor que desempeña el departamento de desarrollo de aplicaciones. En este año se ha finalizado una importante aplicación que involucra a varios departamentos del Consejo y servirá para un mejor control del paso de los expedientes por el Consejo de Estado. Asimismo, con este aplicativo se podrán conseguir gran variedad de informes sobre el funcionamiento del Consejo. Esta aplicación, así como las demás que se desarrollan para otros departamentos, se realizan con VISUAL STUDIO.NET.

Se ha continuado con la digitalización de actas de Comisiones y Plenos, todas ellas en formato TIFF G4, que pueden ser consultadas desde cualquier puesto de trabajo con el sistema de recuperación documental BRS/Search. El total de actas de Comisiones Permanentes digitalizadas se eleva a unas 2.610, con un número de páginas escaneadas que se acerca a las 32.000, mientras que de actas de Plenos se han digitalizado unas 830, con un volumen de páginas aproximado de 8.300, siendo el período de los documentos contenidos en nuestras bases el comprendido entre 1940 y la actualidad.

Nuestra página web (www.consejo-estado.es) sigue siendo visitada con asiduidad por el usuario internauta. Durante este año el número de accesos ha superado los 54.300 visitantes, lo que representa un incremento superior al 60% con respecto al año 2002. A final de año se ha abordado un proyecto de renovación del sitio web, que estará listo en los primeros meses de 2004. Esta tarea se ha llevado a cabo, en su parte técnica, también por integrantes del departamento de desarrollo del Área de Informática.

El mantenimiento de las bases de datos viene siendo, año tras año, otra de las labores primordiales del Área de Informática. Entre ellas se ha de destacar la Base

interna de dictámenes. Se ha continuado incluyendo todos los dictámenes aprobados durante el año 2003, así como todos los datos asociados a la tramitación de cada expediente que ingresa en el Consejo de Estado. La citada Base supera los 51.300 registros, la mayoría de los cuales incluyen sus correspondientes dictámenes (unos 46.500 aproximadamente) con su texto íntegro (desde 1987 hasta 2003), siendo accesibles en modo “full text” mediante el software de recuperación documental BRS/Search.

2.3. Formación

En estos días en los que el cambio tecnológico avanza a tal velocidad, sobre todo las tecnologías de la información y las comunicaciones, se hace necesaria una formación continua del personal destinado en el Área de Informática. Con el fin de que el profesional de las tecnologías de la información no caiga en un desfase tecnológico, el Área de Informática trata de que sus integrantes reciban periódicamente cursos de puesta al día en diferentes materias que son de aplicación práctica al trabajo diario en nuestra Institución.

Diversos integrantes de este Área han asistido a unidades formativas, entre las que se pueden destacar las siguientes: redes y servicios de comunicaciones, aspectos técnicos de la firma electrónica, seguridad en redes WAN e Internet, administración de servidores corporativos, administración de plataformas corporativas basadas en Windows 2000, implantación de Intranet corporativa, desarrollo de aplicaciones web ASP.NET utilizando VISUAL STUDIO.NET, bases de datos relacionales, Visual Basic 6.0 (avanzado), metodologías orientadas al desarrollo e implementación de Windows 2000 Professional y Server.

En colaboración con el INAP se han organizado diversos cursos en régimen descentralizado, tanto para el personal funcionario como para el laboral del Consejo de Estado. Se impartieron un total de 135 horas de formación, siendo los temas

principales: sistema operativo Windows 2000, Internet, correo electrónico, Excel 2000 y Word 2000 avanzado. Un total de 117 alumnos pasaron por los diferentes cursos impartidos por personal del Área de Informática.

3. Conservación, mantenimiento y suministros

Continuando con el programa de colaboración con la Dirección General del Patrimonio del Estado, durante el ejercicio 2003, se han ejecutado las obras de adecuación y acondicionamiento de oficinas en la planta segunda, que se han realizado en las antiguas viviendas de los conserjes y que han permitido disponer de una superficie de unos 250 m² destinados a despachos.

En la actualidad se realizan las gestiones oportunas para la realización del resto de las obras programadas, tales como sustitución del grupo de ascensores, restauración de patios interiores e instalación de nuevo sistema de climatización.

3.1. Obras

Durante los meses de julio y agosto se procedió a la ejecución de las obras de adecuación y acondicionamiento de un espacio en la planta baja con el objeto de ubicar en el mismo la sala de escoltas y conductores. Para ello se construyó un forjado intermedio, creando una superficie de 50 m² entre las dos plantas, conectadas mediante una escalera metálica de caracol.

Durante el mes de agosto se desmontó el falsotecho de escayola de una de las salas del área de Biblioteca, con una superficie de 64 m², sustituyéndolo por un falsotecho modular registrable y dotando a dicha sala de una nueva iluminación, pintándose los paramentos verticales.

Continuando con las obras de reforma y redistribución de espacios en la planta baja, se procedió a las obras programadas en las dependencias de Control y Registro General, reubicando estas dependencias y creando tres nuevos despachos. Las obras consistieron en la ejecución de falsos techos registrables para la ubicación de los *fan-coil* de climatización y de la iluminación correspondiente, instalación de pavimento de madera similar al resto de dependencias de la Casa, así como las correspondientes instalaciones de electricidad, telefonía, sistema de alimentación ininterrumpida y red de datos.

3.2. Conservación y mantenimiento

Como continuación del plan de restauración de mobiliario y enseres, durante el año 2003 se han restaurado seis de las alfombras antiguas con las que cuenta el Consejo de Estado que, por su especial calidad, requerían un tratamiento especial.

Aparte de los contratos de mantenimiento de ciertas instalaciones específicas, durante este año la empresa Integra ha venido desarrollando las tareas correspondientes al mantenimiento preventivo, correctivo y conductivo de diversas instalaciones del Consejo de Estado. La vigencia de este contrato se prolongará hasta el 31 de enero de 2005.

El servicio de limpieza ha sido adjudicado, previo el oportuno concurso, a una nueva empresa, que lo desempeñará a partir de febrero de 2004.

Durante el mes de agosto se procedió a la pintura y saneamiento del soporte de los paramentos verticales y horizontales de las galerías primera y segunda, office, Secretaría General, vestíbulo de Presidencia, así como remates varios en otras dependencias. Se han acondicionado asimismo los aseos frente a la Sección Quinta y la sala anexa para ubicar en ella la Sala de Letrados de la Sección Sexta, con

objeto de dotar a dicha Sección de un despacho independiente para los señores Letrados.

3.3 Adquisiciones

Durante este año y continuando con el plan de renovación del mobiliario de oficina, se ha adquirido diverso mobiliario para diversas dependencias.

3.4 Otros suministros

En este ejercicio se han realizado numerosas adquisiciones, de las que se destacan a continuación algunas.

Las estanterías del depósito de libros del Área de Biblioteca se habían deteriorado debido a su antigüedad, por lo que ha sido preciso sustituir una parte de ellas por otras nuevas.

Continuando con la modernización del sistema telefónico, se han adquirido e instalado 38 nuevos terminales digitales para distintas dependencias.

IV. VARIOS

1. Actividades externas del Presidente.

El día 15 de enero el Presidente es recibido en audiencia por S.M. El Rey.

El día 31 clausura el V Curso organizado de modo conjunto por la Universidad San Pablo-CEU y la Universidad Católica de La Plata, con el tema “*El Consejo de Estado: configuración institucional y constitucional*”.

El día 11 de febrero, en compañía del Secretario General, recibe al Embajador de la República francesa, señor Olivier Schrameck.

El día 3 de marzo pronuncia la conferencia “*La mirada regionalista de Marcelino Menéndez Pelayo*”, invitado por el Ateneo de Santander.

El día 5 imparte la conferencia inaugural del curso “*Política y función pública*”, organizado por el Instituto Nacional de la Administración Pública.

El Embajador de Alemania, señor Georg Boomgaarden, visitó al Presidente el día 11.

El día 13 asiste al funeral celebrado por don Íñigo Cavero Lataillade en la capilla del Colegio Mayor Universitario de San Pablo-CEU.

Los días 17 de marzo y 7 de abril asiste a las reuniones-almuerzo del Jurado del Premio Juan Lladó en la Fundación José Ortega y Gasset, para otorgar el referido Premio, que recayó en don Enrique Iglesias.

El día 18 de marzo pronuncia la conferencia “*Relaciones del Gobierno y el Parlamento*” en el Colegio de Estudios Superiores (CES) de Villaviciosa de Odón, organizada por AEGAMA.

El día 8 de abril el Presidente del Gobierno invita a almorzar en el Palacio de la Moncloa a un grupo de funcionarios del Consejo, que asisten acompañados por el Presidente del Consejo.

El día 25 el Presidente pronuncia las palabras de clausura de las Jornadas sobre “*Solidaridad del mundo jurídico y económico con Galicia*” en el XL Aniversario de ICADE.

Invitado por el Cardenal Arzobispo de Madrid, asiste a la solemne eucaristía con motivo de la visita del Papa, que se celebró en la Plaza de Colón el día 4 de mayo.

El día 2 de junio, invitado por el Presidente del diario ABC, asiste a la entrega de los premios Mariano de Cavia, Luca de Tena y Mingote, en acto que fue presidido por SS.MM. Los Reyes y que se celebró en la sede del periódico.

Con motivo de la clausura de la jornada de celebración del 50 Aniversario de la Asociación Española contra el Cáncer, el día 6 el Presidente pronuncia unas palabras como miembro de la mesa presidencial.

El 17 de junio recibe en el Consejo a una delegación de Parlamentarios de Polonia que visita España para estudiar sus instituciones y que celebró una jornada de estudios en nuestra sede.

El día 24 de junio imparte la conferencia “*La Constitución española y el Consejo de Estado*”, en el Pazo de Mariñán, dentro de la VII Escuela de Verano

que organiza el Consejo General del Poder Judicial en colaboración con la Universidad de A Coruña.

Al día siguiente, día 25, interviene en la mesa redonda en homenaje a don Íñigo Cavero, organizado por la Fundación Carlos de Amberes, en la que también participaron don Fernando Álvarez de Miranda, don Eugenio Nasarre, don Marcelino Oreja, don Javier Tussel y, como moderador, don Miguel Angel Aguilar.

En el Casino de Madrid, el día 26 asiste a la reunión del Jurado del Premio Profesor Barea.

El día 30 de junio pronuncia la conferencia de apertura de las jornadas sobre “*Envejecimiento, fragilidad y dependencia*”, organizadas por la Fundación Lilly dentro de los Cursos de Verano de la Universidad Complutense en San Lorenzo de El Escorial.

El día 18 de julio pronuncia la conferencia “*La Constitución económica y la reforma de la legislación financiera y tributaria*”, con la que clausura la XII Edición del Máster en Administración Financiera y Tributaria en el Pazo de Fonseca.

El día, 25 invitado por el Alcalde y la Corporación Municipal de Santiago, asiste a los solemnes actos en la Catedral de Santiago con motivo de la Ofrenda al Apóstol.

El 29 el Presidente asiste a la imposición de la Gran Cruz de la Orden de San Raimundo de Peñafort al Letrado Mayor del Consejo don Eduardo García de Enterría, en la biblioteca del Ministerio de Justicia.

El 16 de septiembre asiste a la solemne apertura del Año Judicial presidida por S.M. El Rey, en la sede del Tribunal Supremo.

El día 17 asiste, como miembro del Comité de Honor de los XXV Años de la Constitución, a la audiencia concedida por S.M. El Rey en el Palacio Real.

El día 26 de septiembre, como miembro del Jurado, asiste a la entrega del Premio de los Derechos Humanos 2003 en el Consejo General de la Abogacía.

El día 12 de octubre asiste a los actos de celebración del Día de la Fiesta Nacional en la Plaza de Colón. Por la tarde acude a la recepción de SS.MM. Los Reyes en el Palacio Real.

Invitado por el Presidente de la Comunidad de Madrid en funciones, don Alberto Ruíz Gallardón, y acompañado por los demás miembros de la Comisión Permanente, asiste a un almuerzo en la Comunidad de Madrid el día 27 de octubre.

El día 29 de octubre interviene en la presentación del libro *“Por Navarra, en España, con Europa”*, elaborado por la Sociedad de Estudios Navarros e invitado por don Jaime Ignacio del Burgo, que se celebra en el salón de actos del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Pronuncia la conferencia *“Ecología y sociedad abierta”* en la SEPI, dentro del Foro de Medio Ambiente, el día 30 de octubre.

El día 31 de octubre se celebra en Cuenca el XII Congreso de la Asociación *“Juristas de la Salud”*, en la que participa el Presidente con la conferencia *“El catálogo y cartera de prestaciones sanitarias”*.

El 3 de noviembre imparte en Palma de Mallorca la conferencia sobre “*La función del Consejo de Estado en la Constitución de 1978*”, dentro de los actos conmemorativos de la celebración de los XXV años de la Constitución.

El día 10 viaja a Roma formando parte de la misión oficial que, presidida por la Ministra de Sanidad, representa a España en los actos de beatificación de la sierva de Dios María Bonifacia Rodríguez Castro y del siervo de Dios Juan Nepomuceno Zagrí y Moreno.

El día 11 el Presidente participa en la presentación del libro “*Prevención en geriatría ¿es posible?*”, con motivo del XIX aniversario de la colección “*Clínicas Geriátricas*”, en el aula del Pabellón docente del Hospital Clínico de San Carlos.

El día 20 se desplaza a Burgos para pronunciar la conferencia “*El derecho de asociación y la sociedad civil*”, dentro de las jornadas sobre el derecho de asociación en la Constitución Española, enmarcadas en los actos conmemorativos del XXV Aniversario de la Constitución, invitado por el Ministro del Interior, don Ángel Acebes.

El día 25 de noviembre el Rotary Club invita al Presidente a una reunión en el Gran Hotel Lugo en la que el Presidente pronuncia una conferencia sobre “*La sociedad abierta y la descentralización*”.

El día 2 de diciembre asiste al funeral por el asesinato de españoles en Iraq, celebrado en el Centro Nacional de Inteligencia.

El 4 de diciembre imparte la conferencia “*Una Constitución para una sociedad abierta*” en A Coruña, invitado por el Delegado del Gobierno en Galicia.

El día 6 asiste a la sesión solemne presidida por SS.MM. Los Reyes en el Congreso de los Diputados, acto conmemorativo de los XXV Años de la Constitución Española.

El día 10 presenta el libro sobre la Constitución Europea “*Una Europa cristiana*”, en un acto celebrado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

El día 12 recibe la Medalla al Mérito Sanitario, concedida por la Consejería de Sanidad de la Xunta de Galicia, en el Palacio de Congresos y Exposiciones de Santiago.

El día 30, invitado por el Presidente de la Xunta de Galicia, asiste a la Ofrenda Nacional al Apóstol Santiago en la Plaza del Obradoiro de Santiago de Compostela. Ese mismo día asiste al almuerzo ofrecido por el señor Arzobispo de Santiago en el Seminario Mayor.

2. Relaciones institucionales

El 21 de enero tuvo lugar una visita al Consejo por un grupo de alumnos que realiza un curso de postgrado en Derecho político organizado de modo conjunto por la Universidad de San Pablo CEU de Madrid y la Universidad Católica de La Plata. Acompañaba al grupo el profesor de Derecho administrativo don Alberto Díaz Romeral. El Consejero permanente don Antonio Pérez-Tenessa explicó el funcionamiento de este órgano consultivo y la Letrada doña Rosa Collado Martínez los distintos extremos relacionados con los debates de la Comisión Permanente y Pleno. Antes de abandonar el Consejo, fueron recibidos por el señor Presidente.

El 7 de febrero los alumnos de la V Edición del Máster de Estudios Políticos Aplicados de la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) visitaron el Consejo.

El 11 de febrero el Presidente del Consejo, acompañado por el Secretario General mantuvo una reunión con el Consejo Nacional de Mayores, que vinieron acompañados por su Presidente, don Ignacio Buqueras.

El 28 de marzo, siguiendo con el programa de estudios de Derecho administrativo de la Universidad Pontificia de Comillas, ICADE, los alumnos del tercer curso visitaron el Consejo acompañados por la Letrada doña Rosa Collado Martínez. El Consejero Presidente de la Sección Octava, don Antonio Pérez-Tenessa, recibió a los alumnos y pronunció una charla que versó sobre “*La configuración institucional del Consejo de Estado*”.

El 22 de abril los alumnos del primer curso de la Facultad de Derecho de Albacete visitaron el Consejo, acompañados por los profesores doña Cándida Gutiérrez y don José Antonio Martínez Vela.

El 25 de abril los alumnos de quinto curso de la Facultad de Derecho de Granada visitaron el Consejo, junto con el Catedrático don Guillermo Orozco Pardo. Fueron acompañados por don Miguel Vizcaíno Márquez, Consejero permanente y que fue alumno de dicha Facultad. A continuación fueron recibidos por el Sr. Presidente y por el Consejero permanente Sr. Lavilla Alsina.

El día 6 de mayo tuvo lugar en A Coruña, en la Fundación Barrié de la Maza, la Jornada sobre “*Técnica normativa: el Consejo de Estado y el control de la calidad de las normas jurídicas*”, en la que, con la colaboración del Instituto Nacional de Administración Pública y la de la Delegación del Gobierno, varios

Letrados del Consejo desarrollaron distintos temas, interviniendo asimismo el Presidente, el Consejero permanente señor Lavilla y el Secretario General.

El 7 de mayo asistió, junto con el Secretario General, a la toma de posesión de doña María José Salgueiro Cortiñas como Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León.

Doña María José Salgueiro Cortiñas, Presidenta del Consejo Consultivo de Castilla y León, visitó el Consejo el día 3 de junio, acompañada por los Consejeros don Antonio López Solano, don Jesús Quijano y don Javier Fernández Costales. Fueron recibidos por el Presidente y el Secretario General.

Los alumnos de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos, con su Director, el Jefe de Estudios y el Secretario, visitaron la Casa el día 25 de junio, siendo el Letrado don Leandro Martínez-Cardós Ruiz el encargado de recibirles.

Del 30 de junio al 4 de julio, como viene siendo habitual, se celebró un curso en los de verano en El Escorial que organiza la Fundación General de la Universidad Complutense. La dirección estuvo a cargo del Consejero permanente don Antonio Pérez-Tenessa Hernández, desempeñando la secretaría la Letrada doña Rosa Collado Martínez y siendo coordinador el Letrado don José Joaquín Jerez Calderón. Al cumplirse el XXV Aniversario de la Constitución, el Consejo de Estado dedicó su participación en los Cursos a un tema de relevancia constitucional "*Responsabilidad patrimonial del Estado*". Tuvieron lugar diversas conferencias y mesas redondas a cargo de los Consejeros permanentes don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, don Jerónimo Arozamena Sierra y don José Luis Manzanares, el Consejero electivo don Jesús Leguina Villa, los Letrados Mayores don José Luis Yuste Grijalba y don Pedro José Sanz Boixareu y los Letrados don Luís María Domínguez Rodrigo, don José Leandro Martínez-Cardós, don David Vicente Blanquer Criado, don José Luis Palma Fernández, don Alfredo Dagnino

Guerra, doña Claudia María Presedo Rey, don Javier Pedro Torre de Silva, don Rafael Jover Gómez-Ferrer, doña Ana Isabel Santamaría Dacal, don José Joaquín Jerez Calderón, don Jesús Avezuela Cárcel y don Pablo García-Manzano Jiménez de Andrade, siendo clausurado el curso por el señor Presidente.

El día 9 de julio los Letrados don José Luis Palma Fernández y doña Rosa Collado Martínez recibieron al XXXIX Curso Selectivo del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado, que visitaron la Casa como vienen haciendo los participantes en los sucesivos cursos.

El mismo 9 de julio, acompañados por el Letrado don Javier Torre de Silva y López de Letona, un grupo de alumnos estadounidenses procedentes del College of William & Mary Summer Law Program Roster giraron una visita al Consejo de Estado.

El día 10 de julio tuvo lugar una reunión de la Comisión Permanente con la Ministra de Sanidad y Consumo, doña Ana Pastor Julián. La Ministra estuvo acompañada por el Subsecretario del Departamento, don Pablo Vázquez Vega, el Secretario General de Sanidad, don Rafael Pérez-Santamarina Feijoo, y la Directora del Gabinete de la Ministra, doña Pilar Fabregat Romero.

El Presidente, acompañado del Secretario General, recibió la visita del General don Bernardo Buesa, que desempeñaba hasta ahora la Jefatura del Estado Mayor del Mando Regional Centro y se despedía al haber sido nombrado Gobernador Militar de León.

El día 5 de septiembre tuvo lugar en Valencia, en el Palau de la Generalitat, la toma de posesión de don Vicente Garrido Mayol como Presidente del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, y de don Alberto Jarabo

Calatayud como Consejero, asistiendo en representación del Consejo el Secretario General.

Los días 7 y 8 de octubre se celebraron las II Jornadas entre el Consejo de Estado francés y el Consejo de Estado español. La delegación española estuvo encabezada por el señor Presidente e integrada por los siguientes Letrados: don José María Martín Oviedo, Secretario General; don Rafael Gómez-Ferrer Morant, Consejero electivo y Letrado en excedencia voluntaria; don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona, Letrado Mayor; don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Letrado Mayor en servicios especiales, Magistrado del Tribunal Constitucional; don Álvaro Alonso-Castrillo y Romeo, Marqués de Casa Pizarro, Letrado Mayor jubilado, encargado de las Relaciones Internacionales; doña Claudia María Presedo Rey, Letrada de Secretaría, y doña Ana Isabel Santamaría Dacal, Letrada. Tanto a las sesiones de trabajo como a los actos que le sirvieron de complemento asistieron el Vicepresidente del Consejo de Estado francés, don Renaud Denoix de Saint Marc, y el Presidente de la Sección de Memoria y Estudios, don Jean Michel Belorgey, que tuvo a su cargo la organización de las Jornadas, así como los restantes Presidentes de Sección y un grupo numeroso de Consejeros y Letrados de dicha Institución. Siguiendo el precedente de las Jornadas anteriores, las sesiones de trabajo consistieron en la exposición y debate sobre dos ponencias, una de las cuales versó acerca de *“La convergencia del Derecho comunitario y el Derecho de los Estados”*, y la otra sobre *“Relaciones entre la función consultiva y la función contenciosa, con especial relación al control jurisdiccional de la Administración y a la jurisdicción del Tribunal Constitucional”*. Dentro de los actos protocolarios que acompañaron a la celebración, el lunes día 6 tuvo lugar una cena en el Senado, a mediodía del día 7 un almuerzo en la sede del Consejo de Estado y a la noche una cena ofrecida por don Yves Guéna, Presidente del Consejo Constitucional, concluyendo con un almuerzo oficial el miércoles día 8, ofrecido por el Embajador de España, don Francisco Javier Elorza Caveng.

En la sede del Ministerio de Defensa el día 15 de octubre tuvo lugar una reunión de la Comisión Permanente con el Ministro, don Federico Trillo-Figueroa y Martínez Conde, que estuvo acompañado por el Secretario de Estado de Defensa, don Fernando Díez Moreno, el Jefe del Estado Mayor de la Defensa, Consejero nato de Estado, Almirante don Antonio Moreno Barberá, el Subsecretario de Defensa, don Víctor Torre de Silva y López de Letona, y la Secretaria General Técnica, doña Isabel Revuelta de Rojas.

El día 29 de octubre visitó el Consejo de Estado el Embajador inglés, señor Stephen John Leadbetter Wright, junto con el Primer Secretario y Laboral señor Giles Dickson. Fueron recibidos por el señor Presidente, a quien acompañaron el Secretario General y los Letrados don José Luis Palma Fernández y don Jesús Avezuela Cárcel.

3. Honores y distinciones

El Letrado don José María Jover Gómez-Ferrer leyó su tesis doctoral, en el mes de febrero, siendo su calificación de sobresaliente *cum laude*.

La Ministra de Educación, Cultura y Deporte, considerando los méritos acreditados por el Letrado don José Américo Alonso, le otorgó el Primer Premio Nacional de Fin de Carrera de Educación Universitaria, correspondiente a la Universidad Complutense de Madrid.

En la reunión celebrada por la Comisión Permanente el 29 de mayo, el señor Presidente informó que ha recibido comunicación del Ayuntamiento de Madrid en la que se pone en conocimiento que, por acuerdo de 30 de abril del presente año, se ha asignado el nombre de Íñigo Cavero al espacio público comprendido en la confluencia de la calle Silvano y avenida Machupichu, en el distrito de Hortaleza, Madrid.

Por Real Decreto 1191/2003, de 12 de septiembre, se concede la Gran Cruz de la Orden de Isabel la Católica a don Álvaro Rodríguez Bereijo, Consejero electivo de Estado.

El día 15 de octubre, en la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, se celebró un acto para hacer entrega de la Medalla de Honor de la Universidad al Consejero electivo de Estado don Aurelio Menéndez Menéndez, otorgada por su trayectoria profesional en la docencia y en la investigación.

El IX Premio Pelayo para juristas de reconocido prestigio fue concedido este año al Consejero permanente don Landelino Lavilla Alsina. La ceremonia de entrega del mismo tuvo lugar el día 13 de noviembre en un acto público con la presencia de los miembros del Jurado y de destacadas personalidades del mundo de la justicia. Intervino en el acto el Presidente del Consejo de Estado y asistieron todos los Consejeros permanentes, varios Consejeros natos y electivos, el Secretario General y numerosos miembros del Cuerpo de Letrados.

La Universidad de A Coruña otorgó su Medalla de Oro al Consejero electivo don José Luis Meilán Gil.

El 1 de diciembre es elegido Académico de Número de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando el Letrado Mayor don José Luis Yuste Grijalba.

Por Real Decreto 1582/2003, de 5 de diciembre, se concedió el Collar de la Orden del Mérito Civil al Letrado Mayor don Miguel Herrero y Rodríguez de Miñón.

El Secretario General de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación comunicó el 16 de diciembre al Presidente del Consejo de Estado que, con

efectividad del 19 de diciembre, el Consejero permanente de Estado don Landelino Lavilla Alsina ha sido elegido Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

A doña María Teresa Caro Reques, funcionaria del Cuerpo General Auxiliar de la Administración del Estado, al producirse su jubilación, le fue concedida la Cruz de Oficial de la Orden del Mérito Civil por resolución de 24 de marzo.

A la funcionaria del Cuerpo General Administrativo doña María del Carmen Martínez Crespo, al producirse su jubilación, se le concede la Cruz de la Orden del Mérito Civil por resolución de 3 de noviembre.

4. Tribunal de Conflictos

Por acuerdo de 10 de diciembre de 2002, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, se determina para el año 2003 la composición del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, previsto en los artículos 38 y 40 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y 1 de la Ley Orgánica de Conflictos Jurisdiccionales. Entre dichos miembros se integran como vocales titulares los Consejeros permanentes, designados por el Pleno del Consejo de Estado, don Fernando de Mateo Lage, don Antonio Sánchez del Corral y del Río y don José Luis Manzanares Samaniego, y como suplentes los también Consejeros Permanentes don Miguel Vizcaíno Márquez y don Antonio Pérez-Tenessa Hernández.

SEGUNDA PARTE: OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

I. ANTE EL PROYECTO CONSTITUCIONAL EUROPEO.

1. Uno de los acontecimientos más importantes del año 2003 desde el punto de vista jurídico-político ha sido la elaboración por la Convención Europea de un proyecto de Constitución de la Unión y el inicio de su negociación en la Conferencia Intergubernamental.

Sabido es que la Conferencia Intergubernamental interrumpió sus trabajos en diciembre de 2003, pero, cualquiera que sea la suerte de la Constitución proyectada, imposible de predecir al cerrarse esta Memoria, lo cierto es que la Unión Europea está en trance de novar profundamente sus estructuras intensificando la naturaleza constitucional de sus instituciones; naturaleza hace ya tiempo afirmada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas al considerar a los tratados fundacionales como una Carta constitucional básica (desde el caso *Les Verts* de 1984, con reiteración en el Dictamen 1/1992 sobre el EEE) y que el proyecto en curso y sus eventuales alternativas, si es que las hubiera, no dejarán de acentuar.

Como el Consejo de Estado señaló al producirse la adhesión de España a las Comunidades Europeas, en su dictamen 47.939 de 13 de Junio de 1985 y ha reiterado en su doctrina legal (v.gr dictamen 421/92), el Derecho comunitario no es ni nacional ni internacional, sino un orden distinto y autónomo; en ello han insistido diferentes Memorias, como las de los años 1985 y 1992; *tertium genus* que cada vez se aleja mas de lo típicamente internacional para adquirir rasgos propios del derecho constitucional estatal, hasta el punto de ser, como ha dicho el Tribunal Constitucional, a ciertos efectos, “interno” (STC 1654/1994).

Esta constitucionalización de la Unión Europea, al margen de cualquier interpretación política, plantea problemas jurídicos sobre los que el Consejo de Estado considera preciso llamar la atención, porque de su solución pende la mejor articulación de los ordenamientos europeo y nacional español en la nueva fase de la integración europea que, según todo parece anunciarlo, se avecina.

Antes de entrar en su examen, es preciso recordar que el Consejo de Estado, con una clara vocación europeísta de la que hay reflejo en anteriores Memorias (1992, y 1993), desde el momento de la adhesión española a las entonces Comunidades, se ocupó detenidamente del Derecho comunitario. Primero, para señalar la autonomía conceptual y técnica de su ordenamiento. Segundo, poniendo de relieve sus caracteres, fundamentalmente el efecto directo de sus normas sin necesidad de conversión ni desarrollo alguno, salvo que otra cosa exija el propio Derecho comunitario, y la primacía de las dichas normas sobre las del Derecho interno. Tercero, abordando ampliamente las cuestiones de técnica normativa que la incidencia del ordenamiento comunitario en el español planteaba. Cuarto, señalando, en cada momento, las transformaciones del Derecho comunitario debidas a su extraordinario crecimiento y a lo que el Consejo de Estado denominó el deslizamiento de su sistema de fuentes. Todo ello al margen de los problemas de interpretación constitucional que suscitó la adhesión de España a los tratados fundacionales, primero, y al tratado de la Unión, después, y sobre los cuales el Consejo de Estado, en diferentes dictámenes, tuvo ocasión de pronunciarse ampliamente.

Estas cuestiones adquieren ahora renovado interés ante la más que posible celebración de un tratado destinado a establecer, sea una u otra su denominación, un marco institucional de la Unión Europea con pretensiones constitucionales. Esto es, en cuanto a la forma, un texto escrito único, simplificador de los diferentes tratados anteriores, racionalizador de las doctrinas acuñadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, con

pretensiones de supremacía jurisdiccionalmente garantizada y de estabilidad asegurada con una cierta rigidez en cuanto a su reforma se refiere. Y, por lo que hace al fondo, un texto destinado a definir los valores de la Unión, a regular sus instituciones, a precisar las competencias y, probablemente, a garantizar, con mayor o menor grado de eficacia, un catálogo de derechos a los ciudadanos europeos tal como esta categoría fue formulada en el Tratado de Niza. En una palabra un texto que, cualquiera sea su nombre, puede calificarse recurriendo a la categoría doctrinal del llamado “tratado de integración supranacional”.

En efecto, el artículo 93 de la Constitución española (CE) da pie sobrado para diferenciar de la cooperación internacional, por intensa que ésta sea, la integración supranacional, al utilizar expresamente uno y otro vocablo (“internacional” y “supranacional”) para designar, debe entenderse, realidades diferentes, habiendo la doctrina especulado largamente sobre los perfiles de la distinción. No es el objeto de esta Memoria entrar en discusiones doctrinales, pero baste señalar, siguiendo la línea ya esbozada en la doctrina legal y en Memorias anteriores, que la integración supranacional se caracteriza por la cesión sistemática del ejercicio de competencias a un nuevo sujeto, que las desempeña de manera autónoma mediante la producción extraestatal de normas con efecto directo sobre los ciudadanos de los Estados miembros. Así concebida la integración supranacional, el instrumento constitucionalmente previsto para ir hacia ella es el del citado artículo 93, concebido pensando en un supuesto diferente de los incluidos en el artículo 94. Nada empuja a que una mayor integración, incluso constitucional, tenga lugar por vía convencional, como se previó en el propio Tratado de Niza y a ello responde el proyecto de Constitución elaborado por la reciente Convención. La consecuencia de ello, en dicho proyecto explicitada, es que, pese a la interpretación contraria que se dio en su día de los Tratados fundacionales y de acuerdo con la doctrina de varias jurisdicciones constitucionales de los Estados miembros, dicha integración sea lógicamente

reversible, puesto que su título legitimador siguen siendo las prescripciones constitucionales internas y la soberanía estatal que expresan.

2. El futuro tratado constitucional obligará a plantear de nuevo cuál es la vía para que España, si así es el caso, dé su consentimiento al mismo. Una cuestión que la experiencia de la ratificación del Tratado de la Unión en 1992 aconsejaría abordar con cierta antelación. Si, como entonces se puso de manifiesto por el Tribunal Constitucional (Declaración de 1 de julio de 1992), la cláusula de apertura del artículo 93 CE no autoriza a disponer de la propia Constitución, substituyendo las vías de revisión establecidas en el Título X de la misma, a la hora de celebrar un tratado constitucional mas integrador que el de Maastricht deberán evitarse tanto la improvisación de soluciones como la excesiva simplificación de los problemas en presencia. En efecto, el artículo 95 CE no debe llevar a un mero cotejo del nuevo tratado con la letra de nuestra Constitución para detectar eventuales contradicciones puntuales entre uno y otro texto. Antes bien, según ya se hizo en importantes Estados miembros de la Unión, tal vez se requiera plantear con mayor amplitud la compatibilidad del nuevo “tratado de integración” con la propia Constitución estatal, para determinar si la voluntad política del Estado en ser Parte en dicho tratado requiere o no la previa reforma de la Constitución en cumplimiento de su artículo 95.

3. De otro lado, las previsiones de los artículos 93 y, en su caso, 95 de la Constitución requerirán reexaminar a la luz del texto del tratado constitucional la serie de cuestiones que tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la jurisdicción ordinaria como la doctrina legal del Consejo de Estado han ido detectando desde 1985 hasta la fecha. Cuestiones todas ellas técnico-jurídicas, pero de trascendencia política por afectar a elementos esenciales de nuestro Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE) y que seria bueno abordar,

no en el último momento, sino al hilo de la propia negociación en la Conferencia Intergubernamental, tanto para conseguir la modificación puntual del proyecto constitucional en discusión, si ello se considerase conveniente y resultase posible, como para preparar las modificaciones legales e incluso constitucionales oportunas en nuestro ordenamiento.

Durante los últimos años se han producido ciertas mutaciones constitucionales advertidas por la más autorizada doctrina, tales como el desapoderamiento parcial de las Cortes Generales, con relación a las previsiones del artículo 66.2 CE, hasta el punto de que el Consejo de Estado ha considerado “actos debidos” el ejercicio de las competencias parlamentarias cuando venían determinadas por el Derecho comunitario (Cf. dictamen 51.692 de 1988) o la reinterpretación de importantes competencias estatales, ya por su transferencia a instancias de la Unión en los términos del artículo 93 CE, como es el caso de la política monetaria contemplada en el artículo 149.1, 11ª, ya por el cambio en el significado de los términos en que venían enunciadas, como es el caso de las referentes a sanidad y comercio exterior en el artículo 149.1, 10ª y 16ª, ya, en fin, por su necesaria reinterpretación para mantener el propio sistema competencial previsto en la Constitución, como el monopolio estatal sobre las relaciones internacionales según el artículo 149.1,3ª CE.

Por otro lado, es evidente que el Derecho comunitario, aun no siendo en sí mismo canon o parámetro directo de constitucionalidad (SSTC 197/1996 y 13/1998), sí se convierte en un canon o parámetro de viabilidad de las previsiones constitucionales. Las normas comunitarias han dado sentido diferente a ciertas disposiciones económicas de la Constitución de 1978. Así, por ejemplo, “la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería y de la pesca”, preconizada por el artículo 130 CE, tiene, en virtud de la Política Agrícola Común y de la Política Pesquera Común, un significado diferente al que probablemente pensaban los constituyentes y le dieron

sus primeros exégetas. Hoy el citado precepto pende mucho más, a la hora de interpretarlo, del artículo 2 del Tratado CEE, reformado por el Tratado de la Unión Europea (TUE), que de los artículos 40, 131 y 138 CE como en su día dijera el Tribunal Constitucional.

En el caso del artículo 128.2 CE –y concordantes- que prevén la intervención pública en la economía, la incidencia del ordenamiento europeo es mucho mayor. En efecto, el citado artículo 128.2 CE, en relación con el artículo 38, presupone un sistema de economía mixta, que era el común en los Estados miembros de las Comunidades Europeas y fue asumido por el Tratado CEE, tanto al declararse éste neutral en cuanto al régimen de propiedad de los Estados miembros (art. 222, hoy 295 consolidado), como por el reconocimiento de los llamados “derechos especiales exclusivos” que permitía a los Estados el monopolio de los servicios de interés económico general (art. 90, hoy 86 consolidado).

Ahora bien, la interpretación inicial del artículo 90 CEE se invierte, por obra de la Comisión y de la Corte de Justicia, a partir de 1990 al hacer de los derechos exclusivos o especiales una situación contradictoria con el mercado único, sólo mantenible por vía de excepción a justificar en cada caso y por cada Estado; consecuencia un tanto rígida del Mercado Común y, muy especialmente, del Acta Unica de 1986 con su previsión de la libre circulación de mano de obra, de capitales y de toda clase de bienes y servicios en el ámbito comunitario, junto con la defensa a ultranza de la competencia y la consiguiente prohibición de toda clase de ayudas que pudieran falsearla. La situación parece haberse modulado, tras la Sentencia Corbeau de 1993 y otras decisiones concordantes, hasta el nuevo artículo 7 D (hoy art. 16 consolidado) introducido en el Tratado CEE por el de Ámsterdam que reconoce “el lugar que los servicios económicos de interés general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como su papel en la promoción de la cohesión social y territorial”. Pero, aun cuando se velará porque

“dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones que les permitan cumplir su cometido”, ni ello supone exceptuarlos de las reglas de mercado ni implica siquiera una garantía de su publicación, ante la generalizada huida del Derecho administrativo y la ola privatizadora, ni la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales deja de ser excepcional. Y, en todo caso, ha de ser acordada, no sólo por Ley, sino conforme a los procedimientos comunitarios establecidos por la normativa supranacional (arts. 101, hoy 96, y 102, hoy 97, del Tratado CEE).

De otra parte, la economía como proceso se orienta cada día más hacia un modelo de mercado libre, no tanto por la fuerza de las doctrinas y de las normas, sino por la de los hechos, potenciada por el Derecho comunitario desde el Acta única al Tratado de Ámsterdam. ¿Tienen en tal situación sentido las disposiciones de los artículos 40 o 130 CE cuya finalidad era, específicamente, corregir los desequilibrios a que pudiera dar lugar la mera lógica del mercado?. A primera vista parecería que, si conservan alguno, es el de reflejar los principios de solidaridad intracomunitaria, pero sin que ello suponga introducir nuevas técnicas de corrección al margen de las previsiones comunitarias (art. 92 CEE, hoy 87 consolidado).

La mutación constitucional puede ir aún más lejos y cambiar el significado del propio artículo 128.1 CE, según el cual “toda la riqueza del país... está subordinada al interés general”. Hasta ahora, para los autores, exégetas e intérpretes de la Constitución, no cabía duda de que el interés general era el de España, cualesquiera que pudieran ser las divergencias sobre el mecanismo para su decantación y promoción. Pero los Tratados comunitarios y, más todavía, el proyecto de Tratado Constitucional suponen la existencia de un interés general de la Unión. Así resulta específicamente de los conceptos formulados en los artículos 2 y 3 CEE y de las previsiones del artículo 3 A (hoy 4 consolidado) introducido por el TUE y más claramente en el artículo 5 del Proyecto. Este

interés predominante ha de ser servido por normas comunitarias de efecto directo y aplicación prevalente y por una política de orientación no nacional sino supranacional. El interés puede seguir siendo general, pero se refiere a otra generalidad distinta a la contemplada por la Constitución, porque distinto es en su correlato espacial.

Ahora bien, no parece lógico que mutaciones igual o más importantes que las citadas hayan de tener lugar por la pura inercia política, cuando quizá sería mejor juzgar sobre su conveniencia a la luz de los valores inspiradores de la Constitución y proceder, si así fuera necesario, a la revisión de su texto. Lo primero, porque, como el Tribunal Constitucional puso de manifiesto en su citada Declaración 1/1992 de 1 de julio, los poderes públicos españoles no están menos sujetos a la Constitución cuando actúan en el exterior, entiéndase aquí en el ámbito comunitario, que cuando actúan en el interior y, por ello, su capacidad de comprometer al Estado debe respetar los valores de nuestro ordenamiento y sistema. Lo segundo, porque si la mutación constitucional está universalmente reconocida como una vía de adecuación de la Constitución a la realidad, la racionalidad del moderno constitucionalismo, a la que respondió el constituyente español de 1978, no permite que el campo de la mutación sea ilimitado hasta el punto de que la Constitución real se aleje en demasía de la Constitución escrita.

Prolongando la doctrina legal ya acuñada en el Consejo de Estado y ampliamente comentada en Memorias anteriores, cabe señalar tres extremos en los cuales el proyecto de Constitución europea en trance de negociación puede entrar en conflicto con la vigente Constitución española: primero y fundamental, la propia supremacía de la Constitución; segundo, la relevancia de la aplicación jurisdiccional del derecho comunitario; tercero, la estructura competencial del Estado de las Autonomías.

3.1. Por lo que se refiere al primero, la Constitución española proclama su supremacía sobre todo el ordenamiento (arts. 1 y 9.1 y 3), supremacía que garantiza frente al Derecho internacional el artículo 95, según un criterio que al decir del Tribunal Constitucional debe aplicarse a las normas comunitarias (Declaración 1/1992). El Derecho comunitario y el internacional se integran en el ordenamiento español en virtud de las cláusulas contenidas en los arts. 93 y 96 de la propia Constitución de acuerdo con un criterio monista siempre afirmado por el Consejo de Estado y que dio lugar a la versión actual del artículo 1.5 del Código Civil, antecedente inmediato del artículo 96 CE; pero ello no quiere decir que el Estado pueda utilizar la cláusula de apertura del artículo 93 ni celebrar tratados según el artículo 96 para contravenir el tenor de la Constitución. En virtud de esta supremacía se excluyen las normas contrarias a la Constitución, tanto internas como comunitarias e internacionales, y el juez tiene prohibido aplicarlas. De ahí la necesidad de reformar la Constitución antes de introducir en el ordenamiento, por vía de tratado, una norma que sea contraria a aquella (art. 95).

Sin embargo, el artículo 10,1 de la Primera Parte del proyecto constitucional europeo, llevando a sus extremos el principio de la primacía del Derecho comunitario proclamado desde 1964 por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, afirma que la Constitución y el derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas primarán sobre el derecho de los Estados miembros.

A la luz de su decantación jurisprudencial, el principio así formulado significa que cualquier norma del Derecho comunitario, no sólo del primario sino del derivado, prevalece sobre las de Derecho interno cualquiera que sea el rango de éstas, incluso el constitucional. De esta manera, por ejemplo, una mera decisión de la Comisión (art. 32.1) en defensa del derecho de la competencia primaría sobre la garantía institucional de la colegiación profesional prevista en el artículo 36 CE. La autonomía institucional reconocida en los tratados, reafirmada

en el proyecto y en la que el Consejo de Estado ha insistido desde su Memoria de 1985 atribuye exclusivamente al Estado la competencia de autoorganizarse, pero es claro que esta organización no puede obstaculizar los objetivos de las normas comunitarias a que se atribuye primacía, como sería, en el ejemplo propuesto, la eliminación de todas las trabas al libre establecimiento y circulación de servicios.

No cabe oponer a lo dicho la incompetencia de las instituciones de la Unión en determinadas materias, dada la indeterminación de la distribución de competencias en los Tratados hoy vigentes y en el propio proyecto constitucional.

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tras una primera interpretación, no ha dejado de ser restrictiva al respecto para salvaguardar aquellas funciones propias de los poderes públicos e incluso las que sirven intereses generales y que una interpretación estricta llevaría a calificar de empresas al prestar un servicio a cambio de precio. Pero no debe olvidarse que el proyecto de Constitución no racionaliza precisamente, es decir no lleva al texto escrito, las conclusiones de esta evolución jurisprudencial.

Por tanto, cabe que el potencial conflicto con la Constitución española se presente no solo en el acto de celebrar un tratado constitucional que contravenga formalmente un extremo de la Constitución, como se señaló con ocasión de Maastricht, sino a renglón seguido si el tratado constitucional, según se halla proyectado, prevé la primacía del Derecho comunitario derivado sobre la propia Constitución estatal y permite así que sea el derecho derivado el que excluya la aplicación de sus normas.

En su Memoria de 1985 el Consejo de Estado, siguiendo la doctrina sentada por la jurisprudencia constitucional alemana y que culminaría después en la Sentencia de 12 de Octubre de 1993, señaló que existía un núcleo irreductible a la supremacía del Derecho comunitario, consistente en la parte dogmática de la

Constitución, irreductibilidad que cesaría cuando la integración europea hubiera llegado a un nivel de constitucionalización, esto es de establecimiento de estructuras democráticas y de reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales, análogo o superior al de la propia Constitución estatal. Este sería el momento de reexaminar dicha doctrina, primero para determinar si realmente el constituyente español de 1978 tuvo semejante “vocación de provisionalidad”; segundo, si, en caso de tenerla, la formulación en el proyecto constitucional europeo de una tabla de derechos fundamentales equivale a la totalidad de la parte dogmática de la Constitución española y a las garantías que ella comporta; tercero y último, si los valores y principios de la Constitución se agotan en la parte dogmática y pueden, en consecuencia, ser suplidos por la Carta de derechos fundamentales acordada en Niza y recogida en el proyecto de Constitución europea u obligan a preservar otros muchos aspectos de la propia parte orgánica de nuestra Norma fundamental.

Es oportuno y conveniente, en consecuencia, plantearse ya en los foros apropiados las diversas opciones posibles: bien la modificación del actual tenor del artículo 10.1 del proyecto, que radicaliza un principio, el de primacía, en términos hasta ahora no aceptados, al menos y respecto de las normas constitucionales estatales, por los Tribunales de Alemania, Italia y España, entre otros países de la Unión; bien la eventual modificación de la propia Constitución española o, quizá tan solo, de la interpretación que el Tribunal Constitucional, la jurisdicción ordinaria y el Consejo de Estado han dado de su supremacía y de las disposiciones legales con ella concordantes. Así se obtendría la “estabilidad jurídica plena” que el Tribunal Constitucional, en su Declaración 1/1992, vinculaba al recurso previsto en el artículo 95.2 CE.

3.2. En cuanto a la aplicación por las jurisdicciones estatales del Derecho comunitario, es bien conocida la situación actual. El juez ordinario es juez del Derecho comunitario, encargado de garantizar la primacía de éste excluyendo, en

su caso, la aplicación de la norma nacional y con la correlativa obligación de plantear la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia. Por el contrario, el Tribunal Constitucional no es juez del Derecho comunitario y no lo aplica ni cuida de su aplicación, de manera que tampoco tiene en cuenta su toma en consideración por el juez ordinario a los efectos de conceder el amparo. Conviene examinar, aunque sea muy brevemente, las causas y las consecuencias de esta situación.

En cuanto a lo primero, la causa es que el Derecho comunitario no tiene en España relieve constitucional ni es parte del canon de constitucionalidad según reiterada doctrina del Tribunal Constitucional de la que el Consejo de Estado se ha hecho cumplido eco. En consecuencia no puede ser aplicado por quien solo se ocupa de la Constitución. El Derecho internacional, en efecto, no tiene en España rango constitucional y el Tribunal Constitucional, en cuanto considera con todos los relevantes matices que ésta es la naturaleza del Derecho comunitario, tampoco le reconoce dicho rango.

Respecto de lo segundo, la consecuencia es, según la calificación de cierta autorizada doctrina, una incongruencia. Por ejemplo, en el supuesto de que, invocada ante el Tribunal Constitucional una norma de Derecho nacional que transpone una Directiva europea, el Tribunal no pueda tomar en consideración dicha Directiva aunque sea evidente que la norma de Derecho nacional discrepa de ella.

Sin embargo, el propio Tribunal Constitucional, de la misma manera que tiene en cuenta el Derecho internacional a la hora de interpretar la parte dogmática de la Constitución en virtud de la remisión del artículo 10.2 CE, no ha podido dejar de tener en cuenta las normas comunitarias al interpretar otros aspectos de la Norma fundamental. Por ejemplo, en la STC 182/1997 consideró que la consecución de la convergencia económica exigida por el Tratado de la

Unión, como requisito de la Unión Monetaria, era un caso de urgente necesidad a los efectos del artículo 86 CE; en la STC 252/1998 recurrió a la normativa comunitaria a la hora de precisar las competencias de las Comunidades Autónomas; recientemente, en las SSTC 62 y 72/2003, es la normativa comunitaria la que, al menos como hecho, determina la interpretación del régimen económico-fiscal canario; y, como antes quedó apuntado, sea o no canon de constitucionalidad el derecho comunitario, es canon de viabilidad de numerosas disposiciones constitucionales, fundamentalmente las relativas a lo que viene denominándose “constitución económica”.

La superación de esta situación un tanto disfuncional podría encontrarse haciendo del derecho primario de la Unión -en el futuro posiblemente el tratado constitucional- canon de constitucionalidad, integrándolo en el correspondiente bloque mediante la reforma del artículo 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC).

En su Memoria de 1997 el Consejo de Estado ya sugirió vías para estudiar una solución semejante. En efecto, a través de lo que ha denominado su “control de convencionalidad”, esto es el examen de la adecuación de las normas sometidas a su consulta con el Derecho internacional en general y el comunitario en particular, el Consejo de Estado ha reclamado –y se ha brindado a cumplirla- la función de “guardián del Derecho comunitario”.

No sería muy lógico que asumido el principio de primacía del Derecho comunitario sobre las normas internas, al menos las de rango no constitucional, el principio de jerarquía normativa consagrado en la Constitución (art. 9.3) y una de cuyas mayores garantías es el control de legalidad que sobre las Administraciones públicas incumbe al Consejo de Estado, no tuviese en cuenta, también, las normas comunitarias. Aplicando el mismo criterio, debería meditarse la conveniencia de que el Tribunal Constitucional, a la hora de examinar la constitucionalidad de una

Ley, resolver un conflicto de competencias o enjuiciar desde los valores constitucionales un acto de los poderes públicos, pudiera tener en cuenta y aplicar normas como las europeas que, aun perteneciendo a otro ordenamiento distinto del estatal, inciden en el mismo hasta el punto de primar sobre las normas de éste. Con ello podría conseguirse una mayor coherencia y economía en la interpretación de los que, aun siendo ordenamientos distintos, tienen unos mismos destinatarios y deben propender a una aplicación armónica.

3.3. En cuanto al tercero de los extremos atrás enunciados, la incidencia de la Unión en la ordenación de las competencias en el Estado Autonómico, la doctrina legal acuñada por el Consejo de Estado y las reiteradas consideraciones contenidas en las Memorias desde el año 1985 permiten señalar tres líneas de posible reflexión.

3.3.1. En primer lugar, el Consejo ha afirmado rotundamente que ni la pertenencia de España a las Comunidades, hoy a la Unión, ni la consiguiente transferencia de competencias ni el Derecho comunitario suponen una alteración de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas prevista en la Constitución y el bloque de constitucionalidad.

La consecuencia inmediata de ello es que la ejecución del Derecho comunitario en materias que son competencia estatal pertenece al Estado y en aquellas otras que son competencia autonómica pertenece a las Comunidades Autónomas, con la consiguiente obligación por parte de éstas. Con ello, el Consejo de Estado insiste en el principio de ejecución regional afirmado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y por nuestro propio Tribunal Constitucional.

Ahora bien, por ser el Estado el único sujeto responsable ante la Unión del cumplimiento de las obligaciones comunitarias, el segundo párrafo del artículo 93

CE constituye un título específico de intervención de las Cortes Generales o del Gobierno para asegurar el cumplimiento de este deber de ejecución, en caso de faltar a él las Comunidades Autónomas.

3.3.2. Si en lo que se ha denominado la vía descendente del Derecho comunitario, esto es su ejecución, resulta indiscutible la competencia autonómica, tampoco puede desconocerse cuando las Comunidades Autónomas la tengan para la formulación de dicho Derecho. Si no fuera así, la salvaguarda del orden competencial en la que tanto ha insistido la doctrina legal del Consejo de Estado, podría resultar defraudada si, en ejercicio de sus competencias, las Comunidades Autónomas se vieran obligadas a llevar a efecto un Derecho que versa sobre materias respecto de las que tienen atribuida competencia normativa, según el bloque de constitucionalidad, pero en cuya formulación no habrían tenido parte alguna. La reinterpretación que el Tribunal Constitucional ha hecho de lo previsto en el artículo 149.1,3ª CE abre una vía para resolver esta cuestión.

3.3.3. Por último, el principio de subsidiaridad introducido en el Derecho comunitario por el tratado de la Unión y en que tanto insiste el proyecto de Constitución, puede entrar en conflicto con la distribución territorial de competencias prevista en la Constitución, en la medida en que sea un principio emergente del Derecho constitucional europeo. No faltan reivindicaciones doctrinales y aún políticas en tal sentido y ya el Consejo de Estado llamó la atención sobre tal extremo en su Memoria de 1993.

En efecto, tal como se ha decantado la formulación de dicho principio supone, en su dimensión vertical, que las decisiones deben tomarse en el nivel más cercano posible a los ciudadanos, de modo que cada instancia territorial es subsidiaria de lo que la inmediata inferior no pueda hacer eficazmente. En términos jurídicos ello parece discrepar de las previsiones del artículo 149 de la Constitución sobre distribución de competencias entre el Estado y las

Comunidades Autónomas, al igual que de otros elementos del bloque de constitucionalidad, cuales los atinentes a la articulación de las Comunidades Autónomas con las Corporaciones Locales. Ni los Estatutos de Autonomía ni la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, que el Tribunal Constitucional ha considerado parámetros de constitucionalidad y como tal han sido tenidos en la doctrina legal del Consejo de Estado, responden *prima facie* al principio de subsidiaridad.

4. Al concluir estas reflexiones, puede ser ilustrativo subrayar cómo todos los aspectos aludidos se involucran recíprocamente. La apertura a la supranacionalidad sobre la base del artículo 93 CE lleva consigo la incidencia del ordenamiento comunitario, en trance de constitucionalización, en el español y esta incidencia plantea tres cuestiones:

a) Por un lado, la cuestión de la primacía del Derecho comunitario. Si tal primacía se da sobre la propia Constitución española, poco o ningún margen queda a la llamada autonomía institucional, puesto que no se trata sólo de organizar la ejecución del Derecho comunitario sino que se abre la posibilidad de que éste suprima, trastoque o erosione las instituciones constitucionales nacionales.

b) Por otro lado, la cuestión de adecuar el funcionamiento de nuestras instituciones a la incidencia del ordenamiento europeo, precisamente para evitar su desnaturalización, cual podría ocurrir si las transferencias competenciales a la Unión descompusieran el sistema autonómico constitucionalmente previsto.

c) Por último, aun afirmada la supremacía de la Constitución estatal, como hasta ahora ha venido haciendo el Consejo de Estado, la mejor articulación del ordenamiento español que dicha Constitución encabeza con el ordenamiento

comunitario, cuya primacía sobre las normas internas no parece que vaya a discutirse, requiere considerar cómo convertirlo en parámetro de constitucionalidad.

II. INFORME SOBRE EL IMPACTO POR RAZON DE GENERO

La Ley 30/2003, de 13 de Octubre, siguiendo orientaciones internacionales y comunitarias al respecto, ha integrado la perspectiva de género en la labor normativa del Gobierno, obligándole a analizar las consecuencias que previsiblemente se seguirían, para los hombres y para las mujeres, antes de adoptar una iniciativa legislativa o una medida reglamentaria. A tal fin, el artículo 1 de la Ley 30/2003 ha dado una nueva redacción al artículo 22.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, estableciendo que, en el procedimiento de preparación y elaboración de proyectos de Ley, se habrá de incorporar “un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen”. Por su parte, el artículo 2 de la propia Ley 30/2003 añade un segundo párrafo al apartado 1.b) del artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno, según el cual, “en todo caso, los reglamentos deberán ir acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen”.

Esta reforma legislativa incorpora al ordenamiento jurídico una medida prevista en el IV Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2003 a 2006), que ha establecido como uno de sus dos principios fundamentales el que denomina de *mainstreaming* y cuyo propósito se define como “promover la defensa y garantía del principio de igualdad entre hombres y mujeres en todas las actividades y políticas, a todos los niveles y evaluando sus posibles efectos”.

La disposición final de la Ley 30/2003 ha previsto la entrada en vigor de la reforma de la Ley del Gobierno (y de la consecuente obligación de incorporar el

informe sobre el impacto por razón de género en los expedientes de elaboración de textos normativos) el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado, que tuvo lugar el 24 de octubre de 2003. El Consejo de Estado ha tenido oportunidad de conocer y valorar los términos en los que se ha ido atendiendo la obligación de aplicar –y de hacerlo de modo inmediato- una medida tan innovadora, al dictaminar diversos expedientes de anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones reglamentarias.

Un primer balance que cabe hacer, por referencia a los dos meses últimos de 2003, es el de que, en términos generales, no se ha cumplido la nueva exigencia –ni siquiera en ocasiones parece haberse reparado en ella-, quizá por haberse iniciado con anterioridad a la vigencia de la Ley el procedimiento de elaboración del texto normativo, y, cuando se ha pretendido satisfacerla, se ha solido unir un llamado “informe sobre el impacto por razón de género” o se ha incorporado a la memoria justificativa una reflexión, aseverando, de forma apodíctica y sin un análisis ni motivación fundamentadores, que la disposición normativa elaborada por el Gobierno no tiene un impacto desigual para hombres y mujeres, por no establecer, en el mejor de los casos, tratos diferenciados entre unos y otras. Sólo en alguno de los expedientes sobre textos consultados se hacía referencia con datos numéricos al impacto favorable a las mujeres de la medida propuesta.

La inmediata entrada en vigor de una disposición tan innovadora, sin margen de tiempo ni indicaciones precisas para facilitar su puesta en práctica en los diversos Departamentos ministeriales, puede explicar la escasa –insuficiente, en todo caso- atención que –incluso hasta el momento en que se elabora la presente Memoria- se ha prestado al informe sobre el impacto de género, con el consecuente peligro de que no se logren los propósitos explícitos a que ha obedecido la Ley 30/2003 y que reseña su breve, pero esclarecedora, exposición de motivos.

La exposición de motivos de la Ley 30/2003 se refiere, en primer lugar, a la invitación a los Gobiernos, formulada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín 1995), de “integrar la perspectiva de género en todas las políticas y los programas para analizar sus consecuencias para las mujeres y los hombres respectivamente, antes de tomar decisiones”, invitación reiterada cinco años después, en junio de 2000, en el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, insistiendo en la responsabilidad de los Gobiernos en el cumplimiento de ese mandato. La imposición legal del informe sobre el impacto de género persigue, pues, “integrar la perspectiva de género en toda iniciativa normativa del Gobierno”, de forma que se analicen sus consecuencias para las mujeres y los hombres antes de adoptar el correspondiente acuerdo.

La citada exposición de motivos justifica la medida, además, invocando la normativa de la Unión Europea, que es el punto de partida más directo para deducir el alcance de esta importante reforma legislativa.

La política de igualdad por razón de sexo ha sido una constante en el ordenamiento jurídico comunitario, reflejada ya en la Directiva 76/207/CEE y basada en el principio y mandato de equiparación de trato, como elemento indispensable para asegurar el objetivo de una efectiva igualdad de oportunidades y de realización profesional entre el hombre y la mujer.

En el marco comunitario se ha constatado que las directivas (en particular la citada Directiva 76/207/CEE), aunque han conseguido mejoras relativas muy significativas, han resultado un instrumento insuficiente para lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, pues persisten importantes situaciones de discriminación en contra de la predicada igualdad de las personas y en disonancia con los valores y principios democráticos que inspiran la Unión Europea y que

requieren la participación de hombres y mujeres en la vida social, económica, cultural, civil y en la adopción de decisiones políticas.

El que el sexo, como elemento relevante de la persona, siga siendo un factor real de disparidad y de segregación ha permitido hablar, más allá de la igualdad formal, de la diferencia de género, que afecta estructuralmente al conjunto de la población, y de los fenómenos sociales como consecuencia de una interacción compleja entre normas jurídicas, reglas sociales y organizaciones económicas. Con el término “género” se designa primariamente una diferencia –biológica, natural-, pero se quiere subrayar, a renglón seguido, que de esa diferencia se deriva una asignación social desigual de responsabilidades y roles entre hombres y mujeres que condiciona el desarrollo de sus identidades respectivas por una división social de funciones a consecuencia de pautas culturales, hábitos y estereotipos que condicionan, definen y valoran las tareas y los papeles sociales de acuerdo al sexo de la persona, incidiendo y conformando las estructuras sociales y el desigual acceso a la disposición y control de los recursos económicos, culturales y sociales, por parte de los hombres y de las mujeres y en perjuicio de éstas. Se entiende, así y por tanto, que las diferencias existentes en la posición relativa de hombres y mujeres son fundamentalmente de origen social, adquiridas, variables, contingentes, artificiales, y que, por ello, pueden modificarse o “manipularse” mediante las correspondientes políticas correctoras.

Esta idea es la base de la llamada transversalidad de las políticas o *mainstreaming* de género, que ha asumido la Comisión en la importante Comunicación “Integrar la política de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias” (COM (96), 67 final, de 21 de febrero de 1996).

Según esta Comunicación, se trata de no limitar los esfuerzos de promoción de la igualdad a la adopción de medidas específicas a favor de las mujeres sino de

movilizar explícitamente el conjunto de acciones y políticas generales, introduciendo en cada proyecto, de modo activo y visible, la atención a sus efectos posibles sobre la situación respectiva de hombres y mujeres (*gender perspective*). Ello implica incorporar de forma sistemática la dimensión de la igualdad en todas las políticas y acciones comunitarias, desde una perspectiva de género que obliga a replantearlas tomando en consideración, para la definición y puesta en práctica, sus efectos posibles sobre los individuos de cada uno de los géneros.

Las particularidades y peculiaridades de la condición femenina se han de tener en cuenta para eliminar desigualdades y para promover una correcta distribución -igualitaria- de funciones, recursos, tareas, responsabilidades, beneficios y ventajas. No se busca una mera “paridad” estadística, sino una mejor distribución de papeles y un reparto más equilibrado de responsabilidades entre hombres y mujeres que no impide valorar la distinta naturaleza –masculina y femenina- de unos y otras.

En suma, la Comisión asume el propósito de tomar en cuenta sistemáticamente, en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias, las diferencias entre las condiciones, situaciones y necesidades de los hombres y de las mujeres, a fin de orientar los instrumentos jurídicos, los medios financieros y las capacidades de análisis de la Comunidad hacia la introducción en todos los campos de relaciones equilibradas, ante la constatación de que decisiones, que en principio parecen no sexistas, pueden tener un diferente impacto en las mujeres y en los hombres, a pesar de que dicha consecuencia ni estuviera prevista ni fuera deseada. “Tal es la orientación del principio de *mainstreaming* que la Comisión ha adoptado”.

En el Informe de la Comisión sobre el seguimiento de esa Comunicación (98) -122 final- se han indicado las dificultades de la puesta en práctica de la orientación de “transversalidad” de las políticas comunitarias, la insuficiente

conciencia sobre asuntos de género en los niveles decisorios, la carencia de recursos humanos y presupuestarios destinados a la tarea propuesta y la falta de expertos en asuntos de género. Estos obstáculos deberían superarse convirtiendo en práctica y procedimiento habituales la evaluación del impacto de las políticas en función del género y en función, también, de la garantía de la calidad, en cuanto al género, de toda propuesta legislativa o de cualquier otro documento político o acción de la Comunidad, con vistas a alcanzar el objetivo de la igualdad de oportunidades.

Esa perspectiva de género ha sido asumida en el artículo 3 del Tratado de Ámsterdam, que ha incluido, como una de las prioridades a tener en cuenta en el diseño de las políticas de la Unión Europea, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en todas las políticas y la eliminación de las discriminaciones. Se incluye, como objetivo “constitucional” de la Unión, la promoción de la igualdad entre hombre y mujer (misión fundamental de la Comunidad) y, además, se condiciona el conjunto de las políticas y medidas comunitarias al objetivo de la consecución de esa igualdad. Se hace de toda política comunitaria una política para la igualdad, al menos en cuanto a su adopción y puesta en práctica, siendo instrumento necesario para ello evaluar e integrar la dimensión de género en la toma de iniciativas de disposiciones y en el desarrollo de políticas activas.

En esta misma línea, el artículo 23 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea dispone que la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada “en todos los ámbitos” y no sólo en materia de empleo, trabajo y retribución.

La mencionada transversalidad de las políticas comunitarias se ha reiterado en la Estrategia Marco sobre la igualdad entre hombres y mujeres (Com. 2000, 335 final) en la que se justifica desde el punto de vista de los derechos humanos, del fortalecimiento de la democracia y del de la propia Unión Europea, en cuanto

requieren una participación y representación iguales de los ciudadanos de los dos sexos en la vida económica, social, cultural y civil. En cabal sintonía con ello, la Decisión del Consejo de 20 de diciembre de 2000 incluye la evaluación del impacto de género en distintos ámbitos de intervención comunitaria (vida económica, social, civil, roles, etc.), integrando el punto de vista relativo al género en el conjunto de las políticas comunitarias.

El último informe de la Comisión sobre la igualdad entre hombres y mujeres (COM (2004), 115 final, 19 de febrero) recuerda que es exigencia del Tratado incorporar la perspectiva de género en todos los campos de la política comunitaria y en todos los estadios de la preparación y puesta en práctica de sus actuaciones, subrayando así la nota de transversalidad que desplaza del ámbito clásico del empleo y de la formación la atención sobre la igualdad de género, aunque sin descuidarlo. De ahí la insistencia de la Comisión en la necesidad de un “enfoque dual” en el que la transversalidad, en cuanto integración de la dimensión de género en todas las políticas que afectan a las mujeres (política fiscal, financiera, económica, de formación, de transporte, social, etc.), venga acompañada de acciones positivas a favor de la igualdad.

El citado Informe llama a los Estados miembros, al Consejo y a la Comisión a reforzar la implementación del *mainstreaming* de género, a proveer de datos coherentes y al día por sexos, a desarrollar indicadores de igualdad de género y a conseguir progresos en las diferentes áreas de las políticas; encomienda también a los Estados y a la Comisión realizar informes regulares sobre los resultados obtenidos, así como aportar recursos para apoyar el funcionamiento de este mecanismo de promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

En suma, el método de la transversalidad o *mainstreaming* de género que se ha adoptado en la Unión Europea impone la evaluación del impacto, en función del género, de toda medida o política comunitaria con objeto de evitar consecuencias

negativas, intencionales o no, que favorezcan situaciones de discriminación. Así lo señala la exposición de motivos de la Ley 30/2003 que asume ese objetivo y ese método, refiriéndose significativamente no al sexo sino al género.

El enfoque de “género” supera una concepción sectorial de las políticas de igualdad (como la adopción de medidas a favor de la mujer) e implica entender la igualdad como situación objetiva en la que hombres y mujeres puedan desarrollar sus capacidades personales y decidir sobre su destino vital sin las limitaciones impuestas por los roles tradicionales. Desde ese enfoque se identifican y se ponen de manifiesto las desigualdades en la asignación de funciones y las consecuencias que pueden derivar para la mujer (sujeción, marginación y hasta exclusión social) y se asume sin reservas la tarea de lograr la plena participación de las mujeres en todos los ámbitos de la vida social.

La exigencia de un informe sobre el impacto de género en el procedimiento administrativo de elaboración de disposiciones (anteproyectos de ley y proyectos de otras normas con rango de ley o de carácter reglamentario) ha de interpretarse así como un instrumento al servicio de la transversalidad de las políticas. El llamado enfoque dual impide una confusión entre la política de igualdad y la obligada consideración de la perspectiva de género en el proceso de preparación de normas, como medio de conseguir la igualdad de género en todas las esferas de la sociedad.

El análisis del impacto de género de cada disposición normativa que el Gobierno promueva o adopte requiere identificar previamente las diferencias existentes en la situación de los hombres y mujeres y valorar, a continuación, los efectos de la norma en preparación sobre unos y otras. Ello demanda la aportación de datos estadísticos e indicadores relevantes desagregados por sexo, sin los cuales no es posible que el informe de impacto de género responda al objetivo legalmente previsto.

El Gobierno tiene a su disposición diversos instrumentos metodológicos elaborados en el seno de la OCDE (evaluación del impacto en función del género), del Consejo de Europa (publicado por el Instituto de la Mujer en 1999) o de la propia Comisión Europea (por ejemplo, el estudio “*Mecanismes et indicateurs de suivi du Mainstreaming*” {10/99}). También puede contar con la experiencia de otros países que ya habían adoptado medidas similares a las que ha introducido en España la Ley 30/2003.

A un nivel más elemental existe en la Comisión una “Guía para la valoración del impacto en función del género”, a la que por cierto hace referencia expresa la exposición de motivos de la Ley 30/2003. Aunque esa Guía tiene un carácter interno, la cita que de ella hace nuestro legislador permite entender que los elementos conceptuales (la diferencia entre sexo y género, la diferencia entre igualdad formal e igualdad real o el principio de transversalidad) e instrumentales contenidos en esa Guía pueden ser útiles a efectos de interpretar la exigencia impuesta por dicha Ley y para dar indicaciones a los respectivos Departamentos ministeriales sobre el modo de elaborar el informe de evaluación del impacto de género.

Según la Guía, el primer paso en un proceso de integración de la perspectiva de género en el conjunto de las políticas consiste en ver si la dimensión de género es pertinente para la política en cuestión, siendo necesario conocer los datos desarrollados por sexos, estudiarlos y plantearse si la propuesta va dirigida a uno o más grupos objetivos y si existen en su ámbito diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a derechos, recursos, participación, normas y valores.

Si la respuesta a cualquiera de estas cuestiones fuera negativa, no será necesaria una evaluación del impacto en función del género, en cuyo caso el Departamento correspondiente deberá emitir en este sentido su informe sobre el

impacto en la dimensión del género, indicando que la iniciativa legislativa o reglamentaria carece de relevancia respecto al género.

En otro caso, si la respuesta a cualquiera de aquellas cuestiones fuera positiva, la dimensión de género es de pertinente consideración y habrá que evaluar el impacto potencial de la propuesta en relación con los hombres y con las mujeres. Siguiendo los criterios de la citada Guía, la valoración del impacto en función del género debería hacerse no tanto en la fase final cuanto en la fase inicial del proceso de decisión, a fin de permitir, cuando fuera procedente, incorporar modificaciones en la norma proyectada o someterla a reconsideración, comparando y apreciando, en función de criterios apropiados respecto al género, la situación y la tendencia actual y las consecuencias que cabría esperar de la medida normativa propuesta.

La Guía ofrece algunos criterios para la valoración del impacto en función del género: detectar las diferencias entre los hombres y mujeres en el ámbito sobre el que se opere en cuanto a participación en recursos, normas y valores y derechos, reflexionar sobre cómo puede contribuir la medida proyectada a eliminar desigualdades entre hombres y mujeres y promover la igualdad en cuanto a participación, distribución de recursos, prestaciones, tareas y responsabilidades.

De la propia Guía se deduce que la exigencia del informe sobre el impacto por razón de género en la preparación de las normas que elabore el Gobierno, impuesta por la Ley 30/2003, responde a objetivos y valores que tienen sólida base constitucional al mejorar la calidad y eficacia de las políticas de género. El cumplimiento de tal exigencia permitirá apreciar la pertinencia de una disposición normativa, comparando la situación actual con la evolución previsible tras su entrada en vigor, y contribuirá a perfilar y a aplicar la política normativa del Gobierno al servicio del objetivo de eliminar disparidades de trato o de situación por razón de género y de promover la igualdad, contribuyendo a evitar discriminaciones, orillando consecuencias negativas no intencionales y procurando

que el diseño de las normas tienda a corregir las desigualdades.

La transversalidad no implica descuidar las medidas específicas de acción positiva a favor de la mujer, aunque éstas deban adaptarse y revisarse en función del objetivo global de la igualdad de género. Por el momento, la llamada estrategia dual sigue siendo necesaria, conjuntando la transversalidad con las políticas específicas a favor de la mujer.

Analizar y valorar sus consecuencias para hombres y mujeres antes de tomar ninguna disposición e integrar la perspectiva de género en todas las normas, incluso en las aparentemente no sexistas que puedan tener un impacto diferente en las mujeres y en los hombres, supone un esfuerzo nada despreciable, de modo que la elaboración del informe sobre el impacto de género no es fácil ni es admisible que degenere en un trámite convencional o de cumplimiento rutinario. Por otra parte, la aceptación de este nuevo enfoque de género en el ámbito nacional requiere, como se deduce de la experiencia comunitaria y comparada, un compromiso de alto nivel de todos los actores políticos y sociales afectados, y no sólo de las Administraciones y del Gobierno. Exige de los responsables de cada política sectorial, desde luego, incluir la dimensión de género en su concepción y ejecución, pero demanda también una mayor cooperación y coordinación, para lo que es necesaria una sostenida labor de compenetración de todos los implicados.

El *mainstreaming* de género es una estrategia que no puede ser puesta en funcionamiento de una sola vez, sino progresivamente, bien que con firmeza y sin concesiones, y que requiere una voluntad decidida para afrontar aspectos hasta ahora desatendidos en relación con los desequilibrios de género existentes en nuestra sociedad y con las distintas necesidades y expectativas reales de los hombres y de las mujeres, a la búsqueda de un mejor reparto de oportunidades entre unos y otras. No se ocultan las dificultades de estas políticas, pero es ya patente que los países que las han asumido con mayor fe y compromiso han

conseguido resultados positivos que deben animar para lograr, en materia de género, una sociedad española más justa y más equilibrada.

Como conclusión de todo lo anterior, el Consejo de Estado subraya la importancia y trascendencia de la reforma introducida por la Ley 30/2003, pero, al mismo tiempo, se permite destacar que su seria y fecunda puesta en práctica no es sencilla. Sugiere, por ello, la conveniencia de impartir las instrucciones precisas para que se realicen los esfuerzos complementarios de formación, información y sensibilización, por parte de las unidades administrativas y órganos políticos competentes, a fin de que la evaluación del impacto en función del género no se convierta en un mero requisito formal, como parece apuntarse en su primera fase práctica de aplicación -y puede explicarse, quizá, por la novedad y falta de percepción de su verdadero calado-, sino que responda, con rigor y creciente solvencia, a los objetivos de asegurar una efectiva política de transversalidad.

La experiencia comparada muestra la necesidad de que en los respectivos Departamentos existan responsables competentes para llevar a cabo la evaluación del impacto de género, promoviendo la formación de especialistas en la materia y asegurando la coherencia y coordinación entre los criterios de los distintos Departamentos ministeriales.

Ante la importancia de la reforma legal y la innovación tan radical que supone, el Consejo de Estado sugiere al Gobierno, en la presente Memoria, que quizá fuera conveniente adoptar un cierto –mínimo pero suficiente- desarrollo reglamentario sobre los criterios a seguir en la elaboración del informe sobre el impacto por razón de género y sobre el modo de formularlo y ofrecer sus conclusiones o, al menos, que se facilitaran unas guías técnicas sobre la puesta en práctica de este nuevo enfoque para identificar los problemas de género en la preparación de las medidas normativas.

En todo caso y en cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, corresponde al Consejo de Estado velar por el adecuado cumplimiento por la Administración activa de la obligación de valorar, a partir del preceptivo informe, el impacto de género de las disposiciones normativas que le sean consultadas, así como dictaminar, cuando proceda, acerca de la valoración hecha y de las conclusiones alcanzadas.

Con independencia de las anteriores consideraciones y en previsión de nuevas normas legales o reglamentarias, convendría estudiar la adecuación de la terminología utilizada –“impacto de género”, “violencia de género”, etc.- a los acuerdos léxicos adoptados sobre el particular por la Real Academia Española con las veintiuna Academias de la Lengua Española a ella asociadas, acuerdos propuestos como regla lingüística para todo el ámbito hispánico en concordancia con las denominaciones legales predominantes en ese ámbito y en buena parte de los países de lenguas románicas.

III. CAMBIO DE APELLIDOS POR CIRCUNSTANCIAS EXCEPCIONALES

1. Reflexión general.

La legislación civil parte del principio de estabilidad de los apellidos en cuanto identificadores de las personas, de modo que su alteración requiere siempre un expediente, orientado a verificar y ponderar las circunstancias alegadas para pretenderla, y una decisión final del órgano en cada caso competente.

Existen dos supuestos que pueden considerarse ordinarios, sin mengua de reconocer que también en ellos –y aunque sea de un modo relativo e hipotéticamente débil- se halla presente algún grado de excepcionalidad que justifica el apartamiento de aquel principio de estabilidad:

- De un lado, están los cambios vinculados genéricamente al hecho de que los nuevos apellidos pretendidos pertenezcan al peticionario y provengan de la línea del apellido que se quiere alterar. Se ocupa de ellos el artículo 56 de la Ley del Registro Civil, que atribuye al Ministerio de Justicia la competencia para acceder a esas alteraciones.

- De otro, están los cambios de apellidos por irregularidades o connotaciones inconvenientes de los iniciales y sin que se den los requisitos del anterior grupo. Así, la modificación de apellidos impuestos con infracción de las normas aplicables, la sustitución de apellidos que indiquen un origen desconocido o la conservación de apellidos por parte de los hijos reconocidos. En atención a la

índole de sus causas, la Ley del Registro Civil reserva al Juez del Registro Civil la competencia para acordar tales cambios (artículo 59).

Junto a esos supuestos que, en aras de la expresividad, han sido calificados como “ordinarios”, la Ley del Registro Civil recoge otros en los que la nota de excepcionalidad está enérgicamente acentuada; son aquellos en los que el Consejo de Ministros puede autorizar cambios de apellidos, sin que concurren los requisitos recogidos en los artículos 57 y 59 citados, siempre que "se den circunstancias excepcionales" (artículo 58). Y, precisamente por esa acusada excepcionalidad, la Ley del Registro Civil exige que su tramitación incluya el dictamen del Consejo de Estado.

El artículo 58 no contiene otra precisión acerca de la naturaleza o alcance de esas circunstancias excepcionales, lo que, sobre permitir su apreciación ante realidades de muy distinto origen y significado, obliga a hacerlo con rigurosos y afinados criterios interpretativos.

En cualquier caso, al cumplir su función consultiva en los expedientes en los que se trata de dilucidar si procede el cambio de apellidos por aplicación del mencionado artículo 58, el Consejo de Estado ha tratado de ser fiel a los términos en que el precepto está formulado y a los principios en que se funda la opción del legislador, lo que le ha llevado a recordar continuamente que debe ser interpretado de modo estricto para que su aplicación se constriña a los casos que, con evidencia y rotundidad, no sean reductibles a los que se producen en el decurso normal de las relaciones humanas y de las situaciones jurídicas. De esta suerte, el Consejo de Estado negó en ciertos casos que respondieran a "circunstancias excepcionales" del artículo 58 de la Ley del Registro Civil seudónimos que se habían acuñado en el ámbito periodístico para identificar al solicitante (dictamen 2.694/2002) o sobrenombres o apodos deportivos con los que se conocía a los pretendientes de cambio de apellidos (dictamen 3.379/2001).

Fijada la línea interpretativa y atendiendo a su natural desenvolvimiento, tiene interés reflexionar acerca de dos fenómenos relevantes para apreciar las "circunstancias excepcionales": los cambios en los estados civiles de las personas afectadas y la creciente sensibilidad ante situaciones patológicas en la convivencia matrimonial y familiar, entre las que resultan especialmente preocupantes las de malos tratos y las que dan lugar a la denominada "violencia doméstica" o "de género".

2. Cambios en el estado civil.

En relación con los cambios en el estado civil de las personas afectadas, hay que reparar en los que se están produciendo en el núcleo mismo del vínculo matrimonial a resultas de factores tales como el nuevo régimen de separación y divorcio y el creciente número de matrimonios entre personas de distintas nacionalidades y procedencias.

Como realidades a tener en cuenta a la hora de apreciar la eventual existencia de las "circunstancias excepcionales" de que se trata, merecen destacarse:

2.1. Concurrencia de una inicial filiación y de una ulterior adopción.

Los cambios que afectan a la estructura matrimonial española están dando lugar a que sean más frecuentes los casos en que el progenitor de determinada persona entable ulteriormente una nueva relación matrimonial o unión afectiva y que se suscite la posibilidad –y hasta conveniencia- de formalizar un vínculo entre el hijo y la tercera persona, para lo que se recurre a la adopción.

Dado que la filiación determina los apellidos (artículo 109 del Código Civil), esa adopción lleva a que el adoptado pierda los que tenía por su filiación natural (artículo 180, número 4, del Código Civil).

En tales circunstancias, se ha planteado en alguna ocasión si el cauce del artículo 58 de la Ley del Registro Civil podría ser utilizado para matizar esa determinación de los apellidos y permitir que, al amparo de las circunstancias excepcionales a que tal precepto se refiere, el adoptado pudiera conservar alguno de sus iniciales apellidos.

Un dictamen de 21 de septiembre de 2000 (2.946/2000) se enfrentó, por ejemplo, a una solicitud de la persona que, en trance de ser adoptada, estimó que concurrían las aludidas circunstancias excepcionales para pasar a tener un apellido compuesto del que le correspondía por adopción y del procedente de su filiación por naturaleza, consignados en este orden.

En tal consulta, el Consejo de Estado, tras invocar las exigencias hermenéuticas del citado artículo 58 de la Ley del Registro Civil y sopesar las características de la situación planteada, apreció que la solicitud encerraba la pretensión de alterar el orden general de determinación de los apellidos, sin que concurriese factor singular en el que fundar con rigor la excepcionalidad, lo que condujo a una conclusión desfavorable al pretendido cambio de apellidos.

Sin embargo, es preciso insistir en que, dados los términos genéricos –propios de los conceptos jurídicos indeterminados– con los que el legislador apela a las aludidas circunstancias excepcionales, su apreciación en cada caso requiere un esfuerzo interpretativo en el que se valoren con ductilidad los datos en presencia y el fin a que se orienta la previsión legal de que los apellidos, fijados según la ley, puedan ser “excepcionalmente” alterados.

Así, *ad exemplum*, el Consejo de Estado, en un caso en el que se suscitaba un cambio de apellidos por una persona cuya progenitora soltera contrajo ulteriormente matrimonio fuera de España con un hombre de nacionalidad extranjera, que, años después del matrimonio, adoptó a la solicitante y que, posteriormente, se divorció de su madre, la cual regresó a España, se pronunció en términos distintos y *ad hoc*, al estimar como determinante la circunstancia de que la peticionaria conoció y entabló una estrecha relación con quien la reconoció legalmente como su hija y a quien consideraba, sin duda alguna, su padre biológico (dictamen 215/2002). Recordando la necesidad de valorar las dos instituciones de Derecho Civil concurrentes –la adopción y la filiación por naturaleza-, el Consejo de Estado llegó a la conclusión de que a las circunstancias del caso concretamente examinado sí convenía la nota de excepcionalidad exigida por el artículo 58 de la Ley del Registro Civil, teniendo en cuenta, además, que el apellido cuyo cambio se solicitaba era extranjero, lo que adicionaba un dato de usual y relevante consideración a la hora de evaluar la citada excepcionalidad.

2.2. Crisis matrimoniales.

Tal y como se ha indicado más arriba, el ordenamiento jurídico-civil español ha conocido y desarrollado en los últimos años un nuevo régimen para el tratamiento de las crisis matrimoniales (separaciones, nulidades y divorcios). Las vías jurídicamente arbitradas, aunque puedan reputarse de efectos frecuentemente insatisfactorios –como pueden serlo las terapias curativas o paliativas-, no dejan de ser soluciones normalizadas que el Derecho español ha incluido dentro de su global ordenación del régimen matrimonial.

Concebidas en esos términos, y tal y como este Consejo ya ha tenido ocasión de destacar (así, por ejemplo, en su dictamen 3.237/2000), ni la separación ni la nulidad ni la disolución –divorcio–matrimoniales son, por sí

solas, “circunstancias excepcionales” a los efectos de un cambio de apellidos con amparo en el artículo 58 de que se viene tratando.

3. Convivencia y estados o episodios patológicos.

En cuanto a las situaciones patológicas dentro de la convivencia matrimonial y familiar (segundo de los supuestos que, según se ha dicho antes, merecen destacarse), es perceptible una mayor y agudizada conciencia social ante la hondura del problema y la gravedad de los riesgos, especialmente en los casos que desembocan en conductas violentas, respecto de otro u otros, por parte de alguno de los miembros integrantes de la unidad familiar.

En su virtud, se ha de reflexionar a fin de alcanzar un mejor conocimiento del problema y de sus causas, lo que inexorablemente se traducirá en una demanda de atención eficaz a las víctimas por parte de los poderes públicos y de la propia sociedad civil, con correlativa exigencia de responsabilidades y con depuración de los instrumentos legales para prevenir, reprimir y solventar tales situaciones.

Y el hecho de que precisamente esas situaciones sean invocadas por los afectados para fundar su solicitud de cambio de apellidos por las "circunstancias excepcionales" del artículo 58 de la Ley del Registro Civil es, desde luego, una manifestación más, si necesaria fuera, del valor –socialmente incuestionable- de una buena y armónica convivencia familiar. Ello revela –aunque pueda parecer paradójico- una alta y sana valoración de la institución familiar, a la que se percibe basada en lazos afectivos y en la consiguiente comunidad de vida fructífera y enriquecedora, entre sus integrantes, de modo que su gráfica expresión en unos apellidos anudados y compartidos puede resultar, no ya incómoda, sino estridente y hasta intolerablemente agresiva cuando median

conductas atentatorias a esa comunidad de afectos o acreditativas de su cancelación.

En todo caso, es claro que la posibilidad de argüir esas conductas como circunstancias excepcionales del artículo 58 de la Ley del Registro Civil requiere gravedad y probanza que, por decirlo en términos expresivos, distan del desahogo temperamental ante cualquier conflicto y de la mera alegación sin soporte probatorio (dictamen 1.565/1999).

En consecuencia, para que ese tipo de conductas pueda dar lugar a un cambio de apellidos al amparo del artículo 58 de la Ley del Registro Civil, se exigirá una prueba cumplida de las conductas en cuestión, que, desde luego y por acudir a un supuesto claro y determinante, suele darse cuando ha recaído sentencia condenatoria por graves hechos de los que sean víctimas familiares directos del responsable (dictamen 1.564/1999).

IV. RESOLUCIONES QUE AFECTEN A VARIOS DEPARTAMENTOS. ÓRDENES DEL MINISTRO DE LA PRESIDENCIA

1. En el cumplimiento de su función, el Consejo de Estado viene emitiendo dictámenes sobre expedientes incoados y sustanciados por uno u otro Departamento ministerial y preparados para que, previo el dictamen del Consejo de Estado, sean resueltos por el titular del Departamento actuante. Ocurre con alguna frecuencia que las pretensiones deducidas o las actuaciones practicadas revelan que en el caso de que se trata aparecen comprometidas, con diverso grado de intensidad o probabilidad e incluso de modo potencial unas veces y palmario otras, competencias de dos o más Departamentos ministeriales.

Ante ese planteamiento, el Consejo de Estado despacha las consultas solicitadas en los términos en que, según los datos concretos, entiende que mejor puede servir las exigencias de los principios de eficacia, de irrenunciabilidad de la competencia y de preservación de los derechos de los administrados. Principios que, obviamente, serían más y mejor atendidos si, en consideración a ellos, en la tramitación de los expedientes se hubiera reparado en la eventual concurrencia de competencias, se hubieran practicado las actuaciones requeridas para una ponderación analítica de la realidad fáctica sobre la que opera el trámite administrativo y se hubiera agrupado el soporte documental que permitiera formular una propuesta integrada y sin disociar aspectos o derivaciones que, inicialmente, pudieran parecer propios de un expediente administrativo tramitado (o a tramitar) en uno u otro Ramo de la Administración.

Conviene advertir que la presente reflexión no se extiende a los casos en los que se revelen implicadas Administraciones públicas distintas. Primero,

porque su tratamiento es otro; segundo, porque no se detectan, de modo tan general y sorprendente, problemas como los que, en número creciente, se advierten en el seno de la Administración General del Estado; y, tercero, porque no es anómalo el pronunciamiento de una Administración, interpelada por un administrado, cuando no se considera concernida, sin perjuicio de que pueda ser otra la Administración afectada. Ello no impide, sin embargo y aunque sea de pasada, dejar constancia de que existen posibilidades de mejorar la coordinación entre Administraciones, no ya (o no sólo) para solventar eventuales conflictos de competencias, sino para adoptar prácticas administrativas que, en aras de la eficacia y de la mejor atención a los ciudadanos, eviten la reiteración de solicitudes o el peregrinaje a la búsqueda y localización de la Administración –y, a veces, del órgano- competente o dispuesto a asumir el impulso inicial de un expediente en cuyo curso se definan los problemas de competencias y, tras una responsable e inteligente instrucción, se ejerciten las comprometidas por quien o quienes sean titulares de ellas.

No se va a tratar, pues, de las incidencias que se produzcan entre Administraciones distintas, sino en el seno de una misma Administración y, de modo arquetípico como es natural y como corresponde al núcleo más relevante –cuantitativa y cualitativamente- de la función del Consejo de Estado, en el de la Administración General del Estado.

Los puntos de partida deben ser:

a) La personalidad jurídica única de la Administración General del Estado, como ya dejó concluyentemente afirmada el artículo 1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, del que es trasunto por generalización el artículo 3.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento

administrativo común, a cuyo tenor “cada una de las Administraciones públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única”.

b) La irrenunciabilidad de la competencia, pues ésta, conforme al artículo 12.1 de la Ley 30/1992, “se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación”, cuando se efectúen en los términos previstos en las leyes.

c) La obligación que todo órgano administrativo tiene, cuando se estime incompetente para la resolución de un asunto, de remitir directamente las actuaciones al órgano que considere competente, “si éste pertenece a la misma Administración pública” (artículo 20.1 de la Ley 30/1992 que responde al principio introducido por el artículo 8 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958).

d) La previsión legal de las Órdenes del Ministro de la Presidencia para resolver los expedientes, a propuesta de los Ministros interesados, cuando sean dos o más los que vean sus competencias afectadas (artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

2. El planteamiento inferido de los principios expuestos muestra que, no obstante la frecuencia con la que se orientan pragmáticamente determinados expedientes –y hasta son objeto de dictamen por el Consejo de Estado-, es necesario el sosiego de una reflexión de conjunto para trasladar a la Administración activa los riesgos inherentes a determinadas prácticas y para advertir acerca de la forma adecuada de proceder en los casos considerados y en los que, de una u otra forma, aquellos principios están llamados a desplegar sus exigencias y facilitar, consiguientemente, la tramitación y resolución de los expedientes. Si la advertencia se atiende y aunque pueda parecer que en ocasiones

da lugar a actuaciones innecesarias y genera efectos dilatorios, fácil será llegar a la convicción de que, a la larga y en valoración global, se traduce en una simplificación de la actuación administrativa y en una superior seguridad jurídica, como la que, *a priori* y amén de otros aspectos dignos de consideración, se sigue derechamente del riguroso cumplimiento de las disposiciones aplicables.

A modo de ejemplo y sin necesidad de identificar expedientes y dictámenes concretos, puede aseverarse que no es inusual la consulta de expedientes en los que el Consejo de Estado percibe el esfuerzo de identificar el extremo o extremos en que el Ramo administrativo instructor –al que en la mayoría de los casos el particular interesado ha dirigido el escrito o petición inicial determinante de la incoación del expediente- pudiera ser destinatario legal de la pretensión; esfuerzo circunstancialmente alentado por el propósito de procurar la resolución en atención a ese o esos extremos y haciendo abstracción de otros por los que la propia Administración y en otro de sus Ramos o Departamentos pudiera ser afectada o verse incluso más directa y coherentemente afectada por la pretensión del administrado.

El resultado es que el expediente se sustancia para dilucidar los términos en los que el órgano administrativo actuante puede y debe ejercer su competencia, quedando inédita la posibilidad de que la de otro u otros órganos administrativos pudiera ejercerse de haber sido en su ámbito donde el expediente se hubiera tramitado. La resolución deja a salvo, de modo expreso o tácito, el pronunciamiento eventualmente distinto de otro órgano competente, ante el que el interesado pudo –y tal vez aún puede- formular su pretensión.

Cuando un expediente así tramitado es sometido al Consejo de Estado, éste, si detecta las insuficiencias o desorientaciones, puede –y lo hace en ocasiones- devolverlo para que sea debidamente completado o bien –y también en ocasiones lo hace- emite su dictamen en atención a los términos estrictos en los

que la cuestión le es sometida y el expediente ha sido tramitado, haciendo las advertencias pertinentes y preservando cualesquiera derechos que pudieran asistir al administrado y que quizá no fueron objeto de la mejor defensa por su parte o tal vez no merecieron la atención completa, a la que eran acreedores, por la Administración actuante –Administración con personalidad jurídica única integrada por órganos jerarquizados-, siendo, por el contrario, objeto de tratamiento fragmentario, desde el punto de vista de la gestión y de las competencias del órgano actuante, y sin considerar que la Administración es un centro unitario de imputación de competencias, aunque estén orgánicamente distribuidas y asignadas, ni salvaguardar en consecuencia la necesaria permeabilidad para recomponer e integrar, en una resolución cabal, la unidad de la Administración, sistemáticamente ordenada en una pluralidad de órganos, pero no parcelada en sectores estancos.

Puede intuirse que, al proceder con el grado de flexibilidad que se ha dicho, se han simplificado muchos expedientes e incluso quizá se han desalentado iniciativas sin razonables expectativas de éxito. Pero debe decirse, seguidamente y con el mayor énfasis, que ni siquiera en aras de esa hipotética –y a veces cierta- simplificación cabe siempre tramitar y resolver los expedientes en función de ámbitos rígidamente compartimentados por la competencia de cada órgano y, mucho menos, es deseable ni pertinente invitar al administrado –o forzarle- a instar la incoación de sucesivos expedientes porque quizá sean varios los órganos con competencias, cuando en uno sólo de esos expedientes debió hallar respuesta integral y acabada la pretensión deducida sin que por ello se postergaran o se inhibieran –como seguidamente se dirá- las diversas competencias real o potencialmente afectadas.

3. Aquellas prácticas administrativas, fruto de ciertas inercias y alimentadas por la fuerza del lenguaje que, con soltura y naturalidad, identifica

-con aparentes perfiles sustantivadores- distintas ramas de la Administración, como *a.e.*, “administración portuaria”, “administración penitenciaria”, “administración viaria”, “administración policial”, “administración tributaria”, etc., han de ser cuestionadas, primero, para situar, a continuación, a esas “ramas” en el lugar preciso que les corresponde como sectores de gestión y competencia en que se manifiesta la organización de la Administración General del Estado; sectores que no configuran ámbitos cerrados ni autorizan a trocear los hechos ni a excluir su consideración del modo que, complejo o simple, con imbricación íntima o con sencillo deslinde, venga exigido por la realidad sobre la que se tramita el expediente y sobre la que se ha de formar la voluntad administrativa que, finalmente, debe expresarse en una resolución completa y única.

La argumentación que viene exponiéndose puede que sea fácilmente inteligible y asimilable, en términos generales, pero que tope con ciertas reticencias o reservas en algunas hipótesis concretas, acerca de las que, naturalmente, más ha debido reflexionar el Consejo de Estado y que, al menos en apariencia, no siempre se ha sedimentado en una doctrina legal plenamente uniforme y homogénea. Así acontece, en particular, cuando se halla presente el ámbito de la “administración de Justicia”, el cual –sobre todo en materia de responsabilidad patrimonial- se manifiesta con frecuencia interferido por el de otra u otras “administraciones” y, de modo señalado, por la policial o la penitenciaria.

Es claro que, si se habla de “Administración de Justicia”, en los términos del Título VII de la Constitución o de los artículos 292 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial, salta a la vista una nota diferencial respecto de aquellas fragmentaciones convencionales de la Administración General del Estado a las que, con su correspondientes adjetivaciones, se ha hecho antes referencia. Tal nota, a modo de inicial alerta, radica en que la llamada

“Administración de Justicia” opera en el ámbito del Poder Judicial, mientras que las demás “administraciones” mencionadas lo hacen en el del Poder Ejecutivo.

Pudieran extraerse de ello doctas y sutiles reflexiones con indudable eficacia diferenciadora. Pero el Consejo de Estado quiere subrayar vigorosamente que tales diferencias se disuelven en la afirmación homogeneizadora de que es el Estado el sujeto al que se imputa la responsabilidad y es su Administración –en cuanto personificación económico-administrativa- la que ha de afrontar las pretensiones indemnizatorias tanto fundadas en el artículo 106 de la Constitución española, como en el 121 y, en su caso, y por referencia a los actos legislativos, en el artículo 139.3 de la Ley 30/1992.

El Consejo de Estado, sin perjuicio de rendir tributo al esfuerzo analítico que suelen acreditar los expedientes, ha de afirmar que, cualesquiera que fueran sus fundamentos, inducen a error -y perturban seriamente el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa en materia de responsabilidad patrimonial- algunas aseveraciones que, diseccionando hechos y actuaciones que sólo en la complejidad de su trabazón son inteligibles o revelan su efectividad lesiva, se constriñen a identificar separadamente si la imputación de responsabilidad debe hacerse a la Administración de Justicia o a la policial o, en su caso, a la penitenciaria, siendo así que lo importante, en puridad –y es bien expresiva la Constitución que en sus artículos 106 y 121 no se refiere a la “responsabilidad”, sino al derecho a obtener indemnización-, es dilucidar si, por error judicial, por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia o por funcionamiento –normal o anormal- de los servicios públicos, en general, o por la relevancia de todo ello –real, aunque desigual- en el proceso causal, se ha producido un efecto lesivo que genere a favor de los particulares el derecho a obtener indemnización reparadora.

En razón de que la autoridad consultante es el Ministro competente para resolver, acontece que los expedientes llegan al Consejo de Estado tramitados por uno u otro Ministerio, según ante quién se haya deducido la pretensión indemnizatoria o según pueda estimarse –incluso fundadamente- que es de eficacia prevalente y hasta determinante, en el proceso causal del efecto lesivo, la actuación de los servicios que se hallan bajo la responsabilidad y competencia –en el caso considerado- de la Administración de Justicia o de la Administración sin más (sea la policial o la penitenciaria).

Y el Consejo de Estado, en aras de la economía y celeridad procesales dictamina las propuestas que le llegan. Pero han de subrayarse ahora dos reservas capitales y repetidas: que ni el Ministro de Justicia puede resolver acerca de una eventual responsabilidad derivada del funcionamiento de los servicios públicos dependientes del Ministro del Interior ni, a la inversa, éste puede resolver sobre la eventual obligación indemnizatoria que se siga del error judicial o del anómalo funcionamiento de la Administración de Justicia.

Y resultaría, tal vez, amputadora de la cabal comprensión y del preciso enjuiciamiento de los hechos que, por aquella separación analítica, se rompiera lo que en términos procesales se llama la “continencia de la causa”, de suerte que se vedara la posibilidad de someter a consideración y decisión unitaria e integradora la eventual obligación indemnizatoria del Estado, fuera ésta consecuente a la actuación de unos u otros servicios públicos (el de la Administración de Justicia o los propiamente administrativos) que tal vez se presenten tan estrechamente vinculados que merezcan y hasta requieran una ponderación conjunta y acabada.

No es necesario subrayar que el riguroso y atento desenvolvimiento de los principios antes sintetizados da respuesta adecuada a las dudas y perplejidades intuitas.

Las Órdenes del Ministro de la Presidencia a que se refiere el artículo 25 f) de la Ley 50/1997, del Gobierno, con antecedente directo en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, suponen un cauce sencillo y directo para afrontar las cuestiones en cuya tramitación y resolución están comprometidas o afectadas competencias de dos o más Departamentos ministeriales. Parecería –y a ese parecer corresponden ciertos hábitos administrativos- que en cada uno de los Ministerios podría sustanciarse la pretensión “en lo que le afecta”, dando por supuesto que en otro u otros Departamentos se podría tramitar la pretensión en lo que a su ámbito de responsabilidad y competencia atañera. El Consejo de Estado, en el desempeño de su función, ha conocido de múltiples expedientes que, incoados por un Ministerio (el de Interior o el de Justicia, en el caso arquetípico individualizado), ven culminada su tramitación con la formulación de una propuesta de resolución desde el punto de vista exclusivo de las competencias del Ministerio instructor. Y el Consejo de Estado ha dictaminado, con frecuencia, en coherencia con tal planteamiento, pese a que podía suponer: a) una fragmentación de los hechos analizados excluyendo o limitando la posibilidad de que fuera sobre la valoración de su conjunto –y no sobre la parcial de algunos de ellos- como se percibiera y pudiera apreciarse la existencia de una efectiva lesión indemnizable y reconocerse en consecuencia el derecho del lesionado a obtener una indemnización reparadora; b) una implícita toma de posición por quien carece de competencia para ello cuando el Departamento instructor tiene, en algún grado, que valorar –aunque solo fuera como contrapunto- los hechos que corresponden al ámbito competencial de otro Departamento; c) la expresa o tácita preservación de que la decisión tomada por un Departamento, en lo que a él concierne, no excluye lo que otro Departamento pueda y deba decidir en ejercicio de sus competencias; d) el consiguiente efecto de que una misma pretensión tenga que ser deducida ante dos o más órganos administrativos, cada uno de los cuales conoce de ella y resuelve desde el estricto punto de vista de los servicios públicos que gestiona y de las competencias concretas que ejerce, lo que desencadena consecuencias que: en la forma, entran en

franca colisión con los principios de economía, celeridad y eficacia; en la atención al ciudadano, agravan y no alivian la presión burocrática a que se ve sometido en sus relaciones con la Administración; en el fondo, llevan a pronunciamientos desde puntos de vista parciales que pueden traducirse en resoluciones carentes de coordinación o contrarias al buen sentido y a la justicia que se diluyen en el análisis fragmentador y lucirían, quizá, en una síntesis integradora.

4. La prescripción legal de que las cuestiones que afecten a la competencia de dos o más unidades orgánicas administrativas, dentro de la Administración General del Estado, sean resueltas por Orden del Ministro de la Presidencia a propuesta conjunta de los Ministros afectados es, además de normativa y, por ende, vinculante, una razonable previsión que supone:

a) El desplazamiento de la competencia final decisoria desde los Departamentos en que se reflejan los criterios sectoriales y de organización administrativa hacia la unidad que representa el Ministerio de la Presidencia, de evidente concepción coordinadora y de cobertura horizontal, por cuya posición y en cuyo consecuente ámbito competencial hallan posibilidades de evaluación y de decisión integral y conciliadora los puntos de vista parciales de unos y otros.

b) Esa transferencia de competencia no niega los presupuestos sobre lo que está atribuida la correspondiente a cada Departamento. Antes bien, comporta su pleno respeto por cuanto en la instrucción del expediente deben cumplirse todos los trámites que en cada uno de los Departamentos sean preceptivos para resolver el caso planteado y su punto de vista se expresa en la propuesta que, juntamente con la de las otras unidades orgánicas afectadas, presta soporte a la decisión conjunta y superadora que se adopta por la Orden del Ministro de la Presidencia.

c) De lo expuesto se sigue que, si el expediente se inicia en el Ministerio de la Presidencia, el instructor debe recabar de cada Departamento el conjunto de antecedentes y de actuaciones preceptivas o convenientes para formar juicio cabal sobre la cuestión y, a la vista de ellos y de las correlativas propuestas de los titulares de los Departamentos afectados, el Ministro de la Presidencia debe dictar la Orden resolutoria.

Y, claro está, si la actuación administrativa se inicia en alguno de los Ministerios afectados y éste percibe esa pluralidad de competencias comprometidas debe trasladar sus actuaciones al Ministerio de la Presidencia para que por éste se proceda en la forma indicada en el párrafo precedente.

d) Es importante subrayar –no obstante prácticas administrativas de orientación distinta (objetadas ocasionalmente por el Consejo de Estado o aceptadas por un juicio pragmático y no siempre certero acerca de la solución más útil y rápida)– que al proceder en la forma propugnada se cumplen las exigencias del ordenamiento jurídico, se respetan las competencias legalmente atribuidas y no se distorsionan las exigencias de fondo y de forma que pueden ser distintas en las pretensiones deducidas ante uno u otro Departamento y que pueden y deben ser exquisitamente atendidas en el expediente que, integrando las actuaciones seguidas en cada Departamento ministerial y con la propuesta de sus respectivos titulares, termina con la Orden del Ministro de la Presidencia.

Quizá y por razón de su singularidad, antes destacada, no sea ocioso concluir diciendo, por referencia a los supuestos en que se exija responsabilidad por funcionamiento de la Administración de Justicia y, alternativa o conjuntamente, de otras unidades orgánicas como pueden ser las que desempeñan los servicios policiales o los penitenciarios, que en el expediente culminado por la Orden del Ministro de la Presidencia y en el que deben obrar las actuaciones provinientes de los Ministerios de Justicia y de Interior, con las propuestas de sus

respectivos titulares, hay lugar, naturalmente y según los supuestos, para verificar si ha mediado o no funcionamiento anormal de la Administración de Justicia con informe del Consejo General del Poder Judicial, si ha recaído o no la expresa declaración de error judicial, si la actuación de los órganos policiales o penitenciarios, aun siendo normal, es o no determinante de un efecto lesivo que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar. Y, aunque la Orden del Ministro de la Presidencia se haga eco de los hechos producidos y de las valoraciones recibidas desde el ámbito de gestión y competencia de cada uno de los Departamentos y extraiga de ellas los adecuados razonamientos fundamentadores, el pronunciamiento administrativo final se formula por referencia al Estado (si es en términos de responsabilidad) o al derecho indemnizatorio del reclamante frente al Estado (si se hace en términos de reconocimiento o no de una obligación reparadora), pero no por individualización de la Administración de Justicia, de la actuación policial o del servicio penitenciario, individualización que -vale la pena repetirlo- está presente en la tramitación del expediente y en la motivación de la decisión resolutoria, pero que no tienen por qué trascender a la Orden del Ministro de la Presidencia que, a la vista de lo actuado y de la fundamentación expuesta, se limita a estimar o desestimar la pretensión indemnizatoria deducida por el reclamante.

5. Cuantas reflexiones han quedado hechas, en términos quizá un tanto discursivos, parecen al Consejo de Estado especialmente pertinentes a la vista de las prácticas administrativas, de la aparente aleatoriedad con la que se procede de una u otra forma y de la necesidad de proponer sugerencias que, sobre atender a previsiones del ordenamiento jurídico y seguirse sin dificultad en diversos expedientes, se sitúan en un plano de coherencia en el que –conviene reiterarlo una vez más- la obligación indemnizatoria pesa sobre el Estado (basta ver los términos literales de los artículos 106 y 121 de la Constitución), sin que las encomiables y en tantos aspectos útiles construcciones doctrinales y

jurisprudenciales autoricen a deslindar por referencia a la “administración actuante”, no ya los títulos de imputación de “responsabilidad”, sino la determinación misma de la obligación indemnizatoria que, en última instancia (y son menores y subsidiarias las cuestiones relativas a la dotación presupuestaria a la que se cargue) genera la obligación de indemnización por parte de la Administración General como personificación, a estos efectos, del Estado mismo.

V. SUSPENSIÓN Y AMPLIACIÓN DEL PLAZO PARA RESOLVER EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

1. La suspensión del plazo máximo para resolver.

La Administración actúa sometida al principio de eficacia (artículos 103 de la Constitución y 3.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común) que constituye, además, como dice la Sentencia del Tribunal Constitucional 178/1989, de 2 de noviembre, un mandato para ella. También está sujeta al principio de celeridad (artículos 74 y 75 de la Ley 30/1992), impulsándose de oficio el procedimiento en todos sus trámites. Sobre la Administración pesa una obligación general de diligencia que debe llevar al riguroso cumplimiento de los plazos. El artículo 47 de la Ley 30/1992 dispone que los términos y plazos legales obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Existe, no obstante, la posibilidad de suspender los plazos, incluido el plazo máximo de resolución de un procedimiento, y de ampliar los plazos de cada trámite.

El Consejo de Estado viene examinando diversos supuestos de suspensión del procedimiento administrativo. La suspensión, junto con la ampliación de los plazos, permite que la duración del procedimiento sea mayor que la inicialmente prevista. En la Memoria de 2001 ya se hizo referencia a la posibilidad de suspender el plazo máximo para resolver y notificar la resolución al formular diversas observaciones y sugerencias en relación con la caducidad de los procedimientos de revisión de oficio. Se decía que en los supuestos del artículo

102 de la Ley 30/1992 es pertinente acordar la suspensión del plazo para solicitar el dictamen del Consejo de Estado y se recordaba la necesidad de incorporar al expediente el acuerdo de suspensión a fin de que el Consejo de Estado pudiera apreciar, en su caso, la concurrencia o no de la caducidad. Pero la opción de suspender no sólo es útil y adquiere especial relevancia en los procedimientos iniciados de oficio que puedan incurrir en caducidad (debiendo destacarse a tal efecto la modificación del artículo 103.3 de la Ley 30/1992 por el artículo 81 de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que amplía de tres a seis meses el plazo para producir la caducidad en los casos de declaración de lesividad) sino también en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado en los que el silencio sea positivo.

El artículo 42.5 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, prevé distintos supuestos de suspensión del plazo máximo para resolver y notificar. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 sólo regulaba la prórroga de los plazos de un procedimiento a petición de los interesados y por un tiempo que no excediese de la mitad de tales plazos si las circunstancias lo aconsejaban y no se perjudicaban derechos de tercero. El artículo 61 establecía la duración máxima del procedimiento administrativo en seis meses “a no mediar causas excepcionales, debidamente justificadas, que lo impidieren, las cuales se consignarán en el expediente por medio de diligencia firmada por el Jefe de la Sección correspondiente”.

En su redacción originaria la Ley 30/1992 no expresaba las causas de suspensión del plazo para resolver, pero sí contenía una regulación de la ampliación de plazos en sus artículos 42.2 y 49. El artículo 83.3 preveía ya y prevé todavía un supuesto de interrupción del plazo: en caso de no emitirse en el plazo señalado los informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

La Ley 30/1992, en su texto vigente, contiene algún supuesto más de suspensión del plazo como el previsto en el artículo 44.2 (cuando el procedimiento se hubiera paralizado por causa imputable al interesado se interrumpirá el cómputo del plazo para resolver y notificar la resolución) o el previsto en el artículo 77, según el cual las cuestiones incidentales que se susciten en el procedimiento, incluso las que se refieran a la nulidad de actuaciones, no suspenderán su tramitación, salvo la recusación que se regula en el artículo 29 de la citada Ley.

2. Los supuestos de suspensión del plazo para resolver.

Los supuestos de suspensión regulados en el artículo 42.5 de la Ley 30/1992, tras la redacción dada por la Ley 4/1999, son diversos; sólo en un caso se establece un plazo máximo de duración de la suspensión, mientras que en otros durará el tiempo necesario para la realización del trámite previsto, pudiendo en alguno de ellos establecerse con carácter previo un plazo determinado. En unos casos, pues, la suspensión del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución lleva aparejada la fijación previa de un plazo o su determinación legal, que constituirá la medida de la suspensión, mientras que en otros casos puede resultar indeterminada en el momento mismo de acordarse la suspensión.

Para que pueda producirse la suspensión del procedimiento y tenerse en cuenta dicho plazo (que no puede exceder de tres meses en el caso de petición de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución) debe existir un acuerdo expreso de suspensión del procedimiento, sin que la mera petición de un informe o de un pronunciamiento previo de un órgano de las Comunidades Europeas o la declaración de inicio de negociaciones o la realización de las

pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes implique automáticamente la referida suspensión. Todos los acuerdos de suspensión del transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución han de ser notificados a los interesados, comunicándoles el plazo para la subsanación de deficiencias o la petición del informe o del pronunciamiento o la realización de las pruebas o la concurrencia de los otros supuestos del artículo 42.5 de la Ley 30/1992. El de notificación del requerimiento para subsanar será precisamente el *dies a quo* del plazo de suspensión a que se refiere el párrafo a) del artículo 42.5. En otros casos el *dies a quo* es el de petición del pronunciamiento de un órgano de las Comunidades Europeas o el de la petición del informe (párrafos b) y c) del artículo 42.5). Aunque en el artículo 42.5 nada se dice acerca del momento en que puede adoptarse la decisión de suspender el transcurso del plazo, parece que habrá de ser adoptada antes del vencimiento del plazo para el trámite de que se trate. Así lo establece el artículo 49.3 de la Ley 30/1992 para la ampliación de plazos. En todo caso, los acuerdos de suspensión y la prueba de su notificación deben ser remitidos siempre con el expediente para informe del Consejo de Estado. También ha de acompañarse la comunicación relativa a los documentos aportados, el pronunciamiento o los informes solicitados, la documentación de los resultados alcanzados o la declaración de la Administración o de los interesados de no continuación o de conclusión sin efecto de las negociaciones. Tales documentos permitirán realizar con exactitud el cómputo del plazo de la suspensión acaecida, en su caso, en el procedimiento de que se trate.

2.1. La subsanación de deficiencias y la aportación de documentos.

El artículo 42.5 a) permite la suspensión “cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación de deficiencias y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario,

o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 de la presente Ley”.

Se trata de un supuesto más amplio que el previsto en el artículo 71 -subsanción de la solicitud de iniciación del procedimiento- (porque puede producirse en un momento posterior a dicho trámite y respecto de cualquier interesado) en que el incumplimiento del plazo concedido al efecto puede dar lugar a tener al interesado por desistido de su petición, previa resolución dictada en los términos del artículo 42 de la misma Ley.

En el caso del artículo 42.5.a) de la Ley 30/1992 no se determina el plazo máximo de suspensión, a diferencia de lo que ocurre en el artículo 49 de la misma Ley, relativo a la ampliación de los plazos establecidos que no podrá exceder de la mitad de los mismos. Deberá tenerse en cuenta, además de lo específicamente regulado en el artículo 71 para la subsanción de solicitudes, que el artículo 76 de la Ley 30/1992 establece que los trámites que deban ser cumplimentados por los interesados habrán de serlo en el plazo de diez días a partir de la notificación del correspondiente acto salvo que la norma correspondiente fije otro distinto, pudiendo además la Administración, cuando considere que alguno de los actos de los interesados no reúne los requisitos necesarios, ponerlo en conocimiento de su autor, concediéndole un plazo de diez días para cumplimentarlo.

Transcurrido el plazo de suspensión concedido para la subsanción de deficiencias y aportación de documentos u otros elementos de juicio necesarios, si el interesado no ha dado cumplimiento al requerimiento realizado por la Administración no parece que quepa concederle un nuevo plazo de diez días al amparo de lo dispuesto en el artículo 76.2 (con o sin suspensión del procedimiento), debiendo aplicarse directamente el apartado 3 del referido artículo 76 y declararle decaído en su derecho al trámite correspondiente, aunque, sin embargo, se admitirá la actuación del interesado y producirá sus efectos

legales si se produjera antes o dentro del día en que se notifique la resolución declarando transcurrido el plazo.

También habrá de tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 30/1992, de modo que, en el caso de que el procedimiento se haya iniciado a solicitud del interesado y se produzca su paralización por causa a él imputable, la Administración le hará la advertencia de que, transcurridos tres meses, se producirá la caducidad del mismo. Consumido este plazo sin que el particular realice lo necesario para reanudar el procedimiento, la Administración acordará el archivo de las actuaciones siempre que se trate de un trámite indispensable para dictar resolución.

Algunas normas posteriores a la Ley 4/1999 hacen referencia a este supuesto de suspensión. Por ejemplo, el Reglamento que establece el procedimiento para la evaluación de la conformidad de los aparatos de telecomunicaciones, aprobado por Real Decreto 1890/2000, de 10 de noviembre, en su artículo 30 hace referencia a que un plazo de 28 días naturales quedará interrumpido, si la documentación presentada es incompleta, hasta que sea subsanada por el solicitante del dictamen técnico, de conformidad con el artículo 42.5.a) de la Ley 30/1992. La Orden de 22 de febrero de 2000, que desarrolla el Real Decreto 728/1993, de 14 de mayo, sobre pensiones asistenciales por ancianidad a favor de emigrantes españoles, y que fue modificado por el Real Decreto 66/1999, de 23 de abril, prevé en su artículo 11.2 que, cuando conforme con el artículo 42.5.a) de la Ley 30/1992 deba requerirse al interesado para subsanar deficiencias o aportar documentos preceptivos, el órgano instructor del expediente podrá acordar la suspensión del procedimiento por el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el interesado o, de no cumplirse, por el transcurso del plazo concedido, todo ello sin perjuicio de lo previsto en el artículo 71 de la citada Ley. La suspensión del procedimiento interrumpirá el cómputo del plazo máximo para resolver y notificar la resolución al interesado.

2.2. La necesidad de pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas.

Según el artículo 42.5 la suspensión se produce, “cuando deba obtenerse un pronunciamiento previo y preceptivo de un órgano de las Comunidades Europeas, por el tiempo que medie entre la petición, que habrá de comunicarse a los interesados, y la notificación del pronunciamiento a la Administración instructora, que también deberá serles comunicada”.

En este caso no se prevé, por motivos obvios, la fijación de un plazo límite de suspensión. Aunque el artículo 42.5 dice expresamente que en los casos que enumera “se podrá suspender” el plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución, parece que en la mayoría de las ocasiones, si no se quiere incumplir el plazo final, deberá acordarse la suspensión en los casos en que haya de obtenerse dicho pronunciamiento, dada la dificultad de incidir en el tiempo de emisión del referido pronunciamiento preceptivo. Se han de subrayar el carácter necesariamente previo y preceptivo del pronunciamiento del órgano de las Comunidades Europeas, como presupuesto de la suspensión del plazo máximo legal para resolver un procedimiento, y la necesidad de notificación a los interesados tanto del momento en que se produzca la petición como del pronunciamiento del órgano comunitario.

2.3. La emisión de informes preceptivos y determinantes del contenido de la resolución.

El tercer supuesto previsto en el artículo 42.5 de la Ley 30/1992 hace referencia a “cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta

Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses”.

El supuesto de suspensión de que ahora se trata es el que ha sido examinado por el Consejo de Estado en más ocasiones, ya que ha conocido de diversos expedientes en los que figuraba el acuerdo de suspensión motivado por la petición de un informe de estas características. El dictamen 2.072/99, de 8 de julio de 1999, analizó detenidamente este motivo de suspensión. Se afirmaba en él que la lectura del apartado c) del número 5 del artículo 42 evidencia que la suspensión del plazo para resolver no puede adoptarse en cualquier caso; para que quepa acordar la suspensión es preciso que los informes solicitados sean preceptivos y determinantes; no basta que concurra una de estas cualificaciones sino que han de darse las dos: ser preceptivos y ser determinantes del contenido de la resolución. Consideraba aquel dictamen que, por informes preceptivos, han de entenderse los obligatorios conforme al ordenamiento jurídico y, por informes determinantes del contenido de la resolución, los que fijan o permiten fijar su sentido, los que definen el alcance de la resolución; esta especial incidencia en la resolución comporta que no todos los informes evacuados en el seno de un procedimiento puedan ser calificados de determinantes, pues no todos ellos, aunque ayuden a formar el juicio de la Administración pública, tienen la indicada eficacia; sólo conviene tal calificación a los que ilustran a los órganos administrativos de tal manera que les lleven a resolver con fundamentado rigor y con previsible acierto, los que permiten derechamente formarse un juicio recto sobre el fondo del asunto, de tal suerte que, sin ellos, no cabría hacerlo.

En cuanto a cuáles sean los informes preceptivos y determinantes, lo es el del Consejo de Estado, como se afirma en numerosos dictámenes (*a.e* 877/2002, de 13 de junio de 2002). En el antes citado dictamen 2.072/99 -que examinaba los

procedimientos de responsabilidad patrimonial instruidos por el Ministerio de Fomento- se consideraba que tienen tales caracteres el del servicio administrativo causante del daño o del que dependa la obra o el servicio público que lo generó, el del Consejo de Obras Públicas y el del Consejo de Estado. El primero de ellos es preceptivo de acuerdo con el artículo 10.1 del Reglamento de los procedimientos administrativos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que lo exige “en todo caso”; y es determinante, por la propia razón de las cosas, por cuanto permite conocer de manera directa e inmediata las circunstancias concurrentes en cada caso. El informe del Consejo de Obras Públicas lo es cuando se precisa ponderar aspectos técnicos específicos en la relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños producidos, ponderación para la que se ha de recurrir a conocimientos que exceden de lo jurídico, a saberes técnicos propios y específicos y, en ocasiones, a juicios y máximas de experiencia imprescindibles que sólo pueden obtenerse recabando su parecer. El dictamen del Consejo de Estado es preceptivo en los casos de reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado, conforme previene el artículo 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, y determinante por cuanto el legislador, al dar cumplimiento al artículo 107 de la Constitución mediante el precepto mencionado, ha establecido tal dictamen como un elemento conformador de la propia voluntad administrativa en dichos procedimientos. Pueden existir otros informes con esas cualificaciones, cuales, en ciertos supuestos, los de la Abogacía del Estado, los de la Intervención General del Estado o los de la Inspección General del Departamento.

También algunas normas, posteriores a la Ley 4/1999, atribuyen carácter determinante a informes específicos, a efectos de suspensión del plazo. Así, el Real Decreto 1740/2003, de 19 de diciembre, de procedimientos relativos a asociaciones de utilidad pública, establece en su artículo 3 (relativo al

procedimiento de declaración de utilidad pública de asociaciones) que el informe del Ministerio de Hacienda tendrá carácter preceptivo y determinante a los efectos del artículo 42.5 de la Ley 30/1992. El Real Decreto 288/2003, de 7 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de ayudas y resarcimientos a las víctimas de delitos de terrorismo, prevé en su artículo 4.6 que “la realización de evaluaciones médicas de lesiones y de tasaciones periciales de daños materiales, cuando resulten determinantes para adoptar la resolución, suspenderán el procedimiento hasta la incorporación al expediente indemnizatorio de los respectivos informes”. El artículo 24 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, de Subvenciones, al tratar de las actividades de instrucción en el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, establece que, en la petición de los informes necesarios para resolver o exigidos por las normas que regulan la subvención, se hará constar, en su caso, el carácter determinante de aquellos informes que sean preceptivos, previendo que el plazo para la emisión de informes no pueda exceder de dos meses y añadiendo que, si en el plazo señalado no se ha emitido el informe calificado por disposición legal expresa como preceptivo y determinante, o en su caso vinculante, podrá interrumpirse el plazo de los trámites sucesivos.

El artículo 83 de la Ley 30/1992, relativo a la evacuación de informes, establece con carácter general que serán emitidos en el plazo de diez días, salvo que una disposición o el cumplimiento de los plazos permita o exija otro plazo mayor o menor, añadiendo en el apartado 3 que, “de no emitirse el informe en el plazo señalado y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos”. Se utiliza también, pues, el concepto de informe preceptivo y determinante para la resolución del procedimiento y se configura un supuesto de interrupción del plazo de los

trámites sucesivos precisamente en espera de que se emita el referido informe. No se prevé la suspensión del plazo para emitir el informe sino la interrupción del plazo “de los trámites sucesivos”, por lo que puede considerarse que, tras una inicial suspensión de tres meses para que se emita el informe con arreglo al artículo 42.5 c), podría reanudarse el plazo y, de no haberse emitido el informe transcurridos los tres meses, interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

En todo caso, aun acordada la suspensión o interrumpido el plazo de los trámites sucesivos, la Administración no podría resolver expresamente sobre el fondo hasta tanto no fueran evacuados aquellos informes y cumplidos los demás trámites preceptivos, por cuanto su omisión invalidaría la resolución expresa final. La Administración, como dice el dictamen 2.072/99 del Consejo de Estado, debe esperar a que se hayan evacuado los informes pertinentes y cumplidos los trámites precisos para resolver expresamente. Y está obligada a hacerlo cuando cuente con ellos.

2.4. La realización de pruebas técnicas o análisis contradictorios y dirimientes.

El párrafo d) del artículo 42.5 se refiere a “cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente”.

En este supuesto la medida del plazo de suspensión viene dada por la del que sea necesario para incorporar los resultados al expediente. Tampoco hay una determinación previa de un plazo máximo para la suspensión. De los términos de la formulación de este supuesto legal parece excluirse la apelación al otorgamiento por la Administración del plazo general para la práctica de la prueba que, según el artículo 80.2, ha de ser no superior a treinta días ni inferior a

diez, ya que aquel supuesto hace referencia a pruebas cuya práctica suscita ciertas dificultades o complejidades.

2.5. La iniciación de negociaciones con vistas a la terminación convencional del procedimiento.

El último de los supuestos del artículo 42.5 es el contenido en la letra e): “Cuando se inicien negociaciones con vistas a la conclusión de un pacto o convenio en los términos previstos en el artículo 88 de esta Ley, desde la declaración formal al respecto y hasta la conclusión sin efecto, en su caso, de las referidas negociaciones, que constará mediante declaración formulada por la Administración o los interesados”.

El artículo 42.1 de la Ley 30/1992 exceptúa de la obligación de resolver los casos en los que la terminación del procedimiento se produzca por pacto o convenio. El artículo 88 de la misma Ley regula la terminación convencional de los procedimientos, admitiendo que los acuerdos, pactos, convenios o contratos puedan tener la consideración de finalizadores de los procedimientos administrativos o insertarse en los mismos con carácter previo, vinculante o no, a la resolución que les ponga fin. Nada dice aquel artículo acerca de los plazos de negociación ni sobre la documentación de la iniciación de los procesos negociadores ni de su terminación en el caso de no llegar a acuerdo alguno. El Consejo de Estado, en su dictamen 5.356/97, de 22 de enero de 1998, destacó la conveniencia de establecer un límite de tiempo para las negociaciones a fin de que no se produzca una paralización indefinida del procedimiento, a la vez que advertía la dificultad de contar con unas fechas ciertas del inicio de las negociaciones y de la conclusión sin efecto. No obstante, de acuerdo con lo dispuesto en este párrafo e) del artículo 42.5, debe existir una declaración formal

de inicio de las negociaciones y una declaración de la Administración o de los interesados de su conclusión sin efecto.

3. La ampliación de plazos.

La versión originaria de la Ley 30/1992 regulaba la ampliación de los plazos en el artículo 42.2 cuando el número de solicitudes formuladas impidiese razonablemente el cumplimiento de los plazos previstos en el procedimiento aplicable –y en particular el plazo máximo de resolución–, sin que la ampliación pudiese ser superior al plazo inicialmente establecido para la tramitación del procedimiento; el artículo 49 preveía la ampliación de los plazos en supuestos distintos del anterior, realizada de oficio o a petición de los interesados y por un tiempo no superior a la mitad de los mismos, cuando las circunstancias lo aconsejaran y con ello no se perjudicaran derechos de terceros. Dicha ampliación se aplicaba en todo caso a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como a aquellos que, tramitándose en el interior, exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España.

Tales artículos han sido modificados por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que ahora regula esta materia en los artículos 42.6 y 49. Es preciso distinguir dos supuestos de ampliación, según se trate del plazo máximo para resolver y notificar o de los plazos para realizar diversos trámites.

3.1. La ampliación del plazo máximo de resolución y notificación.

El artículo 42 de la Ley 30/1992 prevé en su apartado 6 (versión de la Ley 4/1999), primeramente, el supuesto de que el número de las solicitudes formuladas o de las personas afectadas pudiera derivar en un incumplimiento del

plazo máximo de resolución. En tal caso, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste, podrán habilitar los medios personales y materiales para cumplir con el despacho adecuado y en plazo. Por lo tanto, a diferencia de la regulación anterior en que dicha situación podía dar lugar de modo inmediato a la ampliación de los plazos, ahora la primera medida consiste en dotar de mayores medios al órgano instructor para hacer frente a la situación creada por la pluralidad de solicitudes o de interesados.

Según el referido artículo 42.6, “excepcionalmente, podrá acordarse la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación mediante motivación clara de las circunstancias concurrentes y sólo una vez agotados todos los medios a disposición posibles. De acordarse, finalmente, la ampliación del plazo máximo, éste no podrá ser superior al establecido para la tramitación del procedimiento. Contra el acuerdo que resuelva sobre la ampliación de plazos, que deberá ser notificado a los interesados, no cabrá recurso alguno”.

Aun cuando no se hace referencia expresa al órgano competente para acordar la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación, habrán de ser el que corresponda según el párrafo primero del mismo apartado 6 del artículo 42: esto es, el órgano competente para resolver, a propuesta razonada del órgano instructor, o el superior jerárquico del órgano competente para resolver, a propuesta de éste. En tal sentido se expresa la exposición de motivos de la Ley 4/1999 al indicar que “se prevé también la ampliación de plazos en el apartado 6 (del artículo 42), aunque limitando su decisión al órgano competente para resolver y, en su caso, al superior jerárquico”. El acuerdo de ampliación habrá de adoptarse mediante resolución motivada (con expresión clara de las circunstancias concurrentes), antes de que haya vencido el plazo para resolver y por tiempo que no exceda del inicialmente establecido para la tramitación del procedimiento, es decir, la ampliación no podrá comportar que se supere el doble

del plazo máximo previsto por la norma reguladora del correspondiente procedimiento o el plazo de seis meses, salvo que una norma con rango de Ley establezca uno mayor o así venga previsto en la normativa comunitaria europea de conformidad con el apartado 2 del propio artículo 42 de la Ley 30/1992, debiendo tenerse en cuenta, además, que, según su apartado 3, si las normas reguladoras de los procedimientos no fijan el plazo máximo para recibir la notificación, éste será de tres meses. Esta resolución, previa su notificación a los interesados, deberá ser incluida en los expedientes que se remitan al Consejo de Estado.

3.2. La ampliación de los plazos para realizar determinados trámites.

El artículo 49 de la Ley 30/1992 regula un supuesto de ampliación distinto del contenido en el artículo 42.6: la ampliación de los plazos correspondientes a trámites concretos, es decir de los plazos parciales fijados para las distintas actuaciones que forman parte de un procedimiento, tales como informes, pruebas, aportación de documentos, etc.. La exposición de motivos de la Ley 4/1999 indica que en el artículo 49 “se precisa la regulación de la ampliación de trámites”.

En principio, la sola ampliación del plazo para la realización de uno o varios trámites no determina la automática ampliación del plazo máximo para resolver y notificar, aun cuando una acumulación de ampliaciones de diversos plazos pueda requerirla. Esta ampliación del plazo total del procedimiento, ante el silencio del legislador en este punto, sólo podrá producirse en el caso excepcional previsto en el artículo 42.6, y, desde luego, puede ir precedida de la ampliación de plazos parciales del artículo 49.

El régimen de la ampliación de plazos para ciertos trámites está contenido en el artículo 49, a cuyo tenor sólo se concederá, salvo precepto en contrario y de oficio o a petición de los interesados, si las circunstancias lo aconsejan y con ello no se perjudican derechos de tercero. La duración de la ampliación no podrá exceder de la mitad de los plazos. El acuerdo de ampliación debe producirse antes del vencimiento del plazo de que se trate, de modo que no puede ser objeto de ampliación un plazo ya vencido. Los acuerdos habrán de ser motivados en virtud de lo dispuesto en el artículo 54.1.e) de la Ley 30/1992, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho, y habrán de ser notificados a los interesados, sin que sean susceptibles de recursos. Los acuerdos de ampliación también deben ser incorporados a los expedientes que se sometan a dictamen del Consejo de Estado.

El apartado 2 del artículo 49 prevé un supuesto de ampliación de plazos que se aplicará en todo caso a los procedimientos tramitados por las misiones diplomáticas y oficinas consulares, así como a aquellos que, tramitándose en el interior, exijan cumplimentar algún trámite en el extranjero o en los que intervengan interesados residentes fuera de España. En estos casos, sobre todo en el primero de ellos, hubiera sido preferible establecer la previsión de ampliación simultánea del plazo máximo para resolver y notificar, ya que las especialidades que motivan esta ampliación pueden requerir la de todos los plazos de los distintos trámites con la consiguiente dificultad o imposibilidad de cumplir el plazo final y la eventual y correlativa necesidad de acogerse, en la medida de lo posible, a los supuestos de suspensión del plazo máximo para resolver y notificar.

4. La trascendencia de los acuerdos de suspensión y ampliación.

El apartado 7 del artículo 42 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, establece que el personal al servicio de las Administraciones públicas

que tenga a su cargo el despacho de los asuntos, así como los titulares de los órganos administrativos competentes para instruir y resolver, son directamente responsables, en el ámbito de sus competencias, del cumplimiento de la obligación legal de dictar resolución expresa en plazo. El incumplimiento de dicha obligación dará lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria, sin perjuicio a la que hubiere lugar de acuerdo con la normativa vigente.

Con independencia de este específico efecto disciplinario, el Consejo de Estado viene examinando numerosos expedientes en los que se pretende la declaración de la responsabilidad patrimonial de la Administración alegando los daños producidos por la demora en la tramitación. Tal supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración por demora está expresamente recogido en alguna Ley autonómica, como el artículo 78 de la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Organización, Procedimiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña. La Memoria de 1990 ya destacó que ha habido ocasiones en que el Consejo de Estado, valorando el conjunto de circunstancias concurrentes, la notoria efectividad de los daños y la falta de explicación sobre la lentitud, cuando no paralización, de las actuaciones administrativas, ha dictaminado en sentido favorable al reconocimiento del derecho a una indemnización. En los últimos años ha aumentado considerablemente el número de reclamaciones por este motivo.

Desde este punto de vista cobran especial importancia todas las resoluciones y circunstancias que se hayan podido producir durante la tramitación del procedimiento, con incidencia en el cómputo del plazo final para resolver y notificar, así como se agudiza la necesidad de que el Consejo de Estado, al examinar tales expedientes, pueda tener en cuenta los avatares e incidencias procedimentales con la documentación correspondiente en la que se reflejen.

Uno de los extremos fundamentales, por cuanto el plazo máximo de un procedimiento lo es para resolver y notificar, es determinar el momento en que debe entenderse cumplimentada la notificación a efectos de considerar concluido un procedimiento en el plazo máximo legal. A tal efecto, es preciso recordar la reciente Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2003, dictada al resolver un recurso de casación en interés de la Ley. A esta cuestión específica y al sentido de la doctrina legal de dicha Sentencia respecto del inciso “intento de notificación debidamente acreditado”, que emplea el artículo 58.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, se refiere el capítulo siguiente de la presente Memoria (bajo la rúbrica “intentos de notificación de resoluciones administrativas”).

La doctrina del Consejo de Estado, en los casos de responsabilidad por demora en la tramitación de un procedimiento, parte de la consideración de que la mera circunstancia de haberse concluido el procedimiento después de haber transcurrido el plazo máximo para resolver y notificar no determina de modo inmediato y directo la responsabilidad patrimonial de la correspondiente Administración pública. Como dicen los dictámenes 1.044/99, de 16 de marzo de 1999, y 3.431/2003, de 22 de diciembre de 2003, entre otros, si, ciertamente, el cumplimiento de los plazos es no sólo deseable sino jurídicamente obligatorio, ello no puede llevar a imputar a la Administración todos los daños y perjuicios derivados de un retraso, por leve y justificado que éste sea, pues ello supondría la extensión del instituto resarcitorio más allá de sus límites naturales. El solo desajuste entre el plazo legalmente establecido y el de la duración de un procedimiento no es, pues, motivo suficiente para atribuir los daños producidos a la Administración, sin que, por otra parte, deba computarse como parte del tiempo de duración del procedimiento el plazo máximo de tres meses de una posible suspensión por petición de un informe preceptivo y determinante del contenido de la resolución (aunque –se ha dicho en ocasiones– no esté efectivamente documentada en el expediente).

Para que pueda apreciarse la responsabilidad patrimonial de la Administración hace falta que se exceda de un período de tiempo razonable (dictámenes 20/2001, de 15 de febrero de 2001, y 1.020/2003, de 8 de mayo de 2003). La valoración de la “razonabilidad” de la duración de un procedimiento ha de realizarse atendiendo a las circunstancias del caso y utilizando criterios como la complejidad del asunto y de las actuaciones requeridas, las incidencias surgidas, el número de trámites a realizar, la duración normal de procedimientos similares, la actuación del órgano instructor, la conducta del interesado, la invocación en el procedimiento de las dilaciones habidas, las dificultades en localizar antecedentes cuya aportación corresponda a los interesados e, incluso, los estándares o modelos de rendimiento medio aplicables al servicio de que se trate o la concurrencia de fenómenos imprevisibles. Para la determinación de tales criterios algunos dictámenes invocan la jurisprudencia del Tribunal Constitucional elaborada para delimitar el derecho constitucional a un procedimiento “sin dilaciones indebidas”. A este respecto pueden recordarse las Sentencias del Tribunal Constitucional 124/1999, de 28 de junio, 198/1999, de 25 de octubre, 230/1999, de 13 de diciembre, y 237/2001, de 18 de diciembre, en las que se afirma que el carácter razonable de la duración de un proceso debe ser apreciado mediante la aplicación a las circunstancias del caso concreto de los criterios objetivos consistentes esencialmente en la complejidad del litigio, la duración normal de procesos similares, el comportamiento de los litigantes y el del órgano judicial actuante.

Por lo tanto, para apreciar en cada caso concreto la procedencia de declarar la responsabilidad de la Administración pública actuante por retraso injustificado en la tramitación de un procedimiento, tendrán relevancia tanto las incidencias procedimentales relativas a la suspensión del plazo máximo para resolver y notificar o a la ampliación de dicho plazo y del de los distintos trámites, como las concretas circunstancias concurrentes que habrán de valorarse de conformidad

con criterios objetivos que determinen si se está ante una duración razonable o ante una demora injustificable e indebida de un procedimiento. Para hacer tal valoración, será necesario conocer con exactitud y detalle la completa tramitación del procedimiento.

Todo ello debe ser tenido en cuenta de un modo muy especial en la preparación de los expedientes y del soporte documental sobre los que se solicita la consulta del Consejo de Estado, pues se erige en presupuesto indispensable de un dictamen evacuado con pleno conocimiento de causa y, por tanto, con las necesarias solvencia ilustrativa y fuerza de convicción para cumplir, cerca de la autoridad consultante y propiciando la correcta formación de su voluntad decisora, la función que al Consejo de Estado corresponde como supremo órgano consultivo del Estado al servicio del orden constitucionalmente establecido.

VI. INTENTOS DE NOTIFICACION DE RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS.

1. Notificaciones, función de garantía y prácticas abusivas.

Los actos de las Administraciones públicas sujetos al Derecho administrativo son ejecutivos, se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dictan (artículos 56 y 57.1 de la Ley 30/1992, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común), salvo que otra cosa se disponga en las leyes o se prevenga en el propio acto administrativo. En el ámbito de esta salvedad se sitúan los supuestos de eficacia demorada cuando así lo exija el contenido del acto o cuando la eficacia esté supeditada a la previa notificación, publicación o aprobación superior (artículo 57.2 de la Ley 30/1992).

La notificación a los interesados configura así un requisito de eficacia de las resoluciones y actos administrativos que afecten a los derechos e intereses de aquéllos, de forma que su contenido no les es exigible u oponible, no obstante su presunta o constatada validez, si se ha omitido la notificación o ésta se ha practicado defectuosamente (artículo 58 de la Ley 30/1992).

La exigencia legal de la notificación responde, primariamente, a una articulación de las garantías del administrado, a efectos de que tenga conocimiento de las decisiones administrativas desfavorables u onerosas y para que pueda reaccionar frente a ellas mediante el ejercicio de los derechos y acciones que le confiere el ordenamiento jurídico.

Esta función de garantía propia de la notificación se traduce en las prescripciones que, respecto del plazo, contenido y forma, impone el legislador. El apartado 2 del artículo 58 de la Ley 30/1992 dice, literalmente, que “toda notificación deberá ser cursada dentro del plazo de diez días, a partir de la fecha en que el acto haya sido dictado, y deberá contener el texto íntegro de la resolución, con indicación de si es o no definitivo en vía administrativa, la expresión de los recursos que procedan, órgano ante el que hubieran de presentarse y plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los interesados puedan ejercitar, en su caso, cualquier otro que estimen procedente”.

De lo expuesto se deduce derechamente que la omisión de la notificación debida o su práctica defectuosa (es decir, incumpliendo lo dispuesto al respecto por el artículo 59) veda el despliegue cabal de los efectos propios del acto. Y no parece aventurado anticipar que la ineficacia –y no importa ahora si es total o parcial- del acto no notificado o que lo ha sido defectuosamente cumple, en el mencionado plano inicial de las garantías del administrado, una función tuitiva de sus derechos e intereses y, en el plano más general de los principios rectores de la actividad administrativa, atiende exigencias de los de legalidad y seguridad jurídica.

Es lo cierto, sin embargo, que previsiones legales como la considerada se han ido expandiendo, al hilo de la evolución del ordenamiento jurídico, en nuevas dimensiones y con alcance y relevancia distintos –bien que no contradictorios, sino con más propiedad analógicos- que han demandado otras reflexiones y determinaciones legales orientadas al logro de los objetivos pretendidos y a la evitación de secuelas desviadas y hasta, ocasionalmente, perversas o fraudulentas.

Así, cabe decir que, siendo la notificación una consecuencia natural de la consideración debida al administrado y pudiendo ser una *condictio iuris* para esperar y exigir de él un determinado comportamiento, el desarrollo de instituciones tan cardinales –también en el plano de las garantías- como la

producción de actos presuntos, por silencio administrativo positivo, o la caducidad de procedimientos incoados de oficio, por el transcurso de un plazo prefijado sin que la resolución sea dictada o notificada, obligan a adoptar nuevos puntos de vista que, incorporados a normas, preserven –o coadyuven a preservar– el recto entendimiento “institucional” de la obligación de notificar: y ese entendimiento se pone en riesgo o, lisa y llanamente, se desvirtúa, cuando, ante la expectativa de que opere el silencio positivo o caduque el procedimiento potencialmente oneroso, se generan prácticas de los interesados dirigidas a frustrar las notificaciones intentadas por la Administración actuante, debilidades y habilidades inherentes a la condición humana que nunca pueden ser desdeñadas al idear y disciplinar, en términos regidos por el Derecho, el desenvolvimiento de las relaciones sociales.

De este tipo de preocupaciones se hizo eco la Ley 4/1999, de 13 de enero, cuya exposición de motivos dice, de modo bien significativo, que se “modifica el régimen de notificaciones del artículo 58 (de la Ley 30/1992) en aras del principio de seguridad jurídica, recuperando, por un lado, la convalidación de la notificación en parecidos términos a como se contemplaba en la Ley de 1958, aunque reduciendo el plazo a tres meses”. Por otro lado –añade–, “se introduce en este mismo artículo (el 58) una previsión dirigida a evitar que, por la vía del rechazo de las notificaciones, se obtenga una estimación presunta de la solicitud”. Es decir que el legislador se enfrenta con el hecho notorio de que en muchas ocasiones, no ya falta o declina el hipotético interés del administrado en que le sean notificados los actos que le conciernen, sino que se antepone vigorosamente el interés en que la notificación no se practique, en que el intento de llevarla a cabo resulte fallido, si de su omisión en plazo se siguen efectos que el administrado reputa que le son favorables. No se trata, pues, de asegurar que ningún perjuicio se siga al administrado por una falta de notificación o por una notificación defectuosa; de lo que se trata –o puede tratarse ahora– es de que ningún efecto favorable al interesado se consolide cuando, por la conducta de éste, no pueda practicarse la notificación

(notificación rehusada) o la notificación sea defectuosa o no quede acreditada en términos que la hagan oponible.

Por ello, en la versión de la Ley 4/1999, el artículo 59.4 de la Ley 30/1992 dice que, “cuando el interesado o su representante rechace la notificación de una actuación administrativa, se hará constar en el expediente, especificándose las circunstancias del intento de notificación y se tendrá por efectuado el trámite siguiéndose el procedimiento”. Y el artículo 58.4 dispone que, “a los solos efectos de entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos, será suficiente la notificación que contenga cuando menos el texto íntegro de la resolución, así como el intento de notificación debidamente acreditado”.

Con tales determinaciones legales –y, de modo particular, con la específica referencia al “intento de notificación debidamente acreditado”- pudo parecer *ab initio* conjurado el riesgo advertido de que el administrado precipitara la producción de efectos favorables de un acto, asociados a su falta de notificación en plazo, dificultando o impidiendo la efectiva práctica de esa notificación, al rehusar recibirla o al oscurecer y difuminar, por ejemplo, bien el domicilio para recibir la notificación, bien la identificación de quien la reciba, bien, en definitiva, cualquiera de los extremos que, según el tenor de la Ley, configuran una notificación correctamente practicada. No fue el legislador tan riguroso y preciso, sin embargo, como para cegar la posibilidad de que se mantuvieran –en los mismos o distintos términos- las dudas y perplejidades que, en última instancia y con reflejo en diversas y dispares resoluciones judiciales, vinieron propiciadas por los márgenes interpretativos que aquellos preceptos admitían, para entender y aplicar adecuadamente una regulación que yuxtaponía, a los efectos de la notificación, los propios de un intento de notificación –presuponiendo, por tanto, su no consumación-, cuando tal intento hubiera sido escrupulosamente acometido y constara con suficiente probanza en el expediente.

Las dudas interpretativas –quizá potenciadas o prolongadas tras las últimas modificaciones legales- se han traducido –y el Consejo de Estado ha podido percibirlo en el desarrollo de sus funciones- en la utilización de criterios heterogéneos o en la fijación del alcance de las normas interpretadas, con la aparición consiguiente de usos distintos y hasta contradictorios que justifican la atención de la presente Memoria. No es ocioso reiterar que la disparidad interpretativa se hizo visible en los pronunciamientos jurisdiccionales y es conveniente anticipar que ha sido abordada en términos –quizá ya concluyentes- por la Sentencia de 17 de noviembre de 2003, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, dictada en un recurso de casación en interés de la Ley y que ha fijado la que reputa procedente interpretación del artículo 58.4 de la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999, a efectos de entender cumplida la obligación de notificar, dentro del plazo máximo de duración del procedimiento, una resolución dictada por la Administración (en el caso considerado la resolución había recaído en un procedimiento sancionador).

2. Previsiones de la Ley 4/1999.

La situación, tras la Ley 4/1999, fue primariamente valorada en el marco de las coordenadas en que se hallaba, ya de modo sostenido, el entendimiento jurídico de la función y finalidad de la notificación de los actos administrativos.

De esta suerte, tras mantener que la notificación es el acto de comunicación por el que se pone en conocimiento de los interesados una resolución administrativa, quedaba incólume la consecuencia directa e inmediata de que un acto sólo puede producir sus efectos –de modo significativo los de carácter oneroso o desfavorable- cuando ya es conocido por los interesados a fin de que puedan proceder a su cumplimiento y ejercitar, en su caso, los remedios para la

defensa de sus derechos y sin que los eventuales defectos de la notificación afecten a la validez del acto notificado sino sólo a su eficacia (como ya había subrayado la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de octubre de 1989).

Dicho en términos sintéticos, el acto no notificado no produce efectos jurídico-materiales desfavorables para el interesado ni, desde el punto de vista jurídico-procesal, empiezan a correr respecto de él los plazos legales para recurrir, salvo que por la conducta del mismo interesado pueda considerarse subsanada la falta de notificación.

Introducidas las modificaciones de la Ley 4/1999 y advertida la pluralidad de supuestos en los que la omisión o el defecto de la notificación podía tener relevancia jurídica (prescripción, silencio administrativo, caducidad del procedimiento, por ejemplo), no se llegó a percibir la específica significación del “intento de notificación”, en la dimensión propia de una notificación frustrada (en particular, cuando la frustración se produce por circunstancias imputables al propio destinatario de la notificación). Así la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2002, que reconoció efectos interruptivos a la notificación practicada por edictos publicados en el Boletín Oficial de la Provincia, no se los atribuyó ni al primer ni al segundo intento de notificación y ni siquiera a la publicación en el tablón de anuncios del Ayuntamiento. Parecería –y así se ha llegado a decir- que el artículo 58.4 se ceñía a habilitar a la Administración para que, intentada la notificación, se pudiera proceder a la siguiente o a la continuación del procedimiento, pero sin desplegarse la eficacia del acto, legalmente asociada a la práctica en debida forma de la notificación (no al mero y frustrado intento de practicarla, ni aun estando acreditada ni siquiera mediando una torticera actuación de su destinatario).

El Consejo de Estado considera que una interpretación adecuada de los preceptos de que se trata requiere ponderar de un modo coherente y sistemático

las sucesivas prescripciones del artículo 58 de la Ley 30/1992: su apartado 2 establece los requisitos que ha de cumplir la notificación de un acto para que éste surta plenos efectos; los apartados 3 y 4 del propio artículo contemplan supuestos de notificaciones defectuosas que, pese a no cumplir los requisitos del apartado 2, producen efectos condicionados a otras circunstancias (apartado 3, para el supuesto de que se acredite que el interesado tuvo conocimiento suficiente del contenido y alcance de la resolución) o genera efectos parciales (apartado 4, para el supuesto de que esté debidamente acreditado el intento de notificación y con el concreto efecto de “entender cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración de los procedimientos”).

La Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2003, antes citada, al resolver un recurso de casación en interés de la Ley, expresa que las disparidades interpretativas en los ámbitos administrativo y jurisdiccional –y el Consejo de Estado las ha percibido en el desarrollo de su función consultiva– residen en qué se debe entender por “intento de notificación”, pues unas veces la expresión se considera referida al momento de culminación de todo el proceso de notificación –incluida la edictal– y otras se sostiene que ha de constreñirse al doble intento de notificación por correo certificado con acuse de recibo, que no pueda alcanzar su objetivo.

En la interpretación de que se trata parece que la propia dicción legal orienta a distinguir entre el intento de notificación y la notificación misma pues, si tal distinción se esfuma, ni el propósito legal enunciado en la parte expositiva de la Ley 4/1999 tendría correspondencia coherente con la formulación dispositiva ni el contenido normativo de dicha Ley resultaría inteligible al carecer de sentido la sustantivación del llamado “intento de notificación debidamente acreditado” (si la eficacia del acto pende necesariamente y a todo evento de la notificación consumada).

Hay que reconocer, por el contrario, que la notificación puede adoptar diversas formas, con tal de que cumpla los requisitos exigidos por el artículo 59.1 de la Ley 30/1992. Y, en previsión de que no se pueda proceder a una notificación personal cumpliendo dicho requisitos, la Ley ofrece la posibilidad de que la notificación se practique por edictos o por la publicación del acto (apartados 4 y 5 del artículo 59). La notificación edictal es una forma de notificación que surte todos los efectos legales, aunque sea subsidiaria respecto de la notificación personal; no puede ser, por tanto, lo que el artículo 58.4 llama “intento de notificación”. Más aún y como dice la Sentencia de 17 de noviembre de 2003, la propia regulación de la notificación por edictos señala que la misma procede cuando no sea posible la notificación personal (por desconocimiento de los interesados o de su domicilio) o bien cuando, “intentada la notificación, no se hubiera podido practicar”. Ello evidencia, dice el Tribunal Supremo, que el “intento de notificación *ex* artículo 58.4 está inequívocamente referido a una frustrada notificación personal, no a la notificación edictal a la que en tales casos es preciso recurrir”.

3. Tras la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª) de 17 de noviembre de 2003.

A fin de que no se produzcan y consoliden efectos jurídicos asociados al transcurso de un plazo sin que se haya practicado la notificación, cuando ésta ha sido debidamente intentada aunque resulte fallida (y no es extraño que la conducta del destinatario sea causalmente determinante de la frustración), es importante que la Administración actuante tenga presentes las observaciones hechas acerca de la interpretación del artículo 58.4 –avalada hoy por la doctrina legal formulada por la Sentencia de 17 de noviembre de 2003, reiteradamente invocada en los párrafos precedentes- y no menos importante es que, a tales efectos, se atiendan las indicaciones que siguen:

a) La expresión “intento de notificación debidamente acreditado” se extiende a todo procedimiento que cumpla con las exigencias legales contempladas en el artículo 59.1 de la Ley 30/1992, pero que resulte infructuoso por cualquier circunstancia y que quede debidamente acreditado, intento tras el que habrá de procederse en la forma prevista en el apartado 4 del artículo 59 de la citada Ley.

Si la Administración activa pone la debida atención y cuidado en el cumplimiento de los dichos requisitos, los intereses públicos quedarán salvaguardados y no le será oponible por los interesados la ineficacia consecuente a la ausencia o defecto de notificación. En palabras del Tribunal Supremo, “basta, para entender concluso un procedimiento administrativo dentro del plazo máximo que la ley le asigne, el intento de notificación por cualquier medio legalmente admisible según los términos del artículo 59.1 de la Ley 30/1992 y que se practique con todas las garantías legales aunque resulte frustrado finalmente, siempre que quede debida constancia del mismo en el expediente”.

b) Por lo que respecta a la práctica de la notificación en la forma más habitual, esto es la que se efectúa por medio de correo certificado con acuse de recibo, el intento queda culminado, a los efectos del artículo 59.4 de la Ley 30/1992, en el momento en que la Administración reciba la devolución del envío de la notificación, al no haberse logrado practicar la misma por darse las circunstancias previstas en los apartados 2 y 3 del artículo 59 de la Ley 30/1992 (doble intento infructuoso de entrega o rechazo del envío por el destinatario o su representante).

Es una indicación obvia, pero no ociosa, la que en la presente Memoria se hace, en cuanto a la necesidad de que se observen con minucioso rigor las exigencias legales respecto del contenido de lo que ha de ser notificado y respecto de las advertencias con las que la notificación debe hacerse. Y no menos obvia es la advertencia de que por la Administración actuante y por los Servicios Postales

han de cumplirse las prescripciones de forma y procedimiento (Reglamento aprobado por Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre) al objeto de que la notificación se intente debidamente y el intento fallido quede documentado para que pueda entenderse cumplida la obligación de notificar dentro del plazo máximo de duración del procedimiento en cuestión.

Aunque no tenga otro valor, ahora, que el de una recapitulación o un recordatorio *in fine* de lo que *ab initio* ha quedado manifestado de modo expreso, el Consejo de Estado considera conveniente cerrar este capítulo de la presente Memoria subrayando con énfasis la importancia que tiene la cuestión para el cómputo del plazo, importancia que, en la realidad compulsiva y en expansión de la voluntad legislativa de eliminar las paralizaciones y desterrar las prácticas dilatorias en la actividad administrativa, se ve progresivamente realzada por la producción de efectos jurídicos, como los propios del silencio administrativo positivo o de la caducidad de los procedimientos y aun también del más tradicional instituto de la prescripción. La Administración debe estar a la altura de esas exigencias y poner a punto sus mecanismos de actuación, tanto para que las garantías de los administrados tengan cabal satisfacción como para que las tentaciones fraudulentas o la mera picaresca no hallen margen franco de actuación dirigida a la consecución de objetivos sin justicia ni razón.

VII. PROCEDIMIENTO PARA SUSTANCIAR LAS RECLAMACIONES POR DAÑOS DERIVADOS DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO DEL PODER JUDICIAL

La Comisión Permanente del Consejo de Estado ha de ser consultada acerca de las "reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado" (artículo 22, número 13, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado). Entre esas reclamaciones están las que se deducen por el funcionamiento de la Administración de Justicia, al amparo del artículo 121 de la Constitución desarrollado por los artículos 292 a 297 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En el cumplimiento de su función consultiva el Consejo de Estado ha ido fijando los perfiles institucionales y afrontando las cuestiones concretas que se suscitan en el amplio campo de las responsabilidades indemnizatorias a cargo de los poderes públicos. Y, con un alcance más general, el Consejo de Estado en algunas de sus Memorias anuales ha expresado reflexiones, ha formulado observaciones y ha propuesto sugerencias en relación, por lo que ahora importa, con la conocida como "responsabilidad del Estado Juez".

En la presente Memoria, correspondiente al año 2003, resulta pertinente poner la atención sobre un extremo que merece consideración singularizada, cual es la responsabilidad patrimonial por actos de los órganos de gobierno del Poder Judicial.

El Consejo de Estado ya ha tenido ocasiones de abordar la cuestión de la responsabilidad patrimonial derivada de actos emanados del Consejo General del Poder Judicial, responsabilidad que carece de una expresa y propia regulación, si bien la configuración constitucional de dicho Consejo General, en cuanto órgano de gobierno del poder judicial (artículo 122, número 2, de la Constitución), proporciona algunas claves orientadoras sobre el régimen a que se ajusta esa responsabilidad.

Así, es claro que las muy relevantes funciones que tiene encomendadas no son de naturaleza jurisdiccional, como lo son las de “Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial” (artículo 117.1 de la Constitución). De ello se sigue que su funcionamiento no sea, en puridad, "funcionamiento de la Administración de Justicia", según resulta, de modo especialmente expresivo, del dato de que la Ley Orgánica del Poder Judicial aborde el gobierno del poder judicial -y, dentro de él, el régimen de los actos del Consejo General del Poder Judicial- en un libro (Libro Segundo) distinto del que dedica a recoger el régimen de los Juzgados y Tribunales (Libro Tercero).

En consecuencia, tal y como el Consejo de Estado destacó en su dictamen de 19 de julio de 2001 (1.666/2001), la eventual responsabilidad derivada de los actos del Consejo General no puede encuadrarse en el marco específico de la responsabilidad patrimonial del Estado por aplicación –vía analogía, asimilación o traslación- del régimen de Juzgados y Tribunales (Título V del Libro Tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

El hecho de que el citado Consejo cumpla funciones de índole gubernativa parece situar con naturalidad la eventual responsabilidad patrimonial del Estado por su funcionamiento en la órbita de la que le es imputable por su actividad material que no es, obviamente, jurisdiccional, en cuanto que “no administra justicia” juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.

A la hora de identificar el concreto régimen aplicable al respecto, es preciso tener presente la posición que ocupa el Consejo General del Poder Judicial en el orden institucional de los poderes públicos y el ámbito al que se refieren las funciones gubernativas que le están confiadas, debiendo descartarse que ese Consejo pueda ser equiparado, ni siquiera a los solos y estrictos efectos de su responsabilidad patrimonial, a los órganos de la Administración, entendida en el sentido en el que a ella se refiere el Título IV de la Constitución en el que figura el artículo 106 cuyo apartado 2 formula, en términos de principio, el derecho de los particulares a ser indemnizados por los efectos lesivos que sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

Con ello, como también apuntó el citado dictamen de 19 de julio de 2001 (1.666/2001), la exigencia de responsabilidad patrimonial por los actos del Consejo General del Poder Judicial no halla cauce satisfactorio a través de la aplicación directa y lineal del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento de los servicios públicos, actualmente recogido en los artículos 139 y siguientes de la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre).

Vuelven a ponerse de manifiesto, así, las dudas que suscita la ausencia de una expresa regulación de la responsabilidad patrimonial por actos del mencionado Consejo General.

Ante ese silencio y evocando nuevamente la posición constitucional del Consejo General del Poder Judicial, deben explorarse las posibilidades que ofrezcan o sugieran –recurriendo a los diversos criterios interpretativos, incluido el que fluye combinadamente del *horror vacui* y de la deseable suficiencia del

ordenamiento jurídico- las normas contenidas en el citado Libro II de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dedicado al gobierno del poder judicial,

Contiene éste una norma de cierre de indudable utilidad, cual es su artículo 142, que dice:

"En todo cuanto no se hallare previsto en esta Ley, se observarán, en materia de procedimiento, recursos y forma de los actos del Consejo General, en cuanto sean aplicables, las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo, sin que, en ningún caso, sea necesaria la intervención del Consejo de Estado".

Esa norma obedece al claro propósito de evitar que, en trance de regular aspectos típicamente administrativos, tengan que repetirse en la Ley Orgánica del Poder Judicial previsiones que, teniendo como arquetipo a la Administración productora de actos y prestadora de servicios, acreditan cierto sentido y valor como *ius commune* de las actividades de naturaleza administrativa aunque su sujeto no sea la Administración.

El transcrito artículo 142 tiene, a tenor de lo dicho, el designio de someter buena parte de las funciones administrativas del Consejo General del Poder Judicial al régimen general contenido actualmente en la Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

No hay en ello contradicción alguna con lo que antes se ha dicho, pues es perfectamente compatible la no aplicación directa de la Ley 30/1992 con el recurso a sus prescripciones en respuesta al llamamiento integrador –de mayor calado que la mera remisión- de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) al regular el Consejo General del Poder Judicial.

Por otra parte y aunque apela a las disposiciones que integran el régimen general, aquel artículo 142 se cuida de precisar que lo hace "en cuanto sean aplicables", cautela que revela la inexistencia de un propósito de atraer, de modo mecánico e incondicionado, dicho régimen general y evidencia, en cambio, la decisión de aplicarlo del modo ponderado que convenga a la singularidad del supuesto dominado, desde luego y al menos, por las competencias propias del Consejo General del Poder Judicial.

Es cierto que, a la hora de enunciar las cuestiones típicamente administrativas, para cuyo tratamiento acude a la Ley 30/1992, el artículo 142 LOPJ no incluye expresamente al régimen de responsabilidad patrimonial del Estado cuando exista título de imputación al Consejo General del Poder Judicial. Ello no obstante, el Consejo de Estado entiende que la expresión del repetido artículo 142 es deliberadamente muy general, lo que, unido a la amplitud –y hasta laxitud- con que los conceptos «procedimiento administrativo» y "recursos" son utilizados entre nosotros, lleva, sin violencia interpretativa alguna, a la conclusión de que la materia de responsabilidad también está comprendida en el ámbito del citado artículo 142, por lo menos en cuanto al procedimiento, y que no debe ofrecer dificultad la proyección sobre el caso considerado de los perfiles propios de la responsabilidad extracontractual derivada del funcionamiento de los servicios públicos ni las categorías dogmáticas acuñadas.

Por último, la expresa exclusión de la intervención del Consejo de Estado, a la hora de aplicar el régimen general del procedimiento administrativo, recursos y forma a los actos del Consejo General del Poder Judicial, no es sino una nueva y bien expresiva manifestación de la posición orgánica constitucional que ocupa este último, obviamente distinta de la que es propia de los órganos administrativos.

En todo caso y a pesar de las posibilidades que brinda la vía interpretativa para dilucidar cuál ha de ser el régimen aplicable a la responsabilidad patrimonial derivada de los actos del Consejo General del Poder Judicial, parece claramente deseable contar con una regulación expresa del mismo, sin perjuicio de que se mantuviera la norma supletoria del artículo 142 de la LOPJ.

El Consejo de Estado traslada esa sugerencia al Gobierno, como fruto de las reflexiones hechas, tributarias a su vez de la experiencia adquirida en el cumplimiento de su función consultiva.

Con lo expuesto no se agotan, en cuanto las consideraciones han quedado constreñidas al Consejo General del Poder Judicial, las cuestiones que suscita la actividad gubernativa en el seno del poder judicial y la eventual imputación de responsabilidad al Estado por efectos lesivos que se sigan de dicha actividad.

En el ejercicio de sus funciones consultivas el Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de analizar otras manifestaciones de ese gobierno judicial, como son los actos de las Salas de Gobierno de los Tribunales o de las Juntas de Jueces y Jueces Decanos (así, en los dictámenes 145/2002 y 1.788/2002, de 30 de abril y 19 de septiembre de 2002, respectivamente).

La situación normativa es similar a la que acaba de recordarse a propósito de la responsabilidad por los actos del Consejo General del Poder Judicial, en cuanto la Ley Orgánica del Poder Judicial y las restantes disposiciones aplicables tampoco contienen una regulación específica de la responsabilidad patrimonial que pudiera derivarse del funcionamiento y de la actividad de los mencionados órganos de gobierno judicial. En tales circunstancias, podrían reiterarse respecto de ellos algunas de las consideraciones que han quedado formuladas a propósito de la naturaleza de la responsabilidad patrimonial consiguiente a la actuación del Consejo General del Poder Judicial.

Así, al tratarse también de una actividad ajena al estricto ejercicio –directo o accesorio y auxiliar- de funciones jurisdiccionales reservadas a los Juzgados y Tribunales, no puede insertarse en el "funcionamiento de la Administración de Justicia" y, derivadamente, no puede originar una responsabilidad patrimonial de la naturaleza de la regulada por los artículos 292 a 297 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Por lo mismo, la responsabilidad patrimonial por los actos de las Salas de Gobierno de los Tribunales, de los Jueces Decanos y de las Juntas de Jueces parece que habrá de quedar sujeta al régimen general de la Ley 30/1992, al ser materialmente “administrativa” su naturaleza.

De un modo similar a lo que se ha indicado a propósito del Consejo General del Poder Judicial, la aplicación de ese régimen general no deriva de que los citados órganos de gobierno judicial puedan calificarse propiamente de órganos “administrativos”, sino que, a la vista de la índole material de las funciones que ejercen, encuentra su apoyo formal en las previsiones de la Ley (LOPJ) que rige la actividad gubernativa -el gobierno judicial- pero sin integrarla en la entraña nuclear del Poder Judicial, entendido como complejo orgánico que se identifica esencialmente por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado (artículo 117.1 CE).

A este respecto, ha de recordarse que el artículo 158, número 2, de la LOPJ precisa, aunque sea sólo en relación con los actos de las mencionadas Salas de Gobierno, que les serán de aplicación supletoria las normas de la Ley del Procedimiento Administrativo, lo que puede comportar que la expresa apelación al régimen de las Administraciones públicas incluya el que atañe a la responsabilidad patrimonial del Estado por su funcionamiento.

La declaración de la LOPJ se circunscribe, ciertamente, a los actos de las citadas Salas y no se extiende, al menos en su literalidad, a las decisiones de los Jueces Decanos y de las Juntas de Jueces. No obstante, dada su común configuración como órganos de gobierno cotidiano e interno, parece que también a los actos gubernativos de éstos habrán de ser de aplicación supletoria las normas de procedimiento que regulan la actividad de las Administraciones públicas y, en su caso y modo, las concernientes a la exigencia al Estado de responsabilidad patrimonial por los efectos lesivos causados por su funcionamiento.

Ello supuesto, la cuestión inmediata sería la relativa a la determinación del órgano competente para resolver acerca de la responsabilidad patrimonial de los citados órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales.

La atribución genérica y común de funciones gubernativas al Consejo General del Poder Judicial, a las Salas de Gobierno de los Tribunales, a los Jueces Decanos y a las Juntas de Jueces y la respectiva posición de cada uno de esos órganos son datos que pudieran invocarse para sostener que, al menos el primero de ellos (el citado Consejo General), podría ser competente para resolver acerca de la eventual responsabilidad patrimonial derivada de la actuación de los demás.

Sin embargo, hay otros argumentos de mayor peso que orientan la solución de la cuestión hacia la atribución, en todo caso, de la competencia decisoria al Ministro de Justicia.

En concreto, esos argumentos se basan en una interpretación de índole sistemática, cuyo sólido punto de arranque es que la Ley Orgánica del Poder Judicial encomienda a dicho Ministro la competencia para resolver las reclamaciones que se funden en el instituto de la responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia, es decir, las pretensiones que se relacionan con el desarrollo de las actuaciones

jurisdiccionales confiadas a Juzgados y Tribunales y que no son, claro está, de carácter gubernativo. Es por lo mismo coherente –por coherencia lógica y sistemática- que *ad maiorem* se reconozca esa misma competencia decisoria al titular del Ministerio de Justicia cuando se sustancian reclamaciones por actuaciones materialmente administrativas a las que, como ya se ha dicho, sería aplicable –aunque lo fuera a título de supletoriedad- el régimen general de responsabilidad patrimonial –al menos en cuanto al procedimiento– recogido en la Ley 30/1992, que erige al Ministro de Justicia en instancia decisoria respecto de los servicios colocados en su ámbito genérico de gestión.

Un último extremo a considerar es el atinente al orden de proceder por la Administración activa cuando ante ella se deducen reclamaciones ceñidas a actuaciones de las Salas de Gobierno de los Tribunales, de los Jueces Decanos y de las Juntas de Jueces.

Se ha recordado anteriormente que la Ley Orgánica del Poder Judicial se cuida de precisar expresamente que los procedimientos referentes a actos del Consejo General del Poder Judicial no requieren ser sometidos a dictamen del Consejo de Estado (artículo 142), previsión que no se repite por aquella Ley Orgánica con ocasión de regular el régimen de los actos de las Salas de Gobierno de los Tribunales.

En tales circunstancias, estima el Consejo de Estado que la aplicación de la Ley 30/1992 a los procedimientos por los que se tramiten las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por actos de las Salas de Gobierno de los Tribunales, de los Jueces Decanos y de las Juntas de Jueces habrán de seguir las normas generales, sin que deje de ser preceptiva la consulta al Consejo de Estado.

En todo caso y reiterando en relación con este supuesto la sugerencia que antes se ha hecho a propósito de la responsabilidad patrimonial del Estado por

actos del Consejo General del Poder Judicial, parece de todo punto deseable que se incorpore a nuestro ordenamiento jurídico una regulación propia y de aplicación primaria a la responsabilidad patrimonial del Estado cuando se pretenda una indemnización por actuaciones de las Salas de Gobierno de los Tribunales, de los Jueces Decanos o de las Juntas de Jueces.

Dada la posición que ocupan esos órganos de gobierno interno judicial -bien diferente de la que corresponde al citado Consejo General-, no tienen ámbito de autorregulación –como pudiera reconocerse al Consejo General-, de modo que la disciplina normativa –considerada oportuna y cuando menos conveniente- debiera incluirse en la Ley Orgánica del Poder Judicial sin perjuicio de seguir la dirección que ya apunta su actual artículo 158 y de la que se infieren las observaciones e indicaciones que han quedado hechas.

Ese régimen debería obviamente comprender *expressis verbis* a todos los órganos que tienen encomendado el gobierno interno cotidiano e inmediato de los Juzgados y Tribunales y no limitarse, como ocurre con el citado artículo 158, a las Salas de Gobierno de los Tribunales.

VIII. SENTIDO DE LA DECLARACIÓN DE ERROR JUDICIAL EN CUANTO PRESUPUESTO PARA OBTENER UNA INDEMNIZACIÓN DEL ESTADO.

El Consejo de Estado ha tenido múltiples ocasiones de analizar el régimen previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial para reconocer una indemnización sobre la base de la existencia de un error judicial. Una buena parte de la atención prestada a la cuestión se ha centrado en destacar la inexcusable necesidad de que las reclamaciones indemnizatorias de esa índole vayan precedidas de una expresa resolución judicial que reconozca la existencia de tal error, ya sea por el cauce *ad hoc* previsto por el artículo 293 de la citada Ley Orgánica o ya sea a resultas de un recurso de revisión.

En la Memoria del año 2001 fueron incluidas unas reflexiones generales sobre el sentido de ese presupuesto, insistiendo en la necesidad de que sea interpretado en sus términos estrictos, lo que llevó a subrayar, con el necesario énfasis, que no cabe apreciar su concurrencia por el simple hecho de que el reclamante haya obtenido una sentencia favorable a sus tesis, incluso en el seno de un procedimiento tan especial como es el recurso de casación en interés de la Ley.

En esa misma línea, el Consejo de Estado ha tenido oportunidad, en el desempeño de su función consultiva durante los años 2002 y 2003, de destacar el distinto sentido y alcance del repetido presupuesto a fin de obtener la correspondiente indemnización.

Así, el dictamen de 29 de mayo de 2002 (1.787/2002) recordó que la declaración de error judicial prevista por el artículo 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial está concebida por referencia a resoluciones judiciales que ponen en muy grave peligro la armonía del orden jurídico, concepción a la que también responde el recurso de revisión vistos los tasados y muy excepcionales motivos en que ha de basarse.

En ambos casos, el restablecimiento del orden jurídico puede entrar en colisión con otros principios cardinales, como es el respeto a la cosa juzgada y, más en general, el de seguridad jurídica, cabiendo que sean distintos la ponderación y el equilibrio de bienes jurídicos en presencia en los casos de la declaración de error judicial y de estimación del recurso de revisión.

Cuando, *ad exemplum*, media la declaración *ad hoc* del error judicial, nuestro ordenamiento prima al principio de seguridad, en la medida en que tal declaración no remueve la concreta situación o relación jurídica afectada por el error declarado, si bien abre la posibilidad de que el Estado cubra los perjuicios originados.

Por el contrario, la estimación de un recurso de revisión trasciende a la sentencia impugnada, que es rescindida, quedando a disposición de las partes la decisión de ejercitar sus acciones en el correspondiente juicio a fin de obtener un nuevo pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión litigiosa que ya había sido resuelta –erróneamente resuelta- por la sentencia recurrida en revisión.

Esa distinta significación del error judicial, según sea una u otra la vía en que se haya producido su declaración, podría suscitar alguna perplejidad ante el dato de su equivalencia –su valor indistinto- como requisito para fundar la solicitud de una indemnización del Estado al amparo de la responsabilidad de este último por error judicial (artículo 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Más específicamente presentada la cuestión, podría argüirse que la rescisión de la sentencia recurrida en revisión da a la parte victoriosa la oportunidad de ser resarcida mediante el ejercicio de sus acciones en el nuevo proceso, lo que, llevado a su extremo, llegaría a poner en tela de juicio los propios fundamentos de la responsabilidad patrimonial del Estado en los casos de error judicial declarado al resolver un recurso de revisión.

Sin embargo, el diferente juego del requisito-presupuesto en cada uno de los casos es lógico y hunde sus raíces en su muy distinta naturaleza y en la muy diversa situación que se genera. En efecto, la declaración de error judicial no es una impugnación excepcional que abra alguna -siquiera muy restrictiva- posibilidad de replantear la situación resultante de la concreta decisión judicial errónea, sino que es una vía singularmente dirigida a constatar y proclamar la desarmonía creada por una resolución judicial que subsiste incólume e inatacable. Y, al ver así limitado el alcance de la constatación del error declarado, es enteramente lógica la previsión, como consecuencia reparadora, de que el Estado asuma los perjuicios dimanantes de la citada desarmonía.

Por el contrario, el recurso de revisión es, según su nombre indica, una típica impugnación procesal, concebida, pues, como un cauce para discutir frontalmente, siquiera sea por motivos muy tasados y materialmente excepcionales, el contenido de una resolución judicial y para tratar de corregir sus resultas. La estimación del recurso invalida la resolución impugnada y ofrece posibilidades de que la defensa de los derechos controvertidos se emprenda y la eventual reparación de los efectos lesivos consiguientes al inicial error judicial se obtenga a través del ejercicio de las correspondientes acciones frente a quien resultó vencido en el proceso extraordinario de revisión.

Es previsible, sin embargo, que, a la vista de la naturaleza y de la posición temporal que ocupa el recurso de revisión en el régimen procesal, su estimación ya no pueda ir seguida de acciones de parte y de resoluciones judiciales que subsanen los daños sufridos por los afectados. Son fácilmente imaginables supuestos en los que las decisiones impugnadas en revisión hayan causado daños irreparables o en los que no quepa obtener de los responsables la reparación de tales daños.

En tales supuestos, la misma lógica que llevó a admitir que, por ciertos motivos estrictamente tasados, llegue a revocarse la sentencia impugnada en revisión sustenta que, en defecto de otra posibilidad reparadora, sea el Estado quien asuma el deber de indemnizar a los afectados.

De todo lo anterior se sigue que el presupuesto que se viene analizando, pese a su homogeneidad como fundamento de una pretensión indemnizatoria, no se despliega en términos necesariamente idénticos en cada uno de los casos:

- Cuando media una declaración *ad hoc* de error judicial, quien la obtenga podrá dirigirse directamente al Estado en solicitud de la reparación que corresponda por los daños que resulten acreditados.

- Cuando el error judicial se constate en un recurso de revisión, la pretensión indemnizatoria frente al Estado sólo podrá estimarse cuando la reparación por los perjuicios no pueda obtenerse a través de la rescisión de la sentencia impugnada en revisión o mediante las restantes acciones y medios que, según el ordenamiento jurídico, estén a disposición del favorecido por la sentencia recaída sobre el recurso de revisión. Obviamente, la circunstancia de que los daños en cuestión no lleguen a obtener cobertura a través de esos remedios, que son consecuencia directa del recurso de revisión, habrá de

acreditarse caso a caso y apreciarse en función de su naturaleza y de los datos concurrentes.

En último término, se trata de una cuestión que será objeto de un procedimiento administrativo regido por los principios y reglas que le son propios, de modo que, de conformidad con las directrices de índole probatoria que lo gobiernan, corresponderá tanto a los interesados como a los órganos administrativos instructores comprobar si se dan las condiciones para que, en defecto de otras vías de resarcimiento, sea el Estado quien tenga que asumir la correspondiente indemnización.

IX. RECLAMACIONES DE DAÑOS Y PERJUICIOS FORMULADAS POR FUNCIONARIOS PÚBLICOS

1. Consideraciones generales.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública (LMRFP), establece en su artículo 23.4 que “los funcionarios percibirán las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio”.

Por su parte, el artículo 63.1 del texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE), de 7 de febrero de 1964, dispone en su primer inciso que “el Estado dispensará a los funcionarios la protección que requiera el ejercicio de sus cargos” (cabe recordar, además, que su artículo 101.2, integrado en el Capítulo IX del texto articulado -“derechos económicos del funcionario”- establecía que “las indemnizaciones tienen por objeto resarcir a los funcionarios de los gastos que se vean precisados a realizar en razón del servicio”, disposición que fue derogada por la LMRFP y cuyo contenido hoy debe entenderse recogido y desarrollado en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio).

El artículo 23 de la LMRFP se rubrica “conceptos retributivos”, pero a juicio del Consejo de Estado las indemnizaciones a que hace referencia este precepto en su cuarto apartado no han de ser configuradas tanto como “retribuciones” (por muy amplio que sea el concepto que de ellas se admita), sino,

antes bien, como resarcimiento de los daños efectivamente sufridos por los funcionarios en el desempeño de la función que les es propia.

A juicio del Consejo de Estado, es preciso que el Gobierno acometa el desarrollo del citado artículo 23.4 de la LMRFP de modo que las señaladas indemnizaciones reciban una regulación específica a partir de la consideración del vínculo genérico que une a la Administración con sus servidores y sin perjuicio, claro está, de las modulaciones que puedan ser necesarias según la concreta relación funcional de que se trate y las circunstancias específicas de cada caso.

No obstante, el Consejo de Estado, consciente de la dificultad de abordar un desarrollo normativo que abarque la totalidad de supuestos que la realidad ofrece, considera preciso realizar algunas observaciones de carácter general:

1ª. El Consejo de Estado ha manifestado en numerosas ocasiones la necesidad de desarrollar lo dispuesto en los artículos 63.1 de la LFCE y 23.4 de la LMRFP.

Así, en la Memoria elevada al Gobierno en 1982, el Consejo de Estado destacó la dispersión normativa existente en relación con el deber que a los poderes públicos incumbe de protección y, en su caso, reparación de los daños que, en el ejercicio de sus funciones, sufra el personal a su servicio. En opinión del Consejo de Estado, esa dispersión no sólo era formalmente inconveniente sino que, además, habría dado lugar a una desigualdad en el alcance del resarcimiento siendo, sin duda, el mayor el previsto para el Cuerpo General de Policía, en cuanto se extiende a la reparación de los daños materiales y personales, sin que estos últimos aparezcan en las demás regulaciones analizadas (a tal efecto, se citaban diversas disposiciones relativas a la Guardia Civil y el Ramo de la Defensa). En concreto, el Consejo de Estado entendió necesaria la promulgación de una disposición que, con análogos criterios, fuera aplicable a todos los

funcionarios a efectos del resarcimiento de los daños producidos con motivo u ocasión del servicio.

En todo caso, cabe destacar que gran parte de las reclamaciones formuladas por los funcionarios para el resarcimiento de los daños y perjuicios, que consideran haber sufrido en el seno de la relación de servicios profesionales que les une a la Administración, no son subsumibles en los supuestos de indemnizaciones por razón del servicio regulados en nuestro ordenamiento (en la actualidad, Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio), circunstancia que no implica, de suyo, en tales supuestos, la indefensión de los funcionarios ya que, como ha considerado en reiteradas ocasiones el Consejo de Estado, el citado artículo 23.4 de la LMRFP contiene un principio de carácter general cuya virtualidad no puede entenderse agotada por falta o insuficiencia de su desarrollo reglamentario. Según ese principio, del desempeño de sus funciones no puede derivarse para el empleado público ningún perjuicio patrimonial. En este ámbito, por tanto, rige el principio de indemnidad, de modo que quien sufre daños en ejercicio de funciones públicas o con ocasión de él, sin mediar dolo o negligencia de su parte, debe ser resarcido por causa que se localiza en la propia concepción y efectos de la relación funcional (dictamen 522/91, de 23 de mayo de 1991).

2ª. En el estatuto de la función pública, entendiendo por tal el conjunto de normas que regulan la relación jurídica entre la Administración y sus funcionarios, existen previsiones (generales o específicas para determinados empleados públicos) sobre la indemnización de los daños que el funcionario pueda sufrir a consecuencia o con ocasión de la prestación de sus servicios y existe, también, un sistema de cobertura de contingencias (así, el régimen de clases pasivas) que constituye una modalidad de aseguramiento con sus mecanismos de cotización y de prestaciones.

Las pretensiones de resarcimiento que se formulan ante la Administración eventualmente productora de un evento lesivo tienen, conforme a Derecho, una vía formal adecuada, en función del instituto jurídico del que trae causa la obligación de reparación en cuestión. Con carácter general, el Consejo de Estado ha venido reiterando que no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración cuando el supuesto de hecho causante, y la correspondiente reparación del daño, tiene otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento jurídico, cual sería, entre otros, el caso en el que el daño se produce en el seno de una relación de servicios profesionales. Ello es debido a la configuración del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración, para que, como ya afirmara el dictamen núm. 54.319, de 5 de diciembre de 1990, “no pueda ser conceptuado e interpretado como instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria”.

En definitiva, al tratarse de una reclamación formulada por un funcionario público, fundada en las incidencias sobrevenidas en el ámbito estatutario y en su régimen de prestación de servicios, debe ser sustanciada, primariamente, en el seno de esa relación específica, y no a través del régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración (dictamen 4.757/98, de 25 de marzo de 1999). Esta posición encuentra además apoyo inicial en el hecho de que esas reclamaciones deducidas por los funcionarios no podrían ser con rigor calificadas, al menos en principio, como supuestos de responsabilidad “extracontractual” (que son precisamente, como se ha señalado, los que regulan los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992), sino que habría que situarlas en el marco de la relación funcional existente, aunque en la práctica se tramiten también como reclamaciones de responsabilidad extracontractual.

Por tanto, atendiendo a la legislación vigente, podría sostenerse que para sustanciar las reclamaciones formuladas por funcionarios, en su condición de

tales y al menos de manera directa, no debe partirse de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, preceptos que rigen la responsabilidad “extracontractual” de las Administraciones públicas.

Pero, admitido lo anterior y teniendo en cuenta la gran variedad de supuestos de reclamaciones de daños y perjuicios que pueden presentarse, ello no se traduce en que bajo ninguna circunstancia quepa la reclamación de un funcionario amparada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 ni, mucho menos, que los principios dimanantes de tales preceptos no deban tomarse en consideración para resolver una pretensión indemnizatoria de un funcionario. Es más, nada impide que pueda aplicarse el contenido de los artículos 139 y siguientes en el ámbito de las reclamaciones formuladas por los funcionarios para colmar aquellas eventuales insuficiencias que puedan existir en la legislación sectorial aplicable. Precisamente la falta de una regulación adecuada y completa de la compensación de daños sufridos por los funcionarios con ocasión y a consecuencia del servicio ha llevado al Consejo de Estado (Memoria de 1998) a proponer la vía del artículo 139 de la Ley 30/1992 “cuando no exista una regulación específica o cuando, aun existiendo tal régimen específico, su aplicación no repare los daños causados, siempre y cuando concurren el resto de los presupuestos exigidos en los preceptos mencionados”.

Debe afirmarse, en consecuencia, la aplicación preferente de la legislación sectorial correspondiente, de modo que sólo será posible acudir a lo dispuesto en la Ley 30/1992 cuando aquélla no regule todos los aspectos posibles relacionados con los daños producidos a los funcionarios públicos o cuando conduzca a resultados inicuos. Y, desde luego, habrá de acudirse a los referidos preceptos de la Ley 30/1992 cuando exista un título específico de imputación de responsabilidad a la Administración, distinto y autónomo del que está representado por la relación funcional y la prestación del servicio en cuyo seno

se haya producido el efecto lesivo. Debe añadirse, no obstante, que la mera presencia de un título de imputación específico a la Administración, distinto de la mera prestación del servicio, no es suficiente para concluir que hay lugar a declarar la responsabilidad patrimonial de aquélla, pues, como es obvio, para ello será imprescindible, además, la concurrencia del resto de los presupuestos y, en particular, de una lesión en sentido técnico jurídico que no haya sido objeto de reparación (dictamen 3.210/99, de 10 de diciembre de 1999).

En definitiva, si el funcionario, al prestar sus servicios como tal, sufre lesión, material o corporal, la obligación indemnizatoria que pesa sobre la Administración se define y sustancia en el seno de la relación funcional y, en tanto en cuanto no se trate de prestaciones o de ayudas asistenciales a que el funcionario tenga derecho, la obligación de resarcimiento de la Administración se fija de acuerdo con el principio de indemnidad, aunque se invoque una previsión normativa de directa aplicación que fije los términos de la obligación administrativa de indemnizar.

Si, por el contrario, el funcionario sufre efectos lesivos consecuentes al funcionamiento de un servicio público, respecto del cual sea neutra su condición de funcionario y aparezca como sustantiva su condición de ciudadano, el instituto de la responsabilidad objetiva de la Administración confiere a su favor el derecho indemnizatorio previsto por la Ley en relación con los “particulares” o “terceros” lesionados. En todo caso, la circunstancia de que su condición personal de funcionario le acompañe, aun cuando no actúe como tal, supone que si el daño sufrido es una de las contingencias cubiertas por el sistema de aseguramiento correspondiente (por ejemplo, el sistema de clases pasivas) nazca a su favor el derecho a las correspondientes prestaciones, suscitándose, entonces, el problema relativo a la compatibilidad de uno y otro instituto (responsabilidad de la Administración y prestaciones del sistema de clases pasivas), del que deriva la cuestión de si la indemnidad (principio que postula la reposición del lesionado en

la misma situación que tenía antes de que la lesión indemnizable se produjera, esto es, la reparación integral del daño) impone o no un límite cuantitativo, definido precisamente por la medida del daño y que obligue a un cómputo final unitario de cualesquiera derechos económicos a favor del lesionado o sus causahabientes como consecuencia de la lesión indemnizable (Memoria de 1986).

3ª. En relación con la compatibilidad de los distintos sistemas de resarcimiento previstos en nuestro ordenamiento existe una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo y una doctrina consolidada del Consejo de Estado.

En su Memoria de 2000, entendió el Consejo de Estado que las “indemnizaciones” y “pensiones extraordinarias” reconocidas en la legislación de clases pasivas del Estado (texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado, aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril) son expresión del deber genérico de protección existente a cargo de la Administración pública a favor de determinadas personas a su servicio y tienen por finalidad la de asistir económicamente a quienes sufran contingencias en acto de servicio (lo que justifica, entre otros extremos, la duplicación del haber regulador tenido en cuenta para el cálculo de las pensiones extraordinarias, la irrelevancia del tiempo de servicios efectivos prestados con anterioridad y la ficción de que el interesado ha prestado servicios efectivos durante “los años completos que le faltaran para alcanzar la correspondiente edad de jubilación”). Estas indemnizaciones o pensiones extraordinarias no siempre cubren la real magnitud de los daños imputables a la Administración responsable, ni logran, por tanto, en todo caso, el resarcimiento integral del daño causado a cada interesado. El cálculo de su cuantía no está presidido por el principio de indemnidad del interesado, que exigiría valorar caso por caso las circunstancias concurrentes en cada uno de ellos. Las mencionadas indemnizaciones y pensiones extraordinarias tienen, por tanto, diferente título y fundamento, exigen la concurrencia de distintos requisitos

y pretenden alcanzar fines sólo parcialmente coincidentes con los del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Por ello, a juicio del Consejo de Estado, cuando las indemnizaciones y pensiones extraordinarias concedidas al amparo de aquel régimen específico de cobertura de riesgos no logren la “compensación integral del daño sufrido”, la Administración responsable no puede exonerarse de su obligación de reparar el efecto lesivo cuya causación le sea imputable. Ello no obsta a la necesidad de tener en cuenta las indemnizaciones ya abonadas y las pensiones extraordinarias reconocidas por la mencionada vía específica, a los efectos del cálculo de la indemnización que corresponda con arreglo al régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración y bajo la directriz de evitar duplicidades indemnizatorias (vid. art. 121 del Código Penal).

En todo caso, la compatibilidad entre las indemnizaciones reconocidas por la vía específica mencionada y las indemnizaciones complementarias que, en su caso, correspondan a los interesados a título de responsabilidad patrimonial de la Administración exige que el daño efectivamente acreditado por los reclamantes en cada caso sea de tal magnitud que no resulte resarcido mediante la correspondiente indemnización de clases pasivas o pensión extraordinaria, atendido el valor económico de ésta última. Sólo cuando la reparación que resulte del régimen especial aplicable no restituya integralmente al interesado, el objetivo de la indemnidad llama, para su aplicación, a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992.

El Tribunal Supremo ha declarado en este sentido que el mero reconocimiento de pensiones extraordinarias “no lleva consigo una exclusión del régimen de responsabilidad patrimonial”, exclusión que sí tendrá lugar “cuando la Ley así lo prevea o cuando las circunstancias del caso concreto demuestren que se ha llegado a una reparación total confrontando la valoración de los daños y

perjuicios causados con la cuantía de la indemnización o compensación obtenida” (STS de 20 de mayo de 1996). La compatibilidad entre pensión extraordinaria e indemnización de daños y perjuicios se apreció ya en la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de Revisión) de 12 de marzo de 1991 y en las Sentencias del mismo Tribunal de 28 de noviembre de 1995, 19 de septiembre de 1996, 4 de febrero de 1999 y 20 de enero de 2000, entre otras.

En principio, por tanto, no existe incompatibilidad entre la pensión a la que pueda tener derecho el funcionario y la eventual procedencia de una pretensión indemnizatoria. Habrá que resolver esta cuestión de manera casuística, teniendo en cuenta para ello si la prestación o indemnización, eventualmente superior a la ordinaria, reconocida al funcionario tiene como finalidad específica compensar el perjuicio sufrido durante el desempeño de su actividad como tal funcionario, si –como se ha dicho más arriba- existe un título singularizado y relevante de imputación de responsabilidad a la Administración y si, en su caso, ha de operar el mencionado principio obstativo de la duplicidad indemnizatoria.

Para el Consejo, el fundamento de la compatibilidad debe buscarse en la existencia de un título directo e inmediato de imputación de los hechos causantes del daño al funcionamiento de los servicios de la Administración, de modo tal que pueda apreciarse, con un grado de certeza razonable, que existe un nexo causal inequívoco entre el hecho causante y el funcionamiento de la Administración. La compatibilidad conceptual entre la pensión extraordinaria por fallecimiento en acto de servicio y la indemnización por razón de un título de imputación de responsabilidad patrimonial debe ser, sin embargo, ponderada en cada caso concreto, llegado el momento de cuantificar esta última indemnización, en aplicación del principio de reparación integral del daño (dictamen 2.060/94, de 12 de enero de 1995).

Cabe recordar, por último, en relación con la aludida compatibilidad de regímenes de resarcimiento, que también puede atenderse al carácter normal o excepcional de la misión o cometido encomendado al funcionario en cuestión. En el dictamen 2.587/2001, de 25 de octubre de 2001, se pone de relieve que, “cuando un riesgo normal se convierte en siniestro, parece natural que sea el sistema de protección de los funcionarios públicos quien determine, en la generalidad de los casos, lo pertinente con relación a su reparación. En tales supuestos, riesgo, siniestro y subsiguiente reparación se mueven en planos institucionales correlativos. Cuando, por el contrario, ese riesgo normal deja de serlo y se agrava por acción u omisión de la Administración responsable del servicio público, el análisis legal de la incidencia de esa acción u omisión puede dejar de ser cuestión propia del régimen jurídico del servicio y de los mecanismos protectores de los funcionarios a quienes está encomendada su prestación. Convertido en siniestro el riesgo agravado (...), no puede excluirse que se pida compensación por otras vías –en particular, a través del instituto de la responsabilidad patrimonial- cuando se entienda y, desde luego, se acredite, que el sujeto pasivo no ha sido adecuadamente compensado”.

En todo caso, el hecho de que las prestaciones derivadas de sistemas de protección de los funcionarios públicos (incluido el régimen de clases pasivas) y las compensaciones que se reciban por otros conceptos sean compatibles (STS de 12 de marzo de 1991) “reclama la cumplida demostración de la insuficiente reparación“ (dictamen 1.000/2001/3.592/2000/2.417/2000, de 7 de junio de 2001).

4ª. Lo hasta aquí expuesto puede concluirse destacando la continua apertura del régimen propio de la función pública, en el ámbito específico de las indemnizaciones a que se refiere el artículo 23.4 LMRFP, a los principios de la responsabilidad patrimonial de la Administración de la Ley 30/1992.

En numerosos expedientes, los respectivos órganos instructores han considerado insuficientes las indemnizaciones previstas por el ordenamiento, a fin de reparar los daños sufridos por los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, en el sentido de no cumplir con el mandato de la indemnidad que preside la materia, tanto en el ámbito funcional como en el propio de la responsabilidad extracontractual de la Administración. Por ello, y a fin de lograr el íntegro resarcimiento del interesado o sus causahabientes, se realiza una corrección al alza de las cantidades resultantes de la legislación de clases pasivas.

Los funcionarios, por el hecho de encontrarse vinculados por una relación específica con la Administración, no son de peor condición que el resto de los ciudadanos y precisamente por ello despliega su cobertura el principio de indemnidad. Sin embargo, la progresiva extensión del criterio consistente en entender que la cuantía de las indemnizaciones establecidas por el legislador para reparar los daños sufridos por los funcionarios en el desempeño de sus funciones es insuficiente, esgrimiendo el principio de indemnidad (y con el baremo de la legislación sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor como referencia para el cálculo de las indemnizaciones), ha supuesto que la relación específica funcional haya venido experimentando un continuo proceso de apertura hacia los principios propios del régimen de responsabilidad patrimonial de la Ley 30/1992, el cual se convertiría, así, en el mecanismo de cobertura final de las insuficiencias y, acaso, injusticias, que pudieran surgir en el seno de la relación funcional.

2. Sobre el desarrollo del artículo 23.4 de la LMRFP.

El sistema de la responsabilidad patrimonial requiere la existencia de una lesión, entendida como daño antijurídico, que el daño producido sea imputable a la Administración Pública y que concurra una relación de causalidad entre la

actuación administrativa y el daño, relación que no deriva por sí sola de que el daño se produzca a un funcionario en acto de servicio.

El sistema de protección de los funcionarios, como antes se ha dicho, no se sitúa, en principio, en el marco de la responsabilidad patrimonial, pues tiene su fundamento y causa en el deber que a la Administración incumbe de reparar los daños patrimoniales que sufra el personal a su servicio y que no tenga el deber jurídico de soportar (dictamen 3.912/1999, de 3 de febrero de 2000).

En cuanto a su régimen, la responsabilidad patrimonial encuentra su sede constitucional en el artículo 106.2 de la Constitución y su normativa específica en el Título X (artículos 139 a 146) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común; por su parte, el deber general de la Administración de proteger a sus funcionarios (bien que referido a la Administración del Estado pero predicable de todas las Administraciones públicas) puede deducirse de los citados artículos 63.1 de la LFCE, de 7 de febrero de 1964, y 23.4 de la LMRFP, de 2 de agosto de 1984.

Como ya se ha señalado, cuando el legislador ha previsto una vía específica de resarcimiento para los perjuicios acaecidos en el seno de una determinada relación jurídica, tal vía resulta de aplicación preferente. Pero esta doctrina tiene como límite el supuesto de que la relación jurídica de que se trata no prevea indemnizar el daño, excluya a ciertos perjudicados o resarza de manera notoriamente insuficiente, pues resulta innegable que las previsiones constitucionales y legales en materia de responsabilidad patrimonial no pueden ser eludidas mediante el establecimiento de regímenes específicos (entre otros, dictámenes 48.115, de 2 de abril de 1986, 1.897/1997, de 20 de mayo de 1997, y 3.917/1998, de 21 de enero de 1999).

El Consejo de Estado ha entendido, con carácter general, que las indemnizaciones en el seno de específicas relaciones jurídicas –como es la funcionarial- se definen y sustancian en el seno de esa relación y según el régimen propio de la misma (dictamen 51.051, de 29 de septiembre de 1988) y que cuando existe un medio específico de resarcimiento económico no es aplicable el sistema de la responsabilidad patrimonial, a menos que el daño o perjuicio no quede totalmente cubierto por el primero de los aludidos modos de reparación (dictamen 50.790, de 10 de diciembre de 1987); a mayor abundamiento, ha considerado que los daños sufridos por los servidores públicos sólo pueden ser reparados vía responsabilidad patrimonial de la Administración cuando no exista una regulación específica o cuando, aun existiendo tal régimen específico, su aplicación no repare integralmente los daños causados (1.344/1993, de 2 de diciembre de 1993).

Como se puso de relieve en la Memoria de 2000:

“A través de su labor consultiva, el Consejo de Estado ha podido apreciar las dificultades con las que normalmente se encuentra la Administración al instruir expedientes por reclamaciones de daños y perjuicios formuladas por funcionarios públicos contra la Administración en la que prestan servicios. El procedimiento a seguir, el plazo para el ejercicio de la acción de reclamación y, en fin, el derecho sustantivo aplicable a tal pretensión indemnizatoria suscitan, bien directamente bien de manera lateral, problemas que se enfocan y se tratan de modo dispar porque, en muchas ocasiones, se manifiestan encontradas las opiniones del reclamante y de la Administración instructora o, incluso, en el seno de ésta última son distintos los pareceres de unos u otros órganos administrativos que hayan podido intervenir durante la tramitación del procedimiento. (...)

Es fácil constatar que la cuestión suscitada (y que tiene su reflejo, como se ha dicho, en numerosos expedientes) deriva de la carencia de una regulación específica y cabal sobre la cobertura de los daños que sufren los funcionarios públicos, sin que lo dispuesto en los artículos 63.1 de la LFCE y 23.4 de la

LMRFP tenga mayor alcance que el anteriormente referido. En concreto, pueden considerarse previsiones útiles a estos efectos, pero no suficientes, puesto que el reconocimiento del derecho a la protección no permite, sin más, dar respuesta a problemas como los anteriormente aludidos (procedimiento a seguir, plazo, derecho sustantivo aplicable, etc.). (...)

La ausencia de una regulación específica dirigida a dar respuesta a cada una de las cuestiones que suscita este tipo de reclamaciones de daños y perjuicios es la que provoca, precisamente, las discrepancias y diversidad de opiniones que surgen en torno al régimen aplicable a las mismas.

Por ello, sería oportuno afrontar una modificación normativa que ofreciera el mayor grado de certidumbre jurídica en este ámbito, lo que redundaría no sólo en beneficio de los funcionarios reclamantes sino también de las propias Administraciones frente a las que se dirigen las reclamaciones”.

Dadas las dificultades y discrepancias surgidas en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administraciones públicas como consecuencia de las reclamaciones de daños y perjuicios formuladas por sus funcionarios, habría que considerar, por tanto, la pertinencia de introducir modificaciones legislativas dirigidas a regular directa y específicamente las reclamaciones de daños y perjuicios que puedan plantear aquéllos por los sufridos durante el desempeño de sus funciones.

En consecuencia, cuando un funcionario sufra, por causa de su actuación pública o con ocasión de ella, un daño, sin mediar dolo o negligencia por su parte, debe ser indemnizado (dictamen 522/1991, de 23 de mayo de 1991), pues de los artículos 23.4 de la LMRFP y 63.1 de la LFCE se infiere un principio general con arreglo al cual del desempeño de las funciones propias del puesto de trabajo no puede derivarse para el empleado público ningún perjuicio patrimonial, de tal suerte que el funcionario público no debe soportar, a su costa, un daño generado en el seno de la relación funcional cuando en el proceso causal no concurra culpa

determinante atribuida al propio funcionario (dictamen 199/94, de 14 de abril de 1994).

Por último, en relación con el procedimiento a seguir en las indemnizaciones deducidas por funcionarios públicos en los términos referidos, puede destacarse la cuestión relativa al carácter del dictamen del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado mantuvo un criterio inicial restrictivo en la interpretación del artículo 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (“reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado”), considerando (así, en las Memorias de 1982 y 1983) que en supuestos como los aquí tratados –reclamaciones surgidas desde el seno de la propia Administración y no formuladas *ab extra* ante ella- la consulta al Consejo era meramente potestativa y no preceptiva, por cuanto no parece que pueda extenderse su intervención preceptiva a todo expediente cuyo contenido material se traduzca en una reclamación de daños y perjuicios, cualquiera que sea el título en que se basa o la calificación jurídica que haya recibido. El Consejo de Estado consideró entonces que el ámbito propio del artículo 22.13 citado era el de las reclamaciones que tienen su fundamento en la responsabilidad patrimonial objetiva prevista, entonces en el artículo 40 de la Ley de 26 de julio de 1957 (hoy 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre) o en la obligación indemnizatoria que pesa sobre la Administración, en cuanto tal y al margen de cualquier relación especial.

En concreto, fue en el dictamen 45.350 de 8 de junio de 1983 en el que el Consejo de Estado expuso que no es preceptivo el dictamen del Consejo en las reclamaciones de daños formuladas por sujetos unidos a la Administración pública merced a un vínculo especial de sujeción derivado de una relación de

servicio y que son, además, producidos en acto de servicio (en el mismo sentido dictamen 45.373, de 17 de junio de 1983). Sólo cuando existan problemas de interpretación del concepto de “acto de servicio”, como circunstancia causal u ocasionante del evento dañoso, o de la presencia de dolo, negligencia o impericia del dañado (susceptibles de exoneración administrativa), sólo entonces, y lógicamente por la vía de la consulta potestativa, ganaría sentido la audiencia del Consejo.

Por todo ello, se entendió que la consulta al Consejo no es preceptiva en los expedientes de reclamación indemnizatoria cuando se trata de la reparación de los daños sufridos por los funcionarios públicos, con ocasión o como consecuencia del cumplimiento de sus funciones, dentro del deber de protección por la Administración de los servidores públicos, en el supuesto previsto en los citados artículos 63.1 de la LFCE y 23.4 de la LMRFP (dictámenes 4.347/96, de 13 de febrero de 1997, y 3.311/97, de 26 de junio de 1997).

Análoga consideración ha de realizarse en relación con las indemnizaciones por razón del servicio, reguladas, sucesivamente, por los Reales Decretos 169/1984, de 16 de julio, 236/1988, de 4 de marzo, y 462/2002, de 24 de mayo.

3. Otras cuestiones.

3.1. Uno de los supuestos característicos en los que los funcionarios reclaman de la Administración la correspondiente indemnización es el relativo a la anulación de actos y resoluciones administrativas referentes a su relación de servicio.

El problema general, tampoco correctamente regulado, de las

consecuencias resarcitorias en los casos de anulación de actos administrativos en materia de funcionarios, plantea problemas aún delicados, de solución nada fácil. En general, no basta la anulación de un acto como causa de responsabilidad patrimonial sino que, además, han de darse los requisitos exigidos a tal efecto en la Ley 30/1992.

Según doctrina reiterada del Consejo de Estado, lo dispuesto en el artículo 142.4 de la Ley 30/1992 (“la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización”) debe interpretarse en el sentido de que el efecto indemnizatorio no se asocia automáticamente a la anulación de una resolución administrativa, de tal suerte que se erija en título por sí suficiente, y sin más requisito de acreditación necesaria, para que surja el derecho a indemnización (entre otros, dictamen 4.757/98).

Para el Consejo de Estado, la invocación del carácter de vulneración de la legalidad que origina la anulación de un acto no basta para estimar la procedencia o no de la responsabilidad de la Administración; para que surja el derecho a indemnización deben cumplirse los demás requisitos de la responsabilidad administrativa, la efectividad del daño y el nexo causal entre el daño y la anulación del acto administrativo (dictamen 2.732/95, de 14 de marzo de 1996). En todo caso, como ya se advirtió en la Memoria de 1998, dado que el nexo causal con el funcionamiento del servicio público se cualifica por la anulación del acto administrativo, existe el riesgo de que en el seno de una relación funcional la anulación de cualquier acto administrativo, en cuanto haya ocasionado un perjuicio, genere la obligación de compensarlo.

3.2. El régimen que pueda establecerse en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 23.4 de la LMRFP coexistirá con diversos regímenes especiales que

cuentan con una normativa específica.

- Como ha entendido reiteradamente el Consejo de Estado, los daños ocasionados en accidente de circulación gozan de un tratamiento específico en nuestro ordenamiento que no es el previsto en la Ley 30/1992. Concretamente, y al tratarse de vehículos oficiales, corresponde al Consorcio de Compensación de Seguros cubrir las obligaciones derivadas de la posible responsabilidad civil del Estado por razón de la circulación de sus vehículos a motor dentro de los límites del aseguramiento obligatorio [artículo 11.1.a) del Estatuto legal del Consorcio de Compensación de Seguros, aprobado por el artículo 4 de la Ley 21/1990, de 19 de diciembre, de adaptación del Derecho español a la Directiva 88/357/CEE, sobre libertad de servicios en seguros distintos al de vida y actualización de la legislación de seguros privados].

- Es posible que la Administración proceda al aseguramiento de diversos riesgos específicos suscribiendo las correspondientes pólizas con compañías aseguradoras privadas (la problemática fue abordada por el Consejo de Estado en la Memoria de 1986). Usualmente, suelen suscribirse para cubrir los riesgos inherentes a determinados medios de transporte, como los helicópteros, los aviones o los vehículos utilizados por las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En todo caso, debe destacarse que en aquellos supuestos en que los daños sufridos por los funcionarios han sido debidamente cubiertos por los mecanismos propios del sistema de clases pasivas y, en su caso, a través de aseguramientos concertados por la propia Administración, y teniendo en cuenta que el dato de que los daños se sufran en acto de servicio no constituye por sí solo título de imputación de responsabilidad a la Administración, la mera invocación del principio de indemnidad no exime al funcionario o sus causahabientes de acreditar debidamente la concurrencia, en el caso concreto, de los distintos requisitos que para declarar la responsabilidad de la Administración establecen los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992.

- Un supuesto particular observado por el Consejo se produce en relación con la Guardia Civil, a cuyos miembros, ante la ausencia de una normativa específica, se les aplicaba por analogía el régimen de los artículos 179 y 180 del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, en su versión del Decreto 2038/1975, que establecen un sistema de indemnización a favor de la policía gubernativa cuando, en el ejercicio de su propia función policial y sin mediar por su parte dolo o negligencia o impericia, sufren daños materiales (artículo 179) o resultan lesionados (artículo 180). Este régimen especial viene presidido por los principios de universalidad en la descripción de los daños resarcibles y de indemnidad en todo el alcance del instituto reparador (dictamen 52.260, de 29 de septiembre de 1988). Pero, como ya ha señalado el Consejo de Estado, la aplicación analógica de los artículos 179 y 180 del referido Reglamento Orgánico a los miembros de la Guardia Civil ha sido superada por el establecimiento, por la Dirección General de la Guardia Civil, de un sistema propio de protección a los miembros del Instituto armado y sus más próximos parientes, concertando a este fin una póliza de seguros. Aquella aplicación analógica decae, en consecuencia, cuando existe un régimen específico para la Guardia Civil. No obstante, la existencia de ese régimen de aseguramiento no excluye el devengo y percepción de las correspondientes pensiones de clases pasivas (dictamen 3.916/99, de 3 de febrero de 2000).

- De lo dispuesto en los artículos 179 y 180 del citado Reglamento Orgánico puede inferirse una orientación general favorable al resarcimiento de los daños sufridos por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en un doble caso:

- daños en relación de causalidad con el servicio, directamente producidos por el mismo,

- daños en relación de ocasionalidad con el servicio, presentados circunstancialmente durante su decurso.

A los efectos del concepto de acto de servicio y de la clarificación de la expresión “con ocasión del servicio”, debe destacarse lo señalado en el dictamen 45.377, de 21 de julio de 1983, según el cual, para poder hablar de acto de servicio es precisa una relación de servicio preexistente y el ejercicio concreto de las funciones propias de dicho servicio. La expresión “con ocasión del servicio” se sitúa en una zona intermedia entre la mera relación de servicio y la causalidad directa que supone el acto de servicio. Para que sea resarcible el daño, el causante ha de sufrirlo en tiempo de servicio o en el lugar del mismo, circunstancias que delimitan la ocasión como referencia causal.

3.3. Finalmente, debe recordarse, en referencia ahora a la Administración militar que, para declarar la responsabilidad patrimonial del Estado, no es suficiente, como se pretende con frecuencia, que las lesiones se hayan producido en acto de servicio, hecho que, sin embargo, sí es condición necesaria para la aplicación del Real Decreto 1234/1990, por el que se regula la concesión de pensiones e indemnizaciones del régimen de clases pasivas del Estado a quienes prestan el servicio militar y a los alumnos de las Academias, mas no constituye un título de imputación suficiente de responsabilidad patrimonial (dictamen 3.673/1997, de 25 de septiembre). No hay equiparación necesaria entre el carácter de acto de servicio y la existencia del nexo causal necesario para declarar la existencia de la responsabilidad patrimonial de la Administración (dictamen 3.070/95, de 7 de marzo de 1995).

No es aventurado suponer que la mayoría de las muertes o incapacidades acaecidas en acto de servicio militar son consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, sin intervención causal del interesado ni de un tercero. Las previsiones homogeneizadoras de la Ley de Clases Pasivas quedarían frustradas al instaurar un sistema paralelo de compensación, basado en un estudio singular de cada supuesto y por completo desconectado con el de las pensiones extraordinarias. La pensión dejaría de ser la respuesta fundamental

predeterminada por el ordenamiento ante determinadas situaciones de infortunio, para pasar a ser un mero componente de un complejo haz de procedimientos independientes entre sí (dictamen 1.361/1996, de 30 de mayo de 1996). Debe tenerse en cuenta que, para los supuestos de fallecimiento de soldados en acto de servicio, la Ley 8/1977, de 4 de enero, establece respecto de las clases de tropa el régimen de pensiones extraordinarias a favor de familiares por fallecimiento en acto de servicio previstas en la legislación de derechos pasivos del personal militar.

De acuerdo con estas consideraciones, entiende el Consejo de Estado que, teniendo previsto el ordenamiento jurídico un específico sistema de resarcimiento que funciona, además, con carácter objetivo e independiente de las circunstancias subjetivas de la víctima o de sus familiares, no hay lugar a la indemnización solicitada por concepto de responsabilidad patrimonial (dictamen 49.071, de 11 de diciembre de 1986). No es aceptable la tesis de que los daños ocasionados por fallecimiento, inutilidad o incapacidad permanente irrogados en acto de servicio den lugar, en todo caso, además de a la compensación establecida en las normas aplicables (esto es, las relativas a la pensión extraordinaria), a una indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que tal pensión tiene el carácter de una indemnización específica, aunque en ocasiones su cuantía pueda resultar insuficiente. Esto no impide que personas sin derecho a esa pensión obtengan una indemnización de daños y perjuicios ni que ésta complete pensiones notoriamente insuficientes, siempre que concurren los requisitos de la responsabilidad patrimonial (dictamen 1.359/1995, de 13 de septiembre de 1995).

4. Conclusión.

El desarrollo de lo dispuesto en el artículo 23.4 de la Ley de medidas para la reforma de la función pública debe realizarse de forma que contribuya a la correcta

y más ajustada delimitación del campo propio de dos institutos relacionados pero diferentes: el de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y el propio del deber general de protección del personal a su servicio que incumbe a las Administraciones públicas.

Ese desarrollo ha de abordarse de forma que sólo quepa acudir a la figura de la responsabilidad patrimonial de la Administración allí donde hay lesión indemnizable, actuación a ella imputable y relación de causalidad, de modo que la vía de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 se reserve para las reclamaciones de responsabilidad formuladas por los funcionarios públicos cuando han sufrido un daño, no ya en el ejercicio de sus funciones o el desempeño de sus cargos, sino como consecuencia del funcionamiento anormal o anormal de los servicios públicos.