# CONSEJO DE ESTADO

# MEMORIA

que el Consejo de Estado en Pleno eleva al Gobierno en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20.3 de su Ley Orgánica



MADRID, 1982



#### INTRODUCCION

Como ya se indicó en la Memoria que, a principios de 1981, elevó el Pleno de este Cuerpo Consultivo al Gobierno, al exponer su actividad en el período inmediatamente anterior, su nueva Ley Orgánica número 3/1980, de 22 de abril, dispone en su artículo 20.3 (y reitera el 141.1 de su Reglamento Orgánico, aprobado por Real Decreto 1674/1980, de 18 de julio):

«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 resulte de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración.»

La Memoria citada fue la primera que se redactó con arreglo a los nuevos textos legales. Por ello, además de aludir a las diferencias de destinatario, contenido y período que tal documento implicaba respecto a los que tenía anteriormente conforme a los artículos 59.8 y 67.8 de su Reglamento Orgánico, de 13 de abril de 1945, comenzaba por hacer resaltar que del precepto que se ha transcrito «se deduce... que la Memoria debe comprender tres grupos distintos de materias:

- La exposición de la actividad del Consejo en el período anterior.
- Observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados.
- Sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración.

Fiel a esta pauta, por no existir razón alguna que aconseje que se altere, ni variación de ninguna norma que la imponga, debe resaltarse, no obstante, que las materias de los grupos enumerados en segundo y tercer lugar guardan cierta conexión conceptual, por referirse ambas genéricamente a iniciativas del Cuerpo Consultivo, ya concretas («Observaciones... que resulten de los asuntos consultados». Apartado segundo), ya mucho más amplias y omnicomprensivas («Sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración». Apartado tercero), a la vez que, en su conjunto, se contraponen con la materia del grupo primero, simple «exposición de la actividad del Consejo en el período anterior», esto es, en la presente Memoria, a la que ha desarrollado durante el año 1981.

Estas consideraciones, unidas a la experiencia de la pasada Memoria y a la adquirida al elaborar la presente, mueven a presentarla con la siguiente sistemática:

Parte primera. Exposición de la actividad del Consejo durante el año 1981.

Parte segunda. Observaciones y sugerencias.

- Observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resultan de los asuntos consultados en dicho período.
- II. Sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración.

# PARTE PRIMERA

# EXPOSICION DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO DURANTE EL AÑO 1981

El contenido de esta parte primera de la Memoria se distribuye en cuatro apartados:

- I. Labor consultiva del Consejo.
- II. Normas por las que se rige el Consejo.
- III. Personal.
- IV. Varios.

#### I. LABOR CONSULTIVA

# A) Número de expedientes

- a) En el año 1980 quedaron pendientes de despacho 91 expedientes. El número de expedientes sometidos al dictamen del Consejo de Estado desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 1981 fue de 803. Hacen un total de 894 expedientes.
- b) En el año 1981 se despacharon 830 expedientes. Fueron dictaminados en cuanto al fondo 730 y se solicitaron antecedentes en 100 asuntos. Fueron despachados con carácter de urgencia 71 expedientes.

Se observa un crecimiento en el número de asuntos sometidos a consulta del Consejo de Estado, ya que en el período anterior (que comprendía del 15 de septiembre de 1979 al 31 de diciembre de 1980) se despacharon 761 expedientes. En el año natural 1980, los expedientes despachados fueron solamente 633; estas cifras suponen un incremento en la actividad del Consejo en 1981 del 20 por 100 sobre la actividad del año anterior.

c) Quedaron pendientes de despacho para 1982 64 expedientes

# B) Clasificación de los expedientes

Los expedientes sometidos a consulta del Consejo de Estado en dicho período se distribuyen del modo siguiente:

# a) Por los Departamentos ministeriales de procedencia:

MINISTERIOS	Ingresados en el año 198
Presidencia del Gobierno	52
Asuntos Exteriores	35
Justicia	72
Interior	174
Administración Territorial	38
Sanidad y Seguridad Social	2
Jeiensa	47
Transportes, Turismo y Comunicaciones	30
Economia	. 4
Hacienda	53
Obras Publicas y Urbanismo	165
Educación y Ciencia	25
rapajo y Seguridad Social	31
Juitura	5
Universidades e investigación (hasta el 6 de marzo de 1981)	i
industria y Energia	5
Agricultura, Pesca y Alimentación	11
Economia y Comercio	24
Generalidad de Cataluña	24
País Vasco	5
Total	803 (1)

<sup>(1)</sup> De ellos, cuatro por los Entes Preautonómicos. Se observa por vez primera la petición de dictámenes por parte de las Comunidades Autónomas.

# b) Por las Secciones ponentes:

SECCIONES	Ingresados en el año 1981
Sección 1.ª	
Presidencia del Gobierno	52
Sección 2.ª	
Asuntos Exteriores	107
Sección 3.ª	
Interior Administración Territorial Sanīdad y Seguridad Social Generalidad de Cataluña País Vasco	230

SECCIONES	Ingresados en el año 1981
Sección 4.ª	
Defensa Transportes, Turismo y Comunicaciones Generalidad de Cataluña	86
Sección 5.º	
Economía Hacienda	57
Sección 6.ª	
Obras Públicas y Urbanismo Generalidad de Cataluña País Vasco	167
Sección 7.ª	
Educación y Ciencia Trabajo y Seguridad Social Cultura Universidades e Investigación Generalidad de Cataluña	64
Sección 8.ª	
Industria y Energía	40
Total	803

Comparando con los datos del ejercicio precedente, se observa que todas las Secciones, menos la 5.ª—que despachó en el período anterior 72 expedientes—, han aumentado el número de consultas despachadas. Las Secciones 3.ª y 6.ª continúan siendo las que despachan mayor número de dictámenes. Con todo, a efectos comparativos, debe insistirse en que la Memoria anterior recogía datos referentes a quince meses.

# C) Resoluciones ministeriales recaídas en asuntos dictaminados

Durante el año 1981 se han dictado 455 resoluciones ministeriales que resuelven expedientes dictaminados por el Consejo de Estado. De ellas, unas han sido comunicadas directamente al Alto Cuerpo Consultivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.4 de su Reglamento Orgánico, sin perjuicio, en los casos procedentes, de su ulterior publicación en el «Boletín Oficial del Estado»; otras, con incumplimiento de aquel precepto, se han publicado directamente en dicho Boletín.

# Dichas resoluciones han sido dictadas:

	Año 1980	Año 1981
<ol> <li>«De acuerdo con el Consejo de Esta</li> <li>Sin hacer referencia al dictamen de</li> </ol>	Congo	439
jo de Estado	3 5	1 15
Totales	262	455

Se aprecia el aumento de comunicaciones remitidas por los Organismos consultantes al Consejo de Estado haciendo constar si la resolución del expediente había sido de acuerdo o no con el dictamen del Alto Cuerpo, conforme sugería el propio Consejo en la Memoria del año precedente.

En cuanto a la justificación concreta de las resoluciones adoptadas, «oído el Consejo de Estado», se pueden dividir en cuatro grupos:

En unos casos, el empleo de la cláusula en cuestión ha sido debido a que, efectivamente, el texto de la resolución dictada en definitiva por la autoridad consultante no coincidía con la propuesta o informe del Consejo de Estado.

En otros, no solamente no procede el empleo de dicha clásula, sino que el texto aprobado no fue el realmente informado por el Consejo, sino otro distinto, por lo cual aquél incide, cuando tal consulta es preceptiva, en ilegalidad. Este punto se examina más adelante.

Hay también casos en que la cláusula está empleada correctamente, pero se trata de meras discrepancias de detalle. Decía el Consejo, en la única ocasión en que se ha producido este supuesto, que debían incluirse en la disposición de que se trata las palabras «que podrán adoptar» en lugar de las que el proyecto preveía. El Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto con las palabras «podrá acordar», y, por este motivo, se empleó correctamente —a fin de cuentas, aunque mínima, se trataba de una discrepancia con el dictamen del Consejo— la fórmula de «oído».

Finalmente, en otras ocasiones se emplea la cláusula «oído el Consejo de Estado» sin necesidad: el dictamen del Alto Cuerpo era favorable a la aprobación del proyecto y no se condicionaba a la previa aceptación de las observaciones formuladas.

#### D) Mociones

En la sesión de la Comisión Permanente del 16 de julio de 1981 se aprobó una Moción, elaborada por la Ponencia especial designada al efecto, sobre necesidad de la intervención previa por la Intervención General de la Administración del Estado en los expedientes de indemnización tramitados al amparo del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado u otras normas específicas de contenido análogo.

En su conclusión se decía:

«Que se recuerde por el Consejo de Ministros a todos los Departamentos ministeriales la necesidad de que en los expedientes sobre reclamaciones de indemnización, al amparo del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, se emita informe por el Interventor-Delegado de la Intervención General de la Administración del Estado inmediatamente después de redactada la propuesta de resolución del expediente por el órgano instructor y antes de emitirse el informe de la Asesoría Jurídica y el dictamen del Consejo de Estado.»

#### E) Reuniones

Los órganos del Consejo han celebrado las siguientes reuniones:

- Pleno: 5.
- Comisión Permanente: 43.
- Secciones:
  - --- Sección 1.ª: 28.
  - Sección 2.ª: 41.
  - Sección 3.ª: 43.
  - Sección 4.ª: 38.

- Sección 5.ª: 41.
- Sección 6.ª: 41.
- Sección 7.ª: 36.
- Sección 8.ª: 25.

#### F) Ponencias especiales

El señor Presidente, con el parecer favorable de la Comisión Permanente, designó las Ponencias especiales siguientes para el despacho de los asuntos que se indica:

# Organización Internacional de Consejos de Estado

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el día 5 de febrero de 1981, el señor Presidente, oída la Comisión Permanente, dispuso la constitución de una Ponencia especial, que tenga por misión la participación del Consejo de Estado español en la Organización Internacional de Consejos de Estado.

# Obras Públicas y Urbanismo

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el día 5 de febrero de 1981, el señor Presidente dispuso la constitución de una Ponencia especial para que estudie el problema planteado con motivo del despacho del expediente número 43.050 sobre indemnización a la empresa «Navarra de Construcciones, S. A.», por anulación del expediente de construcción de 208 viviendas en el polígono «San Roque», de Badalona (Barcelona), en el que se produjo discrepancia entre el criterio de la Intervención General de la Administración del Estado y la Dirección General del Instituto Nacional de la Vivienda en cuanto al fondo del asunto y al procedimiento.

# Programa de oposiciones a ingreso en el Cuerpo de Letrados

En la sesión de la Comisión Permanente del día 12 de febrero de 1981, el señor Presidente designó una Ponencia especial encargada de la elaboración del Programa de Oposiciones a ingreso en el Cuerpo de Letrados. Doctrina a seguir en los expedientes de firma y ratificación de Acuerdos de Cooperación de carácter internacional

En la sesión de la Comisión Permanente del 26 de febrero de 1981, el señor Presidente designó una Ponencia especial encargada de fijar la doctrina que ha de seguirse en expedientes sobre firma y ratificación de acuerdos de carácter internacional.

# Responsabilidad civil a consecuencia de actuación gubernativa

En la sesión de la Comisión Permanente del 30 de abril de 1981, el señor Presidente nombró una Ponencia especial encargada del despacho del expediente número 43.229, relativo a la reclamación de 344.000 pesetas, solicitada por «Vitoriana de Espectáculos, S. A.», por daños y perjuicios causados por la clausura provisional del teatro Guridi, ordenada por el Gobernador civil.

## G) Votos particulares

Expediente número 42.865/42.746. Presidencia (Pleno)

Recurso extraordinario de alzada promovido por la Compañía Telefónica Nacional de España a efectos de impugnar la desestimación presunta del recurso interpuesto ante la Dirección General de Puertos (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), tanto en lo que afecta a la procedencia del propio recurso extraordinario ante el Consejo de Ministros, como de fondo de la cuestión planteada con ocasión de dicho recurso.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 9 de abril de 1981. Pleno del 2 de julio de 1981).

# Expediente número 43.064. Economía y Comercio

Proyecto de Real Decreto sobre adaptación de la Ley de Inversiones Extranjeras a lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de Contratos de Cambios.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 14 de enero de 1981).

#### Expediente número 43.071. Presidencia

Cuestión de competencia surgida entre el Gobernador civil de Sevilla y el Juzgado de Primera Instancia número 2 de Jerez de la Frontera por paralización de trabajos mineros en la concesión «El Arcediano», del término municipal de Utrera.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 2 de abril de 1981).

#### Expediente número 43.094. Hacienda

Proyecto de Real Decreto por el que se regula la autoliquidación del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 29 de enero de 1981).

#### Expediente número 43.131/42.880. Interior

Expediente instruido por la Dirección General de la Seguridad del Estado, a instancia de don Isaac Manuel Mateos Angel, vecino de Sevilla, en solicitud de indemnización de daños y perjuicios producidos en su persona como consecuencia de la actuación de las Fuerzas de Orden Público.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 22 de enero de 1981).

# Expediente número 43.159/43.125. Justicia.

Sucesión en el Título de Duque de Hernani.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 12 de marzo de 1981).

# Expediente número 43.172. Presidencia

Recurso de alzada interpuesto por la Intervención General de la Administración del Estado, al amparo del artículo 93-b) de la Ley General Presupuestaria, contra el Acuerdo del Consejo Rector de «MUFACE» para que se proceda a formular recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 3065/

1979, de 29 de diciembre, sobre prórroga del plazo de transferencia de elementos personales y patrimoniales de las Mutualidades interesadas.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 11 de junio de 1981).

#### Expediente número 43.200. Defensa

Indemnización de 600.000 pesetas a don Francisco Montoya Ledesma, padre del recluta Francisco Montoya Montoya, fallecido por lesiones producidas por un Cabo legionario durante ejercicios de orden cerrado.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 27 de mayo de 1981).

#### Expediente número 43.227. Administración Territorial

Disolución de la Mancomunidad constituida en Béjar-Sequeiros y pueblos de sus respectivas comarcas, en la provincia de Salamanca, para la prestación de los servicios de extinción de incendios, salvamento y protección de personas y bienes.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 26 de marzo de 1981).

# Expediente número 43.229. Interior

Indemnización de 344.000 pesetas, solicitada por la entidad «Vitoriana de Espectáculos, S. A.», por los daños sufridos como consecuencia de la clausura provisional del teatro Guridi, de Vitoria, ordenada por el Gobernador civil de Alava.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 4 de junio de 1981).

# Expediente número 43.235/42.867. Presidencia (Pleno)

Recurso de alzada extraordinario, promovido por la Compañía Telefónica Nacional de España ante la Presidencia del Gobierno, contra la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo de 5 de julio de 1978, por la que se autorizó, con determinadas condiciones, la instalación de un cable submarino entre Las Palmas de Gran Canaria (playa de las Canteras) y Cádiz.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 11 de junio de 1981. Pleno del 2 de julio de 1981).

# Expediente número 43.236/42.727. (Pleno)

Recurso de alzada extraordinario, promovido por la Compañía Telefónica Nacional de España ante la Presidencia del Gobierno, contra la desestimación presunta por silencio administrativo de la impugnación promovida ante el Director general de Correos y Telecomunicación, sobre concesión de autorización administrativa a «Autopistas, Concesionaria Española, Sociedad Anónima» (ACESA), para la utilización de un sistema de comunicación en la autopista de peaje Barcelona-La Junquera y Mongat-Mataró.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 4 de junio de 1981. Pleno del 2 de julio de 1981).

## Expediente número 43.267. Presidencia (Pleno)

Recursos extraordinarios de alzada, promovidos por la Compañía Telefónica Nacional de España, contra desestimación presunta del recurso de alzada ordinario formulado ante el Ministerio de Educación y Ciencia contra acuerdo de la Junta de Construcciones, Instalaciones y Equipo Escolar de dicho Departamento, de 18 de octubre de 1976, que concedió autorización para la instalación de un cable telefónico en las escuelas y viviendas de Profesores de EGB en Puerto de Vega, Ayuntamiento de Navia (Oviedo).

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 25 de junio de 1981. Pleno del 2 de julio de 1981).

# Expediente número 43.340. Defensa

Solicitud de abono de indemnización de doña Mercedes Jiménez Jordán por el fallecimiento de su hijo Marcelino Abadía Jiménez.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 4 de junio de 1981).

#### Expediente número 43.345. Presidencia

Recursos de alzada extraordinarios, promovidos por la Compañía Telefónica Nacional de España ante la Presidencia del Gobierno y el Consejo de Ministros, a efectos de impugnar resolución de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas para el cubrimiento de un tramo de la ría de Gobelas, en el puerto de Bilbao.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 16 de julio de 1981).

## Expediente número 43.350. Presidencia (Pleno)

Recursos de alzada extraordinarios formulados ante la Presidencia del Gobierno por la Compañía Telefónica Nacional de España, a efectos de impugnar la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto ante la Dirección General de Puertos y Costas contra acuerdo de la Dirección General de Puertos de La Coruña sobre instalación de cabinas telefónicas en la zona de servicio de dicho puerto.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 4 de junio de 1981. Pleno del 2 de julio de 1981).

# Expediente número 43.351. Presidencia (Pleno)

Recurso extraordinario de alzada, promovido por la Compañía Telefónica Nacional de España, a efectos de impugnar la desestimación presunta del recurso de alzada interpuesto ante la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas (hoy, de Puertos y Costas), contra acuerdo de la Dirección de la Junta del Puerto y Ría de Vigo, de 11 de noviembre de 1976, sobre sustitución de un cable subterráneo en la confluencia de la calle de San Francisco con la avenida de Orillamar, en la zona de servicio del puerto de Vigo (Pontevedra).

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 25 de junio de 1981. Pleno del 2 de julio de 1981).

# Expediente número 43.358. Justicia

Sucesión en el Título de Duque de Ansola.

Formularon voto particular tres Consejeros (Comisión Permanente del 9 de julio de 1981).

# Expediente número 43.363/42.592. Justicia

Autorización para uso en España del Título extranjero de Marqués de Olivara.

Formularon votos particulares dos Consejeros (Comisión Permanente del 16 de julio de 1981).

# Expediente número 43.383. Educación y Ciencia

Proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento de selección y nombramiento de Directores de Centros escolares públicos.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 27 de mayo de 1981).

## Expediente número 43.413. Presidencia (Pleno)

Recursos de alzada extraordinarios, interpuestos por la Compañía Telefónica Nacional de España ante la Presidencia del Gobierno, contra resoluciones del Ministerio de Educación y Ciencia, presunta y expresa, esta última de 20 de marzo de 1979, sobre denegación de participación en los gastos para la modificación de la red telefónica en relación con el castillo y muralla de la ciudad de Niebla (Huelva).

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 25 de junio de 1981. Pleno del 2 de julio de 1981).

## Expediente número 43.474/43.192. Obras Públicas y Urbanismo

Revisión del canon sobre producción de energía eléctrica, del precio de la energía reservada al Estado y del sobreprecio de la parte de dicha energía no utilizada por éste en los aprovechamientos hidroeléctricos de pie de presa de los embalses de Cijara y Puerto Peña, en el río Guadiana, provincias de Cáceres y Badajoz.

Formularon voto particular tres Consejeros (Comisión Permanente del 29 de octubre de 1981).

# Expediente número 43.576. Interior

Solicitud de indemnización por don César Artacho Olabarrieta por daños y perjuicios ocasionados por lesiones sufridas por su hijo Francisco Javier Artacho Bozaita. Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 8 de octubre de 1981).

#### Expediente número 43.477. Presidencia (Pleno)

Recursos extraordinarios de alzada ante la Presidencia del Gobierno y el Consejo de Ministros, promovidos por la Compañía Telefónica Nacional de España, a efectos de impugnar resolución del Ministerio de Educación y Ciencia sobre instalación de un cable telefónico en el Colegio Nacional de Educación Básica «Las Lagunas», de Orense.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 25 de junio de 1981. (Pleno del 2 de julio de 1981).

Expediente número 43.681. Trabajo, Sanidad y Seguridad Social

Proyecto de Real Decreto por el que se dictan normas reguladoras de la relación laboral especial de los artistas en espectáculos públicos.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 17 de diciembre de 1981).

Expediente número 43.682. Trabajo, Sanidad y Seguridad Social

Proyecto de Real Decreto por el que se dictan normas reguladoras de la relación laboral especial del Servicio del Hogar Familiar.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 10 de diciembre de 1981).

Expediente número 43.683. Trabajo, Sanidad y Seguridad Social

Proyecto de Real Decreto por el que se dictan normas reguladoras de la relación laboral especial de los penados en Instituciones penitenciarias.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 17 de diciembre de 1981).

# Expedientes números 43.704 y 43.705. Interior

Expedientes instruidos sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por el Comisario del Cuerpo Superior de Policía don César Núñez Fernández, dada la discrepancia sobre la procedencia de la misma entre el Ministerio del Interior y la Intervención General de la Administración del Estado.

Un Consejero formuló votos particulares a cada uno de los dictámenes (Comisión Permanente del 12 de noviembre de 1981).

Expediente número 43.818. Trabajo, Sanidad y Seguridad Social

Alcance de la garantía u obligación del Estado respecto a los beneficiarios activos y pasivos del Montepío de Funcionarios de la extinguida Organización Sindical.

Formuló voto particular un Consejero (Comisión Permanente del 26 de noviembre de 1981).

# H) Audiencias concedidas a los interesados en expedientes objeto de consulta

El señor Presidente del Consejo, a propuesta de las Secciones ponentes y con el parecer favorable de la Comisión Permanente, concedió 60 audiencias a las partes interesadas en 39 expedientes.

Asimismo, el señor Presidente, a propuesta de las Secciones ponentes y con el parecer favorable de la Comisión Permanente, denegó seis peticiones de audiencia en cuatro expedientes.

# Disposiciones que establecen la audiencia del Consejo de Estado

Real Decreto 1075/1981, de 24 de abril («BOE» del 10 de junio). Traspaso de servicios del Estado a la Junta de Andalucía en materia de cultura.

«Disposición final primera. 1. Cuando para el ejercicio de alguna de las competencias transferidas a la Junta de Andalucía por el presente Real Decreto sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la petición del mismo será acordada por la Junta, solicitándola a través del Ministerio específicamente competente en la materia de que se trate, quien requerirá al Consejo de Estado para su emisión.

2. Igual procedimiento se seguirá cuando la Junta acuerde oir voluntariamente al Consejo de Estado en algún expediente.»

Real Decreto 1091/1981, de 24 de abril («BOE» de 11 de junio). Traspaso de servicios del Estado a la Junta de Andalucía en materia de industria y energía.

«Disposición final primera. 1. Cuando para el ejercicio de alguna de las competencias transferidas a la Junta de Andalucía por el presente Real Decreto sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la petición del mismo será acordada por la Junta, solicitándola a través del Ministerio específicamente competente en la materia de que se trate, quien requerirá al Consejo de Estado para su emisión.

2. Igual procedimiento se seguirá cuando la Junta acuerde oír voluntariamente al Consejo de Estado en algún expediente.»

Real Decreto 1835/1981, de 20 de agosto («BOE» de 26 de agosto). Somete a referéndum el proyecto de Estatuto de Autonomía para Andalucía.

- «Art. 44. 1. El Consejo de Estado informará los Reglamento generales que la Comunidad Autónoma dicte en ejecución de las leyes estatales.
- 2. Igualmente informará el Consejo de Estado los expedientes de revisión de oficio de actos declarativos de derechos en que se aprecie nulidad de pleno derecho o infracción manifiesta de leyes.
- 3. La petición de informe al Consejo de Estado será suscrita por el Presidente.»

Real Decreto 1999/1981, de 20 de agosto («BOE» de 9 de septiembre). Reglamento de Procedimiento en las reclamaciones económico-administrativas.

- «Art. 8.° Competencia del Ministro de Hacienda:
- 1. El Ministro de Hacienda resolverá en vía económicoadministrativa las siguientes reclamaciones:
- a) Aquellas en que deba oírse o se haya oído como trámite previo al Consejo de Estado.»

Real Decreto 2559/1981, de 19 de octubre («BOE» del 29). Traspaso de competencias, funciones y servicios del Estado al Consejo General de Castilla-León en materia de sanidad.

«Disposición final primera. 1. Cuando para el ejercicio de algunas de las competencias transferidas al Consejo General de Castilla-León del presente Real Decreto sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, la petición del mismo será acordada por el Consejo General, solicitándola a través del Ministerio específicamente competente en la materia de que se trate, quien requerirá al Consejo de Estado para su emisión.

Igual procedimiento se seguirá cuando el Consejo General acuerde oír voluntariamente al Consejo de Estado en algún expediente.»

Real Decreto 2965/1981, de 13 de noviembre («BOE» de 19 de diciembre). Traspaso de competencias de la Administración del Estado a los Entes preautonómicos de Andalucía, Asturias, Baleares, Extremadura, Murcia y Valencia en materia de transportes terrestres.

- «Art. 3.° 8. En caso de incumplimiento de los Entes preautonómicos de las normas anteriores, el Gobierno, previo informe del Consejo de Estado, podrá acordar la revocación total o parcial de la delegación, cuyo acuerdo tendrá efecto a partir de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".»
- «Art. 6.º La delegación de funciones que se establece... se entenderá ajustada a las siguientes normas:

\_\_ 24 \_\_

... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ... ...

3.ª En caso de incumplimiento por los Entes preautonómicos de las normas anteriores, el Gobierno, previo informe del Consejo de Estado, podrá acordar la revocación total o parcial de la delegación, cuyo acuerdo tendrá efecto a partir de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado".»

Ley 45/1981, de 28 de diciembre («BOE» del 30), de creación del Instituto Nacional de Hidrocarburos.

«Disposición final primera. El Gobierno promulgará en el plazo máximo de un año, a propuesta del Ministro de Industria y Energía, y previo dictamen del Consejo de Estado, el Reglamento del Instituto Nacional de Hidrocarburos.»

# II. NORMAS POR LAS QUE SE RIGE EL CONSEJO

# Reglamento orgánico del Consejo de Estado

Por acuerdo del Consejo de Ministros en su reunión del 13 de julio de 1981, publicado por Orden de la Presidencia del Gobierno de 18 de septiembre («BOE» del 21), de acuerdo con el dictamen del Consejo de Estado, se estimó el recurso de reposición interpuesto por determinados Letrados del Consejo, disponiendo que se deje sin efecto el inciso final del artículo 69 del Reglamento Orgánico del Consejo, que establece: «No se computarán a estos efectos los períodos de tiempo en los que los Letrados hubieran estado en situación de excedencia voluntaria.»

Como consecuencia del acuerdo referido, la Comisión Permanente, en su sesión del 22 de octubre de 1981, acordó que en la edición del Reglamento se suprima el inciso final del artículo 69 con una nota que diga: «Redactado conforme al acuerdo del Consejo de Ministros de 13 de julio de 1981, publicado por Orden ministerial de 18 de septiembre de 1981» («BOE» del 21).

#### III. PERSONAL

#### A) Consejeros Natos

#### Toma de posesión

Previo el correspondiente dictamen de idoneidad, tomó posesión de su cargo de Consejero Nato don Dámaso Alonso y Fernández de las Redondas en la sesión celebrada por el Pleno del Consejo el día 15 de enero de 1981.

## B) Consejeros Electivos

#### 1. Toma de posesión

Previos los correspondientes dictámenes de idoneidad, tomaron posesión de sus cargos de Consejeros Electivos de Estado, en la sesión celebrada por el Consejo de Estado en Pleno el día 15 de enero de 1981, los señores don Jesús María Viana Santa Cruz, don Carlos Bustelo y García del Real, don Carlos Pérez de Bricio Olariaga y don Mariano Cuadra Medina.

#### 2. Fallecimiento

El día 3 de marzo de 1981 falleció el Consejero Electivo Teniente General don Mariano Cuadra Medina.

La Comisión Permanente puso de manifiesto su profundo pesar en la sesión del día 5 de marzo de 1981 y se transmitió el pésame del Alto Cuerpo a la familia del finado.

#### C) Cuerpo de Letrados

#### a) Letrados Mayores

#### 1. Jubilación.

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el día 9 de julio de 1981 se dio cuenta de la jubilación del Letrado Mayor don Luis Díez del Corral y Pedruzo, con fecha 5 del mismo mes de julio, por haber cumplido la edad reglamentaria.

#### 2. Ascenso.

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el día 9 de julio de 1981 se dio cuenta del ascenso a Letrado Mayor de don Florencio Valenciano Almoyna, con antigüedad, a todos los efectos, de 6 de julio de 1981, para cubrir la vacante producida por la jubilación de don Luis Díez del Corral y Preduzo.

#### b) Letrados

# 1. Reincorporaciones.

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el día 19 de febrero de 1981 se dio cuenta de haberse publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de esa misma fecha un Real Despacho del Consejo General del Poder Judicial de 4 de febrero de 1981 por el que se disponía el cese, a petición propia, del Presidente del Tribunal Central de Trabajo don Manuel Alonso Olea, Letrado del Consejo, que se encontraba en situación de excedencia especial. Asimismo se dio cuenta de que el señor Alonso Olea había solicitado la reincorporación a su plaza de origen, que le fue concedida.

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el día 3 de diciembre de 1981 se dio cuenta de la instancia presentada por don Juan Antonio Ortega y Díaz-Ambrona, que se encontraba en situación de excedencia especial en virtud del Real Decreto 1100/1979, de 10 de mayo, ratificado por otro Real Decreto, 192/1980, de 2 de mayo, solicitando el reingreso al servicio activo en el Consejo por haber cesado en el cargo de Ministro de Educación y Ciencia.

#### 2. Oposiciones a ingreso en el Cuerpo de Letrados.

En la reunión de la Comisión Permanente correspondiente al día 12 de febrero de 1981, el Secretario general dio cuenta de la existencia de dos vacantes en el Cuerpo de Letrados, por lo que sometía a la consideración de la Comisión Permanente la conveniencia de convocar oposiciones para cubrir dichas dos vacantes, más las dos de Letrados que autoriza el Reglamento en su artículo 46.2.

En la sesión de la Comisión Permanente del 17 de septiembre de 1981, el Secretario general dio cuenta del texto de la convocatoria de oposición para cubrir dos plazas de Letrados, más las que se produzcan hasta que finalice el plazo de presentación de instancias, y otras dos plazas de aspirantes, con derecho a ocupar las dos primeras vacantes de Letrado de ingreso que en el futuro se causaren.

Fue aprobada, acordándose fijar la fecha del 29 de noviembre de 1982 para el comienzo de los ejercicios.

La correspondiente convocatoria se publicó en el «Boletín Oficial del Estado» de fecha 19 de diciembre de 1981.

## D) Cuerpo General Administrativo

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el día 8 de octubre de 1981 se dio cuenta de la jubilación, por haber cumplido la edad reglamentaria, del funcionario del Cuerpo General Administrativo don Antonio Medrano Fernández.

# E) Cuerpo General Auxiliar

Durante el año 1981 han sido adscritas al Consejo de Estado, en comisión de servicio, las siguientes funcionarias del Cuerpo General Auxiliar:

Doña Carmen Sánchez Gamazo. Doña Julita Rodríguez Ruiz. Doña Teresa Illana Martín. Doña María Angeles Obregón Moreno. Doña María Luisa Puerta Espinosa.

## F) Interventor Delegado del Consejo

En 8 de enero de 1981, el Ministerio de Hacienda nombró Interventor Delegado de la Intervención General de la Administración del Estado en el Consejo de Estado a don Fernando Gasalla Dapena.

Fue sustituido en 5 de mayo de 1981 por don Fidel Sáenz de Ormijana y Quincoces.

# G) Distinciones a miembros del Consejo

El Presidente del Consejo, condecorado con la Gran Cruz de la Orden de San Raimundo de Peñafort.

En la sesión de la Comisión Permanente del 25 de junio de 1981, el Secretario general dio cuenta de que en el «Boletín Oficial del Estado» de 25 de junio se publicó un Real Decreto del Ministerio de Justicia, de fecha 23 de junio, por el que se concede la Gran Cruz de San Raimundo de Peñafort al Presidente del Consejo, don Antonio Jiménez Blanco.

La Medalla de Oro al Mérito en el Trabajo al Consejero permanente don José Maria Rovira Burgada.

Por Real Decreto 785/1981, de 24 de abril («BOE» de 4 de mayo), del Ministerio de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, se concedió la Medalla «Al Mérito en el Trabajo», en su categoría de oro, al Consejero Permanente don José María Rovira Burgada.

Le fue impuesta por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, señor Sancho Rof, en la sesión celebrada por el Consejo de Estado en Pleno, el 2 de julio de 1981.

El Letrado don Manuel Delgado-Iribarren, Magistrado de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo.

En la sesión de la Comisión Permanente del 9 de julio de 1981 se dio cuenta de una comunicación, de fecha 23 de junio de 1981, del Secretario general del Consejo General del Poder Judicial, en la que se daba traslado del acuerdo tomado por el Pleno de dicho organismo en relación con el Real Despacho, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» de 7 de julio, por el que se nombra Magistrado de la Sala Cuarta del Tribunal Supremo a don Manuel Delgado-Iribarren Negrado, Letrado del Consejo.

El Letrado don Jesús Florentino Fueyo Alvarez, Académico de Ciencias Morales y Políticas.

En la sesión de la Comisión Permanente del 8 de octubre, el señor Presidente dio cuenta de que el Letrado del Consejo don Jesús Florentino Fueyo Alvarez había sido recibido como Académico de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

El Letrado don Manuel Alonso Olea, recibido en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.

El Letrado del Consejo don Manuel Alonso Orea, Académico de Número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, pronunció su discurso de recepción el día 30 de noviembre sobre el tema «Las fuentes del Derecho. En especial, el Derecho del Trabajo según la Constitución».

## H) Junta de Retribuciones del Consejo

En la sesión del 22 de enero de 1981, el Secretario general sometió a la consideración de la Comisión Permanente la composición de la Junta de Retribuciones, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto de 13 de abril de 1972.

#### IV. VARIOS

Felicitación del Consejo al señor Presidente

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente del Consejo el día 22 de octubre de 1981, el Consejero don Luis Jordana de Pozas felicitó al Presidente del Alto Cuerpo, don Antonio Jiménez Blanco, con motivo de su primer año de gestión al frente del Consejo. Dijo:

«Señor Presidente: Hoy se cumple un año desde que tomasteis posesión de vuestro cargo. Es, pues, ocasión propicia para que, cumpliendo el encargo de mis compañeros de Comisión y seguro de representar, también, a todos los componentes del personal del Consejo, os felicite muy cordialmente y haga votos para que el futuro os traiga muchas satisfacciones.

También es buena ocasión para hacer un breve balance de vuestra labor en la Presidencia durante este primer año de vuestro mandato, balance claramente positivo.

Comenzaré por poner de relieve la puntual asiduidad y exactitud en el cumplimiento de vuestras funciones, notorio estímulo y ejemplo para todos los que integran el Consejo. Vuestra autoridad y atención se ha sentido en todos los servicios que lo integran.

El rápido estudio de las necesidades que se dejaban sentir os llevó a comenzar su remedio con una serie de importantes obras de mejora y reforma de las instalaciones de la Presidencia y de los distintos servicios... Y procedisteis a la preparación de los créditos necesarios para otra serie de mejoras previstas en el proyecto de presupuestos para 1982. Igualmente se ha atendido a hacer más eficaces los servicios de seguridad del edificio social.

En el ámbito nacional se ha logrado mayor eficacia en las relaciones públicas del Consejo, dando a conocer su labor mediante la publicación de la Memoria anual, transformada por los nuevos preceptos reglamentarios y velando en todo momento por el prestigio de la Institución, puesto de relieve por comunicaciones de los Ministerios de Trabajo, Sanidad y Seguridad Social, de Industria y Energía y otros, así como por informaciones en la prensa.

Previos viajes informativos de Letrados del Consejo, se ha iniciado la organización de los servicios de Informática y se ha intensificado la ampliación y ordenación de los fondos de la Biblioteca y archivo de la Institución.

Finalmente, en el campo internacional, con atención especialísima de la Presidencia, se ha intensificado la relación con el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y varios Consejos de Estado de diferentes países, con diversos viajes de Consejeros y Letrados a Francia, Italia y el Canadá y la recepción en la sede social de ilustres visitantes extranjeros.

Tal es, a grandes rasgos, el resumen de lo hecho y logrado en este breve período inicial de vuestra actuación como Presidente del Consejo, que justifica sobradamente que todos nos sintamos bien regidos y representados y deseosos de hacer constar nuestra satisfacción y agradecimiento manifestadas en el ofrecimiento de las insignias de la Gran Cruz de San Raimundo de Peñafort, que acaba de seros concedida con perfecta justicia.»

Los Consejeros se adhirieron a las palabras de felicitación pronunciadas por el señor Jordana de Pozas.

El señor Jiménez Blanco agradeció la felicitación y dijo que se sentía muy honrado por presidir el Alto Cuerpo. Mostró su satisfacción porque el retrato de don Luis Jordana de Pozas figure en la galería de Presidentes y porque se hubiese concedido al Consejero don José María Rovira la Medalla de Oro del Trabajo por sus importantes y dilatados servicios.

# Viaje del señor Presidente a Filipinas

En la sesión de la Comisión Permanente del 26 de febrero de 1981, el señor Presidente, don Antonio Jiménez Blanco, dio cuenta de su viaje a Filipinas para asistir, como representante del Gobierno en su calidad de Presidente del Consejo de Estado, a la ceremonia de beatificación de cuatro españoles, oficiada por Su Santidad el Papa Juan Pablo II, haciendo especial mención de la entrevista que mantuvo con el Sumo Pontífice.

# Visita del señor Presidente a Su Majestad el Rey

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el 24 de septiembre, el señor Presidente dio cuenta de la visita que había hecho a Su Majestad el Rey, quien le comunicó su intención de visitar el Consejo.

# Asistencia de miembros del Consejo al Congreso sobre Ciencias Administrativas en Varenna (Italia)

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el 24 de septiembre de 1981, el Consejero Permanente don José María Villar Romero informó sobre el viaje que, acompañado del Letrado Mayor don Antonio Pérez-Tenessa, realizó para asistir al Congreso sobre Ciencias Administrativas celebrado en Varenna (Italia). Versó sobre los problemas que en el ordenamiento italiano suscita la ejecución de los fallos de las Jurisdicciones Administrativas y de los medios que se han arbitrado para solventar el retraso en la ejecución de los mismos.

## Viaje de varios Consejeros y Letrados del Consejo a Italia

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el día 29 de octubre de 1981, el Consejero don José María Villar Romero dio cuenta del viaje realizado a Italia con motivo del CL aniversario del Consejo de Estado italiano, en el que participaron, además del señor Villar Romero, el también Consejero don Pelegrín de Benito Serres; el Secretario general del Consejo, don Federico Rodríguez y Rodríguez, y los Letrados don José María Rodríguez Oliver, don Federico Trillo-Figueroa y Martínez-Conde y don José Antonio García-Trevijano Garnica. A tales conmemoraciones fueron invitados los Consejeros de Estado y Jurisdicciones Administrativas de los Estados miembros de la CEE y los de los dos países aspirantes a ingresar en ella, España y Portugal. En todos los actos, las representaciones respectivas fueron colocadas por orden alfabético, sin hacer discriminación entre países miembros y aspirantes.

Dio cuenta, asimismo, de que los Letrados señores Rodríguez Oliver, Trillo-Figueroa y García-Trevijano habían visitado el Centro de Informática existente en la Corte de Casación italiana.

#### Biblioteca

1.	Número de obras incorporadas a la Biblioteca durante el presente ejercicio	1.721
2.	Obras extranjeras compradas	303
3.	Obras procedentes de donativos	808
4.	Revistas o publicaciones periódicas que han tenido entra da en la Biblioteca durante el ejercicio:	
	— Españolas 91	·
	— Extranjeras 26	
	(De éstas, 74 son continuación de colecciones ya existentes; 40, de nueva colección, y tres, procedentes de donativo.)	
	Total	

#### Donaciones a la Biblioteca del Consejo

En la sesión de la Comisión Permanente del 26 de marzo de 1981, el Consejero-Presidente de la ponencia especial de Biblioteca comunicó a la Comisión Permanente que, al igual que lo hiciera con anterioridad el Consejero Permanente señor Rovira Burgada, el también Consejero don José María Villar Romero había hecho donación a la Biblioteca del Consejo de numerosas obras de su biblioteca particular, entre las que destacan la edición completa de la «Revista de Administración Pública» desde el año 1941 a 1978, así como diversas colecciones de revistas de carácter jurídico.

\* \* \*

En la sesión de la Comisión Permanente del 30 de abril de 1981, el Consejero-Presidente de la ponencia especial permanente de Biblioteca dio cuenta de que la familia Hernáinz Márquez, de Granada, había anunciado, a través del señor Presidente, su decisión de donar a la Biblioteca del Consejo de Estado un total de 800 volúmenes, especialmente relacionados con el Derecho laboral, pertenecientes a la testamentaría de don Miguel Hernáinz Márquez, Fiscal y Magistrado de Trabajo. Este donativo se ha incorporado ya a la Biblioteca del Consejo.

La Comisión agradeció vivamente el donativo y acordó transmitir a los herederos del finado la gratitud del Alto Cuerpo.

#### Centro de Documentación

Se ha puesto en funcionamiento el Centro de Documentación del Consejo, que en su primera etapa de andadura prepara colecciones de artículos y noticias aparecidas tanto en la prensa nacional como en la extranjera.

#### Obras e instalaciones

Se han realizado obras de mejora en la parte noble y de representación del Consejo juntamente con otras de acondicionamiento de las dependencias para servicios auxiliares del Gabinete de la Presidencia, Intervención y Secretaría, así como una nueva instalación de los servicios sanitarios del lado este del edificio.

Asimismo, se han modernizado los servicios telefónicos y de intercomunicación entre las distintas dependencias del Consejo y renovado los equipos de fotocopia, multicopia y mecanografía.

# SEGUNDA PARTE OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

El contenido de esta parte segunda de la Memoria se distribuye en dos capítulos, I y II, que, a su vez, se subdividen en varios apartados, conforme al siguiente cuadro sistemático:

- I. OBSERVACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVI-CIOS PUBLICOS QUE RESULTAN DE LOS ASUNTOS CONSULTA-DOS DURANTE EL AÑO 1981.
  - 1. Presidencia del Gobierno.
  - 2. Ministerio de Asuntos Exteriores.
  - 3. Ministerio de Justicia.
  - 4. Ministerio de Defensa.
  - 5. Ministerio del Interior.
  - 6. Ministerio de Transportes y Comunicaciones.
    - a) Plazos y demoras de los expedientes de caducidad de las concesiones de transporte.
    - b) Consecuencias de la caducidad para el concesionario-contratista.
  - 7. Ministerio de Administración Territorial.
  - 8. Ministerios de Transportes y Comunicaciones y de Administración Territorial.
  - 9. Otras observaciones concretas que resultan de diversos expedientes consultados por distintos Ministerios.
- II. SUGERENCIAS DE DISPOSICIONES GENERALES Y MEDIDAS A ADOPTAR PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION.
  - 1. Responsabilidad de la Administración.
  - 2. Cumplimiento por la Administración activa de lo preceptuado en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, en cuanto exigen el dictamen preceptivo del Consejo de Estado y, por ende, obligan a dirigirle las correspondientes consultas.

- 3. Técnica y sistemática de los Reglamentos y otras disposiciones administrativas.
- 4. Demoras e irregularidades en las actuaciones administrativas.
- 5. Dispersión en la legislación de Régimen local.
- 6. Conveniencia de la acumulación de expedientes por la Administración activa, para su tramitación y ulterior remisión a consulta del Consejo de Estado.

**-- 40 ---**

I. OBSERVACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIEN-TO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS, QUE RESUL-TAN DE LOS ASUNTOS CONSULTADOS DURAN-TE EL AÑO 1981



#### Presidencia del Gobierno

El número de cuestiones de competencia, que durante algún tiempo se redujo con relación a lo que venía siendo normal en años anteriores, ha vuelto a recuperar la situación que había alcanzado en tiempos pasados. Por la importancia de estos expedientes en la función del Consejo de Estado y por la que tienen los conflictos jurisdiccionales en el ordenamiento jurídico español, conviene que se planteen con estricta observancia de las prescripciones de la Ley, a fin de no entorpecer o retrasar las resoluciones definitivas.

El artículo 19 de su Ley Reguladora de 17 de julio de 1948 dispone: «Los requerimientos de inhibición que las Autoridades administrativas o judiciales dirijan a las de distinto orden se harán en oficio separado para cada uno de los distintos asuntos de que el requerido se halle conociendo, manifestando indispensablemente en párrafos numerados literalmente los textos íntegros de los artículos y preceptos legales que sean de aplicación al caso y aquellos en que se apoyen para reclamar el conocimiento del negocio, sin que baste la cita de la presente Ley para estimar cumplido tal requisito.»

A los requerimientos se acompañarán, originales o por copias autorizadas, el dictamen del Ministerio Fiscal, del Abogado del Estado o Auditor, según los casos, a que se refiere el artículo 16.

Pues bien, en algunas de las expresadas cuestiones de competencia se observa que este requerimiento no se cumple con el rigor que el propio precepto exige, de manera que se hace en unos casos la cita de los artículos sin reproducción literal de los textos íntegros de los preceptos legales aplicables, y en otros esta cita se hace de manera muy parcial o

incompleta, viéndose el Consejo forzado a apreciar cumplido el precepto con extraoridnaria laxitud o a declarar mal formada la competencia, con evidente retraso y complicación para la adecuada resolución de las mismas.

Por todo ello, para la debida aplicación del indicado precepto de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales y evitar estas anomalías, es oportuno recordar el más exacto cumplimiento del artículo 19.

No sería necesario el rigor formal con que se practica la cita de los textos legales en los Vistos de los Reales Decretos resolutorios de las competencias, pero en todo caso debe exigirse que se manifieste claramente cuáles son los preceptos legales invocados con citación expresa, íntegra y literal de los preceptos en que se fundan las posiciones de las Autoridades en conflicto, separando esta parte de los escritos correspondientes, de los razonamientos jurídicos y supuestos de hechos en que se funden los respectivos planteamientos de la cuestión.

### 2. Ministerio de Asuntos Exteriores

Este Consejo recibe en la actualidad gran número de expedientes procedentes del Ministerio de Asuntos Exteriores relativos a la necesidad o no del pase a las Cortes, para su aprobación, de los distintos tratados o convenios a celebrar por el Estado español.

Como quiera que una de las circunstancias por las que esa aprobación de las Cortes es necesaria —afecta a aquellos tratados que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda pública, a tenor de lo preceptuado en el artículo 94 de la vigente Constitución—, gran parte de los convenios examinados plantean la duda de si, efectivamente, conllevan alguna carga económica de tal carácter. Ahora bien, podría ocurrir que, aunque el tratado internacional «lato sensu» lleve consigo obligaciones financieras, las mismas estuvieran cubiertas preventivamente por partidas presupuestarias que ya se hubieran hecho cargo del desembolso económico que el acuerdo internacional va a acarrear, y en tal caso sería posible ahorrar el trámite de la aprobación legislativa, por no

tratarse de una obligación financiera originada «ex novo» por el tratado que se examina. Sin embargo, para que el Consejo pudiera incluir en su caso un proyecto de convenio en la mencionada cobertura, sería preciso acreditar fehacientemente la existencia de la partida presupuestaria en cuestión y la circunstancia de no hallarse agotada por la asunción de compromisos anteriores.

Se sugiere, en consecuencia, que a los expedientes de esta clase se acompañe una certificación idónea de la Intervención General de la Administración del Estado, en la que se exprese el concepto que se acaba de referir; es decir, que en el presupuesto en vigor existe un crédito aplicable al convenio internacional a que la consulta se refiere y que quedan en él, presumiblemente, disponibilidades bastantes para las obligaciones financieras que se originen, pudiéndose agilizar de este modo el trámite de aprobación.

### 3. Ministerio de Justicia

El Consejo observa, en cuanto a los frecuentes expedientes consultados respecto a cambio de apellidos, la influencia que en su resolución puede ejercer la reciente Ley de 13 de mayo de 1981 sobre filiación, patria potestad y régimen económico matrimonial. Algunas peticiones de estos cambios de apellidos vienen fundadas en una alegación de filiación distinta de la que figura en el Registro Civil y que es atribuida por el solicitante a persona o personas determinadas, basando en ello su pretensión de alteración de los correspondientes apellidos. Es cierto que, en materia de filiación, la nueva Ley de 13 de mayo de 1981 ha supuesto un cambio radical en las relaciones paterno-filiales, pues la equiparación de toda clase de hijos ha de llevar consigo consecuencias distintas respecto al problema que aquí se analiza. Esto no obstante, el Consejo entiende que la simple alegación del solicitante de un cambio de apellido en un expediente administrativo seguirá sin poder ser tenida en cuenta, porque la investigación y consiguiente atribución de la paternidad a una persona determinada no podrá hacerse por la vía administrativa como la del expediente de cambio, sino que, sin duda, habrá de ser llevada a un procedimiento auténticamente judicial, cuyo resultado determinará el criterio que haya de adoptarse en cada caso.

Entiende, por tanto, el Consejo que estos expedientes de cambio de apellidos seguirán sin poder fundarse en una filiación que oficialmente todavía no existe, basada en las simples alegaciones del peticionario, sin perjuicio, por supuesto, del derecho actualmente reconocido a éste de obtener en la vía judicial adecuada una resolución específica que produzca las correspondientes consecuencias conforme a la nueva Ley.

## 4. Ministerio de Defensa

Constituye una práctica habitual, por lo demás completamente fundada, el que, como consecuencia de producirse hechos que generan responsabilidad extracontractual del Estado, la Autoridad militar disponga la iniciación de las oportunas diligencias previas, que en algunas ocasiones desembocan en el correspondiente proceso penal terminado por sentencia.

A su vez, cuando la sentencia es condenatoria, contiene un pronunciamiento preciso sobre la indemnización que el culpable debe abonar al perjudicado en concepto de responsabilidad civil por el delito o falta, lo cual lógicamente no ocurre cuando la sentencia es absolutoria; ahora bien, uno y otro supuesto tienen en común el que la sentencia no se pronuncia respecto de la responsabilidad subsidiaria del Estado.

En algunos expedientes, esta omisión de declaración ha querido interpretarse como inexistencia de responsabilidad del Estado fundada en los artículos 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 106 de la Constitución; es evidente que tal argumento no parece oportuno, ya que el mecanismo de la responsabilidad administrativa depende de que se den los requisitos exigibles, y no de que previamente así lo declare una resolución judicial.

Sin embargo, el problema surge en la medida en que es preciso armonizar o articular la relación entre los preceptos citados y el artículo 206 del Código de Justicia Militar, que señala que puede corresponder al Estado el abono subsidiario de la indemnización impuesta al condenado.

Una primera inteligencia del problema se resolvería entendiendo que, desde la entrada en vigor del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, quedó derogado, o al menos vacío de contenido, el artículo 206 de la Ley Penal Militar, por ser innecesario. Sin embargo, el Consejo de Estado mantiene el criterio de que la pervivencia de tal precepto es evidente y de utilidad en determinados supuestos.

El mecanismo general de responsabilidad del Estado que resulta de la conjunción de la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento con la Constitución y la Ley de Régimen Jurídico, sólo debe ser aplicado, bien cuando no exista un sistema de responsabilidad estatal específico respecto de ciertos supuestos de hecho o cuando, habiendo alguno singular, no ha sido abierto al particular por razones imputables al funcionamiento de la Administración. Por consiguiente, en la medida en que esté regulado un procedimiento específico para sustanciar la responsabilidad del Estado, debe ser seguido sin recurrir al contemplado en las Leyes de Expropiación Forzosa y de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

Uno de tales procedimientos «ad hoc» es el representado por el artículo 206 del Código de Justicia Militar que ha de entenderse vigente. Ello significa que, de acuerdo con la redacción del precepto y de la exposición de motivos que razona el sentido de la reforma, es preciso que la sentencia se pronuncie expresamente sobre una declaración de responsabilidad subsidiaria del Estado para el caso de que la indemnización a cargo del condenado no sea efectiva por insolvencia del culpable.

Se insiste en que en tal circunstancia el Estado no dejaría de responder por la vía del artículo 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, pero son evidentes las ventajas que implica el mencionado pronunciamiento judicial. Si ésta no existe, es preciso iniciar y tramitar un expediente administrativo, lo que se traduce en un retraso en el abono de la indemnización al perjudicado; sin embargo, si la declaración se ha producido los trámites de ejecución son los regulados en el artículo 1.062 del Código Militar.

La independencia de la Jurisdicción Militar impide, ciertamente, que el Ministerio de Defensa dicte instrucciones en la línea indicada a los órganos judiciales castrenses. Sin embargo, ello no significa que no exista cauce para conseguir el resultado que se postula: el Ministerio o el Gobierno pueden perfectamente indicar al Fiscal Togado (número 4 del artículo 127 del Código de Justicia Militar) que, en sus escritos de conclusiones o en el momento pertinente del proceso, solicite que la resolución judicial se pronuncie expresamente sobre este extremo, con lo cual el mencionado punto habrá de ser decidido, dando así cumplimiento a la justa previsión del Código de Justicia Militar.

### Ministerio del Interior

Se ha apreciado en algunos expedientes el no haberse recabado la audiencia del interesado y, eventualmente, de tercero que pudiera quedar afectado por la resolución que hubiera de dictarse. En la imposibilidad de formular el dictamen, resulta obligada la devolución del expediente para su reenvío al Consejo de Estado, lo que da lugar a demoras de consideración.

Es frecuente en los expedientes relativos a la declaración de responsabilidad de la Administración por daños causados por el funcionamiento normal o anormal del servicio público, que por el órgano que instruye el expediente se estime en su propuesta procedente el declararla, pero se reduzca en mayor o menor cuantía la cantidad solicitada. Ello es perfectamente correcto si se unen a la propuesta los justificantes o testimonios que corroboren la estimación que se hace en lo que respecta a la cuantía del daño, pero de los que no queda constancia en el expediente. En estos casos, parece obligada la audiencia al interesado, ya indicada.

No pueden omitirse en la tramitación informes preceptivos o incluso meramente convenientes para la elaboración del dictamen y consiguiente resolución de la Administración. Especialmente debe hacerse mención de los informes de la Asesoría Jurídica correspondiente, lo que obliga al Consejo a recabarlos con devolución del expediente.

## 6. Ministerio de Transportes y Comunicaciones

a) Plazos y demoras de los expedientes de caducidad de las concesiones de transporte. La vigente Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera de 27 de diciembre de 1947 dispone en su artículo 29 que el expediente se incoará cuando se produzca alguna de las causas de caducidad de la concesión que enumera el artículo 28; y «se tramitará, con carácter sumario, en el plazo máximo que para cada caso señale el Reglamento de esta Ley».

Por su parte, el artículo 98 de tal Reglamento regula, sin mengua de las garantías del concesionario o de terceros, una tramitación sencilla y rápida que, aun añadiendo el trámite de vista y audiencia que exige el artículo 91 de la Ley de Procedimiento Administrativo, no debería durar más de tres meses hasta el momento en que el expediente completo tenga entrada en el Consejo de Estado a efectos del preceptivo dictamen.

La realidad de los hechos, sin embargo, enseña que los plazos legales no se cumplen y que el procedimiento se alarga en demasía, incluso en los expedientes en los que se ha hecho patente la intención de un tercero de asumir la explotación del servicio cuando la concesión se declare extinguida.

Es verdad que en algunas ocasiones el abandono de la concesión lo provoca la falta de actualidad del servicio, en su día necesario y posteriormente carente de utilidad para el interés general y el de los particulares por inexistencia de los usuarios. Pero son muchos los casos en que el abandono deriva tan sólo de decisiones unilaterales del concesionario, aunque subsista la demanda social de mantenimiento de la prestación.

En estos últimos casos, reviste una importancia de primer orden el que la caducidad se declare con la mayor rapidez en cumplimiento de una tramitación sumaria. Es preciso tener en cuenta que mientras que una concesión se mantiene en vigor, pese a la falta de explotación del servicio, la Administración no puede solucionar de modo duradero y correcto la situación creada, ya otorgando una nueva concesión, ya optando por alguna otra forma de gestión del servicio público; durante este período intermedio tan sólo son factibles so-

luciones de urgencia o provisionales que, por su propia naturaleza, son incompletas y transitorias. De ahí el interés legal de un procedimiento sumario, que permita reducir lo más posible el tiempo que medie entre el momento en que deja de servirse la explotación y se incoa el expediente y aquel en que la caducidad se declara.

Las consideraciones anteriores son de aplicación a aquellos expedientes que, tramitándose durante determinadas fases en la Administración Central, han de ser remitidos para su resolución a Entes Preautonómicos; en consecuencia, deberá darse traslado a los mismos de las medidas que se adopten, así como comunicar estas observaciones a las Comunidades Autónomas que han asumido las competencias resolutorias para que ajusten la instrucción de sus expedientes a los principios que se dejan indicados.

b) Consecuencias de la caducidad para el concesionario contratista. La Ley de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera y su Reglamento, al regular la declaración de caducidad de la concesión por incumplimiento del empresario, establece en su artículo 28 que en tales casos la resolución lleva aparejada la pérdida de la fianza constituida.

Este efecto disuasorio, que pretende que la prestación del servicio se ajuste totalmente al clausulado contractual, no puede decirse que esté dando resultados satisfactorios, ya que la exigüidad de la fianza determina que la incidencia patrimonial que su pérdida implica sea en la práctica inoperante.

Por ello, resulta del mayor interés establecer algunas medidas que fomenten la observancia de la concesión y la prestación del servicio, puesto que la primera exigencia del interés general en este campo es que las comunicaciones se mantengan y los usuarios puedan ejercitar realmente su derecho a utilizar los transportes. En consecuencia, y teniendo en cuenta que para los supuestos en que la explotación es antieconómica existe una vía específica para extinguir el vínculo concesional, es sumamente oportuno arbitrar unas fórmulas en relación con los demás supuestos que coadyuven al mantenimiento de la explotación en cuanto que sancionen eficazmente al empresario responsable.

Desde esta perspectiva, sería procedente aplicar al ex concesionario determinadas medidas previstas en la Ley de Contratos del Estado que, por lo demás, deben ser impuestas por ministerio de la Ley.

Señala el artículo 75 del citado texto legal que es causa de extinción del contrato de gestión de servicios públicos la «resolución por incumplimiento del empresario». Pues bien, no existe duda alguna de que la declaración de caducidad de la concesión por causa imputable al concesionario (las tres primeras causas del artículo 28 de la Ley de 1947), aunque se tramite a través de un procedimiento especial, constituye un verdadero supuesto de aplicación de aquel artículo 75, ya que el vínculo concesional, cuya naturaleza es inequívocamente contractual, se extingue por resolución unilateral de la Administración, cuyo fundamento es el incumplimiento de sus deberes por el concesionario.

Por tanto, una ineludible consecuencia de tal resolución es la necesaria aplicación de lo dispuesto en el artículo 9 de la misma Ley, en cuya virtud se prohíbe contratar con el Estado por el plazo de cinco años a quien haya dado lugar a la resolución de un contrato por incumplimiento culpable.

Así, pues, el concesionario al que se aplique alguna de las tres primeras causas de caducidad del artículo 28 de la Ley de 1947, no sólo no puede optar al otorgamiento de la nueva concesión que se anuncie (como ha indicado recientemente un dictamen de este Cuerpo Consultivo), sino que, además, queda inhabilitado para todo nuevo contrato durante un período de cinco años, sin perjuicio de que se mantengan las demás concesiones de las que pudiera ser titular.

## 7. Ministerio de Administración Territorial

En el proceso evolutivo hacia la nueva ordenación constitucional de la Administración Territorial del Estado, se producen algunas irregularidades, en la remisión del expediente a este Cuerpo Consultivo; se observan tanto en expedientes remitidos por Entes en fase preautonómica como en los enviados por las Comunidades Autónomas. Conforme a lo dispuesto, esto tiene que hacerse, en los Entes Preautonómicos,

a través del Ministerio correspondiente, y tratándose de las Comunidades Autónomas, por el Presidente del superior órgano ejecutivo. En segundo lugar, se aprecia, a veces, la falta del informe-propuesta del órgano competente. Con respecto a los Entes Preautonómicos, el informe o la propuesta, sin perjuicio de los previos emanados de los organismos de aquéllos, debe ser formulado por la Dirección General correspondiente. Por lo que hace a las Comunidades Autónomas, el informe-propuesta debe ser elaborado por la Consejería u órgano directivo superior competente por razón de la materia. Tampoco se puede omitir, cuando fuera preceptivo con arreglo a la legislación vigente, el informe de la Diputación Provincial a la que corresponda el trámite.

En la tramitación de los expedientes de alteración de términos municipales, se observa con alguna frecuencia que no figuran las certificaciones fehacientes para precisar el «quórum» con que los órganos de los mismos deben adoptar los acuerdos precisos. Asimismo, cuando se trata de fusiones, agregaciones y segregaciones, es preciso que en el expediente se documenten debidamente los proyectos relativos a los bienes municipales, así como, en general, la situación resultante tras la alteración, respecto de la posibilidad del cumplimiento de los fines mínimos obligatorios. Otro tanto cabe decir por lo que hace a la constitución de Mancomunidades, y de modo muy especial, al proyecto de Estatutos, en el que deben llenarse los requisitos exigibles por la legislación en vigor.

# 8. Ministerios de Transportes y Comunicaciones y de Administración Territorial. Transacciones

Han sido frecuentes las ocasiones en las que la Administración se ha mostrado dispuesta a aceptar la figura contractual de la transacción, para resolver, a través de la misma, situaciones jurídicas dudosas que exigen una pronta certidumbre y una rápida liquidación de sus consecuencias de todo orden. La utilidad práctica de dicho negocio jurídico se manifiesta de modo particular cuando se trata de finalizar relaciones concesionales con empresas que han venido prestando servicios públicos de transportes, ya que en tales casos es preciso cancelar lo antes posible la concesión, a fin de que la Administración se vea libre de cortapisas que obstaculicen las oportunas decisiones respecto del mantenimiento o no del servicio y de la elección de la forma de gestión que se considere más adecuada para el futuro.

Esta exigencia de agilidad ha sido adecuadamente reconocida en el Derecho vigente, que atiende a simplificar al máximo los requisitos precisos que deben observar el particular y la Administración para formalizar un acuerdo transaccional. Así, responde a esta orientación el Reglamento General de Contratación del Estado, pero que, en cuanto a transacciones y arbitrajes, se limita a establecer, en su artículo 54, que «se sujetarán a los requisitos establecidos en la Ley», sin regular ninguno en particular. Semejante reconocimiento de una amplia autonomía de decisión está también entendida en la Ley General Presupuestaria, cuyo artículo 39 se refiere exclusivamente a las exigencias formales, como son el preceptivo dictamen del Consejo de Estado en Pleno, con carácter previo al Decreto acordado por el Gobierno.

El artículo 21.7 de la Ley Orgánica 3/1980 refuerza el carácter preceptivo del dictamen del Consejo de Estado, sin incorporar nuevas precisiones que hayan de ser atendidas. A idénticos principios responden las transacciones que pretenden celebrar las Corporaciones locales, como ponen de manifiesto los artículos 121, c), y 270, d), de la Ley de Régimen Local.

Ahora bien, dada la amplitud del marco en que lícitamente pueda moverse la Administración para transigir y por la necesidad de no dilatar innecesariamente el período de negociaciones, reviste la máxima importancia que los expedientes que, sobre la materia, se sometan al Consejo de Estado, hayan sido correctamente tramitados y contengan los informes imprescindibles que justifiquen el proyecto de transacción que se consulte.

A tal fin, el Consejo de Estado considera oportuno señalar ciertos principios a los que debe subordinarse la elaboración de los proyectos de transacción.

Desde la perspectiva del puro procedimiento, interesa señalar que es esencial que determinados órganos emitan sucesivamente su informe, no sólo en razón a que puedan ser preceptivos, sino a causa de la utilidad de primer orden que reviste el hecho de que sean evacuados.

En primer lugar, el informe de la Asesoría Económica del Departamento ministerial, pues el coste económico del acuerdo transaccional constituye un elemento de juicio esencial e irremplazable en orden a formar un criterio completo sobre la conveniencia del proyecto que se ha gestado en la negociación.

Pero, además de tal informe, resulta insustituible, en segundo lugar, el de la Dirección General del Patrimonio del Estado si el expediente se refiere a éste, y de la Dirección General de Administración Local del Ministerio de Administración Territorial cuando afecte a Corporaciones locales. La transacción, en el primer caso, afecta directa o indirectamente a aquel Patrimonio en cuanto unidad, ya sea imponiéndole obligaciones o engrosando o disminuyendo las titularidades que en él se integran; y afecta, en el segundo, a los bienes de los Entes locales, que aunque gozan de autonomía plena en su actuación, de acuerdo con la Constitución y reciente legislación sobre la materia, deben tener la orientación que los órganos centrales (Ministerio y Consejo de Estado) pueden proporcionarles.

En fin, es imprescindible, tratándose del Estado, el informe de la Intervención General, en cuanto resulta preceptivo expresamente desde que se desarrolló la Ley General Presupuestaria mediante el Real Decreto 1124/1978, de 12 de mayo, que así lo dispone en su artículo 2.º En la práctica, la transacción supone normalmente un movimiento de fondos que, por su reflejo inmediato en los estados presupuestarios, ha de ser previamente intervenido para garantizar su validez. Asimismo, es aconsejable el informe del Interventor de la respectiva Corporación local, cuando de éstas se trata, por parecidas razones y principios. Por último, ha de acompañarse el informe de la 'Asesoría Jurídica.

Conviene destacar que esos criterios justificativos son imprescindibles porque el alcance del dictamen del Consejo de Estado no puede reducirse tan sólo a los aspectos del convenio que se refieren a su dimensión jurídica en orden al procedimiento o la competencia. Antes bien, el dictamen «valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto...» (Art. 2.°, 1, LO).

# 9. Otras observaciones concretas que resultan de diversos expedientes consultados por distintos Ministerios

- a) Con respecto al funcionamiento de los servicios, deducido de las propias consultas evacuadas, una vez más se comprueba la frecuencia con que se remiten al Consejo expedientes para su dictamen que no tienen incorporada toda la documentación necesaria para que su informe se haga con los elementos de juicio suficientes. De modo concreto, en algunos proyectos de disposiciones, se omiten los antecedentes, informes y estudios que han dado lugar a la redacción del texto que se consulta. Las Secciones lo han hecho constar así en algunos dictámenes (por ejemplo en los expedientes 43.646, 43.587 y 42.936), e incluso se ha indicado que de este modo se cumple «muy escuetamente» el artículo 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo.
- b) En otros casos, el Consejo ha tenido que señalar (así en el expediente 43.587) que el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento respectivo no debe aparecer suplido por el hecho de que este Centro haya intervenido en la elaboración del proyecto consultado. En dicho expediente se estimó cumplido el trámite preceptivo de la existencia de este informe, «forzando considerablemente la interpretación».
- c) Son muy numerosos los casos en los que, en un determinado tipo de expedientes, ya en virtud de disposiciones orgánicas, ya en razón de normas de procedimiento, resulta necesario que determinados órganos administrativos, en especial las Asesorías Jurídicas y la Intervención General, emitan su parecer a través de informe.

En tales supuestos los informes de dicha naturaleza constituyen fases o trámites esenciales de obligada observancia para la regularidad de la tramitación y para la propia legalidad del acto administrativo resolutorio.

Estos informes deben ser conocidos por el Consejo de Estado para contar con un criterio tan principal que el ordenamiento

prescribe que es obligatorio incorporar a las actuaciones. Es cierto que, en realidad, todo informe procedimental se introduce en el expediente para ilustrar a la autoridad que debe decidir; pero, por otra parte, los diferentes informes que sucesivamente se van produciendo constituyen una serie escalonada entre sí, de modo que unos se apoyan sucesivamente en los anteriores para proporcionar una visión progresivamente más integrada de las consideraciones que deben tenerse presentes para resolver. Precisamente, el último y más comprensivo dictamen es el emitido por este Cuerpo Consultivo, lo que justifica sea el último en hacerlo, a tenor del apartado 4.º del artículo 2 de la LO; pero, a su vez, este carácter último o final reclama que, al evacuar su dictamen, tenga a la vista el texto completo de anteriores informes preceptivos, como elemento necesario para elaborar una consulta que abarque todas las cuestiones suscitadas en el expediente, entre otras, las que tales informes han podido resaltar.

Lo expuesto lleva a concluir que no es bastante con que, al remitirse el expediente al Consejo de Estado, se indique en algún documento (por ejemplo, el escrito de dación de cuenta al Ministro) que han sido emitidos determinados informes, cuyo texto no se acompaña, aunque se indique el sentido de su conclusión. Un informe se compone, junto a esta última, del conjunto de razonamientos utilizados para fundarla, los cuales deben ser conocidos para calibrar el exacto sentido de la opinión sostenida.

Por ello, debe remitirse siempre el expediente completo e íntegro, pues es ante el conjunto de lo actuado sobre lo que debe consultar el Consejo de Estado, y también porque ninguna norma autoriza que se efectúen resúmenes o extractos, como regla general, que sustituyan a los informes originales.

II. SUGERENCIAS DE DISPOSICIONES GENERA-LES Y MEDIDAS A ADOPTAR PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION



# 1. Responsabilidad de las Administraciones Públicas

En la Memoria que, con relación al curso precedente, elevó este Consejo al Gobierno, se contenía (capítulo segundo, G, páginas 50 a 57) un estudio sobre este mismo tema, que comenzaba por indicar que habían sido «numerosos (más de un centenar) los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado en el período de referencia acerca de las indemnizaciones a cargo de la Administración del Estado, derivadas de lo previsto en el artículo 106.2 de la Constitución, así como en los artículos 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 120 a 123 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y 133 a 139 de su Reglamento de 1957».

Pues bien, durante el año 1981, al que la presente Memoria se contrae, ha crecido considerablemente el número de dictámenes emitidos y el de expedientes consultados sobre esta materia, hasta alcanzar un total de 270, conforme al siguiente detalle:

Sección	MINISTERIO	Número de expedientes
1.ª 2.ª 3.ª	Presidencia del Gobierno Justicia Interior	1 1 172
3.ª 4.ª	Administración Territorial	2 4
4. <sup>a</sup> 6. <sup>a</sup> 7. <sup>a</sup>	Defensa Obras Públicas Trabajo	21 67 2
	Total	270

De este total de expedientes se ha informado favorablemente la concesión de indemnización en 109 y en sentido denegatorio la mayor parte de los restantes, salvo algunos, en que, admitida en principio la responsabilidad de la Administración, quedaba pendiente la fijación de la cantidad exacta a satisfacer hasta que se practicasen determinadas pruebas o esclarecimientos.

La suma total de las cantidades a indemnizar, por razón de aquellos 109 casos favorablemente informados, asciende a 373.844.302 pesetas, oscilando el mínimo y el máximo desde 1.500 pesetas en el expediente 43.758, Sección 3.ª, Ministerio del Interior, hasta 335.892.261 pesetas, en el expediente 43.051, despachado por la Sección 4.ª y procedente del Ministerio de Transportes.

Como es lógico, no van a repetirse las observaciones que contenía la Memoria del pasado curso, sino a centrarse las de éste en otros aspectos, a saber:

- La aplicación de las Mociones números 74, de 2 de noviembre de 1979, y 79, de 16 de julio de 1981, que elevó este Consejo a la Presidencia del Gobierno, sobre aspectos concretos de la tramitación de los procedimientos administrativos en materia de responsabilidad de la Administración.
- La situación legal existente o previsible sobre esta materia, después de promulgados, no sólo los Estatutos de Autonomía del País Vasco y Cataluña, sino también los de Galicia y Andalucía, y la Ley de 5 de octubre de 1981, número 34/1981, sobre el carácter de Administración pública de la de las Comunidades Autónomas, Entidades sometidas a su tutela y Entes Preautonómicos, a efectos de la jurisdicción contencioso-administrativa; todo ello, juntamente con el envío a las Cortes del Proyecto de Ley de Reforma de la de Procedimiento Administrativo, que, tanto en su preámbulo, como en su nuevo capítulo IV (artículos 147 a 153), se refiere a la «Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y procedimiento para exigirla»; y, a su vez, todo lo anterier, en relación con el artículo 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de este Consejo de Estado y lo que acerca de consulta preceptiva de las Comunidades Autónomas establecen los artículos 20.1 y 23 de la misma.

## A) Las Mociones números 74 y 79

Como acaba de indicarse, en 2 de noviembre de 1979, este Organo Consultivo elevó una Moción al Gobierno, a través del Ministerio de la Presidencia, en la que hacía constar que venía observando, en la tramitación de expedientes en los que se ejercita la acción de reclamación por daños y perjuicios contra el Estado, que se omite la valoración económica de los alegados, que queda relegada a un momento posterior. Y después de razonar que esta práctica no se ajustaba a los preceptos atinentes, ni a los postulados de economía y celeridad administrativa, propugnaba:

«Que se recuerde a las distintas unidades competentes para la formación de propuestas en relación con las reclamaciones de daños y perjuicios dirigidas contra el Estado, en virtud de los preceptos antes citados, la necesidad de dar cumplimiento a lo que al respecto establece el apartado 3 del artículo 134 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa y, en su virtud, incluir en dichas propuestas, cuando se contenga en ellas estimación total o parcial de la reclamación, la cuantificación exacta de la indemnización a satisfacer.»

Por su parte, en la Moción que en 16 de julio de 1981 se elevó también por este Cuerpo al Ministro de la Presidencia, se ponía de relieve que en esta misma clase de reclamaciones de indemnización se produce una práctica dispar entre los distintos Departamentos ministeriales, en cuanto a la emisión de informe, con carácter de intervención previa, por el correspondiente Interventor Delegado de la Intervención General de la Administración del Estado, y que, mientras en cierto número de Departamentos se recaba el expresado informe, en otros Ministerios, en número todavía mayor, no se pide durante la tramitación del procedimiento correspondiente el informe dicho. Y, asimismo, después de razonar lo pertinente sobre esta omisión, citando los artículos 2.°, 92, 93 y 94 de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, en relación con el artículo 40 de la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y de los preceptos de la Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa (artículos 120 a 123 de la Ley, y 133 a 138 del Reglamento), se sentaban las siguientes conclusiones:

- «1.º Se dicte por el Consejo de Ministros un Acuerdo, recordando a todos los Departamentos ministeriales la necesidad de que en los expedientes sobre reclamaciones de indemnización al amparo del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, 120 y siguientes de la Ley de Expropiación Forzosa, y concordantes de su Reglamento, se emita informe por el Interventor Delegado de la Intervención General de la Administración del Estado.
- 2.º El momento de dicho informe debe ser después de redactada la propuesta de resolución del expediente por el Organo instructor, y antes de emitirse el informe de la Asesoría Jurídica y el dictamen del Consejo de Estado.»

Pues bien, la observación contenida en la primera Moción, número 74, ha sido atendida por la Administración activa, surtiendo los efectos deseados, toda vez que se comprueba, en general, en los expedientes remitidos al Consejo sobre esta materia durante el año 1981, que se ha verificado la cuantificación por el respectivo órgano instructor en todos aquellos casos en que su propuesta era favorable a que se concediera, realizando meticulosamente las pruebas y esclarecimientos necesarios al efecto. Naturalmente, y de modo congruente, ello no ha tenido lugar en aquellos otros casos en que el instructor o el proponente entendían que no debía otorgarse la indemnización reclamada, pues se hubiera tratado de la realización de unas actuaciones en principio inútiles. Ahora bien, si a pesar de este criterio, posteriomente estimaba en su dictamen este Cuerpo Consultivo que debía concederse, en todo o en parte. la indemnización solicitada, ello ha implicado que en algún caso en que la misma no estaba totalmente cuantificada, hubiera de indicarse que se ampliaran las diligencias por la Administración activa, para verificarlo. Pero ha sido muy escaso el número de expedientes en que esto ha sucedido.

En cambio, por lo que respecta a la Moción número 79, que como ya se ha puntualizado, fue elevada por este Consejo al Ministro de la Presidencia del Gobierno en 16 de julio próximo pasado, han sido muy pocos los expedientes de esta clase remitidos al Cuerpo Consultivo en que apareciese el informe propugnado de la Intervención Delegada correspondiente.

El Consejo se permite llamar sobre ello la atención al Gobierno, a fin de que se difunda o recuerde el contenido de la repetida Moción número 79 y/o Acuerdo subsiguiente del Consejo de Ministros.

# B) Situación legal existente o previsible sobre esta materia

Más ardua y delicada es esta segunda cuestión. Ciertamente, tanto el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, al tipificar la responsabilidad patrimonial de la Administración, como el artículo 22.13 de la Ley Orgánica de este Consejo, 3/1980, al exigir el informe preceptivo del mismo, se circunscriben a las «reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado». No ante ninguna otra Administración, por lo que, conforme a sus preceptos, si bien podía quedar comprendida la responsabilidad de las Entidades y Organismos y demás Entes autónomos dependientes del Estado, era obvio que no abarcaba la de las Entidades locales, la cual se venía rigiendo por sus normas peculiares: Ley de Régimen Local y Reglamentos para su aplicación, y, por ende, se formulaba la reclamación ante ellas, y por ellas se resolvía y satisfacía, en su caso, sin que hubiera de solicitarse dictamen alguno de este Cuerpo Consultivo.

Pero no era tan clara la cuestión si las aludidas reclamaciones se interponían amparadas en la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento. De un lado, porque dichas normas (Ley y Reglamento) son generales, y abarcan tanto las expropiaciones acordadas por el Estado, como aquellas que acuerden la Provincia o el Municipio (art. 2.°, 1, de la Ley). De otro, porque así la Ley, en sus artículos 120 a 123, como el Reglamento, en los 133 a 138, que normaban esta materia, se cuidaban mucho de no circunscribir la reclamación y derecho de los particulares a indemnización a la Administración del Estado: jamás empleaban en concreto tal expresión, sino el término genérico y omnicomprensivo «Administración», sin ningún adjetivo (arts. 121, 122 y 123 de la Ley), o bien el también general de «Autoridades civiles» (art. 120, íd.). Y el Reglamento, disipando toda duda, establecía en el artículo 133, 2, que «Las Corporaciones locales y Entidades institucionales quedan sujetas también a la responsabilidad que regula este capítulo». Consecuente con ello, determinaba en su siguiente artículo, 134, 1, que la reclamación habría de ser «dirigida precisamente al Ministro o Presidente de la Corporación local o Entidad institucional, bajo cuya dependencia se encuentre el servicio o funcionario que causare el daño»; agregaba en el párrafo 4 de este mismo precepto que «cuando la responsabilidad se exigiera a una Corporación local o Entidad institucional, serán sus propios órganos quienes tramiten, informen y resuelvan la reclamación...», sin que fuera preciso el dictamen de este Consejo de Estado, que ordenaba el anterior párrafo 3, sino para reclamaciones dirigidas contra éste y presentadas ante el Ministro respectivo; y la misma pauta seguía en el artículo 135 para los supuestos en que los daños fuesen producidos por dolo o culpa grave del funcionario o funcionarios encargados del servicio, según lo fueren de la Administración del Estado, de la de Entidades autónomas o de la local.

La Constitución española garantiza en su artículo 9.º, 3, la responsabilidad de los poderes públicos; predica en el 103 que «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho»; sin limitarlo a la Administración del Estado; establece en el 106.2 que «Los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos»; y, por último, en el artículo 149.1.18, entre las materias sobre las que asigna competencia exclusiva al Estado, enumera: «Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas...; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas..., y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.» Ello implica claramente que las Comunidades Autónomas, en cuanto «Administraciones públicas», no sólo han de estar sometidas al ordenamiento constitucional, sino también a las concretas bases del régimen jurídico que establezca el Estado, a un procedimiento administrativo común y, específicamente, a un «sistema de responsabilidad», también establecido por el Estado, con arreglo a la Constitución.

De este modo hay que interpretar también la vigente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa y la posibilidad de entablar ante ella —conforme al propio artículo 40.2 y 3 LRJAE y concordantes del Reglamento de Expropiación Forzosa— demandas de responsabilidad contra la Administración (contra cualquier «Administración pública»), incluida no sólo la Central o del Estado, sino también la institucional, la local, y —como a seguido se puntualizará—contra la de las Comunidades o Entes Preautonómicos, cuando el interesado optase por esta vía contenciosa o se le hubiese desestimado su pretensión en la administrativa.

En efecto, así resulta claramente de la reciente Ley de 5 de octubre de 1981, número 34/81, que ha dispuesto que a todos los efectos a que se refiere la Ley de lo Contencioso «se entenderá como Administración Pública la Administración de las Comunidades Autónomas» (art. 1.°), así como la de las Entidades sometidas a tutela de estas Comunidades (íd.), y, en tanto subsistan, la de los Entes Preautonómicos (disposición transitoria).

Ahora bien, a juicio de este Organo Consultivo, si se aprueba con su actual redacción, presentada a las Cortes, el proyecto de Ley de Reforma de la de Procedimiento Administrativo, en su nuevo Capítulo IV (arts. 147 a 153), que, congruente con la derogación que prevé del Título IV de la LRJAE (disposición derogatoria primera, párrafo 2), regula la «responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y procedimiento para exigirla», resultará que, en contradicción con lo preceptuado en la Ley 3/1980, reguladora de este Consejo de Estado, que tiene rango de orgánica, se omitirá en lo sucesivo la preceptiva audiencia del mismo en las reclamaciones de indemnización que contra las Comunidades Autónomas se dirijan.

Ciertamente, el Consejo de Estado es definido por el artículo 107 de la Constitución y por el 1.°, 1, de su Ley Orgánica como «el supremo Organo Consultivo del Gobierno». Pero, en realidad, y según los claros preceptos de tal Ley Orgánica, no se limita a ejercer su función consultiva respecto al Gobierno «del Estado», sino que se extiende también a «los Gobiernos» de las Comunidades Autónomas. Categóricamente lo expresan así:

— El artículo 20.1, cuando establece: «El Consejo de Estado emitirá dictamen en cuantos asuntos sometan a su consulta el Gobierno y sus miembros, o las Comunidades Autónomas a través de sus Presidentes.» — El artículo 23, que preceptúa: «Las Comunidades Autónomas podrán, por conducto de sus Presidentes, solicitar dictamen al Consejo de Estado, bien en Pleno o en Comisión Permanente, en aquellos asuntos que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente.» (Dictámenes facultativos.)

«EL DICTAMEN SERA PRECEPTIVO PARA LAS COMUNIDADES EN LOS MISMOS CASOS PREVISTOS EN ESTA LEY PARA EL ESTADO, CUANDO HAYAN ASUMIDO LAS COMPETENCIAS CORRESPONDIENTES.» (Dictamen preceptivo.)

Luego, si es preceptivo el dictamen para las «Reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado» (art. 22.13 LO de este Consejo); y si, por otra parte, y con arreglo a los ya citados preceptos de la Constitución y de sus respectivos Estatutos, las Comunidades Autónomas asumen (porque asumen servicios del Estado) la resolución y pago de las reclamaciones de indemnización que se les formulen por los particulares a causa de tales servicios estatales asumidos por ellas en el momento oportuno, la conclusión evidente es que la consulta al Consejo de Estado debe extenderse también a las reclamaciones dirigidas y que han de ser resueltas por las Comunidades Autónomas, asimismo obligadas a pedirlo, bajo amenaza de nulidad o anulabilidad de las resoluciones que, sin al menos «oír» tal dictamen, dictasen sobre dicha materia.

De aquí que, si fuera posible, y para evitar una interpretación contraria a cuanto acaba de indicarse, convendría se aclarara de algún modo, ya con ocasión del proyectado artículo 148, apartado 5, de la Ley de Reforma de la de Procedimiento Administrativo, ya por otro medio, que «cuando las reclamaciones se formulen ante la Administración del Estado, de una Comunidad Autónoma, o, en tanto subsistan, de un Ente Preautonómico, el expediente deberá someterse a dictamen del Consejo de Estado».

2. Cumplimiento por la Administración activa de lo preceptuado en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, en cuanto exigen el dictamen preceptivo del Consejo de Estado, y, por ende, obligan a dirigirle las correspondientes consultas

Los preceptos que se citan en el encabezamiento determinan que, ya el Consejo de Estado en Pleno (art. 21), ya en Comisión Permanente (art. 22), «deberán ser consultados» en una serie de asuntos que se enumeran hasta el cardinal 10, por lo que respecta al Pleno, y hasta el 19, por lo que a la Comisión Permanente se refiere.

Es decir, que, además de que «el Consejo de Estado sea en Pleno o en Comisión Permanente, puede ser oído en cualquier asunto en que, sin ser obligatoria la consulta, el Presidente del Gobierno o cualquier Ministro (así como también "las Comunidades Autónomas, por conducto de sus Presidentes") lo estimen conveniente» (art. 24.1, con referencia, en el paréntesis, al 23 LO); la Ley ha establecido taxativamente una serie de casos y cuestiones, perfectamente caracterizados y determinados, en que la consulta es preceptiva, y, por ello, inexcusable y obligada, de tal suerte que su omisión vicia de nulidad la resolución, acto, disposición (legal o reglamentaria), tratado, convenio, etc., dictado o emitido sin ella, como reiteradamente ha declarado la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Por lo demás, tal sistema viene configurando, secular e ininterrumpidamente, la competencia de este Cuerpo Consultivo, desde que en 1860 adoptó ya el nombre de Consejo de Estado, en sustitución de los de Consejo Real o Consejo de Castilla, como anteriormente (desde su creación en 1385) venía siendo denominado: tanto la Ley de 17 de abril de 1860 como en las que luego la sustituyeron (Ley de 5 de abril de 1904, Leyes promulgadas en 1924 y 1929, Decreto de 15 de abril de 1931, Ley de 10 de febrero de 1940, hasta llegar a la de 25 de noviembre de 1944, inmediatamente anterior a la vigente) así lo verifican. Este sistema es igualmente el que impera para los Consejos de Estado de los países latinos, inspirados —como en gran parte el español— en el napoleónico: Francia, Bélgica, Italia, etc.

De las competencias conferidas a este Organo Consultivo por su vigente Ley Orgánica de 1980 algunas son totalmente nuevas respecto de las que tenía encomendadas por la anterior Ley de 1944 (arts. 16 y 17) y disposiciones en vigor que complementaban tal texto; esto ocurre con la mayor parte de las atribuidas al Pleno en los párrafo 2 a 6 y 9 del artículo 21, ampliando notablemente la competencia de dicho órgano, especialmente en materia internacional, anteproyectos o proyectos de normas que afecten al propio Consejo y asuntos de especial trascendencia o repercusión. Tal sucede, asimismo, con varias de las establecidas para la Comisión Permanente en los párrafos 1, 2, 4 a 6, 8 y 9 del artículo 22, pues otras de las que éste enumera, aunque no contenidas en la Ley de 1944, sí que lo estaban ya, con el mismo carácter preceptivo, por otras disposiciones en vigor, como sucede con la 10, «Revisión de oficio de los actos administrativos en los supuestos previstos por las Leyes»; 12, referente a concesiones administrativas; 13, sobre reclamaciones de indemnización a la Administración del Estado, y 17, concesión de monopolios y servicios públicos monopolizados. En suma, se atribuye, ex novo, a la Comisión Permanente en dicho artículo 22 la consulta preceptiva en los siguientes asuntos:

- 1. En todos los tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado.
- 2. Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales.
- 4. Anteproyectos de Leyes Orgánicas de transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas.
- 5. Control de ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas.
- 6. Impugnación de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional, con carácter previo o posterior a la interposición del recurso.

- 8. Recursos administrativos de súplica o alzada... (ante) el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas del Gobierno o la Presidencia del Gobierno.
  - 9. Recursos administrativos de revisión.

Al cumplirse ahora poco más de año y medio desde la entrada en vigor de su Ley Orgánica 3/1980, cree el Consejo de interés aportar algunos datos sobre estas nuevas competencias y, con ocasión de ello, efectuar un breve estudio de la forma en que por la Administración activa se ha cumplido, en general, la consulta al Alto Cuerpo. Extremo este último que, como se pondrá de relieve a continuación, cobra aún mayor interés cuando los órganos activos son Comunidades Autónomas o Entes Preautonómicos, o bien se refieren a sus actividades, como ocurre con los asuntos que enumeran los transcritos apartados 4, 5 y 6 del artículo 22 de la repetida Ley Orgánica del Consejo.

Debe, ante todo, volver a recordarse que, en virtud de lo que dispone su artículo 23, «el dictamen será preceptivo para las Comunidades Autónomas en los mismos casos previstos en esta Ley para el Estado cuando hayan asumido las competencias correspondientes», precepto que, en parte, figura en el Estatuto de Andalucía, en su artículo 44 (LO de 30 de diciembre de 1981, núm. 6/81), para los reglamentos que dicte la Comunidad Autónoma, en ejecución de leyes estatales y para la revisión de oficio de actos nulos, siendo así que todas las Comunidades ya tienen atribuidos servicios del Estado en los que la realización de determinados actos exige la consulta.

Ciertamente, en los Reales Decretos de traspaso de servicios a Dichas Comunidades (especialmente cuando eran Entes preautonómicos) y en los demás Reales Decretos y normas mediante las cuales se ha traspasado a otros Entes preautonómicos (que aún lo siguen siendo) servicios que pertenecían a la Administración Central, se han insertado siempre preceptos semejantes o idénticos al siguiente:

«Cuando para el ejercicio de alguna de las competencias transferidas a ... por el presente Real Decreto, sea preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, se mantendrá esta exigencia. La petición del mismo será acordada por ... (la Junta u órganos del respectivo Ente preautonómico), solicitándola a través del Ministerio correspondiente, quien requerirá al Consejo de Estado para su emisión.»

Pues bien, mientras el Gobierno de la Nación, a través de sus distintos Departamentos ministeriales, cumple, apenas sin excepción, la obligación de consulta de los reglamentos ejecutivos, disposiciones administrativas y sus modificaciones, no parece que proceden del mismo modo ni las dos Comunidades Autónomas (País Vasco y Cataluña), que, por la fecha de su constitución y otras noticias que tiene este Organo Consultivo, han promulgado ya varios reglamentos y disposiciones administrativas, ni tampoco lo hacen algunos Entes preautonómicos, cual ha sucedido con la Junta de Murcia, al menos en un caso concreto del que este Consejo ha tenido reciente noticia directa al remitírsele por ella, en consulta facultativa, otro expediente que al aludido reglamento se refería.

Concretamente, la Generalidad de Cataluña le ha consultado sólo sobre dos Decretos (expedientes núms. 43.654 y 43.655) relativos a sendos proyectos de Reglamento sobre constitución de los órganos colegiados de Gobierno y sobre nombramiento de Directores de los Centros públicos docentes de Cataluña.

El Consejo del País Vasco no ha elevado ninguna consulta sobre Reglamentos o disposiciones administrativas que haya podido dictar.

En otras materias, no han existido consultas por parte de la Administración del Estado (Gobierno de la Nación), ni, por supuesto, por la de las Comunidades Autónomas y Entes preautonómicos, sin duda por no haberse suscitado ningún asunto relativo a las mismas: tal acontece con los asuntos indicados en los apartados 2 a 6 del artículo 21, esto es, en los de carácter internacional y anteproyectos de Ley o proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado; tampoco del apartado 8, relativo a los Consejeros permanentes. Ni en los de los números 2, 4 y 5 del artículo 22, esto es, disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales (2), anteproyectos de Ley Orgánica de transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas (4) y el control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a dichas Comunidades (5).

Los asuntos en que más frecuentemente se ha consultado al Consejo durante el año 1981 son (como, en parte, consta en los apartados 1 y 3 de esta parte segunda - II de la presente Memoria) son los siguientes:

- Reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios formuladas ante la Administración del Estado (artículo 22.13), con un total de 270 expedientes.
- Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones (art. 22.3), 90 expedientes.
- Tratados o convenios internacionales sobre la necesidad de autorización de las Cortes Generales con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado (art. 22.1), 31 expedientes.
- Nulidad, interpretación y resolución de los contratos administrativos, en los supuestos que establece el número 11 del artículo 22. Aunque no se haya hecho un recuento riguroso de los mismos, constituyen una gran parte de los asuntos consultados por los Ministerios de Obras Públicas y Urbanismo, Agricultura, Comercio e Industria y algunos de los de Educación y Trabajo y otros Ministerios, pudiendo cifrarse en total en más de 100.
- Nulidad, interpretación, modificación y extinción de concesiones administrativas, en los casos a que se refiere el número 12 del artículo 22. Proceden, en su mayor parte, de los Ministerios de Obras Públicas y Transportes, y pueden cifrarse en unos 40.
- Asuntos referentes al régimen local (relativos principalmente a constitución, segregación y fusión de municipios; constitución y disolución de Entidades Locales Menores, y constitución, modificación de Estatutos y disolución de Agrupaciones, Consorcios y Mancomunidades intermunicipales o interlocales). Constituyen la casi totalidad de las consultas procedentes del Ministerio de Administración Territorial, de la Generalidad de Cataluña y del Gobierno del País Vasco, en número aproximado de unos 50 en total. El carácter preceptivo de estas consultas no viene establecido por la Ley Orgánica del Consejo de Estado, sino por la Ley de Régimen

- Local, sus Reglamentos y variac disposiciones legales o administrativas dictadas desde 1975 a la fecha.
- Revisión de oficio de actos administrativos (art. 22.10 LO), generalmente basados en los artículos 47, 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo, y en número aproximado de unos 20 en 1981.
- Títulos nobiliarios (sucesiones, rehabilitaciones), en un número total semejante, y que tienen su amparo genérico en el apartado 15 del citado artículo 22, y en concreto en las normas que regulan esta clase de honores (Reales Decretos de 1912, 1922 y 1980, principalmente).
- Recursos extraordinarios y conflictos jurisdiccionales, los primeros conforme a los números 8 y 9 del artículo 22 LO, y los conflictos jurisdiccionales, al número 7 del mismo y a la Ley de Conflictos de 17 de julio de 1948. El número conjunto de unos y otros asciende también aproximadamente a 20.
- Créditos extraordinarios y suplementos de crédito, amparados en el artículo 22.14 LO y en la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977. Su número exacto ha sido de 17, conforme al siguiente detalle:

Número del expediente	Importe Pesetas	Número del expediente	Import'e ————————————————————————————————————
43,259	2,708,415,110	43.615	319.980.487
43,308	1.237.195.800	43.658	900.500.000
43,433	197.674.676	]	2,500.000,000
43.517	895.989.949	43.803	5.082.243.000
43.518	1.306.136.805	43.737	157.972 745
43.502	1.400.000.000	43.814	18.000.000.000
	284,000.000	43.827	142.800.000
1	266,000.000	43.903	193.029.000
43.530	4.250.000.000	43.912	748.591.001
43.542	3.643.657.000	-	· · · · · · · · · · · · · · · · · · ·
43.657	485.817.300	Total	44.620.002.873

Dado que los Presupuestos Generales del Estado para 1981 (independientemente de los de la Seguridad Social y Organismos Autónomos) cifraron los gastos en un total de dos billones ochocientos veintitrés mil doscientos millones de pesetas (2.823.200.000.000 de pesetas), el citado importe total de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito concedidos durante el ejercicio, esto es, la cantidad de 44.620.002.873 pesetas, representa casi exactamente el 1,58 por 100 de aquéllos.

Finalmente, los recursos de inconstitucionalidad que durante el año se han consultado al Consejo han sido siete: los números 43.347/43.611, 43.667/43.532, 43.668/43.527, 43.671/43.537, 43.753/43.648 y 43.910. De estas siete consultas, todas al amparo del artículo 22.6 de la Ley Orgánica, sólo una, la última (expediente 43.910), se formuló antes de la interposición por el Gobierno del recurso de inconstitucionalidad a presentar, en su caso, contra la Ley del Parlamento Vasco 9/1981, de 30 de septiembre (BO Vasco de 26 de octubre de 1981), que creó y reguló un Consejo de relaciones laborales. Las otras seis lo fueron con carácter posterior a la interposición del recurso, conforme expresamente autoriza el citado apartado 6 del referido artículo 22 LO. Y para completar lo que se indica en este inciso, debe tenerse en cuenta que, aparte de estos siete recursos de inconstitucionalidad, en numerosos dictámenes —quizá más de 25 ó 30— este Organo Consultivo, cumpliendo las funciones que le asignan los artículos 1.°, 2, y 2.°, 1, de su tan repetida Ley Orgánica, esto es, las de «garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las Leyes», y, principalmente, «velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico», ha aplicado textos constitucionales, con los adecuados razonamientos, dadas las cuestiones que se le planteaban en los asuntos en que ha tenido que informar: especialmente, por ejemplo, en lo que se refiere a la «reserva de Ley», según la Constitución; a la potestad reglamentaria, tal como la configura la misma; a la legislación delegada y Decretos legislativos con arreglo a ella; al alcance, ejercicio y posibles limitaciones de los derechos por la misma reconocidos como fundamentales a los ciudadanos españoles, y a otras cuestiones semejantes.

Todavía el Consejo de Estado ha dictaminado en otras clases de asuntos, que no están comprendidos en las páginas precedentes y cuyo número no ha sido muy elevado, pero que completan el total de los 803 que figuran en la parte primera de la presente Memoria. Así ha sucedido con varios expedientes

de cambios de nombres y apellidos, de régimen de funcionarios públicos, de Administración institucional, de Mutualidades y Montepios, de Beneficencia, de demarcaciones notariales y registrales, de Bolsas y Corredores de Comercio, sobre monopolios, sobre autopistas, de Cajas de Ahorro y otros organismos financieros, de transacciones que afectaban ya al Estado ya a Corporaciones Locales, en materia de suelo y urbanismo, sobre expropiación forzosa, sobre interpretación de preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo acerca de las facultades de policía que competen a la Administración Pública, sobre fundaciones, fusiones de empresas, temas de ecología (protección de espacios naturales), límites o aprovechamientos de la zona marítimo-terrestre, deslindes de términos municipales, resarcimiento de daños causados a personal militar, de la Guardia Civil y del Cuerpo General de Policía, y, en fin, sobre otra serie de materias que completan el variado panorama de su actuación y que responden muchas veces a consultas facultativas, formuladas, al amparo de los artículos 23 y 24 de su Ley Orgánica, ya por el Presidente del Gobierno o cualquier Ministro del mismo, ya, en algún caso, por las Comunidades Autónomas, por conducto de sus Presidentes, o por Entes preautonómicos, a través del Ministerio correspondiente.

Para completar el panorama de la aplicación y efectividad de cuanto disponen los referidos artículos 21 y 22 de su Ley Orgánica, en orden al informe preceptivo de este Consejo, con la consiguiente y pareja obligación, por parte de la Administración activa (central o autonómica), de someter a su consulta los asuntos incardinados en tales preceptos legales, conviene referirse sucesivamente a tres puntos, a saber:

A) Los apartados de dichos artículos 21 y 22 que no han tenido todavía aplicación, al parecer por no haberse dado los supuestos previstos en ellos

Ello ha sucedido en una gran parte de las nuevas competencias atribuidas al Cuerpo Consultivo por la reciente Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril. En concreto, hasta la fecha no ha llegado expediente o consulta alguna sobre las siguientes materias, cuya competencia está, respectivamente, atribuida al Pleno (art. 21) o a la Comisión Permanente (art. 22).

#### 'Atribuidos al Pleno:

- Anteproyecto de Leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales (art. 21.2).
- Dudas y discrepancias que surjan en la interpretación o cumplimiento de tratados, convenios o acuerdos internacionales en los que España sea parte (art. 21.3).
- Problemas jurídicos que susciten la interpretación o el cumplimiento de los actos y resoluciones emanadas de organizaciones internacionales o supranacionales (artículo 21.4).
- Reclamaciones que se formalicen como consecuencia del ejercicio de la protección diplomática y las cuestiones de Estado que revistan el carácter de controversia jurídica internacional (art. 21.5).
- Anteproyectos de ley o proyectos de disposiciones administrativas, cualquiera que fuere su rango y objeto, que afecten a la organización, competencia o funcionamiento del Consejo de Estado (art. 21.6).
- Separación de Consejeros permanentes (art. 21.8).

Por el contrario, de los restantes apartados números 1 (Proyectos de Decretos legislativos), 7 (Transacciones), 9 (Asuntos de Estado a los que el Gobierno reconozca especial transcendencía o repercusión) y 10 (Todo asunto en que, por precepto expreso de una Ley, haya de consultarse al Consejo de Estado en Pleno) se han formulado consultas amparadas en tales preceptos.

### Atribuidos a la Comisión Permanente:

- Disposiciones reglamentarias que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo de tratados, convenios o acuerdos internacionales (art. 22.2).
- Anteproyectos de Ley Orgánica de transferencias o delegación de competencias estatales a las Comunidades Autónomas (art. 22.4).
- Control del ejercicio de funciones delegadas por el Estado a las Comunidades Autónomas (art. 22.5).

A su vez, los restantes apartados números 1, 3 y 6 al 19, ambos inclusive, del tan repetido artículo 22 LO, han tenido aplicación, habiéndose enviado consultas a este Organo, en mayor o menor cantidad. Desde 270, como ya se ha dicho, al amparo del número 13 («Reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado»), hasta una solamente amparada en el número 16 de dicho precepto («Asuntos relativos a la organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Estado»).

# B) Cumplimiento por parte de la Administración del Estado de la solicitud al Consejo de informes preceptivos

Por los datos que este Cuerpo Consultivo posee, parece evidente que la Administración del Estado ha dado fiel cumplimiento a su obligación de solicitar los dictámenes ordenados en cuantos casos eran exigibles, ya sea por imperio de la propia Ley Orgánica o por el de otras normas que lo preceptúan. Si en los ya mencionados asuntos a que se refieren los apartados 2 a 6 y 8 del artículo 21 y 2.4 y 5 del artículo 22 no se ha formulado consulta alguna, ello es debido a que no se han presentado los casos o supuestos que la hubieran reclamado.

Es más, este Organo Consultivo comprueba también con satisfacción que en un porcentaje cercano al 98 ó 99 por 100 sus opiniones han merecido la conformidad del Gobierno o de los Ministros, al dictar la resolución pertinente, pues —como también se ha indicado ya en algún otro lugar de esta Memoria— incluso algunos de los «oídos» que, en tales resoluciones y especialmente en algunos expedientes sobre proyectos de reglamentos, han figurado, no lo eran en realidad, o lo eran mínimamente, por tratarse de una discrepancia a veces puramente formal o gramatical en la redacción de un artículo, o hasta de una pequeña parte o apartado del mismo, entre los más de cien de que acaso se componían; siendo en el resto total la concordancia. Tampoco se ha transgredido, desde luego, ningún dictamen vinculante.

C) Cumplimiento por parte de las Comunidades Autónomas y Entes preautonómicos de la misma obligación de solicitar del Consejo los correspondientes dictámenes preceptivos

En la parte estadística de esta Memoria, y a lo largo de ella se pone de relieve que las Comunidades Autónomas en funcionamiento durante el año 1981 sólo han solicitado un total de 29 dictámenes al Consejo, de ellos 24 por la Generalidad de Cataluña y cinco por el Presidente del Consejo del País Vasco. A ellos deben agregarse los pedidos por los Entes preautonómicos, a través del Ministerio correspondiente, que son en total cuatro.

De estos expedientes, tanto de Comunidades Autónomas como de Entes preautonómicos, algunos se refieren a determinadas consultas, incluso facultativas, esto es, no obligatorias ni preceptivas; dos, a otros tantos Decretos de la Generalidad de Cataluña, que se reseñan en las páginas anteriores de este mismo apartado 2. El resto son, exclusiva o casi exclusivamente, relativos a materias locales: agregaciones, segregaciones o fusiones de Municipios; constituciones, alteraciones o disoluciones de Entidades Locales Menores, Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios intermunicipales o interlocales y Estatutos de los mismos.

Como se puntualiza en los apartados 1 y 3, inmediatamente anterior y subsiguiente al presente, ni en materia de responsabilidad patrimonial de la respectiva Comunidad Autónoma o Ente preautonómico, ni en la de Reglamentos (con la excepción de los dos sometidos a informes por la Generalidad de Cataluña), ni tampoco en otros muchos asuntos, tales como contratos, concesiones, recursos especiales de revisión, revisión de oficio de actos administrativos (fuera de los de algún municipio dependiente de algunas de dichas Comunidades o Entes), etc., ninguna consulta se ha producido hasta la fecha. Es posible que en varias de estas materias (contratos, concesiones, recursos especiales y acaso revisiones de oficio) todavía no se hayan dado los supuestos, o alcanzado los trámites que obligan a pedir el dictamen a este Consejo, y por lo que respecta a casos de posible responsabilidad pa-

trimonial de las repetidas Comunidades y Entes, ya se ha indicado lo pertinente en el citado apartado 1 precedente.

Ahora bien, por lo que toca a reglamentos, es de toda evidencia que se han promulgado por las mismas varios de carácter ejecutivo y disposiciones administrativas que hacían necesaria la consulta del proyecto, previamente, por parte de este Organo. Y no se ha verificado así, fuera de las dos excepciones de Cataluña. Se hace esta observación por si el Gobierno estima oportuna la adopción de alguna medida o remedio.

Todavía, dentro de este mismo tema, conviene hacer algunas observaciones sobre los Decretos legislativos y sobre los recursos de inconstitucionalidad.

### Decretos legislativos

Preceptivo el dictamen de los mismos por el Consejo en Pleno (art. 21.1 LO), debe resaltarse que la Constitución, en sus artículos 82 y siguientes, exige para estos Decretos determinados requisitos, entre los que destaca, por su novedad, la necesidad de «fijación de plazo para su ejercicio» (artículo 82.3), de tal modo que la delegación «no podrá entenderse concedida... por tiempo indeterminado», con cuya doble precaución se elimina por completo la posibilidad de que el Gobierno haga uso de la delegación recibida una vez transcurrido el plazo que fijen para ello las Cortes Generales. De este modo, se convierte el plazo en un elemento determinante de la potestad, ya que, al caducar una vez transcurrido, impide mantenerlo abierto indefinidamente. Pues bien, el Consejo de Estado ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre este particular en varios dictámenes, entre ellos en los 43.681, 43.682 y 43.683, procedentes del Ministerio de Trabajo, en los que se trataba de promulgar por medio de Reales Decretos la normativa referente a varias de las relaciones laborales especiales del artículo 2.º del Estatuto de los Trabajadores (servicio del hogar familiar, penados en instituciones penitenciarias y artistas en espectáculos públicos), transcurrido el plazo de dieciocho meses que había fijado la disposición adicional segunda del citado Estatuto, y por más que no se tratase propiamente de un Decreto legislativo, sino, a lo sumo—según entendió mayoritariamente la Comisión Permanente—, de una reserva de Ley contenida sustancialmente en el artículo 35.2 de la Constitución y que parecía ratificar el repetido Estatuto de Relaciones Laborales.

### Recursos de inconstitucionalidad

Como se ha indicado «ut supra», de los siete recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno, en que se ha consultado al Consejo conforme al artículo 22.6 de su Ley Orgánica, sólo uno, el 43.910, referente—como también ha quedado dicho— a la posible impugnación de la Ley del Parlamento Vasco 9/1981, de 30 de septiembre, que creó o reguló un Consejo de Relaciones Laborales, fue enviado a dictamen antes de que se plantease la demanda o reclamación correspondiente ante el Tribunal Constitucional. Los otros seis lo fueron cuando ya estaba cumplido este esencial trámite, a lo que ciertamente autoriza la redacción del citado apartado 6 del artículo 22.

Aun siendo así, este Cuerpo consultivo se permite expresar su opinión de que, siempre que sea posible por circunstancias de tiempo, conveniencias políticas y otras consideraciones de rango superior que pueden presentarse, sería muy conveniente contar—con tiempo suficiente para ello—con el asesoramiento previo de este Organo, evitando así, o al menos pudiendo evitar, en algunos casos, que se interpongan tan delicados recursos con el riesgo de que no prosperen; concretando en otros los motivos en los que deberán fundarse y a los que convendrá se circunscriban, y, en fin, procurando alegar las más sólidas razones y fundamentos jurídicos y constitucionales en aquellos otros supuestos en que parezca procedente la interposición.

## 3. Técnica y sistemática de los Reglamentos y otras disposiciones administrativas

En la Memoria del pasado período (capítulo II, apartado F, páginas 46-50) se formularon ya, con algún detalle, por este Cuerpo Consultivo determinadas observaciones acerca de los

Reglamentos y disposiciones administrativas, cuyos proyectos se le remitieron para dictamen, especialmente en lo relativo a la elaboración de los textos, a su estructura y ordenamiento y a su contenido, comprendiendo en este último punto indicaciones sobre el uso de la expresión «de acuerdo» u «oído» el Consejo de Estado; sobre la «vacatio legis»; sobre la conveniencia y oportunidad (comentado también en la parte primera de esta Memoria); sobre la legalidad, abarcando en ella la sumisión a los convenios internacionales vigentes en España, y sobre posibles extralimitaciones del Poder ejecutivo, por regulación, mediante un Reglamento, de una materia para la que sea necesaria una disposición de mayor rango. También en el capítulo III, E.5 (pp. 76 y 77), se contienen otras indicaciones, brevísimas, sobre «técnica reglamentaria».

En el año 1981 se han consultado al Consejo todavía mayor número de proyectos de Reglamento y disposiciones administrativas que en el precedente, hasta un total de 90, según el siguiente detalle:

Sección	MINISTERIO	Número de proyectos consultados
1.a	Presidencia del Gobierno	8 10
2.ª	Justicia	
3. <sup>a</sup>	Interior	3
3.a	Administración Territorial	3
3.ª	Sanidad y Seguridad Social	. 1
4.a	Defensa	3
4. <sup>a</sup>	Transportes	4
5.a	Hacienda	23
5. 6.*	Obras Públicas	6
7. <sup>a</sup>	Educación	7
	Trabajo	17
7.ª	Trapajo	2
7.ª	Cultura	2
8. <sup>a</sup>	Industria y Energía	1
8.ª	Comercio	<u> </u>
	Total	90

Entre estos Reglamentos y disposiciones administrativas merecen destacarse varios, ya por su contenido intrínseco, ya por los problemas de técnica legislativa que plantean, bien por la relación que guardan con materias constitucionales, atribuciones de las Comunidades Autónomas, sumisión al Or-

denamiento jurídico general o a las leyes concretas de cobertura de los mismos, bien, finalmente, por los intereses generales a que afectan.

Ello ocurre, sobre todo, con los siguientes dictámenes, procedentes en su mayor parte de los Ministerios de Educación, Trabajo y Hacienda:

- Dictamen 43.136, «Proyecto de Real Decreto acerca del funcionamiento en el País Vasco y Cataluña de la Alta Inspección del Estado en materia de enseñanza no universitaria» (Sección 7.ª, Educación, 8 de enero de 1981).
- Dictamen 43.137, «Proyecto de Real Decreto de actualización de la Educación General Básica y fijación de las enseñanzas para el ciclo inicial». Desarrolló la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, Estatuto de Centros Docentes, en lo relativo a la ordenación general del sistema educativo (Sección 7.º, Educación, 8 de enero de 1981).
- Dictamen 43.064, «Proyecto de Real Decreto sobre adaptación de la Ley de Inversiones Extranjeras a lo dispuesto en la Ley de Régimen Jurídico de Control de Cambios» (Sección 5.ª, Economía, 14 de enero de 1981).
- Dictamen 43.094, «Proyecto de Real Decreto que regula la autoliquidación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados», en el que se estudiaron temas sobre audiencia, oportunidad y conveniencia, y ventajas y peligros del sistema de autoliquidación (Sección 5.º, Hacienda, 29 de enero de 1981).
- Dictamen 43.160, «Proyecto de Real Decreto por el que se establecen normas para el fomento de empleo para determinados grupos de trabajadores», de gran importancia por las necesidades socioeconómicas a que trataba de hacer frente (Sección 7.ª, Trabajo, 29 de enero de 1981).
- Dictámenes 43.164, 43.587, 43.681, 43.682 y 43.683, todos ellos procedentes del Ministerio de Trabajo y referentes a la regulación de algunas de las relaciones laborales especiales previstas en el artículo 2.°, número 1, apartados α) a f), del Estatuto de los Trabajadores, con la particularidad de que mientras los dos primeros, emi-

tidos en 29 de enero y 27 de agosto de 1981, merecieron opinión favorable a su promulgación, por ir a realizarse ésta dentro del plazo de dieciocho meses que estableció la disposición adicional segunda del Estatuto de los Trabajadores, en los tres últimos, aunque amparados en la misma norma, por haber sido remitidos a dictamen de este Consejo, expirado tal plazo y, por tanto, no poder promulgarse dentro de él, se dictaminó por mayoría (con un voto particular en contra) que no sería legal su promulgación, por estimar que había reserva de Ley por razón de la materia, que renacía al haberse agotado el plazo de autorización concedido al Gobierno, ya que éste no podía dictarlo en ejercicio de su mera potestad reglamentaria, que ampara el artículo 97 de la Constitución (Sección, Ministerio y fechas de los dos primeros, ya citadas, y 10 y 17 de diciembre de 1981, los tres últimos).

- Dictámenes 43.278 y 43.835, ambos procedentes del Ministerio de Hacienda y relativos, respectivamente, a la regulación de la licencia fiscal por actividades comerciales e industriales y a la adición de nuevos epígrafes a la misma, modificando uno y otro tarifas y cuotas que el dictamen reputó válidas y con suficiente cobertura legal, dado que los proyectos consultados se ajustaban a los condicionamientos contenidos en la Ley de Presupuestos para 1981 (Sección 5.ª, Hacienda, 26 de marzo y 12 de noviembre de 1981). A estos dos dictámenes puede agregarse el 43.296, sobre «Proyecto de Real Decreto que aprueba la instrucción y las nuevas tarifas de la licencia fiscal de profesionales y artistas» (Sección 5.ª, Hacienda, 28 de marzo de 1981).
- Dictamen 43.209, relativo al nuevo Reglamento General de Contribución sobre la Renta, en el que se hicieron importantes observaciones a su articulado (Sección 5.\*, Hacienda, 25 de junio de 1981). Con él se-puede englobar el dictamen 43.541, relativo a un extenso Reglamento sobre el tráfico general de las empresas, en el que se sentó una importante doctrina sobre técnica, contenido, formato, etc., de los Reglamentos en general, mu-

chas de cuyas consideraciones se van a exponer en el presente apartado (Sección 5.ª, Hacienda, 28 de julio de 1981). También en la misma línea puede citarse el dictamen 43.330, «Proyecto de Reglamento del Impuesto sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados», con importantes observaciones acerca de la distinción instrumental entre el Real Decreto aprobatorio del Reglamento y el Reglamento mismo; su entrada en vigor; el alcance y contenido de la disposición final derogatoria, que debe contener también tabla completa de vigencias; peligro de que un Reglamento incorpore preceptos legales sin indicarlo o acotarlos expresamente, etc. (Sección 5.ª, Hacienda, 10 de diciembre de 1981).

Dictámenes 43.654 y 43.655, ambos relativos a proyectos de Reglamentos ejecutivos, en forma de Decreto, elaborados por la Generalidad de Cataluña, sobre materias de Educación (Centros escolares), en que se suscitaban interesantes cuestiones sobre el carácter preceptivo de la consulta al Consejo, sobre la aplicación de las normas de elaboración de Reglamentos contenidas en los artículos 129 y siguientes de la LPA sobre facultades reglamentarias de la Generalidad, al desarrollar los artículos 26 a 31 de la Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares, según los artículos 15 y 25 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, etc. (Sección 7.ª, Generalidad de Cataluña, 17 de septiembre de 1981).

También podrían citarse algunos otros, como el 43.801, de 12 de noviembre de 1981, sobre «Proyecto de Real Decreto sobre coordinación y planificación sanitaria», o el 43.830, de 12 de noviembre de 1981, que regulaba las fiestas de ámbito nacional a efectos laborales.

Del contenido de cuanto antecede (Memoria del pasado curso y doctrina sentada en el presente con ocasión del examen de los 90 reglamentos dictaminados), el Consejo de Estado estima conveniente y adecuado elevar al Gobierno las observaciones generales y sugerencias prácticas que siguen:

A) En primer término, un Reglamento, sobre todo si es general, además de la condición esencial de su legalidad, ha de reunir tres cualidades de buena técnica, a saber: ha de ser completo, claro y de fácil manejo.

- a) Completo, esto es, que baste con acudir a él para tener a la mano toda la normativa vigente sobre la materia. Para lograrlo, debe comenzar por recogerse y reproducirse en el texto reglamentario los preceptos de la Ley que luego se van desarrollando, pero bien entendido que tal reproducción ha de ser exacta y textual y, además, indicando los que sean reproducidos mediante la cita, entre un paréntesis, del artículo y párrafo de la Ley que reproducen, por contraste con las demás normas meramente reglamentarias, que carecerán de tal paréntesis y cita. Así se hizo, por ejemplo, en el Reglamento Orgánico de este Consejo, número 1674/1980, de 18 de julio («BOE» de 30 de agosto).
- b) La claridad es otra cualidad indispensable de un buen reglamento, que justifica su existencia en un régimen político donde impera el principio de legalidad, pues de lo que se trata es de glosar los términos escuetos de la Ley, para descender al detalle, colmar las lagunas y eliminar las dudas. De ahí que deban redactarse con una terminología sencilla, fácilmente comprensible y pensando que los verdaderos destinatarios de la norma no son los técnicos o juristas de la Administración, sino los particulares interesados en ella.
- c) El fácil manejo de un reglamento requiere un buen índice, una sistemática rigurosa y evitar en lo posible las remisiones de unos preceptos a otros, que convierten la norma en una especie de rompecabezas jurídico. A ello ha de añadirse cierta armonía en la composición. Procurando lo que los pandectistas alemanes calificaban de «estética del Derecho».
- B) De estas cualidades merece destacarse en especial la sistemática del reglamento o disposición administrativa. Es difícil dar reglas generales, puesto que esta clase de disposiciones, dentro de su rango común de normas de carácter intermedio (no son leyes, pero tampoco son simples órdenes emanadas de un Ministerio que se limitan a regular o aclarar un punto concreto; ni tampoco son instrucciones o circulares de carácter interno de la Administración, sino que van dirigidas a los ciudadanos o administrados, a los particulares,

con una gran generalidad), pueden ser muy varias en extensión y contenido, en complejidad, y por ello requerir en algunos casos una sistemática muy completa y semejante a la de los Códigos, mientras que tratándose de una breve disposición administrativa, aunque importante y con rango de Real Decreto, apenas si precisará seis u ocho artículos y alguna disposición final o transitoria, no necesitando agrupar dichos preceptos ni siquiera en capítulos, y menos tener una sistemática más completa, como ocurre en extensísimos reglamentos generales: baste pensar, por ejemplo, en el Reglamento de la Ley Hipotecaria, en el del Registro Civil o, en materia fiscal, en el Reglamento de Procedimiento de las Reclamaciones Económico-Administrativas, o de ciertos impuestos importantes, como la Contribución General sobre la Renta, el Impuesto de Sociedades, etc.

En los reglamentos generales que comprenden a veces varios centenares de artículos, sí será menester una estructura o sistemática muy completa, la cual debe tender a uniformarse en libros (o partes), subdivididos en títulos; éstos, en capítulos, y los capítulos, en secciones y, aun éstas, en subsecciones, cuando así fuere necesario para lograr el debido orden lógico y claridad. Normalmente, cada una de las últimas subdivisiones, que forman, por así decirlo, el esqueleto del reglamento, deben comprender varios artículos, al menos dos o tres, aunque, en ciertos casos, algunas de las últimas (secciones y, sobre todo, subsecciones) pueden estar formadas por uno solo, si así lo imponen la cadencia interna y armonía lógica del reglamento, por constar de otras varias secciones o subsecciones (generalmente con varios artículos), para así distinguir materias o modalidades que deben separarse en aras de la claridad.

Si el reglamento no es tan extenso, sino de tipo intermedio, deberá prescindirse, en primer término, de los libros; después, de los títulos, y empezar por los capítulos, si no se requieren agrupaciones mayores. Los capítulos (aun sin haber libros ni títulos) pueden también estar divididos, en esta clase de reglamentos, en secciones y subsecciones, si así se precisa, o carecer de ellas si no son necesarias. En ese caso, el capítulo se convertirá en división única del texto del reglamento o disposición administrativa, pues no deberá, en nin-

gún caso, comenzarse la división por secciones; mucho menos, por subsecciones, que implican aquéllas, y menos todavía, por simples apartados, numerados correlativamente con ordinales o cardinales, aunque estén fuera del texto, y resaltados por la forma en que aparezcan escritos (negrita, cursiva, mayúsculas, etc.).

En cuanto a los artículos, es deseable que lleven en cabeza un breve epígrafe (como, por supuesto, también los títulos, capítulos, etc.), con una sola o muy pocas palabras, que explique su contenido, como se ha hecho en el Reglamento Orgánico de este Cuerpo Consultivo, en el de Procedimiento Económico-Administrativo, en el de Contribución General sobre la Renta, etc. De este modo se propenderá a que los artículos sean breves y concretos, aunque para ello sea menester aumentar o incluso multiplicar el número de los que ha de contener la disposición reglamentaria. Pero, en general, tal sistema es preferible al del empleo de artículos desmesurados y extensos, con una serie de apartados, incisos, subapartados, reglas, divisiones decimales, etc., que suelen introducir una lamentable confusión.

Ciertamente, en algunos o muchos casos no se podrá prescindir, por razones de ilación y continuidad, de dividir el artículo. Pero, desde luego, en estos supuestos sería preferible una sola división en apartados o párrafos separados y numerados con cardinales, incluso aunque vayan precedidos de la palabra «regla»: 1, 2, 3..., en vez de 1.ª, 2.ª, 3.ª... Sólo excepcionalmente, y cuando sea totalmente imprescindible, podrá admitirse la subdivisión de aquellos «párrafos» (que deberán denominarse siempre así en las referencias) en «apartados», separados y precedidos cada uno de una letra minúscula con paréntesis: a), b), c)...

El reglamento deberá ser cerrado por unas «disposiciones finales», precedidas de este epígrafe y destinadas al menos a derogar las que, en general o en concreto, se opongan al mismo, con la consiguiente tabla de vigencias en su caso. También en su caso, en estas disposiciones finales, deberá fijarse el término de entrada en vigor de la disposición reglamentaria o administrativa, aunque ello no sea necesario si va a utilizarse la «vacatio legis» que establece el artículo 2.1 del Código civil.

Antes de las finales podrán establecerse, cuando así sea necesario y numeradas con ordinales (1.ª, 2.ª, 3.ª...), las «disposiciones transitorias», para reglamentar los problemas de este tipo que pueden resultar de la aplicación de los nuevos preceptos en relación con los precedentes que regulaban la misma materia; salvaguardar los derechos adquiridos al amparo de estas normas anteriores; fijar la forma en que deberán ejercitarse o continuarse ejercitando estos derechos, derivados de la anterior legislación, que queda derogada, y otras cuestiones del mismo o semejante tipo.

Se deben evitar, salvo casos excepcionalísimos, las llamadas «disposiciones adicionales», ya que todas las que se suelen englobar bajo tal epígrafe o son normas destinadas a regir la causa de la promulgación del nuevo reglamento o disposición administrativa, por lo cual, aunque su aplicación pueda ser sólo temporal, deben estar contenidas en el texto o cuerpo del reglamento, o se trata de normas intertemporales, y entonces donde tienen su encaje es en las «disposiciones transitorias». En cualquier caso, y si por excepción hubiera que insertar tales «adicionales», su lugar adecuado sería inmediatamente después del último artículo del reglamento o disposición administrativa, y antes de las transitorias y, desde luego, de las finales.

C) Acerca de elaboración y contenido, se remite el Consejo a su Memoria del pasado año (capítulo II, F, pp. 47 a 50), dando por reproducido lo que en ella se expresaba sobre estos puntos. Otras cuestiones sobre el carácter preceptivo del dictamen de este Consejo en toda clase de «reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones» (art. 22.3 LO 3/1980). y sobre el cumplimiento de esta prevención, tanto por el Gobierno y los distintos Departamentos ministeriales que integran la Administración Central como por las Comunidades Autónomas y por los Entes preautonómicos, han sido examinados en el precedente apartado 2, «Sugerencias y medidas sobre el cumplimiento de lo dispuesto en algunos de los párrafos de los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado», y a él se hace también remisión.

Caso de que el Gobierno estimase acertadas en principio las anteriores observaciones y sugerencias, es claro que no pueden entenderse completas ni directamente operativas, sino sólo como un embrión o apunte que requeriría ulteriores y meditados estudios por otros órganos (Secretarías Técnicas, Gabinetes de Estudios, Comisión General de Codificación, Comisiones «ad hoc», etc.), antes de que pudiera plasmar en un Acuerdo o norma, sobre cuya forma, contenido y alcance debería asimismo meditarse con profundidad.

# 4. Demoras e irregularidades en las actuaciones administrativas

En algunos de los expedientes que llegan al Consejo para su dictamen se observan irregularidades o demoras injustificadas. Las primeras suelen consistir, lo más frecuentemente, en la falta de algún trámite, la no realización de una prueba, la omisión de algún informe preceptivo o sumamente necesario para el esclarecimiento o depuración de los hechos o de las circunstancias técnicas o jurídicas del tema, o bien, por último, en no dar audiencia al interesado en los casos en que es preceptiva. Las segundas, en el incumplimiento de los plazos a que deben ajustarse los mencionados trámites y las decisiones, nota esencial de la celeridad y oportunidad con que éstas deben dictarse y aquéllos realizarse, tanto para la buena marcha de la Administración (interés público), como para la satisfacción de las legítimas pretensiones de los particulares o su pronta desestimación, para dejar, en todo caso, expeditos sus posibles derechos, recursos, etc.

Es claro que el primer grupo de irregularidades, que tienen sus específicos tratamientos en una serie de preceptos de la Ley de Procedimiento Administrativo (trámites irregulares u omitidos; queja, art. 74; pruebas, arts. 88 y ss.; informes, artículos 84 a 87 y 53.5; audiencias al interesado, arts. 91 y 117), más el genérico de la invalidez o nulidad, con su posible subsanación o convalidación en determinadas circunstancias y supuestos (arts. 48.2 y 50 a 55), así como, incluso, la cobertura constitucional (Constitución, arts. 103.1 y 105 b y c); tienen también eficaces remedios en la Ley y Reglamento Orgánicos

vigentes del Organo Consultivo, cuando le llegan los expedientes para su consulta, ya que, conforme al artículo 18 de la Ley y 123 a 127 del Reglamento, el Consejo puede (y hace uso frecuente):

- Por conducto de su Presidente y a propuesta del Pleno, Comisión Permanente o Sección respectiva..., solicitar del órgano consultante que se complete el expediente con cuantos antecedentes, informes y pruebas estime necesarios, incluso con el parecer de los Organismos o personas que tuvieren notoria competencia en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a dictamen (artículo 18.3 LO y art. 127 RO).
- Por conducto del órgano consultante, o directamente, pueden ser invitados a informar ante el Consejo, por escrito o de palabra, los Organismos o personas que tuvieran notoria competencia en las cuestiones relacionadas con los asuntos sometidos a consulta (art. 18.2 LO y art. 126 RO).
- Pueden ser oídos ante el Consejo los directamente interesados en los asuntos sometidos a consulta. La audiencia se concederá por el Presidente a petición de aquéllos o de oficio... (y) en todo caso, cuando en la consulta esté directamente interesada, y así lo manifieste, una Comunidad Autónoma (art. 18.1 LO y art. 125 RO).
- A la consulta (al Consejo) se acompañará, además del extracto de Secretaría y documentación necesaria, un índice numerado de documentos (art. 123.2 RO). El Consejo devolverá al organismo de origen las consultas que no reúnan las condiciones señaladas en el artículo anterior (art. 124 RO).

También la demora en el cumplimiento de los plazos, sean de tramitación, sean de resolución del expediente, es opuesta al espíritu y letra de la Constitución, tanto cuando ésta garantiza genéricamente «el principio de legalidad..., la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos» (art. 9.3), como, concretamente, cuando proclama que «la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia..., con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho» (art. 103.1). Y, más concretamente aún, la Ley de Procedimiento Administrativo, de general aplicación directa o subsidiaria a todo tipo de expedientes y clases de Administraciones públicas,

— Se inspira en los principios de economía, celeridad y eficacia (artículo 29.1), encomendando a las autoridades superiores de cada centro o dependencia velen por el cumplimiento de este precepto,

- que servirá también de criterio interpretativo en la aplicación de las normas de procedimiento (art. 29.2).
- Trata de reducir «al mínimo indispensable las peticiones de datos y estadisticas» (art. 32.1).
- Crea las Oficinas de Reclamaciones en todos los Ministerios civiles, Organismos autónomos y grandes unidades administrativas; permite reproducir dichas reclamaciones ante la Presidencia del Gobierno si no se resuelven en plazo de dos meses, y establece, además, el Servicio de Inspección y Asesoramiento de Procedimiento Administrativo, para estas reclamaciones y para las quejas del artículo 74 (art. 34.1, 2 y 3).
- Establece un procedimiento sumario de gestión cuando los órganos administrativos deban resolver una serie numerosa de expedientes homogéneos (art. 38), y la instrucción de un solo expediente, con resolución única, cuando se trate de autorizaciones o concesiones que se refieran a un solo asunto u objeto, aunque hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos o Centros directivos (art. 39).
- Fija minuciosa e insistentemente los términos y plazos, en decenas de preceptos, que sería prolijo enumerar: artículos 34.2, 49, 58, 59, 60, 61, 64.3, 66.1, 71, 75.4, 77.3, 86.2, 88.2, 91.1, 94.1 y 2, 95, 99, 110.1, 122.4, 125.1, 128, 130.4, 136.3, 137.1, 140.1, 141.3, 142, 143, 145.3, etcétera, y, entre ellos, destacan los del tiempo de duración máxima del expediente (seis meses), los de denuncia de la mora, los que permiten recurrir en queja, los que determinan el silencio negativo o positivo, los que establece para interponer cada recurso o acudir a otras vías. Y, sobremanera, las normas de los artículos 49 y 56 a 61
- En efecto, la LPA señala que «las actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido sólo implicarán la anulación del acto, si así lo impusiera la naturaleza del término o plazo, y la responsabilidad del funcionario causante de la demora si a ello hubiere lugar» (art. 49); y después de sentar que «los términos y plazos establecidos en ésta u otras leyes obligan por igual y sin necesidad de apremio a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos y a los interesados en los mismos» (art. 56), ordena que «si la resolución del expediente se dictase transcurridos los seis meses desde el día de su iniciación, sin estar debidamente justificado dicho retraso, los interesados podrán hacerlo constar al interponer el recurso procedente, en cuyo caso la autoridad que conozca el recurso podrá ordenar la incoación del oportuno expediente disciplinario, para determinar el funcionario o funcionarios responsables, a fin de imponerles, si procede, las correspondientes sanciones...» (art. 61.2); como, asimismo, la estimación de una queja contra los defectos de tramitación y, en especial, «los que supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados u omisión de

trámites». «podrá dar lugar, si hubiese razones para ello, a la incoación de expediente disciplinario contra el funcionario responsable de la infracción denunciada» (art. 77.1 y 4).

Pues bien, de antiguo el Consejo de Estado ha velado por el cumplimiento de los términos o plazos señalados en el procedimiento administrativo, aunque no le corresponda constituirse en órgano fiscalizador esencial o «ad usum» de su estricta observancia. Su atención se ha centrado preferentemente en retrasos excepcionales, paralizaciones notoriamente injustificadas de las actuaciones, omisiones flagrantes de las más elementales normas de garantía de la Administración y de los derechos esenciales de los interesados, todos ellos que destaquen por su importancia y gravedad. Hay, en efecto (y ha habido en el curso de 1981), asuntos consultados en que se aprecia una inacción total de la Administración durante años enteros, y a veces de más de un lustro, causante en ocasiones de que haya que indemnizar al particular interesado en una expropiación (retasación, intereses de demora, etc.) o al contratista (indemnización de daños y perjuicios por suspensión de hecho, por no otorgar la escritura en plazo, por no verificar a tiempo el replanteo, rectificarlo o ultimarlo, etc.). Y todavía es peor que con tal demora se haya imposibilitado la realización de la obra o servicio público, del fin público planeado y conveniente, cuando no esencialmente necesario.

En tales supuestos existe ya una larga tradición de este Cuerpo Consultivo de llamar la atención al órgano consultante de la Administración activa de estas irregularidades, paralizaciones, retrasos o demoras para que comprueben las posibles responsabilidades de los funcionarios causantes de las mismas y proceda, en su caso, a la imposición de las sanciones a que haya lugar.

Sin remontarse a otros antecedentes más remotos, la facultad de emitir acordadas ya aparece en el artículo 247 del Reglamento de la Ley de lo Contencioso-Administrativo, de 15 de septiembre de 1888 (es de notar que tal jurisdicción la ejercía entonces el Consejo de Estado), precepto que disponía que el Tribunal, al fallar sobre el asunto, si en la instrucción de los expedientes hubiese observado faltas u omisiones dignas

de corrección «lo pondría en conocimiento del Ministro respectivo, por medio de acordada, para lo que proceda».

Se hizo uso también de las «acordadas», como mención y propuesta separada del fondo del dictamen propiamente dicho, en tales supuestos de irregularidades o demoras apreciadas en los expedientes consultados, en las cuestiones de competencia que informaba a tenor del Real Decreto de 8 de septiembre de 1887. Y, sin duda debido a tal práctica, ya se le atribuyó la facultad «ex lege» por el artículo 33 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales, de 17 de julio de 1948 (vigente), que dispuso que al apreciar el Cuerpo Consultivo, en su dictamen, la importancia de las infracciones y defectos de procedimiento que, en su caso, observe en la sustanciación del conflicto, formulará «la acordada que juzgue procedente», acordada que, según el artículo 34, remitirá a la Presidencia del Gobierno acompañada de la consulta original.

Actualmente, y referido a toda clase de consultas, el artículo 130.4 del vigente Reglamento Orgánico, de 18 de julio de 1980, previene que cuando el Alto Cuerpo aprecie la necesidad de apercibimiento, corrección disciplinaria e instrucción de expediente contra algún funcionario, lo hará constar mediante «acordada», en forma separada del cuerpo del dictamen, que no se publicará, dictándose la resolución de acuerdo con, u oído, el Consejo de Estado, «y lo acordado», siguiéndose entonces las actuaciones correspondientes.

En 1981 el Consejo ha hecho uso moderado de tal facultad, insertándose muy pocas «acordadas» y sólo en los casos más graves, y optando en los demás por hacer una observación o mención de aquellas anomalías en el cuerpo de su dictamen, a veces simplemente y otras añadiendo en la «Conclusión» que, «con las observaciones contenidas en el cuerpo de este informe, procede...».

De este modo, ha graduado las posibles irregularidades y retrasos, ya que es innecesario aclarar que no siempre que aparezcan se deduce, sin más, la existencia de responsabilidad de algún o algunos funcionarios, pues pueden ser debidas a causas externas, fortuitas, de fuerza mayor u otras que les exoneren de toda culpa, o tener muy escasa importancia.

En todo caso, el Consejo se permite indicar que la propia Administración activa puede tratar de evitar o corregir las irregularidades o demoras apuntadas: lo primero, excitando el celo de todos los funcionarios y órganos que intervengan en la tramitación y resolución de los expedientes; lo último, si se apreciara alguna, parece que correspondería a los Jefes de dependencia, en el momento de redactar su informe-propuesta (y, por tanto, antes de dictarse la resolución o de remitirse el asunto a dictamen de este Consejo de Estado) indicarlas y proponer o en su caso disponer la incoación de las correspondientes actuaciones para su esclarecimiento y, si menester fuere, exigencia de responsabilidades.

#### 5. Dispersión en la legislación de Régimen local

En su Memoria del pasado año, ya puso de relieve este Cuerpo Consultivo que hasta 1975 era relativamente sencillo el manejo de los textos que regulan el régimen jurídico de las Entidades locales de todo orden, desde las Diputaciones Provinciales y sus posibles Mancomunidades, hasta las Entidades locales menores, pasando por los Ayuntamientos y Municipios y las Mancomunidades, Agrupaciones (forzosas o voluntarias) y Consorcios de ellos. Toda la legislación aplicable a estos Entes locales estaba prácticamente constituida por la Ley de Régimen Local, texto refundido de 24 de junio de 1955, y los Reglamentos dictados para su aplicación entre los años 1952 y 1955, esto es, los de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, el de Población y Demarcación Territorial, el de Funcionarios de la Administración Local, el de Haciendas Locales, el de Contratación de dichas Corporaciones y el de Bienes de tales Entidades. La vigencia íntegra de dicha Ley y Reglamentos facilitaba la búsqueda de la norma o normas aplicables a cada caso, dentro de tan copiosa legislación, evitando, merced a su sistemática y ordenación, que algunos quedasen olvidados y sin plantear problemas hermenéuticos por contradicción total o parcial de preceptos, pues eran muy escasos los existentes fuera de los enumerados, y siempre de rango inferior a ellos, ya aclaratorio de los contenidos en aquel conjunto de normas legales y reglamentarias, ya reguladores de algún detalle o aspecto de las mismas, especialmente en materia de funcionarios, tasaciones de bienes u obligaciones específicas de dichas Corporaciones, como consecuencia de la variación de leyes generales del Estado, tal como ocurrió en materia de servicio militar, en alteraciones de las contribuciones estatales (sobre todo industrial y territorial, rústica y urbana), sus tipos o la participación en ellas de Diputaciones y Ayuntamientos o con las variaciones sobre el régimen de la Sanidad y la Beneficencia, que también repercutió sobre las Entidades locales (médicos titulares, hospitales, asistencia psiquiátrica, acogimiento de ancianos y niños, etc.), o, en fin, con otros cambios de la legislación general en materias tales como carreteras y caminos, expropiación forzosa, reclamaciones económico-administrativas, jurisdicción contenciosa, y otras semejantes que cabría enumerar.

Pero desde que, en 1975, se promulgó una nueva Ley de Bases de Régimen Local (Ley número 41/1975, de 19 de noviembre), no desarrollada hasta la fecha en su totalidad y prácticamente inservible o desfasada en su mayor parte después de la instauración del régimen constitucional, ha visto la luz una copiosa legislación fragmentaria y frecuentemente contradictoria, constituida unas veces por Leyes, otras por Reales Decretos-leyes, otras por Reales Decretos, y hasta por simples Ordenes normativas, que, además, era objeto continuo de rectificaciones, derogaciones totales o parciales unida a la aparición de textos que, en todo o en parte, variaban, alteraban o contradecían los precedentes, pero, a veces, sin derogarlos

explicitamente.

Es inútil citar, uno por uno, estos textos, derogados o vigentes, que desde 1975 hasta la fecha ascienden a varias docenas. Se inician con el Decreto número 3250/1976, de 30 de diciembre, que dicta normas provisionales para la aplicación de las Bases 21 a 34 de la ya citada Ley 41/1975, y concluyen —por ahora—con el Real Decreto de 29 de diciembre de 1981, número 3183/1981, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del último día del presente año, que contiene una copiosísima Tabla de preceptos vigentes y derogados como consecuencia de la publicación de la Ley 40/1981, de 28 de octubre, aprobatoria de determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones Locales. Baste añadir, para completar el cuadro, que la consulta de tal «Tabla» (por otra parte, beneficiosa, en cuanto permite el conocimiento exacto y con valor legal de las disposiciones que sobre la materia se hallan derogadas y vigentes) pone de relieve, no sólo cuáles de esas docenas de disposiciones legales y reglamentarias dictadas desde 1975 hasta 1981 se hallan en vigor o carecen de él, sino también los numerosos artículos de la vieja y ordenada legislación local (Ley y Reglamentos de 1952 a 1955) que está, asimismo, afectada por los numerosos nuevos textos y preceptos. Lo está, en efecto, la propia Ley de Régimen Local de 1955 y no sólo en capítulos o artículos completos, sino en muchas ocasiones tan sólo en algunos de los incisos o apartados de sus artículos, pero quedando subsistentes los restantes. Y lo mismo ocurre con los Reglamentos, ya enumerados, que se dictaron entre 1952 y 1955.

Si para un jurista con experiencia y elevada técnica, que pueda dedicar varias horas al trabajo, resultará siempre enojoso, largo y complicado, además de comprometido, dilucidar las normas que exactamente tenga que aplicar a un problema o cuestión que se le presente, dado el complejo caos legislativo en el que habrá de moverse, no hace falta demasiada imaginación para pensar en la ímproba y casi insuperable tarea que implicará para los miles de Secretarios e Interventores de los pequeños municipios rurales (que en su mayor parte no son, siquiera, Licenciados en Derecho) tener que navegar diariamente, en medio de numerosos problemas acuciantes que en cada hora se les presenten, a través del piélago aludido.

Ciertamente, el Gobierno ha enviado ya hace algún tiempo a las Cortes un Proyecto de Ley de Bases de la Administración y Régimen Local, inspirado en la Constitución (artículos 140 a 142, principalmente), y en el que, conforme al artículo 149.1.18 de la misma, ha de limitarse a tales «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios», ya que las Comunidades Autónomas tienen, por lo demás, amplias competencias en esta materia, como aclara el artículo 148.1.2.ª de nuestra Ley fundamental, al permitirlas asumir competencias en «las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice

la legislación sobre Régimen Local» (Cfrs. Estatuto Vasco, artículos 10.1, 3 y 4; 20.1 y 2; 37, etc.; Estatuto de Cataluña, artículos 5, 91.8 y concordantes. Igualmente los de Galicia y Andalucía).

En fin, el Consejo se limita en este punto a dejar constancia de todo lo anterior y, sobre todo, de la necesidad de la pronta promulgación como Ley de ese Proyecto, así como que sigan al mismo los textos y reglamentos necesarios para su desarrollo a nivel general de todo el Estado (sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios), pues con ello se introducirá en esta materia una fijeza, permanencia y seguridad jurídica de la que ahora se carece, a causa de la inexcusable necesidad que ha existido de promulgar desde 1975 a la fecha, esa copiosa, varia, fragmentaria y, a veces, contradictoria y fluctuante legislación a que se ha aludido a todo lo largo de este apartado.

6. Conveniencia de la acumulación de expedientes por la Administración activa, para su tramitación y ulterior remisión a consulta del Consejo de Estado

Tanto en años anteriores, como concretamente en 1981, el Consejo de Estado viene observando que series de expedientes que guardan una gran conexión entre sí, bien por derivarse de un mismo y común hecho, ya porque la «causa petendi» es idéntica (aun cuando sean varios los reclamantes), son tramitados separadamente por la Administración activa, originando diversos y concretos expedientes individualizados, que luego se remiten a este Cuerpo Consultivo casi a la vez, con un intervalo de pocos días o semanas, y aun, en ocasiones, simultánea o casi simultáneamente, provocando dictámenes independientes.

Así sucedió en cursos anteriores con las reclamaciones derivadas de la evacuación del Sahara, que ascendieron a varios centenares, y que si en algunos casos no tuvieron la misma tramitación y se prolongaron varios meses o trimestres más que otros, por la necesidad de documentos, pruebas o valoraciones complementarias; en otros, en cambio, y, desde luego, en los más numerosos y sencillos, al ser iniciados en las mismas fechas y tramitados correlativamente, fueron remitidos a consulta separada con muy escaso margen temporal, y dieron lugar a dictámenes también separados de este Organo Consultivo.

Así ha ocurrido también en el año 1981 con varias reclamaciones de indemnización formuladas al amparo del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y provenientes de un mismo evento lesivo que afectaba a una pluralidad de particulares, tales como los casos derivados de sucesos, alteraciones de orden público, explosiones, accidentes, etcétera. Y de modo semejante —aunque se trate de materia totalmente dispar-con ocho recursos extraordinarios de alzada promovidos por la Compañía Telefónica Nacional de España ante la Presidencia del Gobierno y el Consejo de Ministros (expedientes números 43.235/42.867, 43.236/42.727, 43.267, 43.340, 43.345, 43.350, 43.351 y 43.413), en que la motivación y fundamentación jurídica era idéntica, si bien impugnaban resoluciones emanadas de Ministerios o Centros directivos diferentes, pero varios de los aludidos recursos se interpusieron y tramitaron ante la Presidencia del Gobierno casi en las mismas fechas, y también con un breve lapso de tiempo los remitió dicho Departamento a este Consejo.

Nada se opone, ni ningún precepto legal impide este sistema de funcionamiento; pero es evidente que en muchos casos no hace sino multiplicar y encarecer inútilmente la actividad administrativa, los trámites innecesarios, el número de informes y de resoluciones con contenido y pronunciamientos absolutamente iguales e injustificadamente repetidos, ocasionando pérdidas de tiempo, riesgo de contradicciones, dispersión y otros inconvenientes similares, sin ninguna ventaja apreciable. En suma, tal «modus procedendi» no parece ciertamente acomodarse a los principios de economía, celeridad y eficacia con arreglo a los cuales debe desarrollarse la actuación administrativa, conforme establece el artículo 29.1 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, y ratifica el Proyecto de Ley de Reforma de la misma que ha publicado el «Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados» número 226-I, de 26 de octubre de 1981.

La propia Ley de Procedimiento Administrativo, en su artículo 73 (al que el Proyecto de la Reforma sólo afecta en la supresión de las palabras «de la Sección o») dispone que:

- 1. El Jefe de la Sección o dependencia donde se inicie o en que se tramite cualquier expediente, bien por propia iniciativa o a instancia de los interesados, podrá disponer su acumulación a otros con los que guarde íntima conexión.
- 2. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno,

Es claro que, no en todos los casos será factible, ni en otros deseable, sino inconveniente, la referida acumulación. Pero para ello están la discrecionalidad y buen criterio con que, en cada evento, debe proceder el Jefe de la dependencia (o Sección) que ha de acordarla o, por el contrario, no llevarla a cabo. Precisamente por tal razón no otorga la Ley recurso alguno contra el acuerdo —de trámite— en que, ya por propia iniciativa, ya a instancia de los interesados, se disponga la acumulación o no se dé lugar a la misma.

Por tanto, ponderando las circunstancias de cada supuesto, y en especial esa «íntima conexión» a que tan certeramente se refiere el artículo 73.1 LPA, parece evidente, y así se sugiere al Gobierno, que, en muchas ocasiones, y, entre ellas, en reclamaciones de responsabilidad al Estado promovidas al amparo del artículo 40 LRJAE y artículos 120 a 123 LE y 133 a 138 de su Reglamento (preceptos que, de aprobarse el Proyecto de Ley de Reforma antes aludido, pasarán a constituir el capítulo IV, artículos 147 a 153, de la futura LPA) con procedencias como las ya enumeradas y otras semejantes (unas maniobras militares, o ejercicios tácticos; explosión de una instalación del Estado; atentados; medidas generales antidisturbios; siniestros múltiples o en cadena en vías de comunicación —carreteras, ferrocarril—), así como en recursos múltiples e iguales de uno o varios interesados, debe efectuarse la acumulación de todos o parte de los que se interpongan. Si así lo estimase conveniente el Gobierno, podría también ordenarlo mediante Circular publicada en el «Boletín Oficial del Estado» y dirigida a todos los Departamentos, Centros y dependencias de la Administración Central y periférica, recordando y recomendando cuando fuera posible tal práctica.

\* \* \*

En estos términos, el Consejo de Estado en Pleno, en su sesión del día 11 de marzo de 1982, ha aprobado la presente Memoria, que eleva al Gobierno en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril.

Madrid, Palacio de los Consejos, a once de marzo de mil novecientos ochenta y dos.



### INDICE

•	Páginas
Introducción	5
Parte primera: Exposición de la actividad del Consejo en año 1981:	EL
I. Labor consultiva:	
A. Número de expedientes	10
C. Resoluciones ministeriales recaídas en asuntos di minados	
D. Mociones	13
E. Reuniones	
G. Votos particulares	15
H. Audiencias	
de Estado	22
II. Normas por las que se rige el Consejo: Reglamento gánico	
III. Personal:	
A. Consejeros Natos	27
B. Consejeros Electivos	27
C. Cuerpo de Letrados	
D. Cuerpo General Administrativo	
E. Cuerpo General Auxiliar	
F. Interventor Delegado del Consejo	
G. Distinciones a miembros del Consejo H. Junta de Retribuciones del Consejo	
IV. Varios	32

#### PARTE SEGUNDA: OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS:

I.	Obs	servaciones sobre el funcionamiento de los servicios:	
	1.	Presidencia del Gobierno	43
	2.	Ministerio de Asuntos Exteriores	44
	3.	Ministerio de Justicia	45
	4.	Ministerio de Defensa	46
	5.	Ministerio del Interior	48
	6.	Ministerio de Transportes y Comunicaciones	49
	7.	Ministerio de Administración Territorial	51
	8.	Ministerios de Transportes y Comunicaciones y de Ad-	
		ministración Territorial. Transacciones	52
	9.	Observaciones a expedientes consultados por distintos	
		Ministerios	55
II.	Sug	erencias de disposiciones generales:	
	1.	Responsabilidad de las Administraciones Públicas	59
	2.	Cumplimiento de lo preceptuado en los artículos 21	
		y 22 de la LOCE	67
	3.	Técnica y sistemática de Reglamentos	79
	4.	Demoras e irregularidades	88
	5.	Dispersión de la legislación de Régimen Local	93
	6.	Acumulación de expedientes	96