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, 1983



INTRODUCCION

En cumplimiento del artículo 20.3 de su Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, el Pleno de este Cuerpo Consultivo eleva al Gobierno su Memoria anual, referente a 1982, con la sistemática ya indicada en las de las dos precedentes anualidades, a saber:

Parte Primera. Exposición de la actividad del Consejo durante el año 1982.

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.

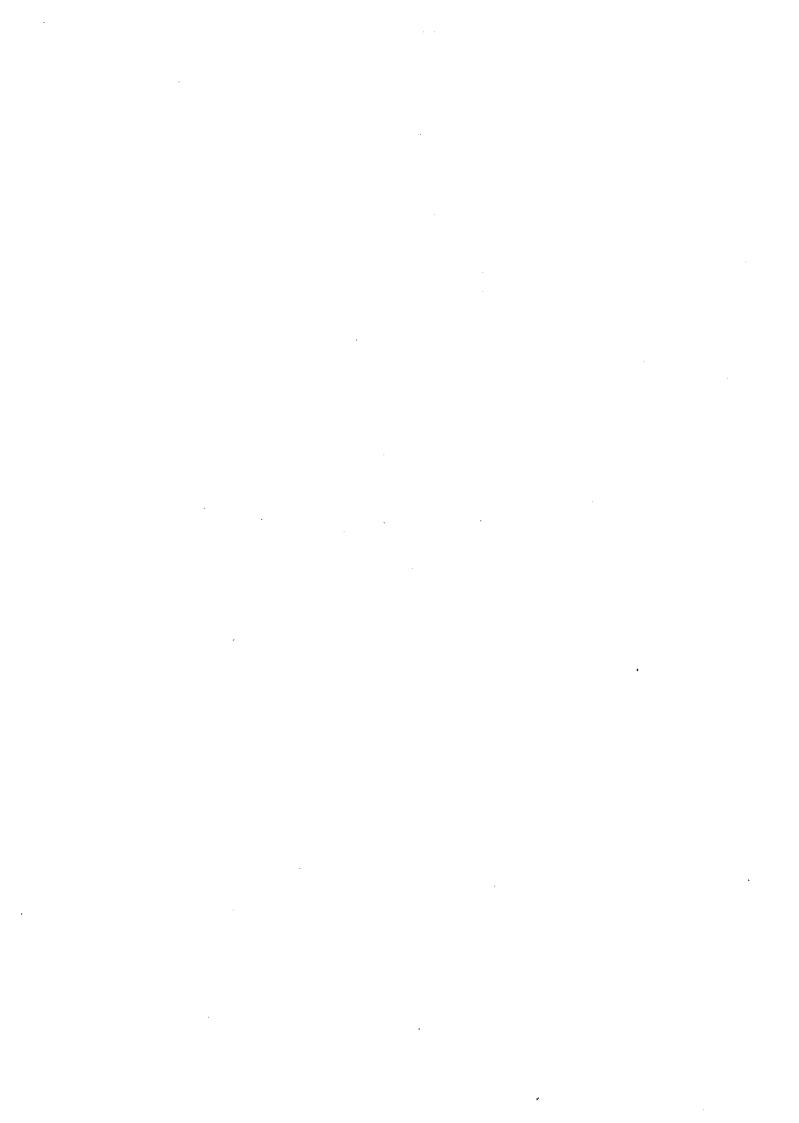
Debe destacarse que este último apartado II de la Parte SEGUNDA se centra en algunos temas relativos a la «Reforma de la Administración» que se relacionan estrechamente con la experiencia y funciones de este Consejo, de modo que a ellos se refieren las «sugerencias de disposiciones generales» y los pareceres de este Organo Consultivo en orden al «mejor funcionamiento de la Administración».

Madrid, enero de 1983

. .

PRIMERA PARTE

EXPOSICION DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO DURANTE EL AÑO 1982



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

- I. Labor consultiva del Consejo.
- II. Personal.
- III. Varios.

I. LABOR CONSULTIVA

A) Número de expedientes

- a) En el año 1981 quedaron pendientes de despacho 64 asuntos. El número de consultas sometidas a dictamen del Consejo de Estado desde el 1 de enero al 31 de diciembre de 1982 fue de 1.129, que, con las pendientes del año anterior, hacen un total de 1.193 expedientes.
- b) En el año 1982 se despacharon 1.088 expedientes. Fueron dictaminados en cuanto al fondo 963 y se solicitaron antecedentes en 121 asuntos. A solicitud de los Ministerios de procedencia se devolvieron cuatro sin despachar. Fueron despachados 75 con carácter de urgencia.
- c) Quedaron pendientes de despacho, para 1983, 105 expedientes.

B) Clasificación de los expedientes

Los expedientes despachados por el Consejo de Estado en dicho período se distribuyen del modo siguiente:

a) Por los Departamentos ministeriales y Comunidades Autónomas de procedencia:

MINISTERIOS Y COMUNIDADES AUTONOMAS	Despachados en el año 1982
Presidencia del Gobierno Asuntos Exteriores Justicia Interior Administración Territorial Defensa Transportes, Turismo y Comunicaciones Economía Hacienda Obras Públicas y Urbanismo Educación y Ciencia Trabajo y Seguridad Social	220 38 91 231 42 54 29 2 52 171 30
Cultura	9 8 8 31 5 19 10 5 4 2
TOTAL	1.088

b) Por las Secciones ponentes:

SECCIONES	Despachados en el año 1982
Sección 1.ª	
Presidencia del Gobierno	220
Sección 2.ª	
Asuntos Exteriores y Justicia	129
Sección 3.ª	
Interior y Administración Territorial	303
Sección 4.ª	
Defensa y Transportes, Turismo y Comunicaciones	83
Sección 5.ª	
Hacienda y Economía	54
Sección 6.ª	
Obras Públicas y Urbanismo	178

SECCIONES	Despachados en el año 1982
Sección 7.ª	
Educación y Ciencia, Cultura, Trabajo y Seguridad Social y Sanidad y Consumo	77
Sección 8.º	
Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación (Hasta la publicación del Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma administrativa, Economía y Comercio formaba parte de la Sección 8.ª)	44
Total	1.088

c) Por materias objeto de las consultas (de los expedientes despachados en cuanto al fondo):

MATERIAS	Número
Abogacía: Anteproyecto del Estatuto General Actos administrativos:	1
Nulidad, anulabilidad, anulación de oficio, reclamaciones, lesividad, etc	10
Aguas:	
Abastecimiento de aguas (modificación de Estatutos) Canales (margen derecha del Segura) Captación y elevación de aguas Encauzamiento del río Adra Estaciones depuradoras Expropiación forzosa (embalse de la Pedrera, Orihuela). Modificaciones Presas (de Calanda) sobre el río Guadalope Regularizaciones Remodelaciones (salinas de Torrevieja) Rescisiones	1 1 2 1 1 2 1 1 1 1
Ascensos: Anulación de oficio	1
Autopista B-20 vía Favencia, tramo II Autopista del Ebro: Revisión del límite máximo del aval del Estado	1
Bandera y Escudo de Navarra: Norma del Parlamento Fo-	
ral de Navarra	1 2
Cajas de Ahorro: Consulta sobre el carácter de Entidad pública de diferente orden	1
Comunidad Autónoma de La Rioja: Consulta sobre régi- men jurídico de la duración del mandato del Presidente.	

MATERIAS	Expedientes
Comunidad Valenciana: Consulta sobre la elección del Presidente del Consell o Ejecutivo	1 1
De servicios públicos de transporte de viajeros por carretera, adjudicación, renovación, caducidad y nulidad. De ferrocarriles: Rescates	38 1 1
Conciertos económicos: Entre el Estado y el País Vasco Conflictos jurisdiccionales Contratación administrativa:	1 19
Incidencias surgidas en cumplimiento de contratos de la Comisaría General de Abastecimientos y Transportes. Incumplimiento de contratos	5 2 26 2 1 21
Convenios: Comisión liquidadora de Fidecaya, S. A., y diversas Entidades bancarias del grupo Rumasa	1 18 10 2
Consultas	3 3 1 1
Expropiaciones: Accesos estación de Chamartín (enlaces ferroviarios)	1 5 12 117 109
plimiento de su misión	63
hara	144
del Movimiento	1
jurídica de los miembros de la Junta Leyes, Reales Decretos, Ordenes ministeriales y proyectos	1
de Reglamento	159 1

MATERIAS	Expedientes
Municipios (incluye los procedentes de Administración Territorial y Comunidades Autónomas):	
Agregaciones, incorporaciones, segregaciones y deslinde de términos municipales	27 21 28 1
Nombre y apellidos: Unión, modificación, inversión o cambio	16 2 1
Contencioso-administrativos	2 22 15 14
Registros Mercantiles	1 11
Títulos nobiliarios: Convalidación, rehabilitación y sucesión	45 1
Tráfico de empresas: Ejecución de sentencias Transacciones de bienes del Estado:	1
Convenios	1 2 3
Tratados, acuerdos, convenios, convenciones, adhesiones, cambio de notas	34
Construcción de viviendas	1 10 21
Varios	28
TOTAL	1.114

(Algunos expedientes, por la naturaleza de los asuntos planteados en ellos, figuran recogidos en esta relación en más de un epígrafe.)

C) Resoluciones ministeriales recaídas en asuntos dictaminados

Durante el año 1982 el Consejo ha tenido conocimiento de 548 resoluciones ministeriales que resuelven expedientes por él dictaminados. 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 1981	Año 1982
	«De acuerdo con el Consejo de Estado»	439	534
2.	Sin hacer referencia al dictamen del Consejo de Estado	1	1
3.	«Oído el Consejo de Estado»	15	13
	Total	455	548

De los 13 «oídos» recaídos en consultas remitidas a este Consejo resulta lo siguiente:

En cinco casos (expedientes números 26.182, 34.042, 38.684, 40.752 y 41.293), referentes todos ellos a la rehabilitación de títulos nobiliarios, el dictamen negativo del Consejo se fundaba en la no alegación de méritos por parte de los interesados o en no considerar extraordinarios los alegados. El Gobierno decidió en contra del dictamen del Consejo.

En otro asunto (expediente número 43.271), relativo también a una pretendida rehabilitación de título nobiliario, el Consejo entendió que no se trataba de rehabilitación, sino de un expediente de sucesión aún pendiente de decisión.

En el asunto 43.655 se trataba de un Reglamento de procedimiento para la selección y nombramiento de Directores de Centros escolares. Entendía el Consejo de Estado que tal Reglamento se dictaba en cumplimiento del artículo 25 de la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, y, por lo tanto, debía ser

un Reglamento puramente ejecutivo de un precepto, sin posibilidad de sustituir el procedimiento selectivo que la citada Ley Orgánica establecía por un procedimiento electivo, como hacía el proyecto.

En el expediente 43.697 se examinaba la resolución de un determinado contrato de obras. Proponía el Consejo de Estado no sólo la resolución de aquel contrato con pérdida de fianza, sino además la instrucción del correspondiente expediente para la determinación de los daños y perjuicios causados en la Administración.

El expediente 43.845 examinaba un proyecto de Orden sobre determinación del saldo por entidades bancarias a efectos de juicio ejecutivo ordinario. El dictamen de la mayoría de la Comisión Permanente del Consejo entendió que no procedía dictar disposiciones administrativas sobre materias que por su naturaleza corresponderían al ámbito de los procedimientos judiciales civiles y estimaba conveniente elaborar un Proyecto de Ley. El voto particular creía que elevando la Orden al rango de Real Decreto, éste podría ser aprobado. El Gobierno decidió de acuerdo con el voto particular.

En el expedinte número 44.014, el Consejo de Estado entendió que no procedía interponer recurso de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra la Ley 10/1981, del Parlamento Vasco, por la que éste aprobó un Estatuto del Consumidor.

Sostenía el Consejo que el artículo 149 de la Constitución no ha reservado al Estado una competencia exclusiva—expresión que, no obstante, se refiere en muchos casos a una competencia compartida con ámbitos exclusivos de ejercicio—en la protección y defensa del consumidor, sino que corresponde al Estado la fijación de unas normas básicas en esta materia, según el artículo 51 de la Constitución, y a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia plena en esta materia, con ámbito exclusivo de ejercicio en todo aquello que no estuviese regulado por la legislación estatal, por lo que terminaba aconsejando la no interposición del recurso de inconstitucionalidad.

El asunto 44.258 se refería al Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. La tesis principal del dictamen del Consejo era que, faltando una disposición general clara de cobertura (que debió ser una Ley de Seguridad Ciudadana), los objetivos del Reglamento tenían que ser bastante más modestos de los que planteaba el proyecto, reservando las materias que no fueran susceptibles de un tratamiento unitario a los Reglamentos particulares de cada actividad, previstos en el propio proyecto examinado.

El asunto 44.368 sometía a dictamen del Consejo de Estado un proyecto de Real Decreto sobre medidas de fomento del empleo. El dictamen del Consejo de Estado sugería diversas correcciones de detalle, alguna de las cuales no fue recogida en el texto aprobado por el Gobierno.

El asunto 44.615 era un proyecto de Real Decreto para desarrollar la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas. La discrepancia se refería a la pensión a percibir por los antiguos miembros del Tribunal de Cuentas durante el llamado «segundo período», es decir, el transcurrido entre los primeros doce meses de su cese y la edad de setenta y cinco años. Entendía el Consejo que, dada la especial estructura de la retribución de tales funcionarios, la determinación de sus haberes pasivos durante tal segundo período podría tomar en cuenta como regulador la gratificación de destino, con carácter absolutamente excepcional; criterio que no fue aceptado por el Gobierno.

D) Reuniones

Los órganos del Consejo han celebrado las siguientes reuniones:

- _ Pleno: 10.
- Comisión Permanente: 44.
- Secciones:
 - Sección 1.ª: 18.
 - Sección 2.ª: 38.
 - Sección 3.ª: 43.
 - Sección 4.*: 40.

- Sección 5.º: 42.
- Sección 6.ª: 45.
- Sección 7.ª: 52.
- Sección 8.ª: 18.

E) 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 indican:

Interior

La Comisión Permanente, en su sesión del día 15 de abril de 1982, designó una Ponencia especial para el examen del expediente número 44.187, relativo a la «Circular sobre detención de militares y tramitación de diligencias en aquellos que resulten afectados».

El dictamen de la Ponencia especial fue aprobado en la sesión de la Comisión Permanente del 20 de mayo de 1982.

Justicia

Con fecha 23 de junio de 1982, la Comisión Permanente nombró una Ponencia especial para preparar una moción sobre el uso en España de títulos nobiliarios de Estados extranjeros.

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente con fecha 21 de octubre de 1982, el Consejero Presidente de la Sección 2.ª, Marqués de Santa Cruz, anunció que la Ponencia especial había decidido posponer la elevación de dicha moción al Gobierno para confrontarla con la práctica que se produzca en casos posteriores.

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente con fecha 15 de julio de 1982 fue designada una Ponencia especial para preparar un nuevo dictamen en relación con el proyecto de Real Decreto por el que se modifican determinados artículos del Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria (expediente número 44.446/44.286).

El dictamen de la Ponencia especial fue aprobado en la sesión de la Comisión Permanente del 23 de septiembre de 1982 y, posteriormente, el de los dos expedientes acumulados, el 4 de noviembre de 1982.

Presidencia

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente con fecha 11 de noviembre de 1982 fue designada una Ponencia especial para estudiar los problemas que plantean los recursos de inconstitucionalidad y acordar lo que proceda sobre ellos.

F) Votos particulares

A lo largo del período que se examina, determinados señores Consejeros formularon voto particular en los dictámenes aprobados por la mayoría de la Comisión Permanente y/o del Pleno del Consejo en los siguientes asuntos:

Expediente número 43.845. Justicia

Proyecto de Orden sobre determinación del saldo por Entidades bancarias a efectos del juicio ejecutivo ordinario (Comisión Permanente del 9 de junio de 1982).

Expediente número 43.922. Obras Públicas y Urbanismo

Reclamación de daños y perjuicios formulada por don Manuel Fernández Castaño, por el accidente ocurrido en la CC-211, punto kilométrico 22,600, con motivo de la caída de un árbol (Comisión Permanente del 21 de enero de 1982).

Expediente número 43.957/43.458. Obras Públicas y Urbanismo

Recurso de alzada formulado por la representación de «Electrificaciones del Sur, S. A.», contra resolución de la Dirección General de Carreteras de fecha 3 de enero de 1981, sobre solicitud de inclusión de cláusula de revisión de precios en obras que inicialmente tenían una duración inferior a seis meses (Comisión Permanente del 15 de abril de 1982).

Expediente número 43.971. Transportes, Turismo y Comunicaciones

Expediente tramitado por la Subsecretaría de Aviación Civil para la realización de las obras de «Estabilización de las margenes laterales de la pista de vuelo y rodadura del aeropuerto de Fuerteventura», cuya ejecución fue definitivamente suspendida tras la adjudicación a la empresa «Pérez Moreno, S. L.», que recurrió el acuerdo de la Subsecretaría de 12-III (sic) 1981, por el que se decretaba dicha suspensión y se fijaba una indemnización de 718.595 pesetas (Comisión Permanente del 6 de mayo de 1982).

Expediente número 43.958/43.930. Economía

Proyecto de Real Decreto por el que se regula la participación de los Agentes mediadores colegiados en sociedades profesionales (Comisión Permanente del 1 de abril de 1982).

Expediente número 44.001. Presidencia

Conflicto de competencia ante el Tribunal Constitucional en relación con las resoluciones del Departamento de Trabajo de la Generalidad de Cataluña de 29 de julio y 13 de agosto de 1981, por las que se ordena la inscripción, envío al IMAC y publicación de los Convenios colectivos de las empresas «Corberó, S. A.», y «Comercial de Laminados, S. A.» (Comisión Permanente del 18 de marzo de 1982).

Expediente número 44.068. Obras Públicas y Urbanismo

Reclamación de daños y perjuicios formulada por la Asociación de Vecinos de la Parroquia de Blimea (Oviedo) (Comisión Permanente del 18 de marzo de 1982).

Expediente número 44.071. Presidencia

Conflicto de competencia en relación con la resolución del Departamento de Trabajo del Consejo de Gobierno del País Vasco de 29 de octubre de 1981, por la que se ordena la publicación del Convenio colectivo de la empresa «Henry Colomer, S. A.» (Comisión Permanente del 22 de abril de 1982).

Expediente número 44.077. Presidencia

Impugnación planteada ante el Tribunal Constitucional por el Presidente del Gobierno de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, del Parlamento catalán, reguladora del patrimonio de la Generalidad de Cataluña (Comisión Permanente del 13 de mayo de 1982).

Expediente número 44.128. Presidencia

Impugnación planteada ante el Tribunal Constitucional de la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, del Parlamento catalán, por la que se establecen normas de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas (Comisión Permanente del 3 de junio de 1982).

Expediente número 44.174-A. Justicia

Proyecto de Estatuto General de la Abogacía (Comisión Permanente del 9 de junio de 1982).

Expediente número 44.174-B. Justicia

Proyecto de Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales (Comisión Permanente del 8 de junio de 1982).

Expediente número 44.245. Justicia

Cambio de nombre y apellidos de don José Miguel Benito Moreno Antiñolo por los de Emiliano Montarde Nicolás (Comisión Permanente del 9 de junio de 1982).

Expediente número 44.263. Interior

Proyecto de resolución del recurso extraordinario de revisión que el Ministerio del Interior se propone dictar en el interpuesto por don Modesto Pérez Marcos contra la resolución de la Dirección General de Tráfico de 27 de noviembre de 1981 (Comisión Permanente del 3 de junio de 1982).

Expediente número 44.354. Presidencia

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 2/1982, de 3 de enero, del Parlamento catalán, sobre protección de la zona volcánica de La Garrotxa (Comisión Permanente del 11 de noviembre de 1982).

Expediente número 44.382. Obras Públicas y Urbanismo

Reclamación de indemnización por daños catastróficos producidos en las obras de «Primera fase de la autovía de Sevilla a Coria del Río y Puebla del Río», provincia de Sevilla (Comisión Permanente del 22 de julio de 1982).

Expediente número 44.394. Justicia

Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado promovida por don Luis Díez y Marín (Comisión Permanente del 8 de julio de 1982).

Expediente número 44.490. Presidencia

Recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 6/1982, de 6 de marzo, del Parlamento catalán, sobre declaración como paraje de interés nacional del macizo de Pedraforca (Berqueda) (Comisión Permanente del 11 de noviembre de 1982).

Expediente número 44.541. Interior

Expediente instruido por la Dirección de la Seguridad del Estado a instancia de doña Emiliana Maluenda Hernández, en solicitud de indemnización por la muerte de su esposo, don Emilio Duque Aguilera, asesinado el día 16 de enero de 1982 por unos atracadores (Comisión Permanente del 23 de septiembre de 1982).

Expediente número 44.549. Interior

Expediente instruido por la Dirección de la Seguridad del Estado a instancia de don Teodoro Díaz Cabello, vecino de Bilbao, solicitando, al amparo del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (así lo dice la Orden de remisión), indemnización de los daños causados en un piso de su propiedad con motivo de una actuación policial (Comisión Permanente del 23 de septiembre de 1982).

Expediente 44.665/44.431. Interior

Expediente instruido por la Dirección General de la Seguridad del Estado a instancia de doña Rogelia Valladares González, en solicitud de indemnización por el fallecimiento de su esposo, el Inspector del Cuerpo Superior de Policía don Miguel Celestino del Rey, en 7 de septiembre de 1981 (Comisión Permanente del 15 de octubre de 1982).

Expediente número 44.818. Interior

Solicitud de indemnización formulada por don Manuel Alarcón Sánchez por las lesiones sufridas al ser alcanzado por disparos causados entre miembros de la Guardia Civil y unos atracadores (Comisión Permanente del 16-20 de diciembre de 1982).

Expediente número 44.837. Justicia

Responsabilidad patrimonial del Estado promovida por don Rafael Salinas Parra, en nombre y representación de don Balaid Madrouni (Comisión Permanente del 16-20 de diciembre de 1982).

G) 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 56 audiencias a las partes interesadas en 33 expedientes.

A propuesta de la Sección ponente y con el parecer favorable de la Comisión Permanente, el señor Presidente acordó ampliar el plazo de audiencia concedida en un expediente.

Asímismo, el señor Presidente, a propuesta de las Secciones ponentes y de conformidad con la Comisión Permanente, denegó 10 peticiones de audiencia solicitadas en siete expedientes.

H) Disposiciones que establecen la audiencia del Consejo de Estado

En el «Boletín Oficial del Estado» de 17 de marzo de 1982 se publicó una resolución de la Presidencia del Consejo de Estado, de 3 de marzo de 1982, disponiendo la publicación de la relación, actualizada al 31 de diciembre de 1981, de disposiciones que establecen la audiencia del Alto Cuerpo Consultivo.

En el año en curso se publicaron las que a continuación se relacionan:

Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre («BOE» de 11 de enero de 1982). Estatuto de Autonomía para Andalucía.

«Artículo 44. 1. El Consejo de Estado informará los Reglamentos 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 las Leyes.
- 3. La petición de informes al Consejo de Estado será suscrita por el Presidente.»

Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio («BOE» del 19 de junio de 1982), de la Jefatura del Estado. Estatuto de Autonomía de La Rioja.

«T'ítulo III.	De la administración y régimen jurídico.	
		•

2. El Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, controlará la actividad de los órganos de la Comunidad Autónoma relativa al ejercicio de funciones delegadas, conforme al artículo 153, b), de la Constitución.»

Con motivo de traspasos de competencias y servicios a diversas Comunidades Autónomas y Entes Preautonómicos se dictaron los siguientes Reales Decretos, que recuerdan la obligación de solicitar por aquéllos el dictamen del Consejo de

Estado para el ejercicio de alguna de las competencias transferidas cuando aquel dictamen fuese preceptivo referido a la Administración Central:

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3504/1981, de 19 de diciembre («BOE» del 16 de febrero de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3513/1981, de 18 de diciembre («BOE» de 17 de febrero de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3515/1981, de 18 de diciembre («BOE» de 18 de febrero de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3517/1981, de 18 de diciembre («BOE» de 10 de febrero de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3522/1981, de 18 de diciembre («BOE» de 20 de febrero de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3523/1981, de 18 de diciembre («BOE» de 22 de febrero de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3524/1981, de 18 de diciembre («BOE» de 23 de febrero de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3525/1981, de 18 de diciembre («BOE» de 24 de febrero de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3527/1981, de 18 de diciembre («BOE» de 25 de febrero de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3528/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 26 de febrero de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3529/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 27 de febrero de 1982).

Real Decreto del Ministerio de Administración Territorial 3530/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 1 de marzo de 1982).

Real Decreto del Ministerio de Administración Territorial 3532/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 2 de marzo de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3533/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 3 de marzo de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3536/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 4 de marzo de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3537/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 5 de marzo de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3538/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 6 de marzo de 1982).

Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3539/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 8 de marzo de 1982).

- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3540/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 9 de marzo de 1982).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3541/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 10 de marzo de 1982).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3544/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 11 de marzo de 1982).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3546/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 16 de marzo de 1982).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3940/1981, de 29 de diciembre («BOE» de 10 de febrero de 1982).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 251/1982, de 15 de enero («BOE» de 10 de febrero).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 331/1982, de 15 de enero («BOE» de 26 de febrero).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 340/1982, de 15 de enero («BOE» de 1 de marzo).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 1961/1982, de 24 de julio («BOE» de 17 de agosto).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2311/1982, de 24 de julio («BOE» de 21 de septiembre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2312/1982, de 24 de julio («BOE» de 21 de septiembre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2313/1982, de 24 de julio («BOE» de 21 de septiembre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2340/1982, de 24 de julio («BOE» de 22 de septiembre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2341/1982, de 24 de julio («BOE» de 22 de septiembre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2353/1982, de 24 de julio («BOE» de 23 de septiembre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2389/1982, de 24 de julio («BOE» de 25 de septiembre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2390/1982, de 24 de julio («BOE» de 25 de septiembre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2391/1982, de 24 de julio («BOE» de 25 de septiembre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2456/1982, de 12 de agosto («BOE» de 4 de octubre).

- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2464/1984, de 12 de agosto («BOE» de 5 de octubre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2469/1982, de 12 de agosto («BOE» de 6 de octubre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2514/1982, de 12 de agosto («BOE» de 7 de octubre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2569/1982, de 24 de julio («BOE» de 15 de octubre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2570/1982, de 24 de julio («BOE» de 15 de octubre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2571/1982, de 24 de julio («BOE» de 15 de octubre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2578/1982, de 24 de julio («BOE» de 16 de octubre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2579/1982, de 24 de julio («BOE» de 16 de octubre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2596/1982, de 24 de julio («BOE» de 18 de octubre).
- Real Decreto del Ministerio de Administración Territorial 2612/1982, de 24 de julio («BOE» de 19 de octubre).
- Real Decreto del Ministerio de Administración Territorial 2613/1982, de 24 de julio («BOE» de 19 de octubre).
- Real Decreto del Ministerio de Administración Territorial 2614/1982, de 24 de julio («BOE» de 19 de octubre).
- Real Decreto del Ministerio de Administración Territorial 2641/1982, de 24 de julio («BOE» de 22 de octubre).
- Real Decreto del Ministerio de Administración Territorial 2671/1982, de 24 de julio («BOE» de 27 de octubre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 2798/1982, de 12 de agosto («BOE» de 5 de noviembre).
- Real Decreto del Ministerio de Administración Territorial 3036/1982, de 24 de julio («BOE» de 16 de noviembre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3135/1982, de 24 de julio («BOE» de 24 de noviembre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3136/1982, de 24 de julio («BOE» de 24 de noviembre).
- Real Decreto de la Presidencia del Gobierno 3167/1982, de 24 de julio («BOE» de 25 de noviembre).

También se han publicado Decretos de las propias Comunidades Autónomas y Entes preautonómicos sobre la forma de solicitar el dictamen del Consejo:

- Decreto del Pleno del Consejo General de Castilla y León de 29 de marzo de 1982 («BOE» de 22 de septiembre).
- Decreto del Consejo General Interinsular de Baleares de 28 de junio de 1982 («BOE» de 15 de octubre).
- Decreto del Consejo General Interinsular de Baleares de 28 de junio de 1982 («BOE» de 15 de octubre).
- Decreto del Consejo General Interinsular de Baleares de 28 de junio de 1982 («BOE» de 15 de octubre).
- Decreto de la Diputación General de Aragón de 26 de octubre de 1982 («BOE» de 30 de diciembre).
- Decreto de la Diputación General de Aragón de 26 de octubre de 1982 («BOE» de 30 de diciembre).
- Decreto de la Diputación General de Aragón de 26 de octubre de 1982 («BOE» de 30 de diciembre).

II. PERSONAL

A) Presidente

1. Cese

Por Real Decreto 3372/1982, de 7 de diciembre, de la Presidencia del Gobierno, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del día 8, se dispuso el cese de don Antonio Jiménez Blanco, a petición propia, en el cargo de Presidente del Consejo de Estado.

2. Nombramiento

Por Real Decreto 3385/1982, de 7 de diciembre, de la Presidencia del Gobierno, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del día 8, fue nombrado Presidente del Consejo de Estado don Antonio Hernández Gil. Tomó posesión de su cargo en la sesión celebrada por el Consejo de Estado en Pleno el día 16 de diciembre de 1982, siendo sus padrinos los Consejeros señores don Luis Jordana de Pozas y don Alfonso García Valdecasas.

El nuevo Presidente del Alto Cuerpo Consultivo pronunció el siguiente discurso:

«Señor Vicepresidente del Gobierno, Señores Presidentes de las Cortes y del Senado, Señores Ministros, Señores Consejeros, Señoras y señores:

Al ocupar hoy este lugar es bien claro que ha llegado un día especialmente significativo para quien tiene el honor de dirigir la palabra a ustedes. Evoco y ofrezco una vida consagrada al trabajo y a la preocupación por la convivencia en paz de todos los españoles. Esta es, naturalmente, una ejecutoria que nadie puede arrogarse en exclusiva. Debo atribuir, por tanto, a la benevolencia del destino que esté tomando ahora posesión de tan alto cargo. Algo hay en el destino que escapa a las disponibilidades o previsiones de los hombres; pero en el caso presente, dejando aparte la intimidad de las motivaciones, ha mediado una decisión adoptada conforme al criterio y por la iniciativa de quienes legítimamente dirigen la acción política en el seno de nuestra sociedad constituida en Estado de derecho.

Es obligado, por ello, que dé las gracias muy expresivas al Gobierno de la nación española y señaladamente a su Presidente, don Felipe González, así como a su Vicepresidente, don Alfonso Guerra, que nos honra con su presencia y presidencia, por haber querido incorporar a las medidas y disposiciones con que ilusionadamente emprenden sus primeros pasos, a la vez firmes y prudentes, en la gobernación del país, el nombramiento de Presidente del Consejo de Estado discernido a un jurista que en cada día que transcurre ve la posibilidad, la exigencia y la esperanza de un orden social más justo.

Muchos sentimientos embargan mi ánimo en este acto, realzado por las personas que congrega. Entre estos sentimientos figura el sincero aprecio que profeso a mi antecesor, don Antonio Jiménez Blanco. Nuestra colaboración en la etapa constituyente me permitió descubrir y estimar sus dotes de jurista avezado. Ha desempeñado, asimismo, actividades políticas de vanguardia como portavoz de un grupo parlamentario. Pero desde que, con pleno merecimiento, fue designado Presidente del Consejo de Estado supo estar en su sitio, por lo que si ahora, a petición propia, después del resultado electoral, abandona esta Casa, deja en ella el limpio recuerdo del deber cumplido con esmero.

A la satisfacción que me depara el nombramiento se une la de coincidir en la toma de posesión con el Director de la Real Academia Española de la Lengua, y en este concepto Consejero nato, don Pedro Laín Entralgo, que nos ha ofrecido en sus palabras el último brote del cada día más escaso saber humanista.

El Consejo de Estado es una institución que conozco desde dentro por mi anterior condición de Consejero. Las instituciones son sedimentaciones históricas forjadas y arraigadas en la experiencia tras largos recorridos en los que van acoplándose a las circunstancias cambiantes de los tiempos para enfrentarse con vigor—con el vigor de la cultura—a los giros del porvenir.

El Consejo de Estado, en su versión eminentemente hispánica, tiene como nota definitoria esencial la limitación del puro decisionismo personal o político en el ejercicio del poder, mediante el recurso al diálogo en forma de consulta o parecer ilustrado. Así como el Monarca medieval había de poner coto a su soledad y a su arbitrismo para escuchar la voz de la razón, así también, con las debidas diferencias, en el seno de la actual Monarquía Parlamentaria, última instancia integradora del poder emanado del pueblo y del pluralismo político, determinadas acciones de gobierno requieren la solicitud de una audiencia imparcial e institucionalizada.

El Consejo de Estado, en tanto que institución, tiene propia sustantividad y vida objetivada más allá de las personas que lo integran y de las formulaciones legales. No obstante, las instituciones necesitan de sus intérpretes y realizadores. Pues bien, es preciso decir sin hipérbole que en quienes forman parte del Consejo de Estado brilla el espíritu de la institución y son sus realizadores en la práctica.

Me estoy refiriendo a todos, sin excepciones; a los Consejeros, con su desapasionada sabiduría y su ponderado juicio, que tienen sus arquetipos en don Luis Jordana de Pozas y don José María Rovira Burgada; al Secretario General, de exquisito tacto y buen sentido; a los Letrados del Consejo, Cuerpo modelo por su formación y competencia en los dominios del saber científico y técnico, y a los funcionarios administrativos y auxiliares, así como a los subalternos y a cuantos, en fin, con unos u otros vínculos, hacen posible con su eficiente colaboración las tareas de este organismo.

Permítanme ustedes que diga, pues la ocasión es propicia, cómo ideas que tantas veces he mantenido acerca del modo de entender el Derecho y la misión de sus intérpretes guardan correspondencia y están en armonía con la esencia del Consejo de Estado, por lo que encuentro una identificación estimulan-

te, algo así como la sensación de hallarme en un lugar muy elevado por el rango, pero dentro de la trayectoria de mi propio camino.

La dicotomía coacción/obediencia—la coacción como atributo del Estado y la obediencia como deber del individuo que si vulnera la norma se somete a la consiguiente responsabilidad— es un reduccionismo mínimo y último, insuficiente para expresar el total sentido del Derecho. Constituye una explicación mecanicista y causal en exceso simplificadora. La dicotomía es cierta, no cabe duda; mas sólo como desenlace final, como situación límite, a modo de esquema sin la totalidad de los perfiles. Hay un largo *iter* entre esos dos polos (coacción, obediencia) que hacen indispensables las matizaciones.

El Estado dista hoy mucho de ser el mero generador de unas normas disparadas hacia sus súbditos, que las acatan o las infringen. No; el súbdito es persona y ciudadano con derechos fundamentales anteriores al Estado, y el Estado es el primer sometido a las normas; creador y servidor de éstas, indisociablemente. Al margen y por encima del autoritarismo del Estado despótico y del mesianismo del Estado benefactor, como corrección crítica de uno y otro, se encuentra la equilibrada figura del Estado social y democrático de Derecho acogida por nuestra Constitución.

El Derecho no queda reducido al aparato de la coactividad estatal. Es, más ampliamente, la estructura de la libertad y la igualdad de los seres humanos que a la vez se afirman como tales y construyen y comparten, sin pérdida de su individualidad, un común destino político. Por eso el Derecho es también, y sobre todo, reflexión racionalizadora del orden, ética social del comportamiento, justicia, certeza y seguridad.

Ciertamente que sin el posible recurso a la coacción el Derecho correría el peligro de desvanecerse y hasta perecer. Sin embargo, no hay que considerarlo alojado exclusivamente en ella. Es la última *ratio*, mas no la razón única de su existencia ni de su misión.

El ideal jurídico, lejos de venir expresado por el temor a las normas o por su radical imposición, lo encarna una constante voluntad de comprensión y de mutuos reconocimientos que resuelve la antítesis entre gobernantes y gobernados en virtud de la participación de todos en el ejercicio del poder, y procura la correcta realización de los preceptos conformadores de la conducta, deber que no sólo incumbe a los jueces, sino a cuantos intervienen en la aplicación del Derecho, ámbito en el que, dentro de la sociedad industrial y tecnificada de nuestros días, juega un papel preponderante la Administración pública en sus distintas manifestaciones.

El Consejo de Estado aparece inserto precisamente en la que llamo dimensión racional y reflexiva del Derecho.

Según la Ley por la cual se rige, que es desarrollo del precepto constitucional, culminación de aspiraciones y reconocimiento de una realidad, ejerce la función de supremo órgano consultivo del Gobierno con autonomía orgánica y funcional para garantizar su objetividad e independencia.

La naturaleza consultiva propia del *ius dicere* excluye la decisión, si bien tiende a conformarla. Aunque falta, pues, la participación del órgano consultivo en la producción del acto resolutorio final, se llega a él con el parecer jurídico cualificado que forma parte del acto administrativo.

Si conforme a la literalidad de la norma reguladora la autonomía orgánica y funcional se reconoce como garantía de la objetividad y la independencia, éstas, sin embargo, no quedan agotadas con sólo ese alcance. Hay que pensar también en su significado instrínsecamente jurídico.

El Derecho, además del juicio por el que se da a cada uno lo suyo, es, en sí mismo considerado, algo de suyo, per se, con propia entidad. Aunque lo mueva la acción política, no es el dócil emisario de cualquier ideología. Aunque refleje una realidad social que lo condiciona, no es su copia servil, pues le incumbe un propósito de perfeccionamiento corrector de lo socialmente dado y un proyecto de cambio. Por más que el Derecho lo interpretemos los hombres y en particular los encuadrados en determinadas profesiones, hay siempre en él un denso fondo colectivo y una compleja alteridad que impiden los personalismos.

La medida de la objetividad y de la independencia viene dada por la conformidad de lo sustentado, en ejercicio de la función consultiva, con la Constitución y las leyes.

La Constitución ha de ser considerada de modo preferente, ya que es parte esencial del ordenamiento jurídico y fundamento de todo él. Y la Constitución española de 1978, obra del Parlamento y del pueblo, es, por su actitud ante el Derecho, ambiciosa y exigente.

En efecto, cuando la Constitución dice en el primero de sus artículos (ap. 1) que el Estado propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, no se limita a considerar el ordenamiento como un sistema cerrado de normas por sí mismas suficientes, sino que lo hace descansar sobre un sistema abierto a la luz de los valores. A la forma jurídica y a la realidad ontológica les sigue y completa un superior momento axiológico.

En consecuencia, el ordenamiento no se legitima exclusivamente dentro de sí y por sí en virtud de la corrección formal abstraída del contenido ordenador y de los fines; se legitima también por esa vocación, por ese llamamiento hacia donde trasciende. La voluntad democrática no es una omnímoda voluntad sin fronteras; hay, porque democráticamente lo hemos querido, votado y escrito, en ejercicio del poder constituyente, una orientación marcada por los bienes sociales y culturales constitucionalmente designados como inspiradores del ordenamiento jurídico.

Todo sistema de Derecho es la versión de unos valores que determinan las pautas del comportamiento. Lo que diferencia y singulariza a nuestro sistema, tal y como aparece configurado en la Constitución, es que explicita los valores y les imprime una fuerza actuante que no se detiene en la formulación de las normas. Tras el momento enunciativo de éstas, acompañándolas, siguen en vigor los valores durante todo el curso de la vida del Derecho. Porque en el ordenamiento, además de las normas, están los órganos que las crean y los que las aplican, los propios actos de aplicación, los sujetos afectados, las instituciones y las relaciones reguladas. Si bien el Consejo de Estado no llega a ser órgano constitucional pleno, sino de relevancia constitucional, lateral y complementario de los órganos propiamente constitucionales, según sostienen los especialistas, es indiscutible que forma parte del ordenamiento. Luego lo que dice la Constitución del ordenamiento lo predica del Consejo de Estado.

Dejando a salvo algunos textos grecolatinos, los emanados de la teología y del humanismo renacentista, los que son fruto del iusnaturalismo o los proclamados por la Revolución Francesa, en el ámbito histórico de nuestros días, no recuerdo en las leyes de nuestra patria ni en las de otros países un énfasis tan idealista y esperanzador como el consagrado por el texto constitucional de España.

Las Constituciones de Italia y de Alemania, tras la severa derrota espiritual sufrida por el estricto positivismo de la ley esgrimido como arma de combate por los regímenes totalitarios, abrieron los ojos a la gran idea del respeto a la dignidad de la persona, pieza clave y raíz ética del orden jurídico.

Nuestra Constitución ha adoptado un criterio todavía más nítido en la línea superadora del formalismo jurídico vacío, proclamando, junto al respeto de la dignidad de la persona, la presencia actuante de unos bienes que son trasunto y protección de esa misma dignidad. La motivación profunda de esta respuesta creo verla, como legado de la tradición, en el mensaje universalista de Francisco de Vitoria, que afirmó la igualdad del género humano sin distinción de pueblos, razas o religiones, y, como realidad presente, en el espíritu de paz y concordia, que, por fin, une a los españoles.

Hasta ahora, la incorporación al juicio jurídico de un análisis valorativo era una opinable posición filosófica o metodológica. Ahora es un mandato constitucional. Y la Ley Orgánica del Consejo de Estado previene que éste velará por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Velar no es un estricto cumplir. Su originaria acepción de permanecer despiertos se traduce metafóricamente en prestar con atención un solícito cuidado a lo que se nos encomienda.

Por todo ello, la objetividad y la independencia se enriquecen en los matices. No basta con atenerse a la literalidad lingüística o a la coherencia lógica de los preceptos.

Según previsión expresa de la ley, el Consejo de Estado valorará los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exijan la índole del asunto o la autoridad consultante. Por aquí se instroducen, en lo pertinente para el caso, el realismo de la equidad y el aparente apartamiento del dato textual para servir mejor a los fines. Ahora bien, la valoración, sin perjuicio de esa faceta específica, tiene la más general de contribuir

a la determinación del sentido de las normas. La indiscutible autoridad moral de que goza el Consejo de Estado no la ha conseguido a expensas de evasiones formalistas, sino por su preocupación por el fondo de los problemas. La Constitución propicia y fortalece esta directriz.

Señores Consejeros de Estado: Lejos de mi intención aleccionar a quienes tantas lecciones han dado. Pienso sin dogmatismos ni propósitos de imposición. Cuanto digo sólo pretende ser un punto de vista dentro del diálogo en un organismo colegiado.

Termino ya. Quisiera ser un Presidente que, sin notársele o notándosele lo menos posible esta condición, pudiera cooperar en lo que para muchos de ustedes es un viejo y noble oficio ejemplarmente desempeñado y para otros la emprendedora ilusión de la juventud. Para mí será nueva la tarea. La novedad estará, sí, en el cometido; no en las ideas ni en los fines con los que, desde ahora, desde antes, me considero identificado.

Mucho de lo que era en mí hasta ayer vida privada, reflexión crítica y convencimiento personal, a partir de hoy pasará a ser función pública, guía espiritual y fuente generadora del trabajo, al que me dispongo con entereza de ánimo, en cumplimiento de los deberes del cargo.»

A continuación, el Presidente de la sesión y Vicepresidente del Gobierno, don Alfonso Guerra González, concedió el uso de la palabra al Ministro de la Presidencia, don Javier Moscoso del Prado y Muñoz, quien dijo lo siguiente:

«Excelentísimos, ilustrísimos, señores:

Al encontrarse en esta Casa, muy especialmente en este salón de sesiones que preside el retrato del Emperador Carlos V, es imposible sustraerse a la tradición de este Supremo Organo Consultivo.

Es precisamente Carlos V el que en mil quinientos veintiséis crea el Consejo de Estado, que es uno de los afluentes históricos de vuestra secular historia.

Una historia y una tradición que se mantiene viva hasta hoy a través de una continuidad personal singularmente encarnada por la Corporación de los Consejeros y por el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado, que, en una admirable simbiosis, expresan el recuerdo de un pasado que llega hasta nuestros días a través de vuestro modo de proceder y de aparecer.

Sin embargo, esta evocación de aspectos tradicionales nada tiene que ver con una mera nostalgia de un pasado ya muerto, o con una simple retórica, de la que hay que hacer uso por no poder encontrar en la Institución perspectivas de futuro. Muy al contrario, la tradición está llena de un contenido que se proyecta hacia adelante porque es el antecedente de un ininterrumpido servicio al Derecho y al Estado. El Consejo de Estado ha sabido ser fiel a sí mismo, adaptándose en cada momento histórico a sus necesidades, y por esta fidelidad por sí mismo constituye una expresión de la continuidad del propio Estado a través del tiempo.

Este legado histórico lo recoge la Constitución, calibrando toda su transparencia, al expresar en su artículo ciento siete que "el Consejo de Estado es el Supremo Organo Consultivo", precepto cuyo desarrollo ha tenido lugar al aprobarse la Ley Orgánica tres/mil novecientos ochenta, de veintidós de abril. Tal renovación del Estatuto Orgánico del Alto Cuerpo Consultivo coloca a éste en un nuevo momento histórico literalmente crucial, que en estos días coincide con un cambio del Gobierno que expresa la libre decisión manifestada por el pueblo español, en quien reside la soberanía nacional.

En esta nueva situación para España, el Gobierno se propone mantener y desarrollar ante su Supremo Organo Consultivo una auténtica política de Estado, sin el menor asomo de sectarismos y de imposiciones y con pleno respeto a su autonomía e independencia, mediante las que se asegura su objetividad. Sin embargo, esta delimitación de esferas no excluye el que exista lugar para sostener la esperanza de que es factible y fácil encontrar una colaboración sincera y total.

A tenor del artículo noventa y siete de la Constitución, el Gobierno dirige la política y la Administración, y además ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria.

Por su parte, al Consejo de Estado le corresponde ejercer la función consultiva, velando por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, apreciando la legalidad y la constitucionalidad de los proyectos que se someten a su consulta y valorando también los aspectos de oportunidad y conveniencia; preceptos bien conocidos de la Ley Orgánica y de su Reglamento detallan con precisión el alcance de estas atribuciones.

Las funciones del Gobierno y del Consejo de Estado delimitan un terreno tangente y a veces secante de interrelación entre el Alto Cuerpo Consultivo y el Consejo de Ministros. El Gobierno, sin renunciar a sus responsabilidades exclusivas propias, piensa en este terreno hacer uso de la potencialidad institucional y humana del Consejo de Estado para hacer frente a una serie de retos que nuestro país tiene ante sí.

Es urgente, en primer lugar, culminar en términos políticos y jurídicos la autodefinición de Estado que resulta del artículo ciento cuarenta y nueve de la Constitución y de sus concordantes. Esta operación no admite demoras injustificadas, porque es el punto de partida de una claridad y de una seguridad jurídica que han de articular de manera precisa y detallada la inequívoca conexión existente entre el Estado y la soberanía nacional.

Es urgente también, en segundo lugar, culminar el proceso de construcción del Estado de las Autonomías, con todo el respeto que merecen las Comunidades Autónomas como entidades que ostentan unos poderes políticos, pero, asimismo, con el mayor rigor jurídico que evite innecesarios conflictos, inoportunas zonas de oscuridad e inseguridades permanentes de delimitación de esferas de responsabilidad propia y de colaboración común. La segunda fase del proceso autonómico, que ha de traducirse en el amplio acuerdo institucional al que se refería el Presidente del Gobierno en su discurso de Investidura ante el Congreso de los Diputados, exige una articulación jurídica muy precisa que invita a un esfuerzo de imaginación y que compromete la actuación de este Consejo de Estado, dentro de la cual debe ser un componente principal.

En tercer término, la reforma de la Administración del Estado constituye un compromiso fundamental que el Gobierno ha asumido ante la sociedad española. Para nosotros, la reforma no es un simple tópico, sino una expresión cargada de contenido; por un lado, hay que saber acertar en la tarea de reconstruir la Administración del Estado, resultante de un proceso de transferencias que debe repercutir en su configu-

ración y funciones. Por otro lado, y aun haciendo abstracción de lo que acabo de decir, el desarrollo de la Constitución exige promulgar unas leyes ya anunciadas que incidirán decisivamente sobre los comportamientos y actuaciones de la Administración del Estado. Don Niceto Alcalá Zamora, ilustre letrado de esta Casa, decía que el Consejo de Estado era "escuela de buena administración y observatorio de la mala"; esta acertada sentencia es el mejor argumento que puede esgrimir-se para traer a este Organismo determinados proyectos del Gobierno que exigen sabiduría jurídica y experiencia en asuntos de Administración.

Por último, en un horizonte inmediato, el ordenamiento español va a encontrarse con el desafío que supone la integración en las Comunidades Económicas Europeas, cuyo derecho supranacional se aplicará inmediatamente en nuestro país, debiendo estar preparado el instrumento de adaptación en nuestras normas al nuevo sistema jurídico, en el que España ha de integrarse. Junto a las competencias preceptivas que en este ámbito se derivan de los artículos veintiuno y veintidós de la Ley Orgánica de veintidós de abril de mil novecientos ochenta, el Gobierno quiere hacer uso del saber jurídico de esta Institución para acertar en el proceso de adaptación al que acabo de referirme.

En todos estos campos corresponde al Consejo de Estado una doble función.

De un lado, como asesor supremo del poder ejecutivo, ha de abrir vías imaginativas para responder a la porción de problemas que están incluso ya planteados y que van a plantearse en un futuro inmediato, constituyendo un elemento que coadyuve a la definición del Estado y a la armonización de sus relaciones con otros poderes públicos.

Pero, por otro lado, le corresponde también la tarea de detectar por sí mismo importantes problemas, haciéndolos llegar al Gobierno a través de su Memoria anual, y proponiendo, en consecuencia, las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración que para cada caso se precisen.

El Gobierno tiene la seguridad de que el Consejo de Estado, ante este abanico de cuestiones, va a saber estar a la al-

tura de lo que del mismo se espera, en estrecha correspondencia con lo que ha sido su tradición.

Esta seguridad no es producto de un voluntarismo ni de una inconsciencia; muy al contrario, descansa en unas certidumbres evidentes.

La primera es la acreditada altura científica y la comprobada profesionalidad de los Consejeros y Letrados, quienes, como hombres que han hecho del servicio al Estado su honor personal, sabemos que van a poner su experiencia al servicio de sus funciones con la lealtad individual que los distingue.

La segunda deriva de los frutos que ya han rendido los casi tres años de aplicación de la vigente Ley Orgánica, que ha supuesto un paso adelante en la reafirmación de las competencias consultivas y cuyos resultados son evidentemente positivos.

La tercera descansa en las calidades de todo orden que distinguen al nuevo Presidente, con cuyo nombramiento se ha querido dar, y se ha dado, estricto cumplimiento al artículo sexto de la Ley Orgánica, al haber elegido a un jurista de reconocido prestigio y experiencia en asuntos de Estado. La obra emprendida por su antecesor va a ser profundizada y continuada en esta nueva etapa.

Por todo lo que he dicho, comienza un nuevo período en la gobernación del Estado, presidido por la ilusión de que cada uno de sus servidores y cada una de sus instituciones entregue lo mejor de su actividad al servicio de una España que también va a ser mejor, por ser más justa, más libre y más solidaria.»

Finalmente, el Presidente de la sesión y Vicepresidente del Gobierno, don Alfonso Guerra González, pronunció las siguientes palabras:

«Señor Presidente,

Señores Presidentes del Congreso y del Senado,

Señores Consejeros,

Señoras y señores:

La toma de posesión del nuevo Presidente del Consejo de Estado constituye una ocasión particularmente grata para que el nuevo Gobierno, al que represento en este acto, acuda por primera vez a este altísimo Organo Consultivo. Las propias normas del Consejo de Estado me otorgan hoy el honor y el placer de presidir esta importante sesión; sesión en la que asistimos no sólo a la toma de posesión del nuevo Presidente, sino también a la toma de posesión de don Pedro Laín Entralgo como Consejero nato de este Consejo de Estado. Y me van a permitir que, de una forma lo más llana posible, me acerque al sentido que para el actual Gobierno de la Nación tiene un acto como éste.

Cobra su máxima dimensión el sentido de nuestra idea de pactos con la sociedad cuando nos encontramos ante un plazo no superior a veinticuatro horas en que hombres de la talla humana, de compromiso social con su sociedad, protegida y reconocida como don Pedro Laín Entralgo, como don Antonio Hernández Gil, pasen a formar parte de este Consejo de Estado, y hombres como don Joaquín Ruiz-Giménez sea proclamado como candidato por el Congreso y por el Senado para el importante cargo de Defensor del Pueblo. Son tres hombres de los que nuestra sociedad puede sentirse orgullosa, sin ninguna vinculación directa ni indirecta con el Gobierno de la Nación, que ve hoy de alguna forma restituidos sus méritos y sus valores por una sociedad que les reintegra en los puestos que esta sociedad considera que merecen.

Don Pedro Laín Entralgo, un hombre de cultura, de compromiso humano, de compromiso social, Consejero nato por haber sido meritoriamente elegido Director de la Real Academia de la Lengua; Academia por la que siento una gran afición y que me hace doblemente agradable el asistir, e incluso el presidir este acto, en el que don Pedro Laín Entralgo viene a representar no sólo ese compromiso con la sociedad, sino ese compromiso con el sosiego necesario para que el trabajo de la Real Academia sea un trabajo por encima de intereses; es decir, al servicio de toda la comunidad de habla española.

La lengua, el habla y el lenguaje son condiciones que don Pedro Laín Entralgo sabe representar y sabrá representar, y que se funden también con un hombre de la precisión lingüística y conceptual como don Antonio Hernández Gil. Porque es cierto que estamos aquí en una toma de posesión, en una doble toma de posesión; pero también es cierto que estamos ante un relevo, y un relevo es un acto democrático, según nuestra concepción de la convivencia pacífica.

Asistimos también a un cese, a petición propia, de don Antonio Jiménez Blanco. Me van a permitir que informalmente dirija también algunas palabras sobre la personalidad del hombre que hoy deja de ser Presidente del Consejo de Estado a petición propia. Y para hacer justicia a la historia, diré también que yo tuve conocimiento de esa petición voluntaria de cese en la mañana del propio día veintinueve, por deferencia de don Antonio Jiménez Blanco, andaluz como yo, de quien fui oponente en el Congreso de los Diputados, y, por tanto, sé bien cómo él asimismo sabe ser duro v flexible a la vez, de autoridad liberal, agudo y cortés, distante y humano; un hombre de los que podríamos calificar "generación perdida" por los avatares coyunturales de la historia, que, sin embargo, supo aprovechar su tiempo y supo hacer el trabajo que consideró debía hacer. Radical, tal vez, para la época en que vivió su juventud, y puede ser que académico para los que llegan ahora; una generación a la que pertenecía emparedada, de la que sólo el tesón, el trabajo y un horizonte limpio ha creado hombres como Antonio Jiménez Blanco.

Y le sustituye don Antonio Hernández Gil, hombre jurista sobre todas las cosas, Presidente de las Cortes Generales en la Legislatura constituyente, Catedrático de Derecho civil de la Universidad Complutense, Presidente de la Comisión General de Codificación y autor de diversas obras sobre metodología jurídica, concepto de la posesión, en el sentido social de la posesión; epistemología jurídica, multitud de dictámenes, concepción estructuralista de las ideas y de los análisis; un hombre que yo creo representa perfectamente la ecuanimidad, ia imparcialidad, la objetividad y el compromiso; un Presidente de las Cortes que supo, a mi juicio, ser capaz de recoger el aspecto estético de lo decadente en la forma y el aspecto de la eficacia en la acción; un hombre como don Antonio Hernández Gil, que pasa a ser hoy Presidente de este Alto Organismo.

Y me dirijo al Consejo de Estado en virtud de su propia Ley Orgánica, que ha sabido acoplar su secular quehacer a las formulaciones de nuestra Constitución de mil novecientos setenta y ocho; un Consejo que compendia en las personas que lo componen la continuidad de una labor de asesoramiento jurídico-administrativo que se remonta a la Constitución gaditana. Nadie mejor que este Alto Organismo para comprender las exigencias del Estado constitucional, que tan tempranamente surgió en España.

La desaparición del concepto patrimonial del Estado explica con luminosidad la génesis del Consejo de Estado, pues los asesores personales del Poder público dieron paso a un Consejo de rasgos y características mucho más independientes que, precisamente desde esa independencia, ejercía una función consultiva que paulatinamente fue decantándose en beneficio del conjunto de la Administración, de modo que llegó a sentar las bases del régimen administrativo en España.

El Ejecutivo, el Gobierno, como tuvo ocasión de expresar su Presidente a lo largo del debate de investidura, se halla comprometido en una gran empresa, destinada a garantizar al conjunto de los ciudadanos la justicia, la igualdad y la libertad. Todo lo cual confía esperanzadamente alcanzar por medio del cauce por el que discurre la Constitución. Pero en esta empresa el Gobierno no está ni puede estar aislado. En el juego de poderes con que se equilibra nuestro sistema constitucional coadyuvan con el Ejecutivo las Cortes Generales, el Poder judicial desde su independencia y, en sus ámbitos respectivos, las Comunidades Autónomas y la Administración Local. Y en tan delicado equilibrio el Consejo de Estado aparece aportando la savia que circula para garantizar el respeto a la Constitución, la solvencia jurídica, la experiencia administrativa; en definitiva, el control de la legalidad. Se pueden señalar los ámbitos en los que la acción independiente y objetiva del Consejo de Estado contribuirán con más claridad a hacer más efectivos, más vivos, los anhelos de justicia y de igualdad, que son ya hoy patrimonio colectivo del pueblo español.

Para tales ámbitos, el Gobierno que represento mira con esperanza, con ilusión y con entusiasmo al Consejo de Estado, en la seguridad de que sus funciones consultivas contribuirán a despejar las inevitables oscuridades que han de brotar en el camino.

En el ámbito de la producción legislativa, mi Gobierno tiene el empeño prioritario de culminar el desarrollo normativo de la Constitución. Se trata de un propósito de compleja realización; pero indispensable para ajustar definitivamente el conjunto del ordenamiento jurídico a las formulaciones constitucionales.

No es menester que evoque ante este Consejo la trascendencia de tal empeño; pero sí me interesa apuntar que el Presidente del Ejecutivo y sus Ministros enfocan este objetivo con la confianza que proporciona el saber que contará con la función consultiva del Alto Cuerpo al que me dirijo.

No menos confianza tiene mi Gobierno en la colaboración que obtendrá en el ámbito de los derechos subjetivos de los ciudadanos. La doctrina del Derecho público destaca cada vez con mayor vigor el papel que juega el procedimiento administrativo en orden a la protección y garantía de los derechos individuales y, como establece la Ley Orgánica que lo regula, el Consejo de Estado tiene atribuida la competencia para conocer los recursos administrativos deducidos en virtud de una Ley contra el Consejo de Ministros, las Comisiones delegadas del Gobierno o la Presidencia del mismo, así como los recursos de revisión y las reclamaciones derivadas de los contratos y concesiones administrativas y las indemnizaciones por daños y perjuicios. Se trata de un ámbito de actuación particularmente rico, donde, bajo forma jurídico-administrativa, está latiendo la protección y garantía de los intereses que derivan de la relación Administración-administrados. En esta competencia, más la obligada consulta en torno a las dudas y discrepancias que surjan en el cumplimiento de Tratados, Convenios o Acuerdos internacionales o las disposiciones administrativas dictadas en ejecución de éstos, se configuran para el Consejo de Estado como garante privilegiado de la constitucionalidad y legalidad de la actuación jurídica. No podía tener el Gobierno que represento mejor colaborador en sus esfuerzos por asegurar los principios medulares del Estado de Derecho.

Una de las certeras aportaciones que ha introducido la Ley Orgánica tres/mil novecientos ochenta que regula el Consejo de Estado, a las añejas competencias en este Consejo, ha permitido insertar a este Alto Cuerpo Consultivo en la nueva estructura autonómica del Estado español.

Resulta, pues, que en la empresa de consolidación del sistema autonómico el Consejo de Estado aportará su probada

experiencia jurídico-administrativa para ir decantando la pluralidad de iniciativas descentralizadoras en dirección al mejor respeto de los principios constitucionales. El nuevo Gobierno sabe que su obra está respaldada desde esta perspectiva por la función consultiva y autónoma del Consejo de Estado. La labor gubernativa, contrastada por los dictámenes de este organismo, ganará en vigor, en rigor jurídico-administrativo y en globalidad. El Ejecutivo y el Consejo de Estado concurren en torno a los objetivos de velar por la Constitución, por el ordenamiento jurídico, por el respeto al Estado de Derecho y por asentar definitivamente el principio de legalidad. No es casual esa coincidencia, que denota el secular esfuerzo juridificante del Consejo de Estado y la voluntad democrática del Gobierno.

Estoy convencido de que de esa concurrencia saldrá beneficiada la sociedad española y que de ello no será ajeno este Consejo.

Tengo, por tanto, el honor y el placer de asistir a esta doble toma de posesión —a este relevo también—, y tengo ahora la honra de dar por levantada esta sesión.»

B) Consejeros permanentes

1. FALLECIMIENTO

El 8 de enero de 1982 falleció el Consejero permanente jubilado don Máximo Cuervo Radigales.

Con este motivo, en la sesión celebrada por la Comisión Permanente el 14 de enero, el Consejero don Luis Jordana de Pozas, como Presidente accidental, pronunció el elogio fúnebre del finado.

2. Pensión de orfandad a las hijas del ex Consejero permanente de Estado don Antonio Marsá Bragado

En la sesión de la Comisión Permanente de fecha 11 de febrero de 1982, el Secretario general dio cuenta de un escrito del Jefe de Servicios de Personal de la Presidencia del Gobierno, de 5 de febrero de 1982, con el que remitía al Consejo fotocopia de la Resolución del Ministerio de la Presidencia, de fecha 1 de febrero de 1982, sobre aplicación a don Antonio Marsá Bragado, ex Consejero permanente de Estado, de la Ley 46/1977, de 15 de octubre, sobre amnistía.

C) Consejeros natos

1. Nombramientos

Por Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de fecha 15 de enero de 1982 («BOE» del 16) fue nombrado Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor el Teniente General del Ejército de Tierra don Alvaro de Lacalle Leloup, cargo que lleva aparejado el de Consejero nato de Estado. Previo el correspondiente dictamen de idoneidad, tomó posesión de su cargo en la sesión celebrada por el Pleno del Consejo el día 28 de enero de 1982.

Fue designado Director de la Real Academia Española don Pedro Laín Entralgo, cargo que lleva aparejado, por aplicación del apartado a) del artículo 8.º de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el de Consejero nato. Previo el correspondiente dictamen de idoneidad, tomó posesión de su cargo en la sesión celebrada por el Pleno del Consejo el día 16 de diciembre de 1982.

El señor Laín Entralgo, en su discurso, dijo cómo la lengua debe servir al Estado, ya que el Estado ejercita su soberanía mediante palabras, y los servidores de la lengua tienen la obligación de poner al servicio del Estado las palabras adecuadas a la función de decir lo que el Estado tiene que decir a los súbditos en el mejor lenguaje, y la Academia Española, de la que se honra en ser Director, estará al servicio del Estado para que el lenguaje de éste sea el más adecuado para el ejercicio de la justicia y de la convivencia. Ofrece poner al servicio del Consejo su esfuerzo personal y el amor de la Academia por la precisión y el rigor, todo dentro de una comunidad, dentro de un régimen jurídico que debe dar al hacer lo que es del hacer y a la palabra lo que es de la palabra.

Por Real Decreto 3592/1982, de la Presidencia del Gobierno, de fecha 15 de diciembre («BOE» del 16), se nombró Fiscal general del Estado a don Luis Antonio Burón Barba, cargo que lleva aparejado el de Consejero nato de Estado. Tomó posesión de su cargo el 27 de enero de 1983.

Por Real Decreto 3595/1982, de la Presidencia del Gobierno, de 15 de diciembre («BOE» del 16), se nombró Director del Centro de Estudios Constitucionales a don Elías Díaz García, cargo que lleva aparejado el de Consejero nato de Estado. Tomó posesión de su cargo el 27 de enero de 1983.

2. Ceses

Por Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de fecha 15 de enero de 1982 («BOE» del 16) cesó como Presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor el Teniente General del Ejército del Aire don Ignacio Alfaro Arregui, cesando también por esta razón como Consejero nato de Estado.

Por Real Decreto 3583/1982, de la Presidencia del Gobierno, de fecha 15 de diciembre («BOE» del 16), se dispuso el cese de don José María Gil-Albert Velarde en el cargo de Fiscal del Estado, que llevaba aparejado el de Consejero nato de Estado.

Por Real Decreto 3584/1982, de la Presidencia del Gobierno, de fecha 15 de diciembre («BOE» del 16), se dispuso el cese de don Francisco Murillo Ferrol en el cargo de Director del Centro de Estudios Constitucionales, que llevaba aparejado el de Consejero nato de Estado.

D) Consejeros electivos

1. Nombramientos

Por Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de fecha 15 de enero de 1982 («BOE» del 21) fue nombrado Consejero electivo de Estado el Teniente General del Ejército del Aire don Ignacio Alfaro Arregui. Previo el correspondiente dictamen de idoneidad, tomó posesión de su cargo en la sesión celebrada por el Pleno del Consejo el 28 de enero de 1982.

Por Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de 10 de septiembre de 1982 («BOE» del 25) fue nombrado Consejero

electivo de Estado don Miguel Zúñiga Hernández. Previo el correspondiente dictamen de idoneidad, tomó posesión de su cargo en la sesión celebrada por el Pleno del Consejo el 7 de octubre de 1982.

Por Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de 15 de octubre de 1982 («BOE» del 18) fueron nombrados Consejeros electivos de Estado don Emilio Attard Alonso, don Tomás Ramón Fernández Rodríguez, don Luis Sánchez Agesta y don Ramón Sedó Gómez. Tras la aprobación de los correspondientes dictámenes de idoneidad, tomaron posesión de sus cargos los tres primeros en la sesión celebrada por el Pleno del Consejo el 27 de octubre de 1982, y el último, en la sesión celebrada por el propio Pleno del Consejo el 18 de noviembre de 1982.

Por Real Decreto 78/1982, de 15 de enero («BOE» del 16), de la Presidencia del Gobierno, se concede la Gran Cruz de la Real y Muy Distinguida Orden de Carlos III al Teniente General del Ejército del Aire don Ignacio Alfaro Arregui.

2. Ceses

Por Real Decreto de la Presidencia del Gobierno de fecha 3 de septiembre de 1982 («BOE» del 4) cesó, por renuncia, en el cargo de Consejero electivo de Estado don Jesús María Viana Santa Cruz.

E) Cuerpo de Letrados

a) Letrados mayores

1. Jubilaciones

El 6 de octubre de 1982 se jubiló con carácter forzoso, por haber cumplido la edad reglamentaria, el Letrado Mayor don José Maldonado y Fernández del Torco, Conde de Galiana, adscrito a la Sección 1.ª (Presidencia).

El 5 de diciembre de 1982 se jubiló con carácter forzoso, por haber cumplido la edad reglamentaria, el Letrado Mayor don José María Villar Romero, que continúa desempeñando el cargo de Consejero permanente de Estado.

2. Nombramientos

Con fecha 7 de octubre de 1982 fue nombrado Letrado Mayor del Consejo don Jesús Florentino Fueyo Alvarez para cubrir la vacante ocasionada por jubilación de don José Maldonado y Fernández del Torco. Fue adscrito a la Sección 1.º (Presidencia).

3. Fallecimiento

En la Comisión Permanente del 8 de julio de 1982 se dio cuenta del fallecimiento de don Juan Lladó Sánchez Blanco, Letrado jubilado del Consejo. Se acordó que constase en acta el sentimiento del Alto Cuerpo por tan sensible pérdida y que se transmitiese a los familiares del finado el pésame del Consejo.

b) Letrados

1. Excedencia especial

Por Real Decreto 3391/1982, de 7 de diciembre, de la Presidencia del Gobierno, publicado en el «Boletín Oficial del Estado», fue nombrado Subsecretario de la Presidencia del Gobierno don José María Rodríguez Oliver, Letrado del Consejo de Estado.

Solicitó, y le fue concedido, en la sesión de la Comisión Permanente de los días 16 y 20 de diciembre, el pase a la situación de excedente especial.

2. Comisión de servicio

En la Comisión Permanente del 18 de marzo de 1982 se acordó acceder a la petición formulada por el Presidente de la Junta de Galicia para que se declare en situación de comisión de servicio al Letrado don José Manuel Romay Beccaría, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado c) del artículo 41.1 de la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado, por haber sido nombrado Vicepresidente de dicha Junta por Decreto de la misma de 21 de enero de 1982, publicado en el «Diario Oficial del Galicia» del día 22 siguiente.

3. Vuelta al servicio activo

El Letrado don Landelino Lavilla Alsina, en situación de excedencia especial, solicitó y le fue concedido el reingreso en el Cuerpo de Letrados, por haber cesado en el cargo de Presidente del Congreso de los Diputados, para cuyo cargo fue elegido el 23 de marzo de 1979.

El Letrado don Ignacio Bayón Mariné, en situación de excedencia especial, solicitó y le fue concedido el reingreso en el Cuerpo de Letrados, por haber cesado en el cargo de Ministro de Industria y Energía por Real Decreto 3297/1982, de 2 de diciembre, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del día 3.

4. Adscripciones

Por disposición del señor Presidente, el Letrado don Enrique Alonso García quedó adscrito a la Sección 8.ª (Industria y Energía, Agricultura, Pesca y Alimentación y Economía y Comercio), sin dejar de prestar sus servicios en la Sección 3.ª (Interior y Administración Territorial), a cuyo efecto le serán adjudicados en cada una de dichas Secciones la mitad de los expedientes que por turno le corresponderían.

Ante el accidente que sufrió el Letrado don José Solé Armengol, Letrado de la Sección 2.º, la Secretaría General propuso, y la Comisión Permanente aprobó en su sesión del 26 de diciembre, que fuese adscrito, con carácter provisional, a dicha Sección, el Letrado don Alvaro Alonso-Castrillo.

El Letrado don Landelino Lavilla Alsina, reingresado al servicio activo, después de haber cesado como Presidente del Congreso de los Diputados, fue adscrito a la Sección 6.ª (Obras Públicas y Urbanismo), de conformidad con el acuerdo de la Comisión Permanente del 16-20 de diciembre de 1982.

5. Compatibilidad para realizar un estudio

En la sesión de la Comisión Permanente del 18 de marzo de 1982 se acordó acceder a la declaración de compatibilidad solicitada por el Letrado don Manuel Acedo-Rico Semprún para realizar un estudio sobre la reforma parcial del sistema financiero para el Ministerio de Economía y Comercio.

6. Compatibilidad de pensiones del Letrado Mayor don José Maldonado y Fernández del Torco

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el día 9 de junio, el Secretario general dio cuenta de un informe acerca de la compatibilidad de pensiones por derechos pasivos generadas por el Letrado Mayor del Consejo don José Maldonado y Fernández del Torco (se jubilaba el 6 de octubre de 1982) en su calidad de Letrado Mayor del Consejo de Estado y Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid.

De conformidad con la propuesta formulada por la Secretaría General, la Comisión Permanente entendió que son compatibles las pensiones de derechos pasivos causadas por el Letrado Mayor señor Maldonado, al declararse jubilado en su calidad de Letrado y Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, debiendo computarse a efectos de cálculo de la pensión todo el tiempo transcurrido hasta la jubilación del causante.

7. Relación de funcionarios del Cuerpo de Letrados

El «Boletín Oficial del Estado» del 6 de marzo de 1982 publicó la Resolución de la Presidencia del Consejo de Estado de 29 de enero de 1982, aprobando la Relación de funcionarios del Cuerpo de Letrados del Consejo referida al 31 de diciembre de 1981.

8. Oposiciones

El «Boletín Oficial del Estado» del 17 de febrero de 1982 publicó Resolución de 9 de febrero de 1982, de la Presidencia del Consejo de Estado, por la que se disponía la publicación de la lista provisional de admitidos—integrada por veinticuatro señores— para tomar parte en las oposiciones para ingreso en el Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado y se determinaba el número definitivo de plazas que deberían ser provistas.

La lista definitiva fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del 20 de marzo.

El Tribunal fue nombrado por Resolución de la Comisión Permanente del 11 de marzo de 1982 («BOE» del 20 del mismo mes).

F) Cuerpo General Administrativo

1. Jubilación

Con fecha 20 de octubre de 1982 fue jubilada, por cumplir la edad reglamentaria, la funcionaria del Cuerpo General Administrativo doña Mercedes Guzmán Ocaña.

2. FALLECIMIENTO

El 29 de octubre de 1982 falleció el Madrid el funcionario del Cuerpo General Administrativo adscrito al Consejo de Estado don Manuel Fernández Escacha.

3. Destinos en comisión de servicio

En 1 de marzo y 9 de diciembre de 1982 fueron destinados en comisión de servicio al Consejo de Estado los funcionarios del Cuerpo General Administrativo don Luis Liébana Mena y doña Emilia Cadenas Romero, respectivamente.

4. Traslado en comisión

Por Orden de la Dirección General de la Función Pública (Presidencia del Gobierno) de fecha 7 de diciembre de 1982, le fue conferida al funcionario don Luis Liébana Mena, comisión de servicio de carácter temporal a fin de que preste sus servicios en el Consejo de Seguridad Nuclear, causando baja en el Alto Cuerpo Consultivo.

G) Cuerpo General Auxiliar

1. DESTINOS EN COMISIÓN DE SERVICIO

Durante el año 1982 han sido destinadas al Consejo de Estado, en comisión de servicio, como funcionarias del Cuerpo General Auxiliar:

Doña María Luisa Puerta Espinosa. Doña Josefa Tornel Calderón.

H) Cuerpo General Subalterno

JUBILACIÓN

Con efectos de 30 de septiembre de 1982 cesó en su cargo por jubilación reglamentaria el funcionario del Cuerpo General Subalterno don Antonio Royo Carretero, adscrito al Consejo.

I) Personal contratado

Con efectos de 1 de diciembre fue contratada para un trabajo específico de Biblioteca la señorita María Jesús Ramos Rodríguez.

J) Personal laboral fijo adscrito a este Consejo

Con fecha 16 de septiembre fue adscrito a este Consejo por la Comisión Interministerial creada por Real Decreto 1434/ 1979, de 16 de junio, el siguiente personal laboral fijo procedente del organismo autónomo «Medios de Comunicación Social del Estado»:

Don Angel Alonso López (categoría laboral de administrativo).

Don Fernando Redolat Pérez (categoría laboral de conserje).

Don José Antonio Lorenzo Serafín (categoría laboral de ordenanza).

Don Antonio Rodríguez Clemente (categoría laboral de ordenanza).

K) Distinciones a miembros del Consejo

La Gran Cruz de la Orden Civil de Alfonso X el Sabio, al Consejero Permanente don Miguel Vizcaíno Márquez.

Por Real Decreto 2665/1982, de 21 de octubre, del Ministerio de Educación y Ciencia («BOE» del 25 de octubre), se concedió la Gran Cruz de la Orden Civil de Alfonso X el Sabio a don Miguel Vizcaíno Márquez, Consejero Permanente de Estado.

La Gran Cruz de la Real y Muy Distinguida Orden de Carlos III, al Letrado don Ignacio Bayón Mariné.

Por Real Decreto 3307/1982, de 2 de diciembre, de la Presidencia del Gobierno («BOE» del 3 de diciembre), se concedió la Gran Cruz de la Real y Muy Distinguida Orden de Carlos III a don Ignacio Bayón Mariné, Letrado del Consejo, en agradecimiento a los servicios prestados especialmente como Ministro del Gobierno.

La Gran Cruz de la Real y Muy Distinguida Orden de Carlos III, al Presidente del Consejo, don Antonio Jiménez Blanco.

Por Real Decreto 3568/1982, de 7 de diciembre, de la Presidencia del Gobierno («BOE» del 8 de noviembre), se concedió la Gran Cruz de la Real y Muy Distinguida Orden de Carlos III a don Antonio Jiménez Blanco, en agradecimiento a los servicios prestados especialmente como Presidente del Consejo de Estado.

La Gran Cruz de la Orden Civil de Alfonso X el Sabio, al Letrado don Hermenegildo Baylos Corroza.

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el 14 de enero de 1982, el Secretario general dio cuenta de que el «Boletín Oficial del Estado» de fecha 6 de enero publica un Real Decreto del Ministerio de Educación y Ciencia de 5 de enero de 1982, por el que se concede la Gran Cruz de la Orden Civil de Alfonso X el Sabio a don Hermenegildo Baylos Corroza, Letrado Mayor del Alto Cuerpo.

Miembros del Consejo en la Junta Electoral Central

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el 16 de septiembre de 1982 se dio cuenta de que en el «Boletín Oficial del Estado» del 9 de septiembre de 1982 se publicó una Resolución de la Junta Electoral Central, de fecha 7 de septiembre de 1982, por la que se hace pública su composición a efectos de las elecciones al Congreso de los Diputados y al Senado convocadas por Real Decreto 2057/1982, de 27 de agosto.

Entre los Vocales de dicha Junta figura don Luis Jordana de Pozas, Consejero Permanente de Estado.

III. VARIOS

Viaje de miembros del Consejo a los Estados Unidos para estudiar la situación de la informática jurídica en dicho país.

En la sesión celebrada por la Comisión Permanente el dia 9 de junio se dio cuenta del viaje que habían realizado a los Estados Unidos el Secretario general del Consejo, acompañado de dos Letrados, para estudiar la situación de la informática jurídica en aquel país. En el informe correspondiente se subraya la espectacular economía de medios que supone la informática en su aplicación a la Administración pública y a la Universidad y se comparan los costes y rendimientos entre las Administraciones informatizadas de los Estados Unidos y otras Administraciones.

XI Reunión del Comité de expertos sobre Derecho Administrativo.

En la sesión de la Comisión Permanente del 25 de febrero se dio cuenta de un escrito del Secretario general Técnico del Ministerio de Justicia, de fecha 19 del mismo mes de febrero, por el que dicho Ministerio, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 176/1975, de 30 de enero, había tenido a bien conferir comisión de servicio a don José María Rodríguez Oliver, Letrado del Consejo de Estado, a fin de que, en representación del Departamento, asistiese al Comité de expertos sobre Derecho Administrativo en su XI reunión, a celebrar en Estrasburgo, del 1 al 4 de marzo.

El señor Presidente, con el parecer favorable de la Comisión Permanente, autorizó al señor Rodríguez Oliver para que, en comisión de servicio, asistiese a la reunión de referencia.

Comité de expertos de Derecho Internacional.

La Subsecretaría del Ministerio de Justicia designó a don José María Rodríguez Oliver, Letrado del Consejo, como representante del Ministerio de Justicia para asistir al Comité de expertos de Derecho Internacional que se celebró en Estrasburgo del 19 al 22 de octubre de 1982.

La Comisión Permanente acordó concederle la correspondiente comisión de servicios.

Grupo de trabajo para el estudio del Derecho comunitario europeo.

En la Comisión Permanente del día 11 de febrero de 1982, el señor Presidente planteó la posibilidad de constituir un grupo de trabajo sobre Derecho comunitario europeo.

Se acordó que quedase integrado por los Letrados señores Sanz Boixareu y Rodríguez-Zapata.

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 entrada en la Biblioteca durante el ejercicio:	
	Españolas 91	
	— Extranjeras	
	TOTAL 117	

Biblioteca. Legado procedente de la testamentaría de don Miguel Hernaiz Márquez.

El señor Alonso Olea informó a la Comisión Permanente acerca del contenido del legado que ha hecho a la Biblioteca del Consejo la familia Hernaiz Márquez, Fiscal y Magistrado de Trabajo. En dicha Biblioteca figuran más de ochocientas obras sobre Derecho del Trabajo, que abarcan prácticamente todas las publicadas entre los años 1932 y 1977, no sólo en España, sino en Sudamérica, Italia y Francia. Entre ellas, se encuentran obras de gran interés y rareza.

Adquisición de la propiedad intelectual de la obra inédita «El Consejo de Estado de la Monarquía Española» (1521-1812).

A propuesta de la Ponencia de Biblioteca, la Comisión Permanente, en su sesión del día 20 de octubre de 1982, «se acuerda adquirir la propiedad intelectual de la obra inédita denominada "El Consejo de Estado de la Monarquía Española (1521-1812)", de la que es autor don Feliciano Barrios Pintado».

Se acordó autorizar al Consejero don Miguel Vizcaíno Márquez para realizar todos los actos que sean precisos para la ejecución de aquel fin.

Obras en el edificio del Consejo.

En las sesiones de la Comisión Permanente del 9 y 16-20 de diciembre se aprobó la propuesta de obras formulada por el Secretario general, consistentes en la adecuación del edificio a las nuevas necesidades, de manera que pueda encontrarse alojamiento para la Sección 8.ª, que no lo tiene, y al mismo tiempo queden funcionalmente instalados los servicios de Habilitación y Máquinas.

Además se instalará aire acondicionado en los locales resultantes de las obras y en los despachos del Secretario general, Sala de Letrados y Oficina de la Secretaría.

Monumento Histórico Artístico

Por Real Decreto 3248/1982, de 12 de noviembre («BOE» del día 29), del Ministerio de Cultura, el Palacio de los Consejos o de Uceda, en Madrid, sede del Consejo de Estado, fue declarado Monumento Histórico Artístico de carácter nacional.

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 CONSULTADOS DURANTE EL AÑO 1982
 - 1. Normas constitucionales: su interpretación y aplicación.
 - 2. Tratados internacionales.
 - 3. Derecho privado y organización judicial.
 - 4. Comunidades Autónomas: Delimitación y observancia de su ordenamiento.
 - 5. Revisión de oficio de actos administrativos.
 - 6. Responsabilidad patrimonial de la Administración.
 - 7. Responsabilidades administrativas de funcionarios públicos derivadas de la contratación.
 - 8. Acumulación de expedientes.
 - 9. Sobre el empleo de las fórmulas relativas a la audiencia del Consejo.
- II. SUGERENCIAS DE DISPOSICIONES GENERALES Y MEDIDAS A ADOPTAR PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION
 - 1. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.
 - 2. Las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas.
 - 3. El procedimiento administrativo común.
 - 4. Conflictos jurisdiccionales.
 - 5. Legislación sobre expropiación forzosa.
 - 6. Legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas.
 - 7. Sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.
 - 8. Conflictos constitucionales y recursos de inconstitucionalidad.
 - 9. Dominio público y patrimonio del Estado.
 - 10. Legislación de régimen local.

I OBSERVACIONES SOBRE EL FUNCIONA-MIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS QUE RESULTAN DE LOS ASUNTOS CONSULTADOS DURANTE EL AÑO 1982

1. Normas constitucionales: Su interpretación y aplicación

Con ocasión de consultas formuladas, el Consejo de Estado ha tenido que estudiar la interpretación y aplicación de diversos conceptos constitucionales y entre ellos, de modo especial, el artículo 25.1 de la Carta Fundamental en el que se dispone que nadie puede ser sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa según la legislación vigente en aquel momento, norma que, por estar comprendida en la Sección primera del Capítulo 2.º del Título I de la propia Constitución, se encuadra en el rango de los «derechos fundamentales y libertades públicas» que tienen una especial protección.

En el expediente 44.179, y en relación con el apartado 2.º del artículo 43 de la Constitución y con el Proyecto de Real Decreto por el que se regulan infracciones y sanciones en materia de consumo, el Consejo de Estado, además de la legalidad del Proyecto, hubo de ocuparse de su oportunidad y conveniencia, dada la índole del asunto, y estas circunstancias resultaban notorias a fin de cumplir el plan de medidas urgentes de defensa de los consumidores, acordado por el Congreso de los Diputados el 17 de diciembre de 1981, entre las que se incluían la refundición y actualización de todas las normas vigentes en materia de inspección y vigilancia de las actividades alimentarias y de sanción por las infracciones.

Anulado por sentencia del Tribunal Supremo el Decreto 1477/1974, quedó incumplido el artículo 10 del Decreto-ley 6/1974, de 27 de noviembre del mismo año, por el que se autorizaba al Gobierno a aprobar el texto que desarrolle y refunda las disposiciones vigentes en materia de disciplina de mercado.

El primer problema que se planteaba era el de la naturaleza de las normas, a la vista de lo dispuesto en el artículo 25.1 de la Constitución, y su apoyatura legal, que se encuentra precisamente en el Decreto-ley 6/1974 y su precedente del Decreto-ley de 3 de octubre de 1966. Por lo que respecta a las infracciones sanitarias, estaban ya definidas y establecidas con anterioridad al texto constitucional, por lo que su validez no puede discutirse cuando se trata propiamente de refundirlas o actualizarlas con normas de igual rango.

Las prevenciones del artículo 43.2 de la Constitución se respetan, puesto que la organización y tutela de la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones de servicios necesarios están atribuidas a los poderes públicos, y al decirse que «la Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto» no se modifica el derecho ya establecido ni pierden su vigencia las normas de primer rango, que han sido derogadas, como la Ley de Bases de Sanidad Nacional que sanciona la competencia de la Dirección General de Sanidad.

Un segundo dictamen, expediente 44.288/42.861, versaba sobre el recurso de reposición previo al contencioso-administrativo por el que se impugnaba el Real Decreto 2053/1981, que establecía determinadas infracciones y sanciones en el tranporte por carretera. La Asociación de Transportistas afectada interpuso recurso de reposición contra el citado Reglamento, pidiendo la nulidad del mismo en razón a que se considera infringido el artículo 9.3 de la Constitución, ya que sólo se podían tipificar infracciones y crear sanciones mediante ley formal y en el Reglamento se crean ex novo.

Por lo que respecta a las infracciones que se proponían a la vista del artículo 25.1 de la Constitución, el Consejo de Estado significa: a) La Constitución goza de primacía jurídica en relación con todas las normas que componen el Derecho español (art. 9.1). b) Sus efectos son de aplicación directa e inmediata y su cumplimiento obliga específicamente a los poderes públicos, los que han de sujetar su actuación a las orientaciones y a los límites que resultan de su articulado. c) Tiene fuerza derogatoria sobre todo tipo de normas jurídicas cuya aplicación desvirtúe o contradiga los principios constitucionales, sin que para ello sea requisito previo el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. d) La interpretación del ordenamiento jurídico ha de responder al espíritu y finalidad de las normas y la realidad social del tiempo en que se aplica y que

se encuentra definido en la propia Constitución. e) Los preceptos constitucionales crean por sí y aseguran la protección de los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos, lo que representa unos límites insuperables para las decisiones de los poderes públicos.

Resulta claro que ni la Ley puede contener una deslegalización en favor del Reglamento, ni éste puede crear infracciones o sanciones bajo el amparo de una Ley que no contenga regulación alguna sobre éstas. En definitiva, no es factible que un Reglamento amplíe el ámbito de aplicación de otro, anterior a la Constitución, que no desarrollaba una Ley previa.

2. Tratados internacionales

Por lo que toca al Ministerio de Asuntos Exteriores, debe indicarse, en primer término, la gran cantidad de expedientes consultados por este Ministerio sobre Tratados internacionales. Pero no solamente por su cantidad merece pararse la atención en esta clase de expedientes, sino también por su calidad, ya que los problemas envueltos en las correspondientes consultas abarcan una serie muy variada e importante de temas internacionales, tanto en materia de Derecho marítimo, como la limitación de la responsabilidad de los propietarios de buques (exp. 43.917); de Pesca (núms. 44.314 y 44.007); de Alianzas internacionales (Estados Unidos, 44.041 y 44.465); de Restricción de Armamentos (núm. 44.928); de Aranceles Aduaneros (número 44.239); de Acuerdos con la CEE (núm. 44.044); de Tráfico fronterizo con Portugal (núm. 44.045); de Privilegios e inmunidades diplomáticas, como el status de la Oficina de la Liga de Estados Arabes (núm. 44.019) o de la Organización de Energía Atómica (núm. 44.027), y de doble imposición (Marruecos, núm. 44.057), etc.

Especial significación alcanzó, por su dificultad jurídica, el problema de la compatibilización de ordenamiento de los seguros privados y el Tratado con Alemania (núm. 43.924).

Es cierto que la mayoría, por no decir la totalidad, de estos asuntos han venido al Consejo a efectos de la aplicación del artículo 94 de la Constitución, o sea para dictaminar si procedía o no su aprobación por las Cortes, pero con este

motivo, además de examinarse el fondo y contenido de Tratados, Acuerdos y Convenios internacionales, este Cuerpo Consultivo hubo de pronunciarse no sólo acerca del órgano del Estado (Cortes-Gobierno) que era el competente para otorgar el consentimiento estatal, sino también sobre la forma de aprobación mediante mera Ley ordinaria o por Ley orgánica, en su caso [art. 93, d], velando en conjunto por la legalidad constitucional que confiere a los Tratados internacionales válidamente celebrados la condición de formar parte de nuestro ordenamiento interno, una vez publicados oficialmente en España (art. 96), y exige para la celebración de aquellos que contengan estipulaciones contrarias a la Constitución la previa revisión constitucional (art. 95, íd.).

3. Derecho privado y organización judicial

Por lo que afecta a consultas dimanadas del Ministerio de Justicia, ha sido importante la intervención del Consejo. Así, por ejemplo: en el expediente promovido por el Proyecto de Orden ministerial de otorgamiento de liquidez a las certificaciones de saldos bancarios a los efectos de concesión de fuerza ejecutiva (expedientes núms. 44.843 y 43.845); igualmente, también en relación con una posible reforma del ordenamiento procesal civil en materia ejecutiva, el problema del pago de deudas en moneda extranjera que se reclamen por dicha vía (número 43.988).

Independientemente de ello, el Consejo ha intervenido en varios e importantes proyectos de reforma o regulación ex novo de Reglamentos de Leyes Básicas del Derecho privado, como el Reglamento Notarial (núm. 44.098 y, por lo que toca a la intervención de los Notarios en materia electoral, número 44.378); la modificación del Reglamento de la Ley Hipotecaria, provocada por la necesidad de atemperarla a las reformas introducidas en el Código Civil (núm. 44.286) y el Reglamento de Ventas a Plazos de Bienes Muebles (núm. 44.430), así como el Reglamento del Registro Mercantil Informativo Central (núm. 44.791).

Debe mencionarse aquí, asimismo en este orden reglamentario, pero no ya por lo que afecta al Derecho privado, sino a la Organización Judicial y materias afines, el Estatuto General de la Abogacía Inúm. 44.174 a)], el Estatuto General de los Procuradores Inúm. 44.174 b)] y el Estatuto General del Ministerio Fiscal Inúm. 44.333 a) y b)], aparte del Real Decreto sobre Fundaciones Religiosas (núm. 44.401).

Finalmente, aparece como tema nuevo en la tarea del Consejo los expedientes referentes a la responsabilidad patrimonial del Estado por error judicial o funcionamiento anormal de los servicios de la Administración de Justicia, incoados al amparo del artículo 121 de la Constitución (núms. 44.116, 44.117, etc.).

Por lo que toca a la sugerencia de posibles nuevas disposiciones generales, resulta no sólo conveniente, sino, incluso, necesario, recabar la promulgación de tales disposiciones y, concretamente, de Leyes, teniendo en cuenta la experiencia de los expedientes de estas materias y procedencia sometidos más frecuentemente al Consejo y que se refieren a Reglamentos sobre Leyes de Derecho privado, al cambio de apellidos y a responsabilidades por error judicial, aparte de lo que se indica en otros lugares de esta Memoria sobre Tratados internacionales y Títulos nobiliarios.

En este sentido, se desarrollan a continuación tres propuestas concretas por lo que toca a este tema de las disposiciones generales:

Primeramente, el reciente e intenso movimiento reglamentario sobre materias de Derecho privado que interfiere en la ordenación legal de temas estrictamente «iusprivatistas», debería ser disminuido, si es que no eliminado por completo. Es cierto que la situación política y parlamentaria reciente, al hacer imposible o extraordinariamente difícil la promulgación de leyes en sentido estricto, ha forzado al Gobierno a resolver por vía reglamentaria problemas que, en buena parte, si no en toda, rebasan de un cometido de carácter netamente administrativo, tal como un Reglamento ha de ser. Así, se han producido desarrollos reglamentarios que trataban materias referentes a la Ley Hipotecaria y a la Ley del Notariado, sin duda por la imposibilidad aludida de reformar directamente estas mismas Leyes. Desaparecida tal circunstancia impeditiva y expedita la acción legal, el Consejo entiende que, en la medida en que los cálculos de prioridad legislativa lo permitan, debería abordarse la emisión de las disposiciones generales correspondientes, elevando los Proyectos de Ley referentes a los puntos que antes se han transcrito, o sea, a la Ley Hipotecaria y a la venerable, pero antiquísima, Ley vigente del Notariado, que se remonta, nada menos, que al año 1862.

- Una innovación legislativa que es preciso acometer en cuanto las circunstancias lo permitan se encuentra en la preparación de una Ley estricta referente a la investigación de la paternidad. En los numerosos expedientes de cambios de apellidos tramitados se descubren algunos que fundan la solicitud de alteración de tales apellidos en la circunstancia de una filiación que, aun no siendo ya ilegítima, no aparece, como hecho, acreditada o comprobada de la manera formal o contradictoria que, sin duda, tal declaración exige. El cauce del simple expediente administrativo del cambio de apellidos es evidentemente inidóneo para restablecer las relaciones de paternidad y filiación que corresponden al nuevo sistema de nuestro derecho positivo. Parece oportuno recomendar a la Autoridad que proceda el cumplimiento de la promesa contenida en el artículo 39,2, in fine, de la Constitución, según el cual «la Ley posibilitará la investigación de la paternidad». De este modo se habrá reconducido a su vía normal, dotada de las necesarias garantías, el delicado tema, que hoy se plantea, a veces, en una órbita simplemente administrativa.
- c) Finalmente, y abundando en este mismo orden de ideas, el Consejo se encuentra, cada vez más frecuentemente, con expedientes en los que se reclama la responsabilidad de supuestos daños causados por error judicial o como consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia (artículo 121 de la Constitución española).

Ha sido hasta ahora criterio del Consejo rechazar las reclamaciones formuladas en base a dos argumentos:

- 1.º El de que la reparación de esos daños tiene que ser regulado por una Ley especial, ya que el propio artículo 121 de la Constitución habla de que se indemnice «conforme a la Ley»; y
- 2.º En segundo lugar, el de la imposibilidad de considerar como error judicial o funcionamiento anormal de la

Administración de Justicia la adopción de medidas cautelares que quedan sin efecto al dictarse una resolución final de contenido absolutorio.

La gran variedad de supuestos que pueden entrar dentro de la órbita del artículo 121 de la Constitución aconseja, pues, que como disposición general se promulgue una Ley que ya no permita hablar del simple carácter programático del precepto constitucional y que resuelva, en el sentido que la propia Ley estime conveniente, los casos en que proceda o no proceda la indemnización por tales daños específicos.

4. Comunidades autónomas: Delimitación y observancia de su ordenamiento

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, en su párrafo primero, autoriza a los Presidentes de las Comunidades autónomas para solicitar el dictamen de este Alto Cuerpo en aquellos asuntos en que, por la especial competencia o experiencia del mismo, lo estimen conveniente. Se establece así la posibilidad legal de la consulta facultativa de dichas Comunidades autónomas al Consejo. Pero su dictamen ha de ser requerido, además, con carácter preceptivo, en los mismos casos que están previstos para el Estado, cuando hayan asumido las competencias correspondientes.

Ello da lugar a que sean ya numerosas las consultas de las Comunidades autónomas al Consejo, bien por estimar conveniente su dictamen, ya porque la consulta resulte exigible para el ejercicio de una determinada competencia transferida, según las normas generales que establecen la consulta preceptiva, cuando quien actúa es el propio Gobierno de la Nación.

Entre los asuntos procedentes de dichas Comunidades merecen ser destacados los siguientes:

A) El Consejo de Estado deberá ser consultado sobre los Anteproyectos de Ley Orgánica de transferencia o delegación de competencias estatales a las Comunidades autónomas (artículo 22.4 de la Ley Orgánica, en desarrollo del art. 150.2 de la Constitución). Con arreglo a tal precepto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (expediente núm. 44.399) envió a

consulta el Anteproyecto de Ley Orgánica de competencia en materia laboral de Asturias y Cantabria, consulta que ofrece la novedad de la participación del Consejo de Estado en un trámite prelegislativo. Así como la intervención del Consejo es obligatoria y tradicional por lo que respecta a la potestad reglamentaria, y su intervención constituye un requisito esencial, cuya falta produciría su nulidad, si dicha omisión se produce respecto de una norma emanada de la potestad legislativa, no causa su invalidez, tanto por el supremo rango de las Cortes Generales, cuya intervención convalidaría cualquier defecto de tramitación que no revista carácter de inconstitucionalidad, como por el hecho de que las Leyes no son recurribles en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por otra parte, la aplicación del artículo 150.2 permite *in genere* transferir competencias estatales a las Comunidades autónomas mediante una Ley Orgánica, por lo que dichas normas de transferencia adquieren análogo rango y naturaleza que los Estatutos de autonomía.

Tanto en el Estatuto de Autonomía de Asturias, aprobado por Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, como el Estatuto de Cantabria, aprobado por Ley Orgánica 8/1981, prevén que dichas Comunidades autónomas puedan asumir competencias en materia de trabajo «mediante Leyes Orgánicas de delegación o transferencia, siguiendo el procedimiento del artículo 150.2 de la Constitución».

B) En el expediente número 44.675 se dictaminó que la Junta de Galicia y el Ayuntamiento de Carballedo debían restaurar la situación jurídica vulnerada por el traslado de la Casa Consistorial del Municipio de Carballedo del lugar de Castro al de La Barrela. El expediente fue motivado por la reclamación formulada por la asociación de vecinos del lugar de Castro para que se declarara como capitalidad del Municipio de Carballedo, donde radica la Casa Consistorial, y que las sesiones se celebraran en dicha Casa, declarando nulas las que tengan lugar fuera de la capitalidad del Municipio.

El artículo 22 de la Ley de Régimen Local prevé tanto la existencia de la capitalidad de los términos municipales como la posibilidad de su alteración, previo cumplimiento de determinadas normas sobre su tramitación, e incluso de quórum

especial para la formación del acuerdo; y transferidas las competencias del Estado en la materia a la Junta de Galicia por el Real Decreto 1014/1979, cuyo artículo 1.2.°-3 menciona específicamente la alteración de la capitalidad, habría que resolver sobre la ilegalidad de la situación creada, por lo que, advertida la nulidad del traslado, con la consecuencia de la invalidez de los acuerdos producidos, procedía que tanto por la Junta de Galicia como por el Ayuntamiento de Carballedo se restaurase la situación jurídica vulnerada.

El Consejo Regional de Murcia (expediente 43.939) formuló consulta al Consejo de Estado, a través del Ministerio de Administración Territorial, en orden a la aplicación del artículo 12 de la Ley de Procedimiento Administrativo sobre el tratamiento de los asuntos no incluidos en el orden del día de las sesiones de dicho Consejo. La Ley de Procedimiento Administrativo se aplica directamente en el régimen común y supletoriamente en las Comunidades autónomas mientras que no se dicten por éstas las normas procedimentales que se deriven de su propia organización (art. 149.3 de la Constitución). Por ello, a la vista de lo dispuesto en el artículo 1.º del Real Decreto 30/1978, se llega a la conclusión de que la habilitación legal de régimen interior del Consejo es clara y le permite autoorganizarse siguiendo el criterio orientativo del régimen general local, lo que, en cierto modo, equivale a la especialidad de que habla el artículo 149.1.18.ª de la Constitución.

Por lo que respecta a la cuestión concreta que motivó la consulta, estima el Consejo de Estado, por razón de oportunidad, que debería modificarse el régimen interior del Consejo Regional de Murcia, a fin de que, aunque se permitiera la inclusión en el orden del día de asuntos urgentes con posterioridad al plazo de cinco días, los miembros de aquél tuvieran conocimiento asegurado por medio acreditable y eficaz (con un tiempo mínimo que se fijaría en la modificación del Reglamento) de que el asunto pudiera ser tratado en el Pleno.

D) En el expediente 44.193 se plantea el problema del carácter constitucional de la designación de la sede del Tribunal Superior de una Comunidad autónoma en el Estatuto correspondiente y cuál será la consecuencia de tal proceder. La Constitución [art. 147.2 c)] prescribe que en los Estatutos de auto-

nomía se fije la sede de las instituciones propias, y la duda surge de la hipotética «petrificación» que llevaría consigo el que en una norma de carácter estatutario se fijara la sede del Tribunal, lo que podría parecer un impedimento para su variación, por aplicación, en su caso, de la Ley Orgánica del Poder Judicial que se dicte en desarrollo de los artículos 122 y 151.2 de la Constitución.

El Tribunal Superior de Justicia es un órgano del Estado radicado en la Comunidad autónoma, y la Administración de Justicia es de la competencia exclusiva del Estado, viniendo los Tribunales Superiores de Justicia a sustituir a las actuales Audiencias Territoriales. Los Tribunales Superiores de Justicia constituyen la última instancia, en cuanto al ordenamiento jurídico comunitario se refiere, por lo que puede deducirse que la inclusión en un Estatuto de autonomía de una norma que determine la sede del Tribunal Superior no es inconstitucional. Ahora bien, dado el carácter orgánico tanto de la Ley Orgánica del Poder Judicial como la de los Estatutos de autonomía. y como la modificación de éstos está sometida a un procedimiento especial, pudiera surgir un aparente conflicto que se resuelve al amparo de lo dispuesto en el artículo 152.1 de la Constitución, en cuanto que dispone que «todo ello de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y dentro de la unidad e independencia de ésta», y así queda establecida por precepto de rango constitucional la prevalencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y por ello sería más conveniente que en ésta se fijara la sede del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad autónoma, y si se fija en el Estatuto debe hacerse referencia específica a lo que se disponga en la Ley Orgánica del Poder Judicial, para evitar de esta forma el que puedan surgir dudas en orden a la aplicación de los preceptos citados.

5. Revisión de oficio de actos administrativos

La Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada (art. 22.10) en los expedientes de revisión de oficio de los actos administrativos en los supuestos previstos por las Leyes. Son frecuentes las consultas en esta materia emanadas de distintos Ministerios y aun de la Administración Local, entresacándose de ellas las siguientes:

- A) En el expediente número 44.478 se dictaminó que procedía la revisión de oficio de la Orden de 3 de diciembre de 1981 y su consiguiente anulación, por la que se retrotraía a la fecha de 1 de septiembre anterior el nombramiento de un Catedrático de la Universidad de La Laguna, efectuado en virtud de concurso de traslado y Orden de 17 de noviembre de 1981. El concurso de traslado fue resuelto por la Orden mencionada y por la de 3 de diciembre siguiente se retrotrae a la fecha de primero de septiembre del mismo año. El efecto retroactivo que se concede al nombramiento resulta contrario a lo dispuesto en la Ley de 7 de julio de 1978 y a la Orden de 4 de abril de 1979, dictadas para su aplicación. Los límites que la Ley impone al principio de retroactividad son tres:
- a) Que el acto produzca efectos favorables para el interesado,
- b) Que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotrae la eficacia del acto, y
- c) Que no se lesionen derechos o intereses legítimos de ctra persona;

y existiendo un recurso de alzada pendiente contra la resolución de traslado por un concursante a la misma plaza, resulta claro que pueden existir derechos o intereses legítimos de terceros lesionados.

B) El Delegado del Gobierno (expediente número 43.741) acordó iniciar expediente informativo en relación con los acuerdos de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Area Metropolitana de Madrid de 15 de julio de 1964 y 17 de diciembre de 1971, por los que se aprobaron definitivamente los Planes parciales de dos ciudades satélites de Madrid, por estimar incurrían dichos acuerdos en el apartado c) del artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo, al suponer unas modificaciones de zonas verdes o espacios libres previstos en el Plan General del Area Metropolitana de Madrid, acuerdos que estimaba que se habían adoptado prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

El Consejo de Estado estimó que los Planes parciales contemplados en el expediente implicaban una modificación de la zona forestal dentro del perímetro urbano y que en la fecha de su aprobación se consideraba que tales zonas forestales no tenían el carácter de zona verde pública, con lo cual no le era de aplicación la Ley 158, de 2 de diciembre de 1963. Con posterioridad se aprobaron las Ordenanzas municipales sobre uso del suelo edificado para el término municipal de Madrid, de 29 de febrero de 1972, en cuyo artículo 57 se dispuso que «las zonas forestales comprendidas dentro del perímetro urbano en los Planes parciales se considerarían suelo urbano, y, por tanto, regirán para las mismas las prescripciones de la ordenanza número 10, zona verde». Se trataba de fijar el alcance temporal de las normas contenidas en las ordenanzas municipales. El Consejo de Estado, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo en orden a los efectos temporales de las disposiciones interpretativas, las considera vigentes desde la fecha de las normas de la Ley que interpreta, y que no son de aplicación a las causae finitae ni originan conditio indebiti por haberse transformado la situación jurídica.

Por ello, se estimó que no procedía la revisión de oficio de los acuerdos por los que se aprobaron los referidos Planes.

C) No procede la revisión de oficio (expediente número 43.951) de la propuesta y consiguiente anulación de las actuaciones del Tribunal calificador de las oposiciones convocadas para la provisión de cinco plazas de subalternos de la Administración General de un Ayuntamiento en la provincia de Madrid, y sí notificar a los opositores aprobados los trámites precisos para la toma de posesión de dichas plazas.

Se apreció la existencia de irregularidades, pero no de manera manifiesta, y por parte de los opositores no se impugnaron ni en el acto de constitución del Tribunal ni en el curso de su actuación. La presencia en el Tribunal de uno de los hermanos de un opositor que no fue aprobado, con abstención de aquél, es una irregularidad, por cuanto que debió declararse incompatible, pero con la abstención en la calificación de su hermano no tiene gravedad suficiente para considerar la concurrencia de una infracción manifiesta de la Ley

y además no se ha producido efecto jurídico alguno, y la sustitución del Secretario del Ayuntamiento por delegación aceptada por los opositores, al no impugnarla, no constituye tampoco infracción manifiesta.

6. Responsabilidad patrimonial de la Administración

Aunque el tema general del «Sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas», con sugerencias de disposiciones generales y de medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración, es tratado singularmente y con algún detenimiento en el capítulo II de esta segunda parte de la Memoria (número 7), de los asuntos consultados en el año 1982 conviene formular también algunas observaciones puntuales, en especial acerca de las distintas causas generadoras de dicha posible responsabilidad patrimonial y la diversidad de tratamientos que reciben en el ordenamiento jurídico y que imponen soluciones no siempre coincidentes, sobre todo respecto a la valoración de dicha responsabilidad y cuantía de las indemnizaciones que, en su caso, procede declarar.

Al propio tiempo, debe observarse que mientras la consulta preceptiva a este Consejo de Estado que exige el artículo 22.13 de su Ley Orgánica para las «reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado», comprende, desde luego, todas las derivadas del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos a que se refieren tanto el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado como los artículos 120 a 123 de la Ley de Expropiación Forzosa y 134 y concordantes del Reglamento de Expropiación, no abarca propiamente las peticiones de resarcimiento por daños corporales causados por delitos o actos de terrorismo, ni la exige con carácter específico la legislación sobre tal materia (Real Decreto-ley 3/1979, de 26 de enero, y Real Decreto 484/1982, de 5 de marzo); como tampoco las reclamaciones de resarcimiento de funcionarios públicos, a que se hará singular referencia, deben obligatoriamente ser consultadas al Consejo.

Sentado lo anterior, se formulan las siguientes concretas observaciones:

A) Indemnización por muerte o lesiones. En el examen de los distintos expedientes que, en materia de responsabilidad y/o resarcimiento de la Administración, ha tenido que informar el Consejo hay que destacar las diferentes consecuencias en relación a la cuantía de las indemnizaciones por pérdida de vida y por lesiones, según que se trate del régimen general de responsabilidad patrimonial y objetiva de la Administración (arts. 121 de la Ley de Expropiación Forzosa, 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración y 106.2 de la Constitución), o bien se deriva de las disposiciones sobre seguridad ciudadana contenidas en el Real Decreto-ley 3/1979 y Real Decreto 484/1982.

Es oportuno destacar que en esta última norma se establece un baremo según el cual la cuantía de la pérdida de la vida es valorada de modo automático en el Real Decreto de 1982, sin tener en cuenta las circunstancias de hecho, lugar, edad, profesión, cargas familiares, etc.

Estos diferentes tratos son tanto más significativos cuanto que la doctrina del Tribunal Supremo en la hipótesis de responsabilidad civil de la Administración tiene en cuenta las condiciones de cada caso concreto (edad, profesión, cargas familiares, etc.). Es aconsejable, pues, una regulación unitaria para evitar que se produzcan, cuando las consecuencias de hecho son idénticas, indemnizaciones tan dispares según la norma aplicable sea o bien la general de la responsabilidad objetiva de la Administración o bien la especial del Decreto-ley de Seguridad Ciudadana.

B) Expedientes de resarcimiento a funcionarios. La especial naturaleza de los medios necesarios para el desarrollo de los correspondientes servicios encomendados a los Cuerpos militarmente organizados — Fuerzas Armadas y de Seguridad del Estado — ha requerido siempre una especial atención normativa, a fin de determinar las responsabilidades que pudieran derivarse del uso de tales medios por aquellas personas que los utilicen en razón del servicio.

Así nos encontramos con el Reglamento de 6 de septiembre de 1882, del Ministerio de la Guerra, sobre «Responsabilidad y derecho de resarcimiento por deterioro, pérdida o inutilización de material, ganado o efectos». En su capítulo IV se trata «Del derecho a resarcimiento» (arts. 14 a 35), referido al derecho personal o colectivo de aquellos que dependan del Ramo de Guerra, respecto del material y efectos que usaren por razón del servicio, correspondiendo la indemnización al Estado en los casos de perjuicios o lesiones sufridos en prestación del servicio o de sus resultas. El capítulo VII de este Reglamento (arts. 57 a 66) trata de los «Expedientes sobre derecho a resarcimiento».

En el *Ejército del Aire*, por Decreto de 15 de octubre de 1970 se aprueba el Reglamento de Expedientes Administrativos por Pérdida y Deterioro de Efectos, que sustituye a otro de 10 de agosto de 1955, y que trata, en el capítulo IV (artículos 15 a 31), «Del derecho a resarcimiento», en términos semejantes al de Tierra, regulándose el correspondiente expediente en los capítulos VII y VIII (arts. 68 a 87).

En cuanto a la *Guardia Civil*, el Real Decreto de 22 de febrero de 1980 trata del «Resarcimiento» en su capítulo II, ampliando notablemente el ámbito protegido: «El daño material en los bienes de propiedad particular de todo componente de la Guarida Civil, cuando se produjera en acto u ocasión de servicio, sin mediar dolo, negligencia o impericia grave por su parte.» En el mismo también se regula el expediente a instruir en estos casos (arts. 6.º a 24).

Por lo que respecta a la *Policia Gubernativa*, su antiguo Reglamento, aprobado por Decreto de 25 de noviembre de 1930, incluyó en la «Sección 4.ª Retribuciones y otros derechos económicos» los artículos 179 y 180, que tratan, respectivamente, del resarcimiento por daños materiales o *personales* ocurridos al funcionario con motivo u ocasión del servicio. Actualmente, el vigente Reglamento orgánico, aprobado por Decreto de 17 de julio de 1975, reproduce, incluso con la misma numeración, los preceptos aludidos.

De lo anterior es conveniente destacar:

a) La dispersión normativa observada no sólo es formalmente inconveniente, sino que además ha producido una desigualdad en la extensión del resarcimiento. Así, la más amplia, sin duda, es la prevista para el Cuerpo General de Policía, en

la que se prevén los daños materiales y además se regula especialmente la posibilidad de resarcimiento por daños personales, extremo este último que no aparece en las demás regulaciones.

- b) El contraste con los funcionarios de la Administración Civil del Estado, pues en su legislación no existen previsiones semejantes a las aquí estudiadas. Y es obvio que, dada la amplitud con que se viene interpretando el resarcimiento derivado de las disposiciones especiales mencionadas, podría ser conveniente la promulgación de una disposición que, con análogos criterios, fuera aplicable a todos los funcionarios, a efectos del resarcimiento de los daños producidos con motivo u ocasión del servicio.
- C) Casos especiales sin responsabilidad para la Administración:
- La Dirección General de la Guardia Civil (expediente a) número 43.940), a la vista de la sentencia por la que se condenaba a un guardia civil al pago de una indemnización total de dos millones de pesetas, en causa tramitada por supuesto delito de imprudencia simple con infracción de Reglamentos y resultado de muerte, formuló propuesta en el sentido de que el pago de dicha indemnización fuera a cargo del Estado, toda vez que la acción del guardia fue consecuencia del cumplimiento de su deber. El Consejo de Estado, a reserva del cumplimiento que se derive de la sentencia definitiva que se dicte en el recurso de casación pendiente, dictaminó en el sentido de que procedía desestimar la propuesta, toda vez que la sentencia de la Audiencia dispone la obligación del pago de la cantidad citada a abonar a los padres de la víctima, así como otras cantidades menores, declarándose la solvencia parcial del condenado hasta la suma de 500.000 pesetas, siendo el resto a cargo del Estado como responsabilidad civil subsidiaria y que, aparte de la circunstancia de estar pendiente el recurso de casación, la aceptación por parte de la Administración de la obligación del pago total, vistos los términos de la sentencia, supondría que la Administración se haría cargo de la responsabilidad civil en la que el condenado ha sido declarado solvente, lo que estaría en contradicción con el artículo 153.4 de la Constitución.

- b) Solicitada indemnización por un importe de 10.856.700 pesetas por supuesto tratamiento médico inadecuado a un lesionado en accidente de tráfico y atendido en un Hospital militar (expedientes números 43.662/43.286), se dictaminó que procedía desestimar la solicitud por no haberse probado en el expediente que la lesión fuera consecuencia de un inadecuado tratamiento quirúrgico, ya que no se puede exigir a la ciencia médica, ni a los facultativos que la sirven, que toda intervención quirúrgica restablezca la salud del paciente y en todo caso y de modo pleno y absoluto, sino tan sólo que las acciones practicadas se hayan efectuado de acuerdo con los estándares de cada momento y exigidas por las circunstancias. Tampoco se acreditó que con otro tratamiento se hubieran obtenido resultados más favorables.
- Don A. C. R. formuló declaración de daños y perjuicios, que cifra en 2.500.000 pesetas (expediente número 43.833), con motivo de la demora en la entrega de un telegrama. Como ingeniero industrial en busca de un puesto de trabajo, recibió el día 14 de noviembre de 1980 un telegrama impuesto en 25 de septiembre anterior, por el que se convocaba para el día 27 de septiembre para una entrevista en relación con un determinado puesto de Director de producción. Se dictaminó en el sentido de que procedía desestimar la reclamación, por la falta de concurrencia de los requisitos precisos para que pueda acordarse la responsabilidad de la Administración y la indemnización objeto de la instancia, al no acreditarse que la no asistencia a la cita supusiera la pérdida del puesto de trabajo, ya que no puede establecerse que del encuentro previsto y no celebrado, por la falta de entrega de un telegrama en la fecha debida, pudiera derivarse necesariamente el nombramiento para el cargo de Director a que había sido llamado. Se trataba de «tratos preliminares», tendentes a consultar los términos de un posible y futuro contrato, sin que se hubiera producido una relación jurídica contractual, y el interesado lo que perdió era una ocasión de exponer y recibir unas condiciones, pero no en absoluto fue despojado de un nombramiento.

Es de tener en cuenta que el Convenio de Málaga-Torremolinos ratificado el 25 de septiembre de 1976, por sí mismo, no excluía la responsabilidad del Estado, pues la que por dicho Convenio queda excluida es la responsabilidad por daños y perjuicios en relación con los servicios internacionales de telecomunicación.

7 Responsabilidades administrativas de funcionarios públicos derivadas de la contratación

Corresponde al Consejo de Estado velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico y valorar en su misión, además de los aspectos de la oportunidad y convivencia, la mayor eficacia de la Administración en ei cumplimiento de sus fines. Como consecuencia de ello, ha de velar por el cumplimiento de las normas de la Ley de Procedimiento Administrativo en general y de la Ley y Reglamento de Contratos del Estado, tanto por lo que respecta a la garantía del propio servicio público como de los intereses que puedan resultar afectados. En el examen de varios expedientes que han sido objeto de dictamen se han advertido, entre otras, las siguientes irregularidades sobre las que llama la atención de la autoridad competente, sea mediante «acordada», ya por expediente administrativo, o ya por aplicación del artículo 154 de la Ley de Contratos del Estado, produciéndose una gradación de los casos según sus respectivos medios y circunstancias.

A) Expediente número 44.233, relativo a la construcción de una Comisaría y Acuartelamiento. Se procedió al replanteo sin la correspondiente licencia municipal, con infracción del artículo 27 del Reglamento de Contratación del Estado, y, una vez obtenida la licencia, no se reformó el proyecto para adecuarlo a la legislación urbanística. Faltaba también la disponibilidad real de los terrenos por la existencia de una fosa séptica y las obras estuvieron paralizadas durante tres años, sin que se adoptara medida alguna frente a la pasividad del contratista.

Se propuso mediante acordada la instrucción de expediente en averiguación de las responsabilidades a que la negligencia de la Administración hubiera podido dar lugar.

En algún supuesto (expediente número 44.124) se advirtió que, según el acta de comprobación del replanteo y principio de obras, el levantamiento topográfico que había servido de base para la redacción del proyecto—en este caso, de construcción de 526 viviendas de protección oficial— no respondía a la realidad física del terreno, por lo que 24 viviendas no tenían cabida en él. Se redactó un proyecto modificado, en el que se recogía esa reducción del número de viviendas; no obstante lo cual, se proponía un gasto adicional por 168.000.000 de pesetas, cuando las obras estaban ya, al menos parcialmente, realizadas. Sin mediar dictamen del Consejo de Estado, se formuló propuesta de convalidación del gasto, que fue aprobada por el Consejo de Ministros. Se trataba, pues, de un supuesto de los previstos en el artículo 155 del Reglamento de Contratos del Estado, ya que, según el artículo 127 del propio Reglamento, la hipótesis de que la comprobación del replanteo obligue a modificar el proyecto debe acarrear la suspensión de las obras y la sumisión del asunto a la autoridad competente. Se había producido una infracción de las normas reglamentarias, como se puso de relieve al tramitarse una segunda modificación del proyecto.

Todas estas irregularidades, con las que se infringían asimismo otros artículos del propio Reglamento, indujeron al Consejo a dictaminar que las modificaciones del contrato se llevaron a cabo con infracción del ordenamiento jurídico, por falta del informe preceptivo, por no haberse acreditado las necesidades nuevas o causas técnicas imprevistas al elaborarse el proyecto y por haberse omitido las necesarias autorizaciones y fiscalización. Por ello, y en aplicación del artículo 154 del propio Reglamento, el Consejo propuso que, para depurar las responsabilidades que procedan y decidir en torno a las posibles demoliciones, debería instruirse el oportuno expediente.

C) En el expediente seguido con motivo de la modificación de las obras de puesta en riego de una zona (expediente número 44.312) se propuso la instrucción de la investigación a que se refiere el artículo 154 de la Ley de Contratos del Estado, tanto por lo que se refiere a la eventual imprevisión

en la redacción del proyecto primitivo como a la debida justificación de la modificación que se proponía.

- D) En el expediente (número 44.410) seguido con motivo de las obras de construcción de un Colegio de ocho unidades se advirtió que el contrato no se había formulado dentro del plazo de treinta días siguientes al de su aplicación (art. 39 de la Ley de Contratos del Estado), lo que se produjo con un retraso de más de tres meses, por lo que se propuso la exigencia de responsabilidad a los posibles responsables de tal irregularidad.
- E) Iniciada la construcción de una Guardería infantil (expediente número 44.383), se paralizaron las obras a los veinte días de su inicio, a causa de la aparición de agua en el subsuelo del solar, por lo que fue necesario redactar un proyecto adicional reformado, originándose después la paralización de las obras por falta de coordinación de las dos empresas adjudicatarias, suspensión que, al durar más de un año, dio lugar a la resolución del contrato y a la instrucción de un expediente en averiguación de las eventuales responsabilidades en que pudieron haber incurrido quienes intervinieron en nombre de la Administración.
- F) En el expediente seguido con motivo del contrato de construcción de 52 viviendas (expediente número 44.552) las obras se suspendieron al descubrirse la existencia, en el terreno, de conducciones de agua potable y tendidos de la red telefónica y eléctrica, y el contratista, al haber transcurrido más de seis meses desde el acuerdo de la suspensión de las obras, interesó la resolución del contrato e indemnización de perjuicios, por lo que se propuso la apertura de la investigación prevista en el artículo 154 del Reglamento de la Ley de Contratación, en relación con las personas que intervinieron en las actas de replanteo y suspensión temporal de las obras.
- G) En el contrato para la adjudicación de las obras de construcción de la Facultad de Ciencias Químicas de una Universidad (expediente número 44.672) se propuso la instrucción de un expediente en averiguación de las responsabilidades

eventualmente existentes, en razón a que, al levantarse el acta de replanteo de las obras, se observaron por el contratista ciertas reservas en orden a la falta de licencia municipal y a la existencia de tendidos aéreos, no obstante lo cual se autorizó y ordenó el inicio de las obras, produciéndose además una demora en la formalización de la escritura pública y concesión de la licencia en unas obras que habían sido declaradas urgentes, lo que reveló irregularidad e incumplimiento de obligaciones administrativas.

H) Solicitud de reclamación de daños y perjuicios (expediente número 44.066) por las obras de la carretera 1-GR-258, en la que, después de proponerse que procedía abonar al reclamante la indemnización de los daños y perjuicios de acuerdo con los precios que tengan los objetos tasados en el momento del pago, y advertidos largos y graves retrasos imputables a la Administración, se propuso la iniciación de un expediente disciplinario por pérdida o desaparición del acta, en la que, con intervención del representante de la Administración y del reclamante, se fijó la cuantía de la indemnización y otros documentos, así como por la lentitud en la remisión de los mismos a la Oficina central y a la demora en el pago de la indemnización.

Acumulación de expedientes

En el pasado año se ha continuado despachando los expedientes originados por las reclamaciones de indemnización promovidas por la evacuación forzosa del Sahara, y a fin de acelerar su tramitación y resolución, se procedió, por la Comisión Liquidadora de Organismos de la Presidencia del Gobierno, a la acumulación de expedientes, y así se verifica con la reclamación formulada por 134 trabajadores que perdieron el puesto de trabajo y 76 reclamaciones por pérdida de mobiliario y enseres (expediente número 44.829) y con 42 reclamaciones por daños y perjuicios (expediente número 44.835), lo que ha permitido acelerar su tramitación y resolución, dada la íntima conexión en las peticiones y que su tramitación conjunta no rompía la continencia en la causa de pedir.

Por la Presidencia del Gobierno (expedientes números 44.400, 44.409, 44.411, 44.427, 44.738, 44.742, 44.739) se procedió a la acumulación de diversos expedientes, relativos a los recursos de alzada extraordinarios promovidos por la Compañía Telefónica Nacional de España contra distintas resoluciones administrativas por las que se denegaban las autorizaciones para determinadas obras o se le impone gastos que pudieran originarse por las modificaciones posteriores en sus instalaciones. Planteado el problema de la acumulación, se manifiesta por el Consejo de Estado en sus dictámenes el trato legal favorable que merece el acto administrativo de acumulación de expedientes, tanto por razones de economía y justicia como de ahorro de tiempo y de dinero, y en evitación de posibles resoluciones contradictorias y que la facultad que reconoce el artículo 63 de la Ley de Procedimiento Administrativo para llevar a cabo la acumulación proceda siempre en todos los asuntos que guarden íntima conexión, sin que sea bastante la conexión que se deriva en razón al órgano que ha de resolver los expedientes, o de la persona o entidad que los promueve.

9 Sobre el empleo de las fórmulas relativas a la audiencia del Consejo de Estado

El artículo 7.º del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, dictado en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 2.6 de la Ley, dice:

- «1. Las disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo expresarán si se acuerdan conforme con el dictamen del Consejo de Estado o se apartan de él.
- 2. En el primer caso se usará la fórmula "de acuerdo con el Consejo de Estado"; en el segundo, la de "oído el Consejo de Estado".
- 3. En este último caso, cuando la resolución se conformare enteramente con algún voto particular, se empleará la fórmula "oído el Consejo de Estado y de acuerdo con el voto particular formulado por el Consejero (o los Consejeros)..."»

En algunas disposiciones y resoluciones sobre asuntos informados por el Consejo durante el año 1982 se observa que no se han empleado esas fórmulas adecuadamente.

Así, en el Real Decreto 2678/1982, de 15 de octubre («BOE» del 28), sobre determinación de saldos bancarios a efectos ejecutivos, que se dictó oído el Consejo de Estado y de acuerdo con el voto particular formulado por un Consejero, se omitió la designación del Consejero firmante del voto.

Más importancia tiene el hecho de que a veces se use la fórmula «de acuerdo con el Consejo de Estado» a pesar de que no haya plena conformidad con el dictamen. Esto ocurre sobre todo en materia de disposiciones reglamentarias si son muchas las observaciones que se formulan.

No todas las observaciones que se hacen en los dictámenes tienen el mismo valor. Hay unas, como las relativas a la legalidad del precepto analizado, que son fundamentales y el apartarse de ellas obliga a emplear la fórmula de «oído». Hay otras que no reflejan un criterio definido sino uno de los posibles, como cuando se dice que determinado precepto se debería redactar «en estos o parecidos términos»; en este caso, la no aceptación de la propuesta no supone disconformidad con el dictamen del Consejo.

Por eso, en la conclusión se suele utilizar una de estas fórmulas: 1.ª Que después de tener en cuenta las observaciones formuladas en el cuerpo de este dictamen...; 2.ª Que después de considerar las observaciones formuladas..., y 3.ª Que después de tener en cuenta las observaciones esenciales formuladas... (o las observaciones formuladas en los párrafos ... de este informe...).

En el primer caso basta conque no se tenga en cuenta una de las observaciones que afecten a la legalidad para que se deba usar en la resolución o en la disposición la fórmula de «oído». En el segundo caso, cabe apartarse del dictamen sin necesidad de poner «oído el Consejo de Estado». En el tercer caso —que exige la previa calificación de las observaciones en el cuerpo del informe— basta para poner «de acuerdo con el Consejo de Estado» conque se acepten las observaciones a que expresamente se refiere la conclusión.

II. SUGERENCIAS DE DISPOSICIONES GENERALES Y MEDIDAS A ADOPTAR PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACION

•

1. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas

Con las mismas palabras que encabezan el precedente epígrafe, el artículo 149.1.18.º de la Constitución determina que «el Estado tiene competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas... que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas».

Aunque el precepto transcrito figura en el título VIII, capítulo 3, de nuestra Carta Suprema, «De la Organización Territorial del Estado»-«De las Comunidades Autónomas», y es, desde luego, una norma atinente a la competencia del Estado en relación con las que el propio capítulo del texto constitucional atribuye a las Comunidades Autónomas, no cabe duda que, tanto por su tenor literal, como por hallarse en definitiva ubicado dentro del general contenido de toda la organización territorial del Estado, que abarca no solamente aquellas Comunidades, sino también municipios y provincias, con los órganos representativos de unos y otras, así como en general toda la Administración Local (capítulos 1.º y 2.º, artículos 137-142); no cabe duda—se repite—que esas bases relativas a—todas— «las Administraciones públicas», deben referirse, por supuesto, a la totalidad de las que, con personalidad jurídica, medios propios y competencias atribuidas, actúan en el ámbito territorial del Estado, desde la Administración del Estado hasta las Entidades Locales Menores que reconoce nuestra Ley de Régimen Local. Y aun, dada la generalidad omnicomprensiva del concepto «Administraciones públicas», podrían también dichas bases referirse a las denominadas Entidades Estatales Autónomas u Organismos Autónomos y otras Entidades con personalidad jurídica propia, aunque formen parte o dependan de algún modo de las respectivas Administraciones Territoriales: este fenómeno se va produciendo ya respecto a determinados Entes que van aflorando en las Comunidades Autónomas, y tiene una vieja y a veces multisecular existencia en materia municipal y local, desde las medievales Comunidades de Tierra aún subsistentes, hasta las modernas Agrupaciones o Mancomunidades de municipios para la realización de servicios comunes.

Incluso, y dada la amplitud del referido concepto, no parece tampoco que fuese objetable que las bases comprendieran asimismo el régimen general de los Servicios públicos personalizados, con o sin monopolio, pues aunque los mismos se rigen por sus normas especiales (como también las tienen las Entidades Estatales Autónomas; principalmente Ley de 26 de diciembre de 1958, Decreto de 14 de junio de 1962, etc.), forman parte, en términos amplios, de las públicas Administraciones, o, al menos, tienen un régimen jurídico similar al de éstas, o gozan en todo o en parte de las facultades, prerrogativas, obligaciones, etc. propias de una Administración pública.

Acaso esta amplitud que se apunta contribuyese a la coordinación general de la Administración y al señalamiento de unas bases o principios comunes de todos los Organismos o Entes públicos, empezando por su personalidad jurídica. Pero no se le ocultan al Consejo de Estado las dificultades que entrañaría esta aspiración, y, por ende, la conveniencia de que las futuras «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» se circunscriban quizá a las Administraciones Territoriales, juntamente con las Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a su tutela, aunque desde luego abarcando todas las de estos tipos, esto es, incluyendo las locales.

No se oponen a esta amplitud los preceptos constitucionales (artículos 137, 140, 141) que predican la autonomía y personalidad jurídica de provincias y municipios, puesto que también las tienen las Comunidades Autónomas y a estas últimas, por supuesto, han de referirse las repetidas bases. Ni se opone tampoco que las Leyes de régimen local hayan pretendido regular del modo más completo y exhaustivo su régimen jurídico, incluso anticipándose en muchos casos a normas o instituciones aplicadas luego a la Administración del Estado, como ha ocurrido hace ya decenios con el recurso objetivo o de nulidad que podía interponerse en materia contencioso-administrativa local,

cuando todavía, hasta la Ley de 1956, sólo cabía el subjetivo contra los actos de la Administración del Estado; o como también sucedió en materia de responsabilidad de las Administraciones Locales y de sus funcionarios, admitida mucho antes de que se aplicase al Estado por la Ley de Expropiación Forzosa y su Reglamento y por la de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (1954, 1956 y 1957). Pero el régimen de los actos administrativos, del procedimiento administrativo de la responsabilidad, de ciertos contratos como la transacción de sus bienes y derechos, de la sumisión a la jurisdicción contencioso-administrativa y algunas otras materias e instituciones, son actualmente y deben seguir siendo en el futuro comunes con los de las demás Administraciones públicas e inspiradas en bases o principios generales para todas. Lo prueba así la aplicación como supletoria en materia local de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo de 1958; la aplicación general directa a las Corporaciones Locales («Entidades que integran la Administración local») de la de Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, con igualdad absoluta respecto de las demás Administraciones públicas a que se refiere su artículo 1.2, después de su modificación por la Ley de 5 de octubre de 1981, esto es, con idénticos requisitos, efectos, etc., que para:

- a) La Administración del Estado en sus diversos grados.
- c) Las Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado...

La Administración de las Comunidades Autónomas. Las Entidades sometidas a la tutela de estas Comunidades.

Del mismo modo lo demuestra la necesidad que dichas Corporaciones locales tienen del dictamen habilitante de este Cuerpo Consultivo cuando pretendan revisar de oficio y declarar la nulidad o anulabilidad de sus propios actos declarativos de derechos, conforme a los artículos 109 y 110 de la Ley de Procedimiento Administrativo, aplicados causa de la supletoriedad de dicha Ley y por reiteradas decisiones jurisprudenciales. O el precepto del artículo 659 de la Ley de Régimen Local, que en su apartado 2 prohíbe a las Entidades locales «hacer transacciones respecto de los derechos de las Haciendas locales sino mediante Decreto acordado en Consejo de Ministros, con la audiencia del de Estado en Pleno».

La vigente Ley de Régimen Jurídico de la Administración. texto refundido de 26 de julio de 1957, lo es, exclusivamente, de la «Administración del Estado», y no puede reputarse tampoco como las meras «bases» a que hace referencia el ya citado artículo 149.1.18.ª de la Constitución. Por otro lado, y aún en cuando se circunscribe al Estado, la mayor parte de los preceptos de su título I (arts. 1.º a 9.º) y del II (arts. 10 a 22), que tratan respectivamente de los órganos de la Administración del Estado o Central y de su competencia, se hallan en gran parte derogados o necesitados de reforma casi total, tanto a causa de los nuevos principios y organización del Estado constitucional, como por encontrarse en manifiesta oposición con preceptos de la propia Constitución o de otras Leyes Orgánicas u ordinarias promulgadas con posterioridad a ésta, o, aún antes de ella, después de la citada Ley de Régimen Jurídico. Muy presente debe tenerse en estos puntos el artículo 103.2 de la Constitución: «Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo con la Ley.» También el principio de que todo lo relativo a los órganos de las Administraciones públicas, sean unipersonales o colegiados, debe incluirse en estas bases acerca de su régimen jurídico y, en su caso, en la Ley relativa a la Administración del Estado que las desarrolle, sin hacerlo al regular el procedimiento administrativo como ahora sucede, con cierta duplicidad (artículos 2 a 15 de la Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958): bases y Ley de desarrollo futuras de tal procedimiento deben limitarse a las normas sobre competencia y funcionamiento de tales órganos, sin regular su creación, naturaleza y régimen.

El título III, «De las disposiciones y resoluciones administrativas», con varios retoques, puede ser aprovechable —a su vez completado— como bases de un régimen jurídico para todas las Administraciones públicas territoriales (y hasta de los Organismos o Entes autónomos dependientes o adscritos a los mismos), incluidas las Comunidades Autónomas y las Entidades locales (arts. 23-29). Igualmente y con idénticos retoques y amplitud podría serlo el título IV, «De la responsabilidad...» (arts. 40-49), no limitado, por supuesto, a hacer referencia a la del Estado (y de sus autoridades o funcionarios), sino comprendiendo la de todas las Administraciones públicas, para

coordinar bajo unos mismos principios su responsabilidad patrimonial y las de sus mencionadas autoridades y funcionarios. Debe aquí dejarse constancia de que toda esta materia del antiguo título IV del texto refundido de la Ley de 26 de julio de 1957, esto es, todo lo que se refiere a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, sus autoridades y funcionarios, etc., es, desde luego, más propia de una Ley reguladora—totalmente o en sus bases—del régimen jurídico de dichas Administraciones, que no de otra consagrada, de una u otra forma, al procedimiento administrativo de las mismas o de sus principios, como pretendió hacerlo algún Proyecto de Ley de Reforma de la de Procedimiento Administrativo.

Parece obvia la importancia de la Ley a que se refiere este apartado y la conveniencia de promulgarla con la posible prioridad, aunque desde luego deberá hacerse en coordinación con otras varias de las que alude la repetida regla 18.ª del artículo 149 1 de la Constitución, o sea, las bases del procedimiento administrativo común principalmente, y también teniendo en cuenta el contenido que habrán de tener las relativas a las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas. Deliberadamente se omite la referencia al inciso final de la repetida regla 18.º: «Sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas», por haberse ya indicado que esta cuestión debe integrarse en la futura Ley de Bases del Régimen Jurídico de las Administraciones públicas, a que el presente apartado se refiere, si bien se formularán algunas observaciones concretas sobre este punto en el posterior párrafo 7.

2. Las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas

También las palabras del epígrafe indican una de las materias sobre las que, conforme al artículo 149.1.18.º de la Constitución, el Estado tiene competencia exclusiva, bajo condicionamiento de que tales bases «en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas», es decir, ante las Administraciones públicas.

Aunque el tema aparece gramaticalmente ligado, en el citado precepto, con el relativo a las «bases del régimen jurídico

de las Administraciones públicas», formando una sola frase, no ofrece duda que, conceptual y técnicamente, se trata de dos cuestiones distintas, de suficiente entidad y envergadura para ser tratadas por separado y objeto de leyes y disposiciones diferentes, tanto en sus previstas bases, como muy especialmente en su desarrollo. La función pública, los funcionarios públicos, constituyen una de las materias más arduas de la Administración, que, por referirse a sus medios personales, y, por la suma variedad de éstos, siempre ha dado lugar a una copiosa legislación general y para Cuerpos o funcionarios especiales: a un cúmulo ingente de disquisiciones doctrinales, y abarca, en principio, tanto los funcionarios de la Administración civil del Estado, como los de la Administración militar, así los de la Administración local como los de la Administración de Justicia: incluso en términos amplios incluye también a los que desempeñan funciones públicas por elección (Diputados, Senadores, Concejales, etc.), o por su designación temporal competente para altos cargos (Ministros, Directores generales, Gobernadores civiles, etc.).

De aquí que la Constitución haya dedicado un precepto específico y peculiar a tal cuestión: «La Ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones» (art. 103.3).

Pero aún circunscrita a la Administración civil y funcionarios fijos, de carrera o empleo, las bases que se dicten no pueden limitarse a los de tal orden de la Administración del Estado, sino que han de extenderse, desde luego, por la propia virtualidad de la norma al comienzo citada, a los de las Comunidades Autónomas, y también, según se razonó en el apartado 1 anterior, a los del orden local.

Estas circunstancias hacen muy difícil regular unitariamente la función pública y aun sentar unas bases comunes para toda ella. Por dos veces se ha intentado hacerlo, y sólo para la estatal, en la presente centuria: primero con la Ley de Bases de 22 de julio de 1918, a la que siguió el Reglamento general para su aplicación de 7 de septiembre del propio año y, algo después, el Estatuto de Clases Pasivas de 1926; por segunda

vez en la década de 1960, a través de la Ley de Bases de 20 de julio de 1963, seguida de un texto articulado de 7 de febrero de 1964, de la Ley de Retribuciones de 4 de mayo de 1965, y de otra serie muy numerosa de leyes, decretos-leyes, decretos, órdenes, etc. sectoriales, relativos a Cuerpos concretos o a cuestiones singulares (retribuciones, incompatibilidades, seguridad social, mutualismo, clases pasivas, jubilaciones, personal contratado, pruebas de acceso, régimen disciplinario, sindicación, etcétera), que llegan en sus múltiples modificaciones hasta nuestros días.

De aquí que, como ya se ha enunciado, sean múltiples los problemas que plantea la futura Ley de Bases Estatutarias de la Función Pública: desde el sistema de reclutamiento, acceso y pruebas de ingreso en el Cuerpo respectivo, hasta la extinción por jubilación o retiro, con determinación de los haberes que en esta situación han de corresponder al funcionario. La diversidad de Cuerpos, carreras y funciones; el horario de trabajo que no puede ser igual ni uniforme; los derechos y deberes de los funcionarios según su clase y condición; la retribución adecuada y suficiente; el nombramiento para puestos de mando o confianza, con discrecionalidad o automáticamente hasta determinado límite; los incentivos, etc., son algunos de estos problemas. Entrar en su estudio y pretender formular algunas observaciones medianamente aprovechables sobre ellos excedería con mucho de los límites de esta Memoria. Por eso, únicamente se permite este Organo Consultivo hacer unas leves consideraciones sobre el ingreso.

Por principio deben descartarse (salvo evidentes necesidades perentorias, por corto plazo y con carácter excepcional) los sistemas de contratación administrativa o de nombramiento de interinos, que no son racionales y se prestan a todo tipo de favoritismos y arbitrariedades, aparte de ser opuestos al mandato constitucional de que «el acceso a la función pública (se hará) de acuerdo con los principios de mérito y capacidad» (artículo 103.3 de la Constitución). Para evitar aquellos escollos, generalmente se ha seguido en España el sistema de oposición, habitualmente memorístico y no siempre razonable ni verdaderalmente selectivo, mientras en otros países europeos («Civil Service» británico; Escuelas de Administración francesa y alemana, etc.) se ha propendido a una apreciación racional de los

méritos, la capacidad y condiciones intelectuales del aspirante, mediante concursos y simples exámenes previos, seguidos de cursos, más o menos prolongados e intensivos, que se convierten en decisivos para el definitivo ingreso y para su nivel.

En parte este último sistema ya se ha implantado en nuestra Patria para ciertos Cuerpos especiales o de altas y delicadas funciones: Policía, Carrera Diplomática, Carreras Judicial y Fiscal, y es, en general, el sistema de acceso a las Academias Militares. Pero, por lo común, siempre con el inconveniente de infravalorar o dar mero carácter complementario a los cursos y supravalorar, haciéndolos casi decisivos, los exámenes iniciales, en los que se exigen muchos conocimientos y pruebas memorísticas, con poca importancia para los expedientes académicos y la apreciación de condiciones mediante tests intelectuales y psicológicos u otros medios. En suma, estos ensayos tienen todavía dentro de nuestras fronteras el carácter de una «oposición paliada» y completada por un curso o cursillo posterior, más orientado muchas veces a la mera colocación de los aspirantes (ya «seleccionados», más que simplemente «admitidos»), que a su esencial admisión o eliminación.

Acaso bajo estas nuevas directrices que se apuntan (por supuesto, adaptadas a las diversas condiciones, funciones, conocimientos, etc., exigibles a cada Cuerpo o grupo de Cuerpos) podría pensarse en la regulación por las futuras bases del régimen estatutario de la función pública de un sistema de reclutamiento general de todos los funcionarios de las distintas Administraciones públicas, que fuese, además, lo suficientemente flexible como para permitir su desarrollo específico a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones locales, mediante las oportunas normas o disposiciones complementarias.

3. El procedimiento administrativo común

A él se refiere, asimismo y con dicha expresión (no como «bases»), la repetida regla 18.º del artículo 149.1 de la Constitución, al enumerar como una de las materias de competencia exclusiva del Estado:

... el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

A primera vista, la expresión «procedimiento administrativo común» parece que excluye, desde luego, los especiales a que se refiere el título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo, esto es, el «Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general» (capítulo primero, artículos 129-132), el «Procedimiento sancionador» (capítulo II, artículos 133-137) y «Las reclamaciones previas al ejercicio de las acciones civiles y laborales», o sea, a las respectivas vía judicial civil y vía judicial laboral (capítulo III, artículos 138-146).

Sin embargo, el artículo 105 del propio Texto Constitucional somete a reserva de Ley y ordena que ésta regule bajo determinados principios: a) ciertos aspectos de procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas; b) el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, y c) «el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado». Y el artículo 106.1 completa estos conceptos al determinar que «los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican», lo cual viene corroborado si se tiene en cuenta que, siendo la «Administración de Justicia» y la «legislación procesal» —sin excepción—materias de idéntica exclusiva competencia estatal (art. 149.1, 5.ª y 6.ª de la Constitución), lo es también el régimen jurídico de lo contencioso-administrativo y su procedimiento, como confirman los respectivos Estatutos de las Comunidades Autónomas y la Ley de 5 de octubre de 1981.

Así pues, y sin perjuicio de la solución que se adopte, las observaciones del presente epígrafe van a referirse tanto al procedimiento de emisión o producción de los actos administrativos [art. $105\ c$)], como al de elaboración de las disposiciones administrativas [art. $105\ a$)].

Ahora bien, y «sin perjuicio —asimismo— de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» (regla 18.ª del reiterado art. 149.1 de la Constitución), más que dictar una nueva Ley de procedimiento administrativo que sustituya o reforme la de 17 de julio de 1958, hasta ahora vigente, parece que de lo que ahora se trata es de que una Ley siente el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones públicas, tanto territoriales (Esta-

do, Comunidades Autónomas, Entidades Locales), como institucionales (Entidades, Corporaciones e Instituciones públicas, dependientes o sometidas a la tutela de alguna de las anteriores). Y lo haga abarcando dualmente tanto el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general (actuales artículos 129/132 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo), como el de producción de los actos o resoluciones administrativas.

Ciertamente puede plantearse el problema de si es preferible (como sostenía algún proyecto anterior), dada la aplicación general de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, mantener su vigencia «en cuanto sea posible para no alterar innecesariamente un elemento tan importante del ordenamiento jurídico por el que se rigen en la vida cotidiana los organismos administrativos» y que ha constituido una «regulación... satisfactoria en sus líneas generales, tanto por su elevada calidad técnica como por las garantías procedimentales de los interesados recogidas en ellas»; o si, por el contrario, convendría dictar una Ley con redacción más sintética, que, a la vez, englobase normas realmente tan dispares como las que han de informar, por ejemplo, tanto la elaboración y aprobación de disposiciones de las Corporaciones Locales (Bandos, Ordenanzas de policía y Arbitrios locales), como las de los Decretos, Reglamentos, Ordenes e Instrucciones emanadas del Estado y de las Comunidades Autónomas.

Lo que sí parece evidente —como ya se ha razonado en esta Memoria— es que cualquiera que sea el criterio que, en definitiva, se adopte, así los órganos en concreto de cada una de estas Administraciones, cuanto la responsabilidad patrimonial de las mismas, sus funcionarios, autoridades y agentes, no deben figurar en la Ley de Procedimiento Administrativo común que se promulgue, a diferencia de lo que hacía la de 17 de julio de 1958 (arts. 2 a 15), sino en las «Bases de régimen jurídico de las Administraciones públicas» y con el contenido que se indica en los párrafos 1 y 7 de esta parte y apartado de la presente Memoria.

Respecto del «Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general», debe reiterarse que los actuales artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo,

de 17 de julio de 1958, no comprendían las disposiciones generales que emanan de las Corporaciones o Entidades Locales, omisión que, en su caso, debería subsanarse en el futuro texto común.

Igualmente se hace notar que con el proyectado artículo 131.1 no se daba riguroso cumplimiento al artículo 105, a) de la Constitución, a menos que en aquél se sustituyese la expresión «podrá someterlas» por «deberá someterlas».

En cuanto a la elaboración, contenido, técnica y sistemática de los Reglamentos o disposiciones de carácter general, sean autónomos o se dicten en ejecución de las Leyes, tanto emanen del Estado como de las Comunidades Autónomas (e incluso los Reglamentos u Ordenanzas generales emanados de las Corporaciones o Entidades Locales), reiterando sustancialmente lo que ya indicó en sus Memorias de 1980 y 1981 y dictámenes números 43.541 y 44.426, de 28 de julio de 1981 y 30 de septiembre de 1982, respectivamente, este Cuerpo Consultivo se permite elevar a la consideración del Gobierno las siguientes observaciones:

- En cuanto a la elaboración, es preciso observar fielmente el procedimiento previsto para la misma, esto es, en la actualidad, las reglas de los artículos 129 y 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo, incluyendo las Memorias jurídica v económica correspondientes, el informe de la Secretaría General Técnica del Departamento competente, todos los demás informes que hayan podido aportar entidades o interesados en general y que puedan ayudar a una mejor valoración del proyecto en su conjunto, así como, finalmente, el dictamen de este Consejo de Estado en los casos de los estatales y de Comunidades Autónomas. Es claro que tales reglas de los citados artículos 129 y 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo habrían de ser sustituidas por las que se contuvieran en las nuevas normas sobre «el procedimiento administrativo común» a promulgar y en las que habría que dar cumplimiento al mandato del artículo 105, a) de la Constitución.
- b) En su contenido, todo Reglamento requiere la condición esencial de su legalidad, de su sumisión a las normas de rango superior y en concreto a la Ley que desarrolla. La desviación de la misma puede producirse de varias formas: tanto por

extralimitación como por supresión en el texto de temas que deberían recogerse, porque lo contrario haría pensar en su no existencia o en su exclusión. En otras palabras, el sometimiento debe serlo tanto de forma directa como indirecta, porque de esos dos modos puede apartarse de la norma de superior rango y ser incompleto el texto reglamentario. Tampoco puede, de ningún modo, conculcar los Convenios internacionales vigente (art. 96 de la Constitución).

Además, la potestad reglamentaria de la Administración, que compete al Gobierno de la Nación «de acuerdo con la Constitución y las Leyes» (art. 97 de la Constitución), así como a los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales a través de sus órganos competentes, es, ante todo, una potestad discrecional, por lo cual el contenido de los Reglamentos de todas las Administraciones públicas debe responder no sólo a los dictados de la más estricta legalidad, sino también a los de oportunidad y conveniencia, tanto en cuanto a su fondo como por razón del momento en que se dicten.

c) *Técnica*. En este aspecto, los Reglamentos, sobre todo si son generales, han de reunir tres cualidades de buena técnica, a saber: las de ser *completos*, *claros* y *de fácil manejo*.

Completo, esto es, que baste con acudir a él para tener a 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 («Boletín Oficial del Estado» de 30 de agosto), y en otros muchos.

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.

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».

Sobre la sistemática de los Reglamentos o disposiciones administrativas 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 tampoc son simples Ordenes 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 variadas 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 subdivisio-

nes, 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 este caso, el capítulo se convertirá en división única del texto del Reglamento o disposición administrativa, pues no deberá, en ningún 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 propendrá 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 hilación 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. $^{\circ}$, 2. $^{\circ}$, 3. $^{\circ}$, ... Sólo excepcionalmente, y cuando sea totalmente indispensable, 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 podrá establecerse, cuando así sea necesario y numeradas con ordinales (1.*, 2.*, 3.*, ...), 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 a 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.

Por lo que toca al *procedimiento administrativo común* para la emisión de actos o resoluciones administrativas no normati-

vas ya generales (un concurso, una convocatoria de oposiciones, etc.), ya concretas y determinadas, el proyecto de reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo que publicó el «Boletín Oficial de las Cortes» — Congreso de los Diputados—número 226-I, de 28 de octubre de 1981, con la debida actualización o en síntesis, puede ser aprovechable o servir al menos de pauta para la nueva Ley que se promulgue.

Unicamente este Cuerpo Consultivo se permite observar, fundándose en lo que establecen los apartados 8, 9 y 10 del artículo 22 de su Ley Orgánica 3/1980, que el dictamen preceptivo de este Consejo, que dichos preceptos exigen, debe incorporarse al nuevo texto legal, si bien con el siguiente alcance:

- a) Para los recursos administrativos de súplica o de alzada a que se refiere el apartado 8, sólo por lo que respecta a la Administración del Estado y a las Entidades u Organismos autónomos de ella dependientes.
- b) Para los recursos administrativos de revisión a que se refiere el apartado 9, tanto por lo que respecta a la Administración del Estado como a la de las Comunidades Autónomas, así como a las Entidades u Organismos autónomos dependientes de una y otras; pero no para las Corporaciones o Entidades locales y organismos o entes que de éstas dependan.
- c) Para la revisión de oficio de los actos administrativos en los supuestos previstos por los actuales artículos 109 y 110 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958, para toda clase de Administraciones públicas, esto es, tanto la del Estado, como las de Comunidades Autónomas y de Corporaciones o Entidades locales y para los organismos y entes que de todas ellas dependan.

4. Conflictos jurisdiccionales

En nuestro ordenamiento constitucional del siglo xix se configuraba al Rey como poder armónico y moderador y, por ende, se le atribuía la facultad de resolver los conflictos de atribuciones entre los distintos Ministerios y las cuestiones de competencia entre la Administración y los Tribunales de Justicia: con textos idénticos los Reales Decretos de 4 de junio de 1847 y de 8 de septiembre de 1887 (este último vigente hasta la Ley

de Conflictos Jurisdiccionales de 17 de julio de 1948) decían en su artículo 1.º: «Corresponde al Rey decidir las competencias de atribuciones y de jurisdicción que ocurran entre las autoridades administrativas y los Tribunales ordinarios y especiales.»

De modo semejante, el artículo 1.º de la todavía vigente Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 17 de julio de 1948, establece: «Corresponde al Jefe del Estado decidir las cuestiones de competencia, positivas o negativas, que se susciten entre la Administración y los Jueces y Tribunales ordinarios y especiales, y asimismo los conflictos de atribuciones que se promuevan entre los diversos Departamentos ministeriales o los Organos delegados de los mismos.»

Era también tradicional en este sistema de la pasada y de la actual centuria la consulta preceptiva al Consejo de Estado (arts. 17 y 18 del Real Decreto de 1847, 21 y 22 del de 1887 y 32 a 34 de la Ley de Conflictos de 1948), que, como un resto de la jurisdicción retenida, la evacuaba en forma de proyecto de Real Decreto-Resolución, con resultandos, vistos, considerandos y proyecto de decisión, si bien su dictamen no era vinculante, sino que podía ser alterado al dictarse y promulgarse el Real Decreto decisorio. Pero, de hecho, era el Consejo de Ministros el que deliberaba y decidía sobre el conflicto o cuestión de competencia, dictando el oportuno acuerdo (a la vista de la propuesta del Consejo de Estado) y sometiéndoselo a la firma del Monarca, que había de ser refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, conforme a la decisión en él tomada. Por tanto, de hecho, prevalecía el criterio de la Administración sobre el de la Jurisdicción, pues quien decidía era el más alto Organo de aquélla: como reprochaban doctrina y comentaristas, la Administración aparecía a la vez como Juez y parte en la cuestión de competencia suscitada con los Tribunales.

El artículo 22.7 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado, 3/1980, sigue exigiendo su dictamen preceptivo en los «conflictos de atribuciones entre los distintos Departamentos ministeriales y cuestiones de competencia». Pero ni la Constitución vigente, ni la doctrina, atribuyen al Rey ese supuesto poder armónico o moderador: todos sus actos han de ser refrendados por el Presidente del Gobierno, el Ministro competente o

el Presidente del Congreso, según los casos (arts. 56.3 y 64), y en este sentido deben entenderse las facultades que según el artículo 62 corresponden al Monarca, así como las del artículo 63 y concordantes del propio texto constitucional.

Por otro lado, aun respetando en lo demás que pueda ser aprovechable la Ley de Conflictos de 17 de julio de 1948 (aunque habrá que conferir también la facultad de promover cuestiones de competencia a los Tribunales, a las Comunidades Autónomas, a través de sus órganos adecuados, como señala, por ejemplo, el art. 42.1 del Estatuto de Andalucía), es necesario determinar quién ha de ser el órgano decisor de los mismos, según los casos. Tratándose de los conflictos de atribuciones que se promuevan entre los diversos Departamentos ministeriales u órganos delegados de los mismos, no existe dificultad, puesto que el conflicto es dentro de la Administración y con un superior común: el Consejo de Ministros o, en otro caso, el Presidente del Gobierno. A uno u otro, según lo que establezca la Ley Orgánica de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, debe conferirse la facultad de resolverlos por Real Decreto, con el previo dictamen de este Cuerpo Consultivo.

Pero esta solución no es válida, por las razones ya apuntadas, para las cuestiones de competencia entre la Jurisdicción (Jueces y Tribunales ordinarios o especiales) y la Administración, pues se trata de un conflicto entre dos poderes del Estado, aunque no tenga la naturaleza de conflicto constitucional, sino meramente jurisdiccional, de competencia. Ni tampoco es válida la que propugnaba el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial enviado en 1980 por el Gobierno al Congreso de los Diputados («Boletín Oficial de las Cortes» —Congreso de los Diputados— núm. 129-I, de 16 de abril de 1980), en el cual, formando parte del libro I, título I, capítulo IV, figura bajo el epígrafe «De los conflictos de jurisdicción», el artículo 35, con el siguiente texto:

«Artículo 35. Los conflictos entre los Tribunales y la Administración serán resueltos por un Tribunal constituido por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y cuatro Vocales, de los que dos serán Magistrados de aquel Tribunal, designados por su Sala de Gobierno, y los otros dos, Consejeros Permanentes de Estado, designados por el Pleno del Consejo de Estado.»

Esta solución invierte los términos y el reproche, pues, por su mayoría, convierte a la jurisdicción, al Tribunal Supremo de Justicia, que cuenta con tres votos en dicho Tribunal, en juez y parte de la contienda, de la resolución de la cuestión de competencia.

Es difícil, dado nuestro planteamiento constitucional, evitar los escollos enunciados. No parece, desde luego, que la decisión del conflicto pueda atribuirse al legislativo, a pesar de ser el único poder no implicado en la contienda, ya que, por principio, es ajeno a tales funciones. Y aunque el Rey, como Jefe del Estado, «arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones» (art. 56 de la Constitución), tampoco parece que sus atribuciones pudieran extenderse a ello, y al exigir el refrendo gubernativo dejaría la cuestión en los mismos términos.

Quizá pudiera haberse pensado en atribuir la decisión al Tribunal Constitucional. Pero en la Ley Orgánica de éste no figura dicha facultad. Por ello, acaso la solución menos violenta y más acorde con el aludido planteamiento constitucional puede consistir en modificar la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 1948, y, a semejanza de los Tribunales de Conflictos francés y austríaco, establecer uno constituido por el Presidente del Tribunal Constitucional, que lo presidirá, y los mismos cuatro Vocales, dos Magistrados del Tribunal Supremo y dos Consejeros de Estado, designados como indicaba el proyectado artículo 35 (transcrito), que, desde luego, no deberá figurar en la futura Ley Orgánica del Poder Judicial.

5. Legislación sobre expropiación forzosa

De esta escueta manera, sin indicar que se trate de bases o de procedimiento común de dicha expropiación, se hace la consiguiente enumeración y referencia en la tan repetida regla 18 del artículo 149.1 de la Constitución.

En términos generales, entiende el Consejo de Estado que la vigente legislación sobre expropiación forzosa, contenida esencialmente en la Ley de 14 de diciembre de 1954 y su Reglamento de 26 de abril de 1957, constituye una regulación satisfactoria, tanto por los principios a que responde, como por su calidad técnica y por las garantías procedimentales de los interesados que en ella se recogen, así como por su arraigo

después de varios lustros, que ha dado lugar a una jurisprudencia interpretativa que ha contribuido a su clarificación. Por todo ello, parece que—al igual que se predicaba para la Ley de Procedimiento Administrativo— sería conveniente mantener su vigencia «en cuanto sea posible, para no alterar innecesariamente un elemento tan importante del ordenamiento jurídico por el que se rigen en la vida cotidiana los organismos administrativos».

Ahora bien, no obstante las anteriores consideraciones, no puede desconocerse que aun manteniendo en lo esencial la estructura, articulado, etc., de la Ley y Reglamento, con el actual detalle y sin reducirlos a unas normas «básicas», siempre será necesaria una revisión o reforma de dichos textos, al menos para:

- a) Actualizarlos en sus citas o referencias a principios o preceptos legales, como, por ejemplo, la que se hace en el artículo 124 de la Ley a «el artículo 32, párrafo segundo, del Fuero de los Españoles», que, obviamente, habría de ser sustituida por la del artículo 33.3 de la Constitución.
- b) Atribuir la facultad de expropiar no sólo al Estado, Provincia y Municipio (art. 2.°, 1 Ley), sino también a las Comunidades Autónomas, que por razón de la fecha de los citados textos legales no se citan en ellos. Ello conllevaría la necesidad de regular las facultades concretas de tales Comunidades, dictando de un modo general u omnicomprensivo las normas por las que han de regirse, puesto que no cabe, en principio y a diferencia de lo que ocurre para las Entidades locales, con una mera norma de referencia, como la que contiene el artículo 85 de la Ley de Expropiación: «Se ajustarán a lo expresamente dispuesto en la Ley de Régimen Local y demás aplicables, seguida de la previsión como supletoria de la propia legislación de expropiación, con leves variaciones o aclaraciones contenidas en el precepto legal citado y en los artículos 101 a 103 del Reglamento.
- c) Finalmente, a pesar del juicio favorable de conjunto a la legislación expropiatoria—ya expresado—, la experiencia de este Cuerpo Consultivo le ha llevado al conocimiento de varios casos en que los procedimientos se han prolongado excesivamente durante años y lustros, sin terminarlos o hacer

efectivas las correspondientes indemnizaciones, y ello aun tratándose de los procedimientos calificados de «urgentes», con los consiguientes perjuicios para la Administración (retasaciones más elevadas, pago de intereses de demora, indemnizaciones de perjuicios, etc.), y para los expropiados que, a pesar de las garantías y derechos de que legalmente gozan y de las facultades que poseen correlativas a las obligaciones del ente expropiante, no siempre son suficientemente resarcidos. Es difícil diagnosticar si para evitar o, al menos, minorar tales irregularidades sería preciso reformar algunos preceptos de la Ley y Reglamento, reforzando aquellas garantías y derechos de los administrados, o si bastaría con medidas inspectoras o de mayor eficacia administrativa.

6. Legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas

A diferencia de lo que ocurre en materia de expropiación forzosa, al referirse a los contratos y concesiones administrativas, la regla 18 del artículo 149.1 de la Constitución expresamente indica que la competencia exclusiva del Estado se circunscribe a la «legislación básica» sobre estos puntos:

Contratos. Tratándose de éstos, la ordenación legal es muy copiosa, extensa y varia. Por un lado, se halla la relativa a los contratos del Estado (aplicable también a los Organismos autónomos, con algunas especialidades). Por otro, la contratación de las Entidades locales, que tienen sus normas propias constituidas por los artículos 108 a 124 de la Ley de Régimen Local, el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales de 9 de enero de 1953, y aun, como supletorias, «las disposiciones aplicables a la Administración General del Estado y, en su defecto, los preceptos pertinentes del Derecho privado».

Sería prolijo enumerar las principales disposiciones reguladoras de la contratación del Estado, pues, además del texto articulado de la Ley de 17 de marzo de 1973 (con 125 artículos) y de su Reglamento general de 25 de noviembre de 1975 (con 397 artículos), se hallan los pliegos de cláusulas administrativas generales para la contratación de obras del Estado y los especiales para varias ramas, los Reglamentos o normas

complementarias también para algunas ramas o aun sectores y, finalmente, otra serie de disposiciones muy importantes sobre diversas cuestiones, como Juntas de contratación, Registros de contratistas, etc.

Aunque las normas esenciales (Ley y Reglamento citados), prescindiendo de la multiplicidad y dispersión de disposiciones que las complementan, parecen satisfactorias, eficaces y que responden a una técnica estimable, son —incluso la Ley sola—demasiado extensas y, por otro lado, para nada se refieren a las Comunidades Autónomas. Por tanto, inspirándose en tales textos, será necesario dictar dicha legislación básica, máxime dado que en diversos Estatutos de Autonomía se atribuye a la Comunidad respectiva el desarrollo legislativo y ejecución de la misma dentro de su territorio, como ocurre en los del País Vasco lart. 11.1, b)1, Cataluña (art. 10.1.2), Galicia (art. 28.2), etc.

Concesiones. En esta materia no existe por parte del Estado una legislación unitaria: las concesiones de aguas, de aprovechamientos forestales, de ferrocarriles, de marismas y terrenos pantanosos, de minas, de obras públicas, de riegos, radiotelegráficas, de teleféricos, de teléfonos, de transportes por carretera, de tranvías, de trolebuses, de zonas polémicas, de la zona marítimo-terrestre, etc., son objeto de Leyes o disposiciones peculiares para cada una de ellas, a veces insertas en otras Leyes más amplías (por ejemplo, en la Ley de Aguas).

Por otra parte, también en los Estatutos de Autonomía se atribuye a la respectiva Comunidad el desarrollo legislativo y ejecución dentro de su territorio de las normas básicas que dicte el Estado; concretamente, en los del País Vasco, Cataluña y Galicia en los mismos preceptos que anteriormente han quedado citados.

Así pues, será menester dictar unas normas básicas generales para todo tipo de concesiones que determinen los objetos sobre los cuales pueden recaer, las condiciones que puede imponer la Administración concedente al concesionario, los derechos y obligaciones de éste, el plazo, caducidad, extinción, rescate, etc. Estas normas podrán, en parte, y tratándose de principios o definiciones muy comunes, afectar a todas las concesiones, cualquiera que sea su clase y naturaleza; pero a su lado deberán existir otras atinentes a cada

tipo o tipos de concesión y, por ello, más pormenorizadas, aunque siempre con el carácter básico o muy general a que se refiere el texto constitucional.

Sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas

La frase transcrita en el epígrafe constituye el último inciso de la regla 18 del artículo 149.1 de la Constitución.

Ya se indicó en el epígrafe 1 de esta parte y apartado que el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas (así territoriales como Corporaciones e Instituciones públicas sometidas a su tutela) debe ser regulado en la Ley que siente las bases del régimen jurídico de todas ellas, poniendo fin a la actual dispersión legislativa sobre la materia, a que a continuación se hará referencia, y unificando los principios sobre los cuales debe establecerse dicha responsabilidad para toda clase de Administraciones, sin perjuicio de las peculiaridades de procedimiento y otros extremos que convengan a cada una de ellas en concreto.

A este efecto, debe comenzarse por indicar que, tratándose de la responsabilidad de la Administración del Estado, fue admitida y regulada por vez primera en nuestra legislación por los artículos 120 a 123 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, y desenvuelta por los artículos 133 a 138 de su Reglamento, de 26 de abril de 1957, que dictó normas de trámite y procedimiento para la exigencia de tal responsabilidad. Casi simultáneamente, e inspirándose en los mismos principios, la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 20 de julio de 1957, y su texto refundido, aprobado por Decreto de 26 de julio siguiente, en sus artículos 32 y 33 y 40 y 41, respectivamente, ratificó la responsabilidad patrimonial del Estado. Sin embargo, no dejan de existir variaciones entre ambos grupos de normas, siendo, en general, más completas las de la Ley y Reglamento de Expropiación Forzosa que las de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, tanto por su concreción y desarrollo reglamentario como por abarcar también (art. 120 de la Ley de Expropiación) los daños que se infieran a los particulares derivados de medidas adoptadas por las autoridades civiles por razones de orden o seguridad pública, epidemias, inundaciones u otras calamidades. Igualmente es de notar que, mientras el artículo 122.2 de la Ley de Expropiación sienta que «el derecho a reclamar prescribe al año del hecho que lo motivó», el inciso final del artículo 40.3 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado establece que «en todo caso, el derecho a reclamar caducará al año del hecho que motivó la indemnización»; contradicción que tanto la jurisprudencia como la doctrina de este Organo Consultivo han resuelto a favor de la tesis de la prescripción. Y en esta apreciación comparativa debe señalarse que el artículo 41 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado contiene una norma que no aparecía en la legislación de expropiación forzosa, esto es, la de que, «cuando el Estado actúe en relaciones de Derecho privado, responderá directamente de los daños y perjuicios causados por sus autoridades, funcionarios o agentes, considerándose la actuación de los mismos como actos propios de la Administración», a pesar de que el posterior artículo 43 de esta misma Ley faculta a los particulares para «exigir a las autoridades y funcionarios civiles, cualquiera que sea su clase y categoría, el resarcimiento de los daños y perjuicios que a sus bienes y derechos hayan irrogado por culpa o negligencia graves en el ejercicio de sus cargos».

En esta responsabilidad del Estado está comprendida la de sus Entidades institucionales y servicios públicos concedidos (artículos 121.2 y 123 de la Ley de Expropiación y 133, 134 y 137 del Reglamento de Expropiación), incluso con normas específicas para su reclamación y tramitación, que deberán incorporarse al nuevo texto legal unitario.

Por lo que respecta a las Comunidades Autónomas, es de notar que en sus respectivos Estatutos se insertan preceptos atribuyéndoles la competencia del «desarrollo legislativo y la ejecución dentro de sus territorios de la legislación básica del Estado» en materia de responsabilidad de la Administración de la Comunidad de que se trate: así, artículos 11.1, b) del Estatuto Vasco; 10.1.1 del de Cataluña (que se refiere a «la Administración de la Generalidad y de los entes públicos dependientes de ella»); 15.1.2.ª del de Andalucía, etc. En otros Estatutos, como los de Galicia, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, etc., no se hace una referen-

cia concreta a esta cuestión, sino sólo una genérica al «régimen jurídico de la Administración pública» de la Comunidad de que se trate, o bien —fórmula más general— a las «especialidades del régimen jurídico-administrativo derivadas de las particularidades de la organización propia de la Región» de que se trate.

En materia local rigen principios semejantes, pero no totalmente idénticos, a los que regulan la responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado. A tenor del artículo 405 y siguientes de la Ley de Régimen Local, y siempre que el daño sea efectivo, material e individualizado, las Entidades locales responden civilmente de los perjuicios y daños que al derecho de los particulares irrogue la actuación de sus órganos de gobierno o la de sus funcionarios o agentes, en la esfera de sus atribuciones respectivas. Esta responsabilidad será directa en materia contractual y cuando los daños hayan sido producidos con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos o del ejercicio de las atribuciones de la Entidad local, sin culpa o negligencia grave imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes (art. 406.1); pero cuando las Corporaciones locales actúen como personas jurídicas de Derecho privado, serán aplicables los artículos 1.902 y siguientes del Código Civil (art. 406.2). La responsabilidad de las Entidades locales será subsidiaria cuando los daños hayan sido causados por culpa o negligencia graves imputables personalmente a sus autoridades, funcionarios o agentes, en ejercicio de su cargo, pero para ejercer en este caso la acción de daños y perjuicios será menester que la infracción legal haya sido declarada previamente en sentencia firme (artículo 409). Estas acciones tienen que ejercitarse, en general, en el plazo de un año (art. 411). Y la de responsabilidad civil de las autoridades, funcionarios y agentes por actos u omisiones en el ejercicio de su función será exigible con arreglo a los trámites establecidos en la Ley de 5 de abril de 1904 y su Reglamento, pero sin que sea necesaria la previa reclamación por escrito (arts. 412 y 414).

Por último, en esta enumeración de textos legales en vigor conviene indicar que, conforme al artículo 22.13 de la Ley Orgánica de este Consejo de Estado, es preceptivo su dictamen en las «reclamaciones que, en concepto de indemnización de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración del Estado», concreción esta última que, no obstante lo dispuesto en el párrafo final del artículo 23 de la propia Ley («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»), hace muy problemática (según se razonaba en la Memoria de 1981), sin una disposición específica que así lo establezca terminantemente, la posibilidad de extender la obligación de consulta a las citadas Comunidades Autónomas cuando la reclamación se haya dirigido contra la Administración de las mismas. Desde luego, hasta el momento de elaborarse esta Memoria, ninguna consulta se ha formulado por ellas o por los Entes preautonómicos sobre este tipo de asuntos. Y es obvio que no es necesario el dictamen de este Organo Consultivo tratándose de las peticiones de responsabilidad patrimonial formuladas contra las Entidades locales, y ni siquiera las mismas tienen facultad para pedirlo (arts. 20, 23 y 24 de la Ley Orgánica-del Consejo de Estado).

Como resumen de esta exposición normativa, se ratifica el criterio de que el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas debe incluirse dentro de la Ley que regule las bases del régimen jurídico de dichas Administraciones, a que también se refiere la regla 18 del artículo 149.1 de la Constitución, en su inciso primero.

En términos generales, se estima que, insertos en tal Ley, son aprovechables los proyectados artículos 147 a 153, ambos inclusive, del proyecto de Ley de Reforma de la de Procedimiento Administrativo, ya citado, quizá con la aclaración de que cuando la responsabilidad de las Administraciones públicas se exija por sus actuaciones en relaciones de Derecho privado (art. 150 del proyecto), antes de formularla ante los Tribunales ordinarios, deberá interponerse la reclamación administrativa previa a la judicial civil, conforme a los actuales artículos 138 a 144 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de julio de 1958. Asimismo, y con referencia al repetido proyecto, no parece que en la disposición adicional que éste proponía añadir se citase el artículo 148.5 del mismo, ya que no se estima necesario que dicho precepto concreto (aunque sí la materia de responsabilidad) tuviera

que ser adaptado a sus peculiaridades orgánicas por las demás Administraciones públicas distintas a la del Estado, puesto que con toda claridad se limitaba a determinar: «Cuando las reclamaciones se formulen ante la Administración del Estado, el expediente deberá someterse a informe del Consejo de Estado», lo que implica que no sería necesario tal informe para las reclamaciones ante las Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas ni de las Entidades locales. Finalmente, convendría que se mencionase en la nueva Ley a qué órgano concreto de cada Administración debería dirigirse la reclamación patrimonial y que se aclarase que las Entidades institucionales se entenderán formando parte de la respectiva Administración del Estado, Comunidad Autónoma o Corporación local a la que estén adscritos.

Para evitar duplicidades, habría que derogar los artículos 120 a 123 de la Ley de Expropiación Forzosa y revisar los artículos 133 a 139 de su Reglamento, aunque con la excepción del 120 de dicha Ley, si no se incorporaba un precepto semejante en la nueva.

No parece, por último, que «los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia» y su indemnización, a las que se refiere el artículo 121 de la Constitución, tengan cabida en la futura Ley que siente las bases del régimen jurídico de todas las Administraciones públicas, sino más propiamente en la Ley Orgánica Judicial. De todos modos, urge desenvolver dicho precepto constitucional para hacerlo operante.

8. Conflictos constitucionales y recursos de inconstitucionalidad

Conforme al artículo 22.6 de la Ley Orgánica de este Consejo, es preceptiva la consulta del Gobierno a su Comisión Permanente en los asuntos que versen sobre:

«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. En este último caso, el Gobierno acordará, en la misma sesión, interponer el recurso y formular la consulta.»

Pues bien, ya en su Memoria del pasado año, refiriéndose a los recursos de inconstitucionalidad que puede interponer el Gobierno contra las Leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley adoptados por las Comunidades Autónomas larts. 2.°, 1, a), y 31 y ss. de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucionall, con observaciones que son también aplicables a los conflictos constitucionales de competencia que formule asimismo el Gobierno a dichas Comunidades contra disposiciones, resoluciones o actos de ellas, o por su omisión larts. 2.°, 1, c), y 59 y ss. de la Ley Orgánica citadal, refiriéndose a los suscitados en 1981, indicaba textualmente:

«... de los siete recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno, en que se ha consu tado al Consejo conforme al artículo 22.6 de su Ley Orgánica, sólo uno, el 43.910, referente ... a la posible impugnación de la Ley del Parlamento Vasco 9/81, 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.»

A las anteriores observaciones debe agregarse:

- a) Que en ese expediente número 43.910, antes aludido, el Gobierno, «oído el Consejo de Estado», esto es, sin seguir el parecer de este Cuerpo Consultivo, contrario a su planteamiento, acordó interponer el recurso ante el Tribunal Constitucional.
- b) Que en el año 1982 han sido cerca de cuarenta (exactamente, 39) los conflictos y recursos de esta índole, en que

el Gobierno ha consultado al Consejo de Estado, y en todos ellos lo ha hecho con posterioridad a la interposición del recurso.

- Que sin ánimo de criticar este sistema, puesto que el c)Gobierno se atiene a una norma legal aprobada por las Cortes, y ésta, a su vez, tiene su apoyo en lo perentorio de los plazos para interponer los recursos (tres meses: art. 33 de la Ley Orgánica 2/1979, para los recursos de inconstitucionalidad, y sólo dos para los conflictos constitucionales de competencia: artículo 62 ídem), plazos en los cuales no sólo tienen que prepararse, estudiarse, tomar las decisiones oportunas y, en su caso, redactar y presentar ante el Tribunal el escrito correspondiente, sino que -además - han de aprovecharse para los contactos y negociaciones que puedan propiciar un entendimiento con la Comunidad Autónoma afectada; sin embargo, en buenos principios de procedimiento administrativo, no puede ocultarse que es contrario a su propia naturaleza que un dictamen se emita después de tomada la decisión de lo que ha de ser objeto de aquél, como se deduce del contenido de los artículos 84 a 87 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo, y muy en especial del artículo 53.5 de la misma, que no permite convalidar la falta del acto en «los casos de omisión de informes o propuestas preceptivos», pues en estos supuestos es preciso anular lo actuado y retrotraer las actuaciones al momento en que debió emitirse el informe.
 - d) Que, ciertamente, en los supuestos de que aquí se trata, aun interpuesto por el Gobierno el recurso de inconstitucionalidad o suscitado el conflicto, podría desistir del mismo a la vista del dictamen posterior de este Consejo que fuera desfavorable o no encontrase motivos para plantearlo o sostenerlo. Pero de hecho, y aunque aproximadamente en una tercera o cuarta parte de los casos aludidos así haya sucedido, no conoce este Organo Consultivo que se haya desistido de ninguno, lo cual, por otra parte, es explicable.

Todo lo anterior crea una situación poco satisfactoria para el Gobierno y para el Consejo. Para el Gobierno, puesto que la falta del asesoramiento objetivo y previo que supondría el dictamen indudablemente le ha privado en muchas ocasiones de formar un juicio acertado y completo, interponiendo así recursos que luego han sido desestimados por el Tribunal Constitucional y adoptando actitudes que han implicado roces o malentendidos con las Comunidades Autónomas afectadas. Y—aunque ello tenga inferior importancia— también para este Consejo, puesto que le ha dado una sensación de la poca utilidad de sus dictámenes y estudios en dicha materia.

Para superar los inconvenientes apuntados, no sería necesaria ninguna reforma propiamente dicha, ni aun siquiera la del citado artículo 22.6 de la Ley Orgánica 3/1980, de este Consejo. Simplemente bastaría con una modificación del modus operandi por parte del Gobierno, que podría aprovechar eficazmente esos plazos de interposición de tres y dos meses en la forma siguiente:

Dando instrucciones para que por la Abogacía del Estado de la Presidencia del Gobierno, en todos los casos en que entendiera que era inconstitucional o incompetente alguna Ley, disposición, acto o resolución de una Comunidad Autónoma, en un plazo muy breve (a ser posible, seis u ocho días a partir de su publicación) elevase al señor Ministro del Departamento una breve moción o informe razonado en dicho sentido.

Seguidamente, si se estimara en principio por el Gobierno de la Nación la posibilidad de interponer el recurso, sin perjuicio de intentar las negociaciones, en su caso, oportunas, debería remitirse a consulta de este Consejo el expediente, formado por el texto integro de la Ley, disposición, acto o resolución de que se tratase, el informe o moción del señor Abogado del Estado, la orden de consulta (con las puntualizaciones o extremos que se estimaran necesarios o convenientes) y cualquier otro dato que pudiera completar los anteriores.

La consulta a este Consejo debería fijar un plazo urgente para evacuarla, conforme a los artículos 12.1 y 2 de su Ley Orgánica y 128 del Reglamento para su aplicación: normalmente tal plazo podría ser el de quince o veinte días, y en casos excepcionales y muy perentorios, el de diez.

Remitido al Gobierno el dictamen de este Organo Consultivo, con él, el informe o moción inicial de la Abogacía del Estado y los demás datos y antecedentes que el propio Gobierno (por sus actuaciones, negociaciones o a través de los Ministerios de la Presidencia o de Administración Territorial) hubiese acopiado, tendría en plazo elementos suficientes para decidir si interponía o no el recurso o conflicto de que se tratara, sometiéndolo al Tribunal Constitucional con ciertas garantías de éxito, al menos parcial.

Como complemento a cuanto se indica en el presente párrafo, debe tenerse presente que, según doctrina del Tribunal Constitucional en varias sentencias —doctrina que ha tenido su reflejo en la de este Consejo de Estado y aun en cierta jurisprudencia del Tribunal Supremo—, determinadas disposiciones, Reglamentos y resoluciones de las Comunidades Autónomas, más que inconstitucionales, son o pueden ser ilegales, bien por falta de competencia, bien por conculcar una norma de rango superior. Y acaso, también, por no haber sido consultado este Consejo. En todos estos casos, la vía procedente para impugnar las aludidas disposiciones y actos no es, indispensablemente, acudir al Tribunal Constitucional, interponiendo un recurso de inconstitucionalidad o un conflicto constitucional, sino acudir a la vía contencioso-administrativa, conforme a la misma, para lo cual está perfectamente legitimado el Estado frente a las Comunidades Autónomas después de la modificación introducida en la Ley reguladora de la Jurisdicción por la número 34/1981, de 5 de octubre, invocando tales Leyes con las de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de Procedimiento Administrativo y la Orgánica de este Cuerpo Consultivo, en su caso, así como la jurisprudencia y doctrina legal ya aludidas.

9. Dominio público y patrimonio del Estado

El artículo 132 de la Constitución establece, en su apartado 1: «La Ley regulará el régimen jurídico de los bienes de dominio público y de los comunales, inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación.» Y agrega en el 2: «Son bienes de dominio público estatal los que determine la Ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.» Por último, en su párrafo 3 contiene la reserva de que: «Por Ley se regularán el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional, su administración, defensa y conservación.»

La referencia constitucional a estos temas se cierra con el artículo 157.1, que determina: «1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: ... d) Ren-

dimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de Derecho privado»; sin que los artículos 148 y 149 de la norma constitucional contengan mención alguna específica acerca de que el dominio público en general y/o la regulación de sus respectivos patrimonios sean materias en las que pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas (art. 148), o, por el contrario, de la competencia exclusiva del Estado (artículo 149), salvo lo dispuesto en el párrafo 3 de este último precepto, en virtud del cual «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos, pero si éstos no la han asumido, la competencia corresponderá al Estado, «cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas».

En este acopio de textos legales acerca del dominio público y de los bienes patrimoniales, tanto del Estado como de otras Entidades territoriales (Comunidades Autónomas, Entidades locales), deben citarse:

- a) Los artículos 338 a 345 del Código Civil, que determinan qué bienes son de dominio público o de propiedad privada.
- b) La Ley de Patrimonio del Estado, texto articulado, de 15 de abril de 1964, y su Reglamento, de 5 de noviembre, que, por oposición a los bienes que se hallen afectos al uso general o a los servicios públicos, enumera entre los bienes patrimoniales del Estado todos los demás que sean de su propiedad, entre ellos sus edificios en que se alojen órganos del mismo, así como los bienes que, aunque estén afectos a un uso o servicio público, una Ley les haya conferido expresamente el carácter de demaniales.
- c) La Ley del Patrimonio Nacional de 16 de julio de 1982, que complementa las anteriores en cierto modo al referirse al Patrimonio Real, formado por los bienes «afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las Leyes le atribuyen» (art. 1.º) y las Fundaciones y Reales Patronatos a que dicha Ley se refiere (art. 2.º).
- d) La Ley de Régimen Local, que en sus artículos 182 a 202 y 280 a 284 se refiere, respectivamente, a los bienes municipales y provinciales, tanto de dominio público como patrimo-

niales (de propios o comunales), y es complementada por el Reglamento de bienes de las Entidades Locales de 27 de mayo de 1955, especialmente en sus artículos 1.º a 8.º y 94 a 108.

e) La Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, sobre financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), que en su artículo 17 preceptúa:

«Las Comunidades Autónomas regularán por sus órganos competentes, de acuerdo con sus Estatutos, las siguientes materias: ... e) El régimen jurídico del patrimonio de las Comunidades Autónomas en el marco de la legislación básica del Estado.»

Las normas que sobre ambas materias (dominio público y bienes patrimoniales) se contienen en los diversos Estatutos de Autonomía. En general, en todos ellos, en el título relativo a «Hacienda y Economía», se enumeran los bienes que constituyen el patrimonio de la respectiva Comunidad, entre los cuales se citan los procedentes del Estado u otros Organismos públicos (Diputaciones, etc.) afectos a servicios y competencias traspasados a la Comunidad en cuestión. Y, también en general, en todos los Estatutos existe un precepto que determina que una Ley del Parlamento Autónomo «regulará la administración, defensa y conservación de (su) patrimonio», o, en términos aún más amplios, que «el régimen jurídico del patrimonio de la Comunidad y el de su administración, defensa y conservación corresponde a su Parlamento», a veces añadiendo «en el marco de la legislación básica del Estado», pero otras sin esta salvedad. Véanse, al efecto, los artículos 10.7, 42 y 43 del Estatuto del País Vasco; 43 y 44, del de Cataluña; 43 y 44, del de Galicia; 55 y 56, del de Andalucía; 47 y 58.4, del de Aragón; 43 y 44, del de Asturias; 46 y 47, del de Canarias; 45 y 46, del de Cantabria; 43 y 44, del de Castilla-La Mancha; 41 y 42, del de Murcia; 45, del de Navarra; 32 a 34, del de La Rioja; 48 y 50, del de Valencia.

Aun dentro de esta general conformación, debe distinguirse y resaltarse que algunas Comunidades Autónomas no sólo se atribuyen estas facultades sobre su propio patrimonio (incluida la de regularlo por Ley de su respectivo Parlamento, con o sin limitación), sino que también consignan la competencia para legislar sobre el dominio público de la Comunidad: así lo hace el artículo 10.7 del Estatuto del País Vasco, que consigna como competencia exclusiva de dicha Comunidad Autónoma: «7. Bienes de dominio público y patrimoniales cuya titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma.» Y en términos semejantes se expresa el artículo 43.3 del Estatuto de Asturias, al sentar que «el régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de dominio público del Principado deberán regularse por una Ley de la Junta General, en los términos del presente Estatuto».

g) Por último, esta legislación enumerada tiene su complemento y puntual interpretación en la importante sentencia 58/1982, de 27 de julio («BOE» de 13 de agosto, p. 27), dictada por el Tribunal Constitucional, en el recurso número 74 del propio año. Tratábase de un recurso de inconstitucionalidad promovido por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, en relación con diversos artículos de la Ley 11/1981, de 7 de diciembre, del Parlamento Catalán, que reguló el Patrimonio de la Generalidad de Cataluña y en el que se imputaba que los artículos 7.3, 9.3 y 21.2 (último inciso), relativos al Patrimonio de la Generalidad, así como el 11, referente al dominio público de la misma, no habían tenido en cuenta el artículo 17, e), de la LOFCA (citado) y conculcado la legislación preconstitucional del Patrimonio del Estado, que, según criterio del propio Tribunal (sentencias de 28 de julio de 1981 y 28 de enero de 1982), debía servir de bases o parámetros de la citada Ley impugnada. Esta tesis la apoyaba el recurrente por lo que hace a los bienes de dominio público en el artículo 132.1 y 2 de la Constiutción y acerca de los restantes preceptos en los artículos 157.3 y 149.1, 6.ª, 8.ª, 14 y 18 del texto constitucional, en relación con el artículo 157.1 del mismo y diversos razonamientos. El Tribunal, después de oir al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, y tras un detenido estudio y amplios razonamientos, apoyándose esencialmente en el artículo 43.2 del Estatuto de Cataluña, rechazó las impugnaciones aducidas, salvo la del artículo 11 de aquella Ley, que en su fallo, con estimación parcial del recurso, declaró inconstitucional y, por tanto, nulo, fundándose para tal pronunciamiento en que el repetido artículo 11 de la Ley impugnada es atributivo a la Generalidad de los mostrencos en su territorio, con violación del principio persistente en nuestro ordenamiento jurídico (Novísima Recopilación, Ley de 9 de mayo de 1835, artículo 22 de la vigente Ley del Patrimonio del Estado y artículo 132.1 y 2 de la Constitución) de que tal facultad corresponde exclusivamente al Estado, único órgano que puede decidir sobre el destino de los bienes vacantes, como titular de la soberanía, bien asignándose para sí su disfrute, o bien haciéndolo a favor de otro Ente, si así lo estima.

Del anterior estudio se desprenden dos conclusiones, a saber:

- Que, conforme al artículo 132.1 de la Norma constitucional, es preciso, ante todo, dictar una Ley general que regule para el Estado (art. 137 de la Constitución, con aplicación, por ende, a toda clase de Administraciones territoriales: Central, Comunidades Autónomas y Entidades locales) «el régimen jurídico de los bienes de dominio público... inspirándose en los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad, así como su desafectación». Y esta Ley no sólo ha de referirse a los bienes de dominio público estrictu sensu, esto es, a los de uso y servicio público o general, sino también, por citarlos expresamente tal precepto, a los «bienes comunales», o sea, a un tipo peculiar de bienes patrimoniales de determinadas Entidades locales (los municipios): «Son bienes comunales -- dice el artículo 187 de la Ley de Régimen Local—los de dominio municipal cuyo aprovechamiento y disfrute pertenece exclusivamente a los vecinos»; lo cual corrobora el alcance general de dicha Ley y su aplicabilidad a toda clase de Administraciones o Entidades territoriales.
- Que la propia Ley a que se está aludiendo, al «regular el régimen jurídico de los bienes de dominio público» según el art. 132.1 de la Carta fundamental —, ha de comprender y enumerar como tales (art. 132.1, ídem), «en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental». Pero, además, y según la propia dicción del repetido artículo 132.2, puede y debe atribuir el carácter de «bienes de dominio

público estatal (a) los que determine la Ley». Y no parece aventurado comprender entre los mismos los bienes mostrencos o vacantes, las fortificaciones y obras de defensa del territorio junto con otros asentamientos militares en su caso (campamentos, zonas de tiro, etc.), los de uso público general o nacional, como puertos marítimos o fluviales (Sevilla) de tal índole, aeropuertos, carreteras y vías férreas (con sus anexos) nacionales, etcétera, pues esta enumeración no tiene carácter exhaustivo, sino meramente enunciativo por vía de ejemplo.

10 Legislación de régimen local

En las Memorias de 1980 y 1981 ya puso de relieve este Cuerpo Consultivo que hasta 1975 era relativamene 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 sus Mancomunidades, Agrupaciones y Consorcios, pues 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, de modo que 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 v ordenación, que algunos quedasen olvidados, y sin plantear problemas hermenéuticos por contradicción total o parcial de sus preceptos.

Pero—se añadía— desde que en 1975 se promulgó una nueva Ley de Bases de Régimen Local (Ley 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, ha sido objeto continuo de rectificaciones, derogaciones totales o parciales, uni-

da a la aparición de textos que, en todo o en parte, variaban, alteraban o contradecían los precedentes, pero, a veces, sin derogarlos explícitamente.

Estimaba en dichas Memorias que era inútil citar, uno por uno, estos textos, derogados o vigentes, que desde 1975 hasta fines de 1981 ascienden a varias docenas: se iniciaron con el Decreto 3250/1976, de 30 de diciembre, que dictó normas provisionales para la aplicación de las bases 21 a 34 de la ya citada Ley 41/1975, y concluían -- por entonces-- con el Real Decreto 3183/1981, de 29 de diciembre, publicado en el «Boletín Oficial del Estado» el último día del expresado año. Incluso se puntualizaba que este Real Decreto 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. Y se añadía, para completar el cuadro, que la consulta de tal «tabla» 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, incluso, la propia Ley de Régimen Local de 1955, y no sólo en capítulos o artículos completos, sino en muchas ocasiones únicamente en algunos de los incisos o apartados de sus artículos, pero quedando subsistentes los restantes. Y lo mismo ocurre con los Reglamentos dictados entre 1952 y 1955.

Pues bien, lejos de corregirse tal estado de cosas, se ha agravado en el año 1982, al publicarse nuevas disposiciones sobre la materia. Sin ánimo exhaustivo, y citando sólo las más importantes y generales, pueden enumerarse el Real Decreto 211/1982, de 1 de febrero, relativo al régimen retributivo de los funcionarios de la Administración local, y que fue desarrollado por una Orden normativa de 25 del propio mes; el Real Decreto 712/1982, de 2 de abril, sobre el régimen de ingreso de los funcionarios de la Administración local; el Real Decreto 707/1982, también de 2 de abril, y muy importante, relativo a la constitución de Comisiones Gestoras de Ayuntamientos; el Real Decreto 2513/1982, de 24 de julio, también de

importancia, sobre desarrollo y aplicación de algunas medidas de la Ley de 28 de octubre de 1981 sobre Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, derogando otro anterior Real Decreto de 5 de junio de 1981 sobre esta misma materia, etc.

No es necesario esforzarse en razonar los inconvenientes que ofrece esta dispersión de la legislación local; lo enojoso, largo y complicado, además de comprometido, que resulta dilucidar qué normas son exactamente aplicables a un problema o cuestión determinado, aun cuando el intérprete sea un jurista con experiencia y elevada técnica; la ímproba y casi insuperable tarea que implica para los miles de Secretarios e Interventores de los pequeños municipos rurales (que en su mayor parte no son siquiera licenciados en Derecho) tener que navegar diariamente en medio de ese caos legislativo e intentar resolver los numerosos problemas acuciantes que a cada hora se les presenten.

No basta o, mejor dicho, no bastará con que lleguen a dictarse, conforme al artículo 149.1.18 de la Constitución, las «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios», como tampoco «el procedimiento administrativo común» y «el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas (también comprendidos en el expresado precepto constitucional). Dadas las amplias competencias que tienen sobre esta materia las Comunidades Autónomas (art. 148.1.2.ª ídem y Estatutos), es preciso, de acuerdo con tal norma, una coherente «legislación sobre Régimen Local», por supuesto de carácter general e inspirada en los artículos 140 a 142, principalmente, de nuestra Ley Fundamental. Por ello, el Consejo de Estado se permite insistir de nuevo en la necesidad de la pronta promulgación de dicha Ley, así como que sigan a la misma los textos y Reglamentos necesarios para su desarrollo, a nivel general de toda la Nación (sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas en sus respectivos territorios), pues con ellos 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 epígrafe.

INDICE

Introducción 5		·	Páginas
I. Labor consultiva	Introdu	cción	5
A. Número de expedientes: 9 B. Clasificación de expedientes: 10 a) Por los Departamentos ministeriales y Comunidades Autónomas de procedencia 10 b) Por las Secciones ponentes 10 c) Por materias objeto de las consultas 11 C. Resoluciones ministeriales recaídas en asuntos dictaminados 14 D. Reuniones 16 E. Ponencias especiales 17 F. Votos particulares 18 G. Audiencias 22 H. Disposiciones que establecen la audiencia del Consejo de Estado 22 II. Personal 22 A. Presidente: 28 2. Nombramiento 28 B. Consejeros permanentes 44 C. Consejeros electivos 46 E. Cuerpo de Letrados 47 F. Cuerpo General Administrativo 51 G. Cuerpo General Auxiliar 51 H. Cuerpo General Subalterno 52 I. Personal laboral fijo adscrito a este Consejo 52 K. Distinciones a miembros del Consejo 52			
B. Clasificación de expedientes: a) Por los Departamentos ministeriales y Comunidades Autónomas de procedencia 10 b) Por las Secciones ponentes 10 c) Por materias objeto de las consultas 11 C. Resoluciones ministeriales recaídas en asuntos dictaminados 14 D. Reuniones 16 E. Ponencias especiales 17 F. Votos particulares 18 G. Audiencias 22 H. Disposiciones que establecen la audiencia del Consejo de Estado 22 II. Personal 28 A. Presidente: 28 1. Cese 28 2. Nombramiento 28 B. Consejeros permanentes 44 C. Consejeros electivos 45 D. Consejeros electivos 46 E. Cuerpo de Letrados 47 F. Cuerpo General Administrativo 51 G. Cuerpo General Subalterno 52 I. Personal contratado 52 J. Personal laboral fijo adscrito a este Consejo 52 K. Distinciones a miembros del Consejo 52	I.	Labor consultiva	
nidades Autónomas de procedencia 10 b) Por las Secciones ponentes 10 c) Por materias objeto de las consultas 11 C. Resoluciones ministeriales recaídas en asuntos dictaminados 14 D. Reuniones 16 E. Ponencias especiales 17 F. Votos particulares 18 G. Audiencias 22 H. Disposiciones que establecen la audiencia del Consejo de Estado 22 II. Personal 22 A. Presidente: 28 2. Nombramiento 28 B. Consejeros permanentes 44 C. Consejeros natos 45 D. Consejeros electivos 46 E. Cuerpo de Letrados 47 F. Cuerpo General Administrativo 51 G. Cuerpo General Subalterno 52 I. Personal contratado 52 J. Personal laboral fijo adscrito a este Consejo 52 K. Distinciones a miembros del Consejo 52			9
C. Resoluciones ministeriales recaídas en asuntos dictaminados		nidades Autónomas de procedencia b) Por las Secciones ponentes	10
taminados 14 D. Reuniones 16 E. Ponencias especiales 17 F. Votos particulares 18 G. Audiencias 22 H. Disposiciones que establecen la audiencia del Consejo de Estado 22 II. Personal 22 A. Presidente: 28 2. Nombramiento 28 B. Consejeros permanentes 44 C. Consejeros natos 45 D. Consejeros electivos 46 E. Cuerpo de Letrados 47 F. Cuerpo General Administrativo 51 G. Cuerpo General Auxiliar 51 H. Cuerpo General Subalterno 52 I. Personal contratado 52 J. Personal laboral fijo adscrito a este Consejo 52 K. Distinciones a miembros del Consejo 52			11
A. Presidente: 1. Cese	:	taminados	16 17 18 22
A. Presidente: 1. Cese	II.		
1. Cese		A. Presidente:	
C. Consejeros natos			
		C. Consejeros natos	45 46 47 51 51 52 52 52
		K. Distinciones a miembros del Consejo	52 54

SEGUNDA	PARTE:	OBSERVACIONES	Y	SUGERENCIAS
---------	--------	---------------	---	-------------

I.		servaciones sobre el funcionamiento de los servicios	
		blicos que resultan de los asuntos consultados duran- el año 1982	
	1.	Normas constitucionales: Su interpretación y aplicación	
	2.	Tratados internacionales	63
	3.	Derecho privado y organización judicial	65 66
	4.	Comunidades Autónomas: Delimitación y observancia de su ordenamiento	
	5.	Revisión de oficio de actos administrativos	69 72
	6.	Responsabilidad patrimonial de la Administración:	12
		A. Indemnización por muerte o lesiones	75
	-	B. Expedientes de resarcimiento a funcionariosC. Casos especiales sin responsabilidad para la Ad-	76
		ministración	78
	7.	Responsabilidades administrativas de funcionarios	
		públicos derivadas de la contratación	80
	8.	Acumulación de expedientes	83
	9.	Sobre el empleo de las fórmulas relativas a la au-	
		diencia del Consejo de Estado	84
II.	Su	gerencias de disposiciones generales y medidas a	
	adc	optar para el mejor funcionamiento de la Adminis- ción	
	1.	the state of the second of the state of the state of the second of the s	
	2.	ciones públicas	89
	_	rios de las Administraciones públicas	93
	3.	El procedimiento administrativo común	96
	4. 5.	Conflictos jurisdiccionales	104
	5. 6.	Legislación sobre expropiación forzosa Legislación básica sobre contratos y concesiones	107
	0.	administrativas	109
	7.		109
		traciones públicas	111
	8.	Conflictos constitucionales y recursos de inconstitu-	
		cionalidad	115
	9.	Dominio público y patrimonio del Estado	119
	10.	Legislación de régimen loca!	124