

DR 13 66

ASIGNATURA DE DERECHO ADMINISTRATIVO 1 y 2 TÍTULO EL CONSEJO DE ESTADO AUTOR ENRIQUE GÓMEZ REINO DÍA DE GRAVATACIÓN 29 DE MAYO DE 1980 DÍA DE EMISIÓN 4 Y 6 DE JUNIO El Consejo de Estado es configurado en la Constitución como supremo órgano consultivo del gobierno adscrito al Ministerio de la Presidencia. La Constitución remite a una futura ley orgánica la regulación de su composición y competencia, ley que fue dictada el 22 de abril de 1980. Antes de entrar en la disposición de su organización y competencia es conveniente hacer siquiera una pequeña incursión histórica con objeto de desvelar su origen y su evolución posterior.

El Consejo de Estado, que se crea en Francia por la Constitución del año 8, es uno de los elementos claves de la administración contemporánea que surge de la Revolución Francesa. En su primer diseño, su función residía en emitir dictámenes sobre proyectos de leyes y reglamentos y resolver los asuntos que pudieran plantearse entre la Administración y los particulares. Esta labor jurisdiccional pretendía evitar que los tribunales de justicia se inmiscuyeran en los asuntos contenciosos para lo cual el decreto de 11 de julio de 1806 crea una comisión llamada de lo contencioso integrada por letrados para resolver los asuntos de aquella naturaleza.

Sucesivas reformas, 1831-48 y 1872, van perfilando definitivamente este organismo que de impartir en sus orígenes una justicia retenida pasa más tarde a funcionar como una justicia delegada con lo cual la sección de lo contencioso se transforma en un verdadero tribunal en el seno del Consejo de Estado francés. El modelo original napoleónico del Consejo de Estado fue introducido en nuestro país por la Constitución de Bayona de 1808 pero este Consejo de Estado nada tiene que ver con el diseñado por la Constitución de Cádiz de 1812 en cuanto a su organización, composición y funciones. El gaditano tiene un carácter eminentemente político y carece por otra parte de funciones jurisdiccionales.

Esta institución sigue durante el siglo XIX el impacto de las constantes vicisitudes políticas siendo en ocasiones uno de los puntos más o menos importantes de los programas de los partidos. En 1845 se instaura un Consejo Real que adopta el nombre de Consejo de Estado en 1858 y en el cual las influencias francesas son manifiestas. Este tuvo como el francés funciones jurisdiccionales que las pierde en 1888 con la Ley Santa María de Paredes sobre la Jurisdicción Contenciosa Administrativa la cual crea un tribunal con este nombre integrado en el Consejo de Estado.

Posteriormente una ley de 1904 priva al Consejo de Estado de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la incorpora a tribunales independientes a partir de este momento se vuelve a sufrir durante la dictadura de Primo de Rivera y de la Segunda República alguna que otra modificación. En 1944 se restablece. El Consejo de Estado es configurado en la Constitución según indicábamos antes como el supremo órgano consultivo de la Administración del Estado, en concreto del Gobierno siendo también perspectivo su dictamen previo cuando el Gobierno

ejerza el control del ejercicio de funciones delegadas en las comunidades autónomas a que se refiere el artículo 152 de la Constitución.

En este último supuesto constitucional tampoco quiebra su carácter de supremo órgano asesor del Gobierno ya que se trata de funciones cuya titularidad sigue siendo estatal aunque la gestión o ejercicio de las mismas hayan sido delegadas en las comunidades autónomas. En cambio, la función asesora del Consejo de Estado de las comunidades autónomas prevista en su ley orgánica artículos 20 y 23 es de dudosa constitucionalidad. Consejo de Estado se estructura en pleno, comisión permanente y en secciones.

El pleno se compone del presidente nombrado libremente por decreto el Consejo de Ministros, refrendado por el presidente entre juristas de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado con la singularidad de que en la ley no se especifica la duración de su nombramiento pudiendo, por lo tanto, el Consejo de Ministros reborcarlo en cualquier momento. Los consejeros permanentes en número igual al de las secciones ocho como mínimo, pudiéndose ampliar dicho número los cuales son nombrados sin límite de tiempo caso verdaderamente excepcional ya que incluso los magistrados del Tribunal Supremo tienen un mandato de nueve años entre autoridades civiles, militares, miembros o funcionarios del propio Consejo y funcionarios del Estado con un mínimo de quince años de ejercicio profesional. Diez consejeros natos, en tanto que ostenten el cargo que ha determinado su nombramiento.

Diez consejeros electivos designados libremente por cuatro años por decreto entre personas que hayan desempeñado determinados cargos y el secretario general. El presidente y los demás miembros del gobierno no son miembros del Pleno pero pueden asistir a sus sesiones para informar cuando lo consideren conveniente. La comisión permanente está compuesta por el presidente del Consejo de Estado y de los consejeros presidentes de sección, consejeros permanentes.

Cada sección se compone de un presidente que será en todo caso un consejero permanente un letrado mayor y de los letrados que sean necesarios según la importancia de los asuntos o el número de las consultas. Las secciones funcionan como órganos de trabajo para la preparación de los asuntos que haya de dictaminar el Pleno o la Comisión Permanente. El funcionamiento del Pleno y de la Comisión Permanente se encuentra sometido a las reglas siguientes.

Las deliberaciones y acuerdos requieren la presencia del presidente o su sustituto, la mitad al menos de los consejeros y el secretario general a quien le sustituya. Los acuerdos se toman por mayoría de votos de los asistentes decidiendo en caso de empate el voto de calidad del presidente. Los miembros discrepantes pueden formular voto particular.

La Comisión Permanente se constituye en ponencia los asuntos en que el Pleno haya de entender. Esta ley, como la anterior, admite la eventual audiencia de los interesados en los asuntos sometidos a consulta del Consejo e introduce como novedad la posibilidad de informar ante el Consejo de organismos o personas que tuvieran notoria competencia técnica en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a consulta. El Pleno del Consejo deberá ser

consultado dictamen preceptivo sin perjuicio de otras consultas que puedan establecer las leyes de los siguientes asuntos.

Proyectos de decretos legislativos ante proyecto de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de los tratados, acuerdos o convenios internacionales en los que España fuera parte, así como las dudas o discrepancias que surjan en su interpretación o cumplimiento, problemas jurídicos que susciten la interpretación o cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de organizaciones internacionales o supranacionales ante proyecto de ley o proyecto de disposiciones que afecten de alguna forma al Consejo de Estado, transacciones judiciales y extrajudiciales sobre los derechos de la Hacienda Pública y sometimiento o arbitraje de las contiendas que se susciten respecto de los mismos, asuntos del Estado a los que el Gobierno reconoce especial trascendencia o repercusión y sobre la separación de consejeros permanentes. Los asuntos que corresponden a la Comisión Permanente vienen especificados en el artículo 22 y, además, debe ser consultado en todas aquellas cuestiones en que, por precepto de una ley, haya de consultarse al Consejo de Estado y no se diga expresamente que debe ser al Consejo en Pleno. Los asuntos dictaminados por el Pleno no podrán remitirse a informe de ningún otro cuerpo u órgano de la Administración del Estado.

En los que hubiera dictaminado la Comisión Permanente sólo podrá informar el Consejo en Pleno. El Consejo de Estado velará en el ejercicio de su función consultiva por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. También valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o lo solicita expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Este organismo se pronuncia normalmente a través de dictámenes los cuales pueden ser voluntarios o preceptivos según que su petición dependa de la voluntad de un órgano de la Administración activa, Gobierno o sus miembros, o deba solicitarse obligatoriamente la consulta. La consulta es preceptiva en los casos previstos en la Ley Orgánica o en otras leyes que así lo establezca y facultativa los demás casos. Los dictámenes, a su vez, pueden ser vinculantes o no vinculantes para la Administración, siendo la regla general su carácter no vinculante, salvo que la ley disponga lo contrario.

Por último, y como novedad, la nueva Ley Reguladora establece que el Consejo de Estado en Pleno elevará anualmente al Gobierno una memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consejo de Estado en el periodo anterior, recogerá las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulte de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración.