

CONSEJO DE ESTADO
ACTO DE TOMA DE POSESIÓN
Excmo. Sr. D José Manuel Maza Martín

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado, Excmos. Consejeros, Ilustrísimos Sres. Letrados, Autoridades, Señoras y Señores:

Tras las afectuosas palabras de bienvenida del Presidente del Consejo de Estado, D. José Manuel Romay Beccaria, quiero manifestar mi profundo agradecimiento por tener la oportunidad de integrarme, como Fiscal General del Estado y junto con tan ilustres personalidades, en esta prestigiosa Institución, una de las más antiguas de nuestro Derecho y a la que con acierto se ha denominado “conciencia del Estado”.

He de expresar además, en este momento inicial, mi honda gratitud a los Consejeros, el Excmo. Sr. D. José Luis Manzanares Samaniego y la Excma. Sra. D^a M^a Teresa Fernández de la Vega Sanz, que me honran habiendo aceptado ser mis padrinos en este acto.

El gran honor y la aún mayor responsabilidad que me ha supuesto ser nombrado Fiscal General del Estado, se multiplican ahora al asumir el cargo de Consejero Nato del Consejo de Estado.

Mi condición de Magistrado y, de modo especial, mi destino en la Sala Segunda del Tribunal Supremo, durante los últimos

quince años de vida profesional, me ha permitido conocer, día a día, la riqueza y beneficios del debate colegiado, incorporándome al Consejo de Estado a sabiendas de que hoy me abre sus puertas el órgano deliberante por excelencia.

El Consejo de Estado, como todos Uds sobradamente conocen, es una institución más que centenaria. Funda sus raíces en el Reinado de los Reyes Católicos, en los antiguos Consejos de Castilla y de León.

Su reconocimiento constitucional figura ya en la primera Constitución española de 1812, cuyo artículo 236 le configuraba como **“El único Consejo del Rey, que oirá su dictamen en los asuntos graves gubernativos, y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados”**.

Paralelamente a ello, se desarrolló también, la figura del Fiscal, a partir del Decreto de creación del Tribunal Supremo de 17 de abril del mismo año y del Reglamento de la Administración de Justicia de 13 de marzo de 1818, reformado en 1834 y 1835, dotándole de unas notas características que han llegado hasta nuestros días, tanto en cuanto a la forma de ingreso de sus miembros por oposición, como en su contenido, pues en esos textos se consagra la sumisión del Fiscal a la legalidad y a la imparcialidad y su carácter independiente como magistratura postulante, paralela a la de los Jueces.

No obstante, hubo que esperar a la Constitución republicana de 1931, para consagrar el reconocimiento constitucional del Ministerio Fiscal, a quien se le encomienda velar **“por el exacto cumplimiento de las leyes y por el interés social”** (art.104), apareciendo a su vez, en esa misma Carta Magna, entre los organismos asesores, un **“Cuerpo consultivo supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración”** (art.93), cuyo presidente formaba parte del Tribunal de Garantías Constitucionales, ante quien el Ministerio Fiscal, por su parte, estaba legitimado para actuar (arts. 122 y 123).

Sirva esta breve reseña histórica para poner de manifiesto el devenir entrelazado de ambas Instituciones, Consejo de Estado y Ministerio Fiscal, y la conexión que, desde ámbitos funcionales y orgánicos distintos, siempre han mantenido, habiendo quedado definitivamente hermanados los dos con su reconocimiento simultáneo por la Constitución española de 1978, que entre sus muchos aciertos tuvo la virtud de establecer los principios esenciales que debían estructurarlos.

Es cierto que la delimitación constitucional del Fiscal responde a unos principios bien distintos de los que definen la vida interna de cualquier órgano consultivo. Sin embargo, la historia del Ministerio Público no está, ni mucho menos, alejada de las funciones de asesoramiento.

En este sentido, no es casualidad que el acta de nombramiento del primero de los Fiscales Generales en la historia de España, Melchor de Macanaz, recogiera el deseo de Felipe V de

que ese Fiscal “...le informara separadamente lo que más conviniera a su servicio y al bien del Estado”. Fue así como Macanaz inició el ejercicio de su tarea como Fiscal General de la Monarquía, superando el reducido ámbito funcional que nuestras leyes procesales habían reservado hasta entonces al Fiscal Oral del Consejo de Castilla.

La Constitución de 1978 no hace sino encomendar a las dos instituciones, si bien de distinta manera, la defensa del principio de legalidad, y es en este punto, en la ley y en la autonomía para interpretarla y aplicarla con imparcialidad y en aras del interés público, donde se cruzan los caminos del Ministerio Fiscal y del Consejo de Estado, al que también su propia Ley reconoce autonomía orgánica y funcional para garantizar objetividad e independencia.

Ambas instituciones están obligadas, por tanto, a desplegar una defensa activa de la España constitucional, partiendo de que como expresara JOHN LOCKE “**donde no hay Ley no hay libertad, donde la Ley termina, comienza la tiranía**”.

La autonomía funcional sigue siendo -en uno y otro caso- nota definitoria de sendos órganos constitucionales. Y no deja de ser significativo que la misma “**autonomía funcional**” con la que el Consejo de Estado ejerce la función consultiva -de acuerdo con lo dispuesto en el art. 1.2 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado-, sirva también para definir la integración del Ministerio Fiscal en el Poder Judicial, tal y como se indica en el artículo 2.1 de su Estatuto Orgánico.

La simple evocación de una autonomía funcional en el ejercicio de sus respectivos cometidos perfila el alto calado constitucional de uno y otro órgano, esenciales ambos para el Estado de Derecho.

Otra nota que también caracteriza a ambas instituciones es el hecho de que el Consejo de Estado ejerza la función consultiva con la misma **“objetividad e independencia”** (art. 1.1 LOCE) con que el Ministerio Fiscal debe actuar **“en defensa de los intereses que le han sido encomendados”** (art. 7 EOMF).

En definitiva, el Consejo de Estado está obligado a **“velar por la observancia de la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico”** (art. 2.1 LOCE), en forma semejante a como el Ministerio Fiscal debe **“promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad”** (art. 1.1 EOMF).

Ello responde a que en un Estado de Derecho, esa defensa de la legalidad, en toda su dimensión, no es una misión encomendada a un solo órgano constitucional. Y así, cuando el artículo 107 de la Constitución consagra al Consejo de Estado, como **“supremo órgano consultivo del Gobierno”**, está estableciendo un sistema preventivo de consulta obligada que pretende garantizar el sometimiento de la Administración Pública al Derecho.

En efecto, tal y como establece la Ley Orgánica 3/1980 de 22 de abril, el Consejo de Estado no sólo ejerce su función consultiva

de acuerdo con la Constitución y las Leyes, sino que en el desarrollo de ésta función, le corresponde velar por la observancia de las mismas, lo que, en definitiva, no es sino otra manera de expresar el objetivo de defensa de la legalidad, que, en su propio ámbito, tiene encomendada el Ministerio Fiscal.

Por otra parte, si el debate colectivo entre juristas del máximo prestigio es una seña de identidad del Consejo de Estado, también define y adorna el funcionamiento interno de la Fiscalía, que en sus diferentes escalones se nutre y enriquece con este modo de proceder, culminando en el Consejo Fiscal y en la Junta de Fiscales de Sala, donde se decantan los criterios que deben garantizar la unidad de actuación en la interpretación de la norma y, con ella, la seguridad jurídica y la igualdad de todos ante la Ley.

La función consultiva, en la que a partir de ahora también será participe, es vital en el proceso legislativo, como vía para garantizar la reconducción de las normas sometidas a informe a los caminos propios del Estado de Derecho.

Se trata de prevenir al gobernante, con el consejo esmerado, nítido y sin ambigüedades, de cuáles son esos senderos del Derecho, los límites que nuestra Constitución y el resto del ordenamiento jurídico señalan como fronteras más allá de las cuales no le está permitido actuar a quien gobierna.

Aconsejar no siempre es misión grata y, en ocasiones, precisamente por no serlo alcanza su verdadero sentido y valor.

Mi firme compromiso no podrá ser otro por consiguiente que el de auxiliar en la labor del Consejo de Estado en la tarea de simplificar, aclarar y depurar las normas, en aras a su mejor conocimiento y cumplimiento, teniendo siempre presente la observancia constitucional.

Por ello, espero así mismo coadyuvar desde el Consejo a la mejora de los textos legales. Porque de acuerdo con lo que ya sostuvieron los clásicos, como MONTESQUIEU o BENTHAM, pioneros ambos de la técnica legislativa, es obligado en la consecución de la norma utilizar un lenguaje claro, preciso, sencillo y asequible.

Fue, por su parte, STENDHAL quien encontró un modelo tal de precisión lingüística y claridad expositiva en el Código Civil napoleónico que, para inspirarse, todas las mañanas leía una página de ese texto antes de comenzar su cotidiana tarea de escritor.

Pues aunque advirtiera CARNELUTTI que **“quien construye un código no puede hacer poesía; y si la hace, es la Justicia quien termina por pagar las costas”**, en todo caso, debiéramos partir, como aseveró WITTGENSTEIN en el § 4.116 del *Tractatus*, que todo lo que puede ser expresado, puede ser expresado con claridad.

Pudiendo concluir con ORTEGA, que la claridad es la cortesía del jurista. Si bien esta cuestión en el ámbito del Derecho, trasciende a mí juicio, con mucho, a la mera deferencia cortés para

con el ciudadano, destinatario último de la norma, pues la oscuridad genera dificultades de interpretación y éstas pueden derivar en inseguridad jurídica y la inseguridad jurídica desemboca frecuentemente en la arbitrariedad, que ataca la esencia misma del Estado de Derecho. La inseguridad y la arbitrariedad suelen ser preludio de la injusticia.

Anecdóticamente, no olvidemos lo significativo que resulta que el propio emperador CALÍGULA en Roma dictase intencionadamente sus leyes borrosas y con letra menuda, para que nadie las entendiera.

Por ello creo que en esta labor depuradora del lenguaje jurídico las instituciones y órganos con funciones consultivas y especialísimamente el Consejo de Estado tienen un importante protagonismo, que de desempeñarse adecuadamente puede ser fuente de enorme provecho para la calidad de las normas.

Con toda modestia considero en este punto que los dictámenes del Consejo debieran continuar insistiendo en la promoción de un ordenamiento jurídico menos complejo, más claro, inteligible y estable.

De igual modo, la precisión y la concisión en los consejos, en los informes, también son virtudes que creo que deben cultivarse, ya que como CERVANTES advertía en *Persiles y Segismunda* **“no hay razonamiento que, aunque sea bueno, siendo largo lo parezca”**.

Finalizando ya, tan sólo me queda insistir hasta qué punto informar proyectos legislativos es tarea ardua, pues como expresara en su día mi compañero, amigo y prestigioso jurista ADOLFO PREGO DE OLIVER **“Legislar no es fácil. Exige la elaboración técnica de la norma, expresada en un texto bajo el cual late siempre un complejo mecanismo en que se encuentra lo propiamente normativo. Y exige además su correcta inserción en el ordenamiento, que por ser un sistema total, se ve afectado en su conjunto por la alteración de cualquiera de sus partes”**.

Por eso son imprescindibles órganos consultivos de la máxima cualificación técnica cuyo más significado exponente en nuestra Nación no es otro que el que en esta sede reside.

En semejante contexto, quiero reiterar por último y una vez más, el alto honor que para mí significa integrarme en el Consejo de Estado y la plena conciencia de la trascendencia y de la dificultad de la función a desarrollar en su seno.

Sin duda, compartir reflexiones y trabajos con sus muy preclaros miembros, es la cumbre profesional de cualquier jurista.

Esperando estar a la altura del reto, desde ahora mismo asumo con ilusión y profundo sentido de la responsabilidad el compromiso de contribuir con mis aportaciones a los elevados y rigurosos dictámenes que siempre han caracterizado a esta Institución, cumpliendo con su espíritu de prudencia, sosiego

jurídico, ecuanimidad, rigor y sabiduría, siempre desde la defensa de los valores constitucionales.

Muchas gracias,

Madrid, 26 de enero de 2017.