

CONSEJO DE ESTADO

**MEMORIA
DEL AÑO 2000**

**que el Consejo de Estado en Pleno eleva al
Gobierno en cumplimiento de lo dispuesto
en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica
3/1980, de 23 de abril**



Madrid, 2001

INTRODUCCION

La presente Memoria del Consejo de Estado, correspondiente al año 2000, fue aprobada por el Pleno en sesión celebrada el día 26 de abril de 2001.

Se ha elaborado para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, según el cual *“el Consejo de Estado en Pleno elevará anualmente al Gobierno una Memoria en la que, con ocasión de exponer la actividad del Consejo en el período anterior, recogerá las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resulten de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración”*.

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

**COMPOSICION DEL CONSEJO DE ESTADO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2000**

PRESIDENTE

Excmo. Sr. D. Iñigo Cavero Lataillade

CONSEJEROS PERMANENTES

Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla Alsina

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

Excmo. Sr. D. Jerónimo Arozamena Sierra

Excmo. Sr. D. Fernando de Mateo Lage

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

Excmo. Sr. D. José Luis Manzanares Samaniego

Excmo. Sr. D. Miguel Vizcaíno Márquez

Excmo. Sr. D. Antonio Pérez-Tenessa Hernández

SECRETARIO GENERAL

Excmo. Sr. D. José María Martín Oviedo

CONSEJEROS NATOS

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

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

Excmo. Sr. D. Manuel Albaladejo García, Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

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

Excmo. Sr. Jefe del Estado Mayor de la Defensa

Excmo. Sr. D. Eugenio Gay Montalvo, Presidente del Consejo General de la Abogacía

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

Excma. Sra. D^a. María del Carmen Iglesias Cano, Directora del Centro de Estudios Constitucionales

CONSEJEROS ELECTIVOS

Excmo. Sr. D. Eduardo Jauralde Morgado

Excmo. Sr. D. José Vida Soria

Excmo. Sr. D. Ramón Martín Mateo

Excmo. Sr. D. Aurelio Menéndez Menéndez

Excmo. Sr. D. Jesús Leguina Villa

Excmo. Sr. D. Manuel Díez de Velasco Vallejo

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

Excmo. Sr. D. Alvaro Rodríguez Bereijo

Excmo. Sr. D. José Gabaldón López

LETRADOS MAYORES

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

LETRADOS

Excmo. Sr. D. Rafael Gómez-Ferrer Morant (4)
 Excmo. Sr. D. Ignacio Bayón Mariné (4)
 Excmo. Sr. D. Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde (3)
 Ilmo. Sr. D. José Antonio García-Trevijano Garnica (4)
 Ilmo. Sr. D. José María Pérez Tremps (4)
 Ilmo. Sr. D. Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín (3)
 Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Gómez-Acebo Saenz de Heredia
 Ilmo. Sr. D. Luís María Domínguez Rodrigo
 Ilmo. Sr. D. José Leandro Martínez-Cardós Ruiz
 Ilma. Sra. D^a Guadalupe Hernández-Gil Alvarez-Cienfuegos
 Ilmo. Sr. D. Ernesto García-Trevijano Garnica
 Excmo. Sr. D. José María Michavila Núñez (3)
 Ilmo. Sr. D. Iñigo Coello de Portugal Martínez del Peral
 Ilmo. Sr. D. David Vicente Blanquer Criado (4)
 Ilmo. Sr. D. Víctor Pío Torre de Silva y López de Letona (3)

Ilmo. Sr. D. José María Jover Gómez-Ferrer.

Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Gomá Lanzón

Ilmo. Sr. D. José Fernando Merino Merchán

Ilmo. Sr. D. José Luis Palma Fernández

Ilmo. Sr. D. Alfredo Dagnino Guerra

Ilma. Sra. D^a. Áurea María Roldán Martín

Ilma. Sra. D^a. Claudia María Presedo Rey

Ilma. Sra. D^a Rosa María Collado Martínez (3)

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

Ilmo. Sr. D. Rafael Pablo Jover Gómez-Ferrer

Ilma. Sra. D^a. Ana Isabel Santamaría Dacal

Ilmo. Sr. D. José Joaquín Jerez Calderón

Ilmo. Sr. D. Jesús Avezuela Cárcel

(1) Letrado Mayor en situación de servicios especiales

(2) Letrado Mayor en comisión

(3) En situación de servicios especiales

(4) En situación de excedencia voluntaria

SECCIONES

Primera

Consejero Presidente: Excmo. Sr. D. Landelino Lavilla Alsina

Letrado Mayor: Excmo. Sr. D. José Solé Armengol

Letrados:

Ilma. Sra. Dña. Guadalupe Hernández-Gil Alvarez-Cienfuegos

Ilma. Sra. Dña. Áurea María Roldán Martín

Secretaría: Dña. M^a Magdalena de la Morena Agudo y Dña. Concepción Queija Santos.

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

Segunda

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

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

Letrados:

Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Gomá Lanzón

Ilmo. Sr. D. Rafael Pablo Jover Gómez-Ferrer

Ilmo. Sr. D. Jesús Avezuela Cárcel

Secretaría: Dña. María José Regojo Dans y Dña. Asunción Carmona Carlés.

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

Tercera

Consejero Presidente: Excmo. Sr. D. Jerónimo Arozamena Sierra

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

Letrados:

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

Ilmo. Sr. D. Luis María Domínguez Rodrigo

Secretaría: Dña. Encarnación Gutiérrez Guío y Dña. María del Carmen Martínez Crespo.

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

Cuarta

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

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

Letrados:

Ilmo. Sr. D. José María Jover Gómez-Ferrer

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

Secretaría: Dña. Elvira Fernández Montero y Dña. María de las Mercedes Gallego Martínez.

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

Quinta

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

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

Letrados:

Ilma. Sra. Dña. Claudia María Presedo Rey

Ilma. Sra. Dña. Ana Isabel Santamaría Dacal

Secretaría: Dña. María del Carmen Sánchez Hernando y Dña. Rosa Sanz Soria

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

Sexta

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

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

Letrados:

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

Ilmo. Sr. D. Alfredo Dagnino Guerra

Secretaría: Dña. María del Carmen Almonacid González y Dña. Rosa María González Soto.

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

Séptima

Consejero Presidente: Excmo. Sr. D. Miguel Vizcaíno Márquez

Letrado Mayor: Excmo. Sr. D. Enrique Alonso García

Letrados:

Ilmo. Sr. D. Ernesto García-Trevijano Garnica

Ilmo. Sr. D. José Joaquín Jerez Calderón

Secretaría: Dña. Ana María Añíbarro Díez y Dña. María Jesús Ramos Rodríguez.

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

Octava

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

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

Letrados:

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

Ilmo. Sr. D. José Fernando Merino Merchán

Ilmo. Sr. D. José Luis Palma Fernández

Secretaría: Dña. Mercedes Lahoz Serrano y Dña. Esperanza Lahoz Serrano.

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

PRIMERA PARTE

EXPOSICION DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE ESTADO

DURANTE EL AÑO 2000

I. LABOR CONSULTIVA

1. Número de consultas

Durante el año 2000 tuvieron entrada en el Consejo de Estado 4.007 expedientes¹, 60 más que en 1999.

Las consultas con declaración de urgencia fueron 106, 47 menos que en 1999.

Se despacharon 4.073 expedientes, de los cuales 3.713 fueron dictámenes de fondo. El detalle es el siguiente:

Dictámenes	3.713
Peticiones de antecedentes.....	342
Expedientes devueltos a petición de la autoridad consultante o por otras causas.....	14
Expedientes anulados.....	4
	<hr/>
Total asuntos despachados:.....	4.073
	=====

¹ Se desglosan 4, lo que hace un total de 4.011 expedientes.

2. Clasificación de los expedientes

2.1. Por su procedencia

Remitente	Número
MINISTERIOS	
Administraciones Públicas.....	81
Agricultura, Pesca y Alimentación.....	44
Asuntos Exteriores	75
Ciencia y Tecnología	29
Defensa	289
Economía	13
Economía y Hacienda	41
Educación, Cultura y Deporte	748
Fomento	324
Hacienda	82
Industria y Energía	12
Interior	302
Justicia	545
Medio Ambiente.....	271
Presidencia	11
Sanidad y Consumo	68
Trabajo y Asuntos Sociales.....	175
Total:.....	3.110

COMUNIDADES AUTONOMAS

Andalucía	2
Asturias	70
Canarias	1
Cantabria	18 ²
Castilla y León.....	484 ³
Extremadura	38
Madrid	268 ²
Navarra	1
País Vasco	7
Total:	889

En este total se incluyen las consultas que, a través de las Comunidades Autónomas, corresponden a expedientes tramitados por las Corporaciones Locales.

OTROS

Ayuntamientos	3
Banco de España	3
Ciudad Autónoma de Ceuta.....	5
Ciudad Autónoma de Melilla	1
	12
Total:	4.011 ⁴

² Incluye 1 desglosado

³ Incluye 2 desglosados

2.2. Por Secciones encargadas del despacho

Sección	Número
Sección Primera.....	184
Sección Segunda	731
Sección Tercera.....	386
Sección Cuarta.....	452
Sección Quinta.....	164 ⁵
Sección Sexta	413
Sección Séptima.....	1.062 ⁵
Sección Octava.....	619 ⁶
.....	-----
TOTAL:	4.011 ⁴

2.3. Por su interés doctrinal

Entre los asuntos consultados merecen destacarse los siguientes:

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales y de su Consejo General. (Núm. 3.466/99).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto General de la Abogacía Española. (Núm. 3.501/99).
- Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Cámara Oficial de la Propiedad Urbana de la Comunidad de Madrid. (Núm. 3.823/99/3.256/99).

⁴ Incluye 4 desglosados

⁵ Incluye 1 desglosado

⁶ Incluye 2 desglosados

- Proyecto de Orden por la que se aprueba el Reglamento de Desarrollo de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico. (Núm. 230/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas. (Núm. 286/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social. (Núm. 448/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Acogimiento Familiar y de Adopción de Menores. (Núm. 616/2000).
- Proyecto de Decreto-Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación del Impacto Ambiental y Auditorías Ambientales de Castilla y León. (Núm. 791/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifican los Estatutos Generales del Consejo General y de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria. (Núm. 979/2000).
- Proyecto de Real Decreto de Interoperabilidad del Sistema Ferroviario de Alta Velocidad. (Núm. 998/2000).
- Proyecto de Decreto por el que se modifican determinados preceptos del Reglamento de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados, aprobado por Real Decreto 2.486/1998, de 20 de noviembre, y del Plan de Contabilidad de las Entidades Aseguradoras y Normas para la formulación de las Cuentas de los Grupos de Entidades Aseguradoras, aprobado por Real Decreto 2.014/1997, de 26 de diciembre, para adaptarlos a la Directiva 98/78/CE, de 27 de octubre, relativa a la supervisión adicional de las empresas de seguros que formen parte de un grupo de seguros. (Núm. 1.018/2000).
- Proyecto de Estatutos Generales de la Organización Colegial Veterinaria Española. (Núm. 1.088/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Gerencia de Infraestructura y Equipamiento de la Defensa. (Núm. 1.259/2000).
- Conflicto en defensa de la autonomía local frente al artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, que modifica la disposición adicional tercera

de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones. (Núms. 1460/2000 y 1610/2000).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios de la Ingeniería Técnica Minera y de Facultativos y Peritos de Minas y de su Consejo General. (Núm. 1.474/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2000, de 7 de enero, Reguladora de los Contratos Tipo de productos alimentarios. (Núm. 1.556/2000).
- Proyecto de Real Decreto sobre el Mercado de Deuda Pública en Anotaciones. (Núm. 1.582/2000).
- Proyecto de Real Decreto sobre modificación del Régimen de Comunicación de Participaciones Significativas y otras informaciones en materia de derechos de opción sobre acciones. (Núm. 1.617/2000).
- Proyecto de Real Decreto-Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. (Núm. 1.687/2000).
- Proyecto de Real Decreto-Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. (Núm. 1.786/2000).
- Proyecto de Real Decreto-Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado. (Núm. 1.808/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de la Organización Colegial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local. (Núm. 1.813/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Ilustres Colegios Oficiales de Químicos. (Núm. 1.822/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos del Colegio Oficial de Geólogos. (Núm. 1.823/2000).
- Consulta referente a la interpretación de la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes, hasta que se incorporen al ordenamiento español las normas de la Directiva 98/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la Protección de las Invenciones Biotecnológicas. (Núm. 1.994/2000).

- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica y completa el Real Decreto 1.640/1999, de 22 de octubre, por el que se regula la prueba de acceso a estudios universitarios. (Núm. 2.011/2000).
- Consulta sobre la interpretación del artículo 2.1, último párrafo, de la Ley 43/1998, de 15 de diciembre, de Restitución o Compensación a los Partidos Políticos de Bienes y Derechos Incautados en aplicación de la normativa sobre responsabilidades políticas del período 1936/1939 o de otros preceptos que pudieran resultar de aplicación, y sobre cuáles hayan de ser las actuaciones a seguir en aquellos expedientes en que concurra la circunstancia de solicitarse la restitución o compensación de bienes que ya lo hubieran sido total o parcialmente. (Núm. 2.057/2000).
- Proyecto de Real Decreto-legislativo por el que se aprueba el texto refundido del Real Decreto-Ley sobre Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia. (Núm. 2.230/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 991/2000, de 2 de junio, por el que se desarrolla la Ley 26/1999, de 9 de julio, de Medidas de Apoyo a la Movilidad Geográfica de los Miembros de las Fuerzas Armadas. (Núm. 2.386/2000).
- Anteproyecto de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su integración social. (Núm. 2.606/2000).
- Consulta sobre posible modificación de la adscripción del ente público RTVE para posibilitar la introducción de mejoras en su gestión empresarial. (Núm. 2.637/2000).
- Proyecto de Real Decreto-Legislativo por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. (Núm. 2.649/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de Transporte, Distribución, Comercialización, Suministro y Procedimientos de Autorización de Instalaciones de Energía Eléctrica. (Núm. 2.703/2000/762/2000).
- Proyecto de Decreto por el que se regula el régimen económico de los derechos de alta y de reenganche que podrán percibir los distribuidores de gas natural por canalización. (Núm. 2.861/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso y Promoción en las Fuerzas Armadas. (Núm. 2.949/2000).

- Proyecto de Real Decreto sobre medidas urgentes para la efectividad de la integración en un solo Cuerpo de Notarios y Corredores de Comercio Colegiados. (Núm. 3.008/2000).
- Anteproyecto de Ley Orgánica de Modificación del Código Penal y de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores. (Núm. 3.068/2000).
- Proyecto de Decreto por el que se desarrolla la Ley por la que se regula la Cámara Oficial de Comercio e Industria de la Comunidad de Madrid. (Núm. 3.138/2000).
- Anteproyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho de Petición. (Núm. 3.160/2000).
- Conflicto en defensa de la autonomía local frente a determinados artículos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro. (Núm. 3.201/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita. (Núm. 3.383/2000/2.533/2000).
- Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 11/1986, de 20 de marzo, de Patentes, para la incorporación al Derecho español de la Directiva 98/44/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la Protección Jurídica de las Invenciones Biotecnológicas. (Núm. 3.526/2000).
- Consulta formulada sobre el cumplimiento por las empresas de seguridad privada de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de cincuenta o más trabajadores. (Núm. 3.580/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula la destrucción de los materiales especificados de riesgo en relación con las Encefalopatías Espongiformes Transmisibles. (Núm. 3.612/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Cooperación Internacional. (Núm. 3.758/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los nuevos objetivos, contenidos y criterios de evaluación de las enseñanzas mínimas del bachillerato. (Núm. 3.777/2000).
- Proyecto de Real Decreto por el que se establecen los nuevos objetivos, contenidos y criterios de evaluación de las enseñanzas mínimas de la educación secundaria obligatoria. (Núm. 3.778/2000).

- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones para el acceso al bucle de abonado de la red pública telefónica fija de los operadores dominantes. (Núm. 3.784/2000).

3. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados

Durante el año 2000 el Consejo de Estado ha tenido conocimiento de 3.633 decisiones recaídas en asuntos que le fueron consultados, bien porque se publicaron en el Boletín Oficial del Estado, bien porque fueron comunicadas a la Secretaría General a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.4 del Reglamento Orgánico de este Consejo.

Dichas decisiones fueron adoptadas:

- | | |
|--|-------|
| - De acuerdo con el Consejo de Estado..... | 3.621 |
| - Oído el Consejo de Estado | 12 |

Los asuntos en los que recayó un "oído" fueron:

- Anulación del acuerdo de concesión de arrendamiento de un terreno municipal. (Núm. 1.056/99).
- Recurso extraordinario de revisión. (Núm. 2.135/99).
- Recurso extraordinario de revisión. (Núm. 2.136/99).
- Recurso extraordinario de revisión. (Núm. 2.301/99).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración. (Núm. 2.306/99).
- Revisión de oficio del Decreto para construcción de edificaciones 246/1999, de 5 de mayo, de la Alcaldía de Sondica (Vizcaya), y de las Bases aprobadas por el Ayuntamiento en Pleno en sesión extraordinaria de 21 de diciembre de 1998. (Núm. 2.606/99/2.057/99).
- Revisión de oficio instada por el Ayuntamiento de Arrasate (Vizcaya), de licencia provisional para la construcción de tres naves en terrenos del caserío Bengoa de Udala. (Núm. 3.135/99/2.275/99).

- Decreto de Ordenación del Comercio Minorista de la Comunidad Autónoma de Cantabria. (Núm. 3.452/99).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial promovida en relación con la actuación de la Comisión Nacional del Mercado de Valores. (Núm. 3.719/99).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 3.811/99).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial. (Núm. 1.923/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial. (Núm. 2.902/2000).

4. Reuniones

Los diferentes órganos del Consejo han celebrado las siguientes reuniones:

Pleno	7
Comisión Permanente	47
Sección 1ª	48
Sección 2ª	53
Sección 3ª	41
Sección 4ª	46
Sección 5ª	35
Sección 6ª	40
Sección 7ª	45
Sección 8ª	54

5. Ponencias especiales

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

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 3485/99).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 391/2000/1500/99).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por los daños y perjuicios ocasionados por la asistencia sanitaria recibida. (Núm. 3385/2000).

6. Votos particulares

En la Comisión Permanente se emitieron 88 votos particulares, en relación con los siguientes asuntos:

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 3.211/99).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 3.216/99).
- Proyecto de Real Decreto por el que se aprueban los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales y de su Consejo General. (Núm. 3.466/99).
- Revisión de oficio de la Resolución de 20 de mayo de 1998, en cuanto en ella se nombra a un funcionario de carrera del Cuerpo de Auxiliares Postales y de Telecomunicación (dos votos). (Núm. 3.485/99).
- Solicitud de revisión de oficio del acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de San Miguel de Aguayo (Cantabria) por el que se acordó el día 19 de mayo de 1987 el arrendamiento de la vivienda situada en el edificio de las escuelas públicas. (Núm. 3.721/99/541/99).

- Solicitud de revisión de oficio de la Resolución de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda de fecha 26 de noviembre de 1997, por la que se acuerda la adjudicación de una vivienda de promoción pública (dos votos). (Núm.3.817/99).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial como consecuencia de accidente sufrido. (Núm. 3.837/99).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial como consecuencia de accidente sufrido. (Núm. 3.839/99).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios (dos votos). (Núm.3.845/99).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 3.851/99).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 3.916/99/2.059/99).
- Solicitud de resolución del contrato de obras de “Rehabilitación de la Casa Consistorial, fase II, del Ayuntamiento de Eibar”. (Núm. 3.928/99).
- Proyecto de Orden Ministerial por la que se aprueba el Reglamento de acreditación de prestadores de servicios de certificación de determinados productos de firma electrónica. (Núm. 380/2000).
- Reclamación de indemnización por funcionamiento de la Administración de Justicia. (Núm. 427/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado. (Núm. 450/2000/1.663/99).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm.479/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 633/2000).
- Proyecto de Orden Ministerial por la que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 11/1998, de 24 de abril, General de Telecomunicaciones, en lo relativo al uso del dominio público radioeléctrico. (Núm. 650/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia. (Núm. 678/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 872/2000).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por los sufridos en un vehículo, atribuidos a la deficiente señalización de la calzada de la carretera N-V a la altura del km. 87,00. (Núm. 899/2000/2.389/99).
- Consulta potestativa del Ministro del Interior respecto de la posibilidad de incluir en el ámbito de aplicación de la Ley 32/1999, de 8 de octubre, a los damnificados por el incendio producido en el Hotel Corona de Aragón, de Zaragoza. (Núm. 977/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios, como consecuencia de accidente sufrido (dos votos). (Núm. 1.011/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 1.028/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 1.127/2000/2.708/99).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por los derivados del cumplimiento de dos sanciones posteriormente anuladas. (Núm.1.128/2000/3.083/99).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 1.131/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por los derivados del cumplimiento de una sanción disciplinaria posteriormente anulada. (Núm. 1.132/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios como consecuencia del accidente sufrido en un Colegio Público de Salamanca. (Núm. 1.191/2000).
- Solicitud de revisión de oficio de la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 16 de julio de 1998, en lo que afecta a la adjudicación de una plaza en la Escuela Española en Encamp (Andorra) por concurso de méritos para la provisión de plazas vacantes de personal docente en el exterior. (Núm. 1.426/2000/2.338/99).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios (dos votos). (Núm. 1.532/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios producidos por la atención sanitaria recibida en un Hospital de Madrid. (Núm. 1.587/2000).

- Solicitud de cambio de apellidos. (Núm. 1.600/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por los sufridos en vivienda situada en el t.m. de Busto, Concejo de Valdés (Asturias), atribuidos a voladuras realizadas para la construcción de la variante de Luarca. (Núm. 1.608/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial. (Núm. 1.612/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia. (Núm. 1.635/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia. (Núm. 1.636/2000).
- Recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la Resolución de la Oficina Española de Patentes y Marcas de 30 de noviembre de 1999. (Núm. 1.675/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 1.685/2000).
- Solicitud de revisión de oficio del acuerdo de 28 de julio de 1975 del Ayuntamiento de Mombeltrán (Avila). (Núm. 1.741/2000).
- Recurso extraordinario de revisión contra Resolución del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en Valladolid de fecha 30 de septiembre de 1992. (Núm. 1.745/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento de la Administración de Justicia. (Núm. 1.772/2000).
- Solicitud de revisión de oficio del acuerdo del Ayuntamiento de Eibar de 30 de abril de 1999, por el que se aprobó la convocatoria de 8 plazas de agentes de la Policía Municipal. (Núm. 1.814/2000).
- Recurso extraordinario de revisión contra la Resolución de la Oficina Española de Patentes y Marcas de 5 de junio de 1995, por la que se acordó la concesión de un nombre comercial. (Núm. 1.821/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 1.835/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 1.934/2000).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 2.039/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 2.157/2000/3.926/99/1.156/99/3.384/98).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 2.161/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños producidos por la asistencia sanitaria que fue prestada en un Hospital de Madrid. (Núm. 2.391/2000).
- Solicitud de revisión de los acuerdos adoptados por el pleno del Ayuntamiento de Congosto de Valdavia (Palencia) los días 16 de febrero, 13 y 16 de abril de 1999. (Núm. 2.441/2000/158/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por los derivados de la imposición de una sanción disciplinaria posteriormente anulada. (Núm. 2.503/2000).
- Solicitud de declaración de nulidad de pleno derecho (dos votos). (Núm. 2.561/2000).
- Reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios por los sufridos en bienes como consecuencia del derrumbamiento de parte del muro de cerramiento de la finca en que se ubica el observatorio sismológico de Málaga. (Núm. 2.592/2000).
- Propuesta de actualización de la indemnización reconocida por los daños sufridos en una finca y pozo, atribuidos a la ejecución de las obras de construcción de la autovía del Noroeste (Madrid-La Coruña), tramo Villaterlia-Nadela. (Núm. 2.607/2000).
- Propuesta de actualización de indemnización por las lesiones corporales, secuelas y daños corporales sufridos a consecuencia de accidente de circulación ocurrido en el km. 30.250 de la carretera N-III (Madrid-Valencia). (Núm. 2.608/2000/904/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial. (Núm. 2.659/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por los daños catastróficos sufridos con motivo de la ejecución de las obras “Acondicionamiento de la carretera de circunvalación de Ceuta. Tramo:

Puesto Fronterizo del Biutz a la Cabililla de Benzú”. (Núm. 2.662/2000).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por los sufridos en vehículo como consecuencia del mal estado de conservación de la calzada en la carretera N-642 (Porto-San Ciprián), a la altura de la estación de servicio de Foz (término municipal de Lugo). (Núm. 2.707/2000).
- Recurso extraordinario de revisión contra la resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Soria de fecha 6 de mayo de 1998, que impuso una sanción administrativa por realizar actividades de transporte de mercancías con un exceso de peso de carga. (Núm. 2.751/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial como consecuencia de accidente sufrido. (Núm. 2.757/2000/1.546/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 2.793/2000/1.747/2000/3.229/99).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 2.944/2000).
- Solicitud de cambio de primer apellido. (Núm. 2.946/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 2.970/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 2.974/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por los derivados de la imposición de una sanción posteriormente anulada. (Núm. 2.975/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 2.976/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por la imposición de una sanción disciplinaria posteriormente anulada. (Núm. 2.977/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por la imposición de una sanción disciplinaria posteriormente anulada. (Núm. 3.045/2000).

- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por la imposición de una sanción disciplinaria posteriormente anulada. (Núm. 3.063/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 3.064/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (3.072/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración. (Núm. 3.098/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por los sufridos en accidente de circulación en vehículo, atribuidos a la colisión con un perro de gran tamaño en la CN-340, autovía E-15, a la altura del p.k. 521,650. (Núm. 3.123/2000/756/2000).
- Solicitud de revisión de oficio del certificado del Secretario del Ayuntamiento de Malpartida (Salamanca) de 1 de junio de 1998. (Núm. 3.134/2000/3446/99).
- Recurso extraordinario de revisión. (Núm. 3.208/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios. (Núm. 3.213/2000).
- Recurso extraordinario de revisión contra resolución de la Dirección Provincial de Vizcaya del Instituto Nacional de la Seguridad Social. (Núm. 3.335/2000/3.048/2000).
- Reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados por la asistencia sanitaria recibida. (Núm. 3.385/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios por los derivados de la imposición de una sanción disciplinaria posteriormente anulada. (Núm. 3.476/2000).
- Reclamación de indemnización de daños y perjuicios como consecuencia de accidente sufrido. (Núm. 3.801/2000/2.765/2000).

II. PERSONAL

1. Consejeros Natos

1.1. Toma de posesión

En el Pleno celebrado el día 27 de enero tomó posesión como Consejero Nato D. Manuel Albaladejo García, en su calidad de Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Dicho acto se abrió con las siguientes palabras de bienvenida del Sr. Presidente al nuevo Consejero:

“Excmo. Sr. Presidente del Congreso y de las Cortes Generales,
Excma. Sra. Consejera y Excmos. Sres. Consejeros,
Excmo. Sr. Defensor del Pueblo en funciones, Excmo. Sres.
Académicos, Excmos. e Ilmos. Sres. Letrados, familiares del nuevo
Consejero, damas y caballeros.

Por mi función de Presidente es siempre un honor y satisfacción intervenir representando al Consejo de Estado. Pero en este caso me resulta, además, especialmente grato, pues se trata de dar la bienvenida al Excmo. Sr. D. Manuel Albaladejo, Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y nuevo Consejero Nato de Estado, por quien yo personalmente y, de seguro, todos nosotros sentimos admiración y afecto.

En la sesión de diciembre pasado expresé de una parte nuestro agradecimiento y de otra cómo lamentábamos el no poder seguir contando con la colaboración y las valiosas orientaciones del Excmo. Sr. D. Juan Vallet de Goytisolo, hasta muy recientemente Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Hoy nuevamente, agradeciendo su presencia, quiero reiterar el agradecimiento de la Institución que represento por los

importantes servicios prestados al Estado como Consejero Nato. El prestigioso jurista Vallet de Goytisolo ha proporcionado al Pleno de esta Institución valiosas aportaciones a numerosos dictámenes. Ha sido, además, un cordial y generoso compañero para todos los que en esta Casa desempeñamos alguna función. El Sr. Vallet será siempre recordado y recibido cuando, atendiendo a nuestras invitaciones, nos visite, con el aprecio y respeto que merece un jurista tan eminente y un autor de publicaciones de gran actualidad y calidad en materia de metodología jurídica, derecho civil y filosofía del derecho, sin olvidar que es un gran especialista en Montesquieu. En su discurso de toma de posesión, el 14 de febrero de 1995, opinaba que “la función de aconsejar, sin tener facultad decisoria alguna, y de hacerlo sobre la legalidad o ilegalidad de futuras determinaciones de los órganos de poder, sí las tienen, pues es la cima más alta, en el ámbito jurídico, de la función de consejo y dictamen”⁷. Como Consejero Nato contribuyó no poco a esta función que tanto resaltaba. La Real Academia de Legislación y Jurisprudencia le ha nombrado Presidente de Honor, acuerdo sin precedentes que considero muy justo y acertado.

Acabamos de dar posesión como Consejero Nato de Estado al Excmo. Sr. D. Manuel Albaladejo. Tratar de destacar los aspectos más relevantes de su fructífera vida dedicada a la creación jurídica, a la docencia y a la actividad académica me ocuparía un tiempo que debo limitar para que el nuevo Consejero nos deleite, de seguro, con su intervención. No obstante es obligado destacar algunos contenidos biográficos. Doctor en Derecho por la Universidad de Madrid y por la de Bolonia, donde fue Colegial del histórico y prestigioso San Clemente de los Españoles; Catedrático de Derecho Civil sucesivamente de las Universidades de Oviedo, Barcelona y Complutense de

⁷ Memoria del Consejo de Estado 1995, página 40.

Madrid; Vicedecano en la primera, Decano y Rector de la segunda; Subdirector General de Ordenación Universitaria y de Personal Académico de las Universidades; Director del Departamento de Derecho Civil de la Universidad Complutense de Madrid y Director de la “Cátedra Duran i Bas” de la Universidad de Barcelona; creador de una escuela de civilistas cuyo magisterio es reconocido por una buena parte de actuales titulares de Cátedras de Derecho Civil, pudiendo ser considerado como la figura más eminente de la especialidad. Actualmente dirige el Departamento de Derecho Civil de la Universidad San Pablo-CEU y es Profesor Emérito de la misma, y ello me complace resaltarlo.

Pero eso, con ser ya mucho, no es todo. Académico Numerario de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, en la que ha desempeñado la Vicepresidencia hasta su reciente elección como Presidente, numerario de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña y Honorario de las de Granada, Córdoba (Argentina), Chile, Costa Rica y Lisboa, Doctor honoris causa por varias universidades. Preside, además, el Consejo de Redacción de la Revista de Derecho Privado, es Vocal permanente de la Comisión General de Codificación y dirige los “Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales”, magna obra de la cual se han publicado ya 83 tomos del total de 96 de los que consta. Autor de diecisiete libros generales de Derecho Civil, de dieciséis monografías sobre instituciones civiles y unos trescientos estudios sobre la misma materia. Sus méritos han sido reconocidos con significativas distinciones públicas.

En el discurrir de toda una vida cuajada de servicios a las ciencias jurídicas y a la docencia, ha sabido hacer llegar sus obras, claras en su expresión y precisas en los conceptos, a generaciones enteras de estudiantes universitarios que gracias a él se han introducido con agrado en el fundamental ámbito del Derecho civil y ha conseguido, además, la consideración de los estudiosos de todas las disciplinas del Derecho.

La colaboración de las Reales Academias y el Consejo de Estado ha dado lugar a buenos frutos, como tuve ocasión de recordar, no hace mucho, en el acto de toma de posesión de Don Víctor García de la Concha. El legislador de 1980 (y alguno de los presentes tomamos parte en aquella función) modificó la regulación del Consejo de Estado y, junto con otras importantes reformas, estableció que formarían parte de dicho Cuerpo Consultivo, como Consejeros Natos, el Director de la Real Academia Española y los Presidentes de las Reales Academias de Ciencias Morales y Políticas y de Jurisprudencia y Legislación. Decisión acertada, de la que todos debemos congratularnos, pues, como dijo el siempre recordado Don Luis Jordana de Pozas, fue “una afortunada innovación que asocia al Consejo el saber de las Reales Academias”.

Tan afortunada que, gracias a ella, hoy es posible que el Consejo de Estado cuente con las valiosísimas aportaciones de los Consejeros Sres. Fuentes Quintana y García de la Concha y, a partir de hoy, del Sr. Albaladejo, a quien precedieron como Presidentes en su Academia, además del Sr. Vallet de Goytisolo, tan dignos representantes de una estirpe de intelectuales, creadores, intérpretes y aplicadores del Derecho como lo fueron D. Felipe Clemente de Diego, D. José Castán Tobeñas, D. Luis Jordana de Pozas y D. Antonio Hernández Gil.⁸

El Consejo de Estado fue creado por el Rey Emperador Carlos I en unos momentos de apogeo de nuestra historia que en este año conmemoramos. La Real Academia de Jurisprudencia y Legislación surge en otro momento luminoso de nuestra historia, producto de “las luces” del siglo, y su origen se

⁸ Presidieron la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación D. Adolfo Pons y Umbert (1938-39), Don Felipe Clemente de Diego (1940-41, 42-43,44-45), Don Esteban de Bilbao y Eguía (1946-51, 1952-55, 55-59 y 59-63), Don José Castán Tobeñas (64-69), Don Luis Jordana de Pozas (69-75) y Don Antonio Hernández Gil (75-94).

encuentra en la Real Academia Práctica de Leyes y de Derecho Público de Santa Bárbara, Corporación autorizada por Carlos III en 1761.

El Consejo de Estado, antes Consejo de Castilla o Consejo Real, ha conseguido situarse siempre como supremo órgano consultivo. Las Reales Academias, apunta Miguel Artola, son desde la reforma del siglo XIX “consejeras de los gobiernos en las materias relativas a sus competencias”. No es, por tanto, extraño que ilustres juristas hayan pertenecido a ambas instituciones tanto en el pasado (D. Antonio de los Ríos y Rosas, D. José Posada Herrera, Don Niceto Alcalá-Zamora y Torres, D. Alejandro Groizard y Gómez de la Serna) como en el presente (D. Eduardo García de Enterría, D. José Luis Villar Palasí, D. Manuel Alonso Olea, D. Manuel Díez de Velasco y Vallejo, Don Aurelio Menéndez y Menéndez y Don Landelino Lavilla Alsina).

No sólo en esta ilustre tradición tiene su basamento el Consejo de Estado, sino que es esencial su institucionalización jurídico constitucional. En el desempeño de su función consultiva corresponde al Consejo de Estado velar por el estricto respeto de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico. Tal cometido le sitúa como un órgano, inserto en la estructura constitucional, que garantiza el cumplimiento de las exigencias propias del Estado de Derecho. Tanto mayor será la competencia del Consejo de Estado para impulsar ese proceso de legalidad constitucional cuanto de mayor calidad sean sus dictámenes y más contribuyamos a perfeccionar la correcta aplicación de las leyes y las habilitaciones competenciales y más facilitemos a los ciudadanos y autoridades el conocimiento, comprensión y asunción del ordenamiento vigente.

Y para esta tarea contar con especialistas en cualquier rama del Derecho es esencial y, más aún, si quien es desde esta mañana nuestro nuevo

colega ostenta tan reconocida autoridad en Derecho privado, fuente de la que tanto se nutre el Derecho público.

Señor Presidente del Congreso, Señora Consejera y Señores Consejeros, Autoridades, Académicos, damas y caballeros: reitero la bienvenida al Sr. Albaladejo, que nos trasladará su optimismo vital, y a todos, muchas gracias por su asistencia a este gratísimo acto”.

A continuación el Sr. Albaladejo dijo:

“Antes de nada quiero agradecer al Excmo. Sr. Presidente las amables palabras que me ha dedicado, y a los Excmos. Sres. Consejeros D. Landelino Lavilla Alsina y D. Jerónimo Arozamena Sierra su también amable disposición a apadrinarme en el presente acto, para mí tan importante.

Dicho lo cual, lo primero que deseo expresar es la satisfacción inmensa que me llena y la emoción enorme que me embarga al recibir posesión del cargo de Consejero de un Consejo, como éste, de Estado, de tan prestigiosa tradición y altísimo nivel, “supremo órgano consultivo del Gobierno”, como lo denomina el artículo 107 de la Constitución, aunque quizá más exacto habría sido decir del Estado. Consejo de indiscutible y reconocido prestigio. Todo lo que –diría yo- literalmente me abrumba, porque comprendo que mis pocos méritos contrastan demasiado desfavorablemente para mí con los que es razón que se pidan a quienes ingresan en esta Institución y que poseéis quienes formáis parte de ella.

Nada de eso quita para que, por mucho que el cargo de que tomo posesión esté por encima de los méritos que otros puedan pensar que concurren en mí y hasta de lo que yo pudiese razonablemente esperar, y por mucho que no sea de ningún modo acreedor de él, sin embargo, no debe caberos duda de que lo recibo con ilusión, entusiasmo y alegría máximos, que

es como se toma, no algo que se nos debe, sino una liberalidad, que por su propia naturaleza es graciosa.

Quiero que quede expresa constancia de que al decir lo que estoy diciendo no se trata de que utilice palabras puramente protocolarias o manifieste una satisfacción de simple cortesía, sino de que -siento de verdad y muy sinceramente todo lo que digo- porque estimo mi nombramiento como un halago de la Fortuna, como estimaba Alonso Martínez en su Exposición a S.M. la Reina Regente, el ser él quien tenía la honra de someterle la aprobación del Código Civil. Si bien yo, pensándolo bien ahora, me doy cuenta de que seguramente ese halago quizá estaría como predispuesto por la fecha mágica en que ingresé aquí en Madrid en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, que fue nada menos que un dos de mayo, aunque ciertamente no de 1808.

Vengo con ilusión, humildad y espíritu de servicio, a seguir prestándolo al Estado, lo que llevo haciendo ya casi sesenta años, si bien en puestos distintos del que hoy entro a ocupar.

Lo he servido básicamente en la enseñanza universitaria, de profesor auxiliar, posteriormente convertido en adjunto, desde el año 1942 en la Universidad de Granada, creada igual que este Consejo, aquella como Universidad de Cánones y Leyes, por el Emperador, y ambos, ¡qué coincidencia!, en 1526. Desde principios de 1953 como catedrático en la Universidad de Oviedo porque hice la Reconquista al revés, de Granada a Asturias; desde 1956 en la de Barcelona y desde fines de 1969 en la Complutense de Madrid, hasta mi jubilación. Tanto en la de Oviedo como en las de Barcelona y Madrid mi servicio no fue sólo de enseñanza, pues ocupé por varios períodos cargos académicos de Director de Departamento, Vicedecano, Decano y Rector, teniendo generalmente la satisfacción de ser nombrado, al acabar el desempeño efectivo de ellos, titular honorífico de los

mismos. Asimismo fui Consejero de la Universidad Complutense, de la que sigo siendo Catedrático Emérito como también de la de San Pablo-CEU, y en el Ministerio de Educación seguí sirviendo al Estado como Subdirector General de Personal Académico de Universidades y después de Ordenación Académica Universitaria. En cuanto a Academias de Jurisprudencia y Legislación, he seguido sirviendo al Estado en los organismos públicos que son dichas Academias, tanto en la de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña, de la que fui elegido Académico de número hace bastante más de treinta años, como en la Real de Jurisprudencia y Legislación, de la que lo fui hace un cuarto de siglo, y cuya Presidencia ostento actualmente por amable decisión de mis compañeros en ella, Presidencia en virtud de la cual soy Consejero nato de este Consejo de Estado, de forma que a la benevolencia de ellos debo ambos honores, en mi opinión excesivos, pero tan como excesivos, también para mí tan enorgullecedores.

Además de en puestos universitarios y académicos, he servido asimismo al Estado desde hace un cuarto de siglo como vocal permanente en la Comisión General de Codificación, en la que como aportación más destacada he de señalar el haber participado muy activamente en las importantísimas reformas del Código civil en materia de familia y sucesiones que se gestaron durante algún tiempo y se pusieron en vigor en 1981, en las que fui llamado a participar como vocal de la Comisión, no sólo en el Pleno de la Sección Civil, sino como vocal que formó parte de todos y cada uno de los cinco grupos de trabajo entre los que se repartió la materia a reformar, grupos compuestos cada uno de los mismos de no más de media docena de vocales, y en relación con ello tengo la satisfacción de poder decir que el texto de algunos de los artículos resultantes de la reforma es obra mía porque lo que yo redacté mereció la aprobación de mis compañeros.

En fin, esos son mis servicios en largo tiempo, casi sesenta años, y en muchas partes de la Patria, Andalucía, Asturias, Cataluña y Castilla, al Estado

en el campo del Derecho, campo en el que ahora vengo a *aconsejarle*, lo que para mí se podría decir que es un efecto 2000 favorable, no sé yo si asimismo para el Estado, espero y confío que sí.

Habiendo dedicado mi vida al Derecho, y habiéndola vivido siempre en compañía de juristas, pues hasta mi mujer es, como yo, catedrática de Derecho civil, no puedo pensar en ilusión mayor ni en mayor satisfacción que la que con este nombramiento se me confiere de seguir sirviendo al Estado y dedicarle aún mi tiempo en compañía de juristas de un prestigio tan excelente como el vuestro, Consejeros, que entre vosotros recibís a mi persona, tan modesta como deseosa de entregarse por completo a la misión que mi nuevo cargo demanda de mí que cumpla.

No sé con qué acierto la cumpliré, aunque tengo presentes aquellos versos de Jorge Manrique que, si bien escritos para otro tema, son aplicables aquí: *“Mas cumple tener buen tino/para andar esta jornada/sin errar”*.

Digo que no sé con qué acierto cumpliré mi misión, mas lo que si sé y desde luego lo prometo aquí ahora ante vosotros es que procuraré, hasta el límite de mis fuerzas y posibilidades, hacerlo lo mejor que sepa, sin regatear ni escatimar esfuerzos. Así confío en poder cumplir con mi cargo, porque sé que Dios no pide a nadie más de lo que le cabe dar.

Todos mis conocimientos están desde ahora al servicio de este Consejo. Los que me falten y me sean necesarios, procuraré aprenderlos para estar preparado. Desde luego no lo sé todo. Pero tal cosa no puede recriminárseme, porque como se dice que contestó D. Marcelino Menéndez y Pelayo a alguien que le echó en cara que, puesto que le pagaban por saber, hubiese confesado ignorar lo que le preguntaron: me pagan por lo que sé – respondió, también según se cuenta-, que para pagarme por lo que no sé, no habría dinero en el mundo.

En la tarea que me toque no dejaré nada a la suerte porque, como afirmó Churchill, la suerte consiste en estar en todos los detalles. Y en el desempeño de dicha tarea, me abstendré de excusarme por las culpas de mis fallos, ya que eso sería algo parecido a, como tiene escrito Marañón en el Conde Duque de Olivares, echar a las muletas la culpa de la cojera del cojo.

Espero no defraudaros. Con lo dicho y con el entusiasmo juvenil que tengo (juvenil, no por los años, sino porque, como ha dicho el Papa, se es joven mientras que se tengan proyectos, y yo os aseguro que tengo más de los que puedo realizar, amén de que como canta Juan el Indiano, en Los Gavilanes, “no importa que el mozo fuerte vuelva viejo, si alegre el corazón late en su pecho”), entro en el Consejo con el mismo optimismo que ha llenado toda mi vida, y me ha permitido superar aun sus peores momentos, optimismo que alguno puede pensar que sea inconsciencia, pero que sólo es confianza en Dios y en su infinita misericordia como a Don Quijote le decía tener el Caballero del Verde Gabán.

Acabo, Excmo. Sr. Presidente y Excmos. Sres. Consejeros, pidiéndoos perdón anticipado porque sé que no podré llegar a vuestra altura, lo mismo que sé que tampoco será posible llegar a la del Excmo. Sr. D. Juan Vallet de Goytisolo, que me precedió inmediatamente en la Presidencia de la Academia y en el cargo de Consejero Nato, ni a la del Excmo. Sr. D. Antonio Hernández Gil, anterior Presidente de la misma y Vocal Nato asimismo, que luego ostentó también la Presidencia de este Consejo, y que hoy vive una vida mil veces más real que la nuestra.

Muchas gracias”.

En la sesión del Pleno celebrado el día 15 de junio tomaron posesión como Consejero Nato de Estado, en su condición de Director del Servicio Jurídico del

Estado, D. Arturo García-Tizón López, y D. Alvaro Rodríguez Bereijo y D. José Gabaldón López, como Consejeros Electivos de Estado. En dicho acto el Sr. Presidente del Consejo de Estado pronunció el siguiente discurso:

“ Excmo. Sr. Vicepresidente Primero del Gobierno, Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional, Excma. Sra. y Sres. Consejeros, Letradas y Letrados, familiares y amigos de los nuevos Consejeros, damas y caballeros.

Se celebra hoy el acto de toma de posesión de tres nuevos Consejeros de Estado, uno Nato y dos Electivos, con el ritual protocolario que se viene aplicando tradicionalmente en esta Casa.

D. Arturo García -Tizón, sucede en el cargo, subsiguientemente como Consejero, a D. Javier Abad Pérez, de cuya plena colaboración y acierto en la labor desempeñada deseo dejar constancia. Creo que con estas palabras expreso un sentimiento compartido por todos los miembros de esta Institución, al que se une mi personal afecto y consideración.

El nuevo Consejero Nato ha dedicado la casi totalidad de su actuación profesional al servicio público, desempeñando varios destinos, por lo que su conocimiento y experiencia de la Administración es muy amplio y se encuentra complementado con su pertenencia a los prestigiosos Cuerpos de Inspección Financiera y Tributaria y Abogados del Estado, desde 1975 y 1976, respectivamente. Como Abogado del Estado ha prestado servicio en los Juzgados y Tribunales de Pontevedra, Toledo, Audiencia Territorial de Madrid, y recientemente, hasta su nombramiento como Director del Servicio Jurídico del Estado, en la Audiencia Nacional.

El conocimiento del funcionamiento de las instituciones políticas y administrativas del Sr.García-Tizón no se limita a la Administración General

del Estado, sino que desciende a la local, en la que son notorias sus experiencias por haber desempeñado los cargos de Concejal del Excmo. Ayuntamiento de Toledo, de Diputado de la Excma. Diputación provincial de la misma provincia en 1979. Se complementa su preparación con un profundo conocimiento de las actividades del Congreso de los Diputados al haber sido elegido diputado por la circunscripción de Toledo en las legislaturas de 1982 y 1986, habiendo formado parte de las Comisiones de Justicia, Presupuestos y Administraciones Públicas. Conoce asimismo bien la actividad de los partidos políticos, al haber desempeñado las más elevadas responsabilidades en su estructura organizativa.

Esta breve semblanza del nuevo Consejero nos presenta a una persona de cualificada formación y experiencia en las tareas del Estado, muy preparado sin duda para dirigir el Servicio Jurídico del Estado –antes Abogacía del Estado- y que ha sido desde sus orígenes y sigue siendo una pieza clave de apoyo para el asesoramiento jurídico de la Administración Pública y la defensa de los intereses del Estado en los Tribunales, una vez liberados de la tradicional actividad calificadora de actos jurídicos sujetos a tributación y de la subsiguiente liquidación.

Por ello tiene plena justificación que la Ley Orgánica del Estado haya previsto que el Director de este Servicio sea Consejero Nato, ya que sin duda alguna resulta muy conveniente para la mejor comprensión de la positiva compatibilidad y complementariedad en el asesoramiento interno de la estructura orgánica del Estado y la externa de carácter consultivo que corresponde al Consejo de Estado respecto al Gobierno.

Nos congratulamos hoy además con la incorporación como Consejeros Electivos de los Excmos. Sres. D. Alvaro Rodríguez Bereijo y D. José Gabaldón López. Vienen a cubrir las vacantes dejadas, de una parte por el Excmo. Sr. D. Antonio Fernández-Galiano, cuyo triste y prematuro

fallecimiento privó al Consejo de las valiosas aportaciones de este culto Catedrático. Nos ha quedado un grato recuerdo de su actitud cooperadora y su carácter personal. De otra parte deja ahora de formar parte del Pleno el Almirante de la Armada Excmo. Sr. D. Angel Liberal Lucini, quien después de haber prestado grandes servicios a España ha desempeñado el cargo de Consejero Electivo de Estado durante trece años, concretamente desde el 27 de febrero de 1987, desde su etapa de <JEMAD>. Los que le conocimos entonces apreciamos sus admirables dotes de profesionalidad, dedicación y caballerosidad. Esta Institución le agradece su colaboración, sus atinadas observaciones y lo grata que ha resultado su presencia, de lo que dejaremos constancia en el acta de la sesión.

La toma de posesión de D. Alvaro Rodríguez Bereijo como Consejero Electivo supone una enriquecedora incorporación, ya que posee una larga experiencia de servicios al Estado desde diversos puestos. Su trayectoria profesional es prolija en méritos, su carrera docente como Catedrático de Derecho Financiero y Tributario, actualmente en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, le sitúa como uno de los más prestigiosos maestros. Ha desempeñado el Decanato de su Facultad, ha participado en Consejos y reuniones nacionales y extranjeras, y es autor de numerosas publicaciones. Además ha sido (y ello le califica para su acceso al Consejo) Magistrado del Tribunal Constitucional desde el 27 de febrero de 1989 y posteriormente Presidente desde el 22 de abril de 1995 al 18 de diciembre de 1998. Es destacable que desde 1999, por haber sido designado así por el Gobierno, participa en una apasionante tarea, muy de actualidad, en la muy avanzada elaboración del proyecto de carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que se contempla en el Tratado de Amsterdam.. Bastan estos breves rasgos de la biografía del Sr. Rodríguez Bereijo para poner de manifiesto lo acertado de la incorporación de este Consejero Electivo a las tareas que le corresponden como miembro del Pleno de este Consejo.

La incorporación del Excmo. Sr. D. José Gabaldón López supone la de un jurista prestigioso procedente de la carrera judicial, a la que ha dedicado su vida profesional y en la que después de una diversidad de destinos en Juzgados y Tribunales adquirió la condición de Magistrado del Tribunal Supremo y Presidente de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional desde 1981 hasta su jubilación en 1990. Se incorpora al Tribunal Constitucional en 1990 y es posteriormente designado Vicepresidente en abril de 1995, continuando en el órgano garante de la Constitución hasta 1998. Además de haber participado en tareas académicas y ser autor de diversas publicaciones, fue Presidente de la Asociación Profesional de la Magistratura. La incorporación a los Consejeros Electivos de un jurista prestigioso que procede de la magistratura resulta muy oportuna, pues sólo uno de los Consejeros de este grupo procede de las actividades judiciales, el Sr. Jauralde, que era miembro de la Carrera Fiscal.

Sean bienvenidos a esta Casa estos nuevos Consejeros, de cuyas cualidades indudables espera el Consejo de Estado que colaboren al acierto y calidad de los dictámenes de competencia del Pleno.

Y termino agradeciendo al Sr. Vicepresidente Primero y Ministro de la Presidencia que nos haya honrado con su presencia, y le ruego que transmita al Sr. Presidente del Gobierno mi agradecimiento por su generosa confianza”.

A continuación el Sr. Vicepresidente Primero del Gobierno concedió la palabra al Sr. García-Tizón López .

El Sr. García-Tizón dijo:

“ Con la venia.

Excmo. Sr. Vicepresidente Primero del Gobierno, Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado, Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional, Excmos. Sres. Consejeros, Excmos. e Ilmos. Sres., señoras y señores:

Para todo jurista, y más para un Abogado del Estado, constituye un honor y una satisfacción sin igual la incorporación como Consejero a este Alto Cuerpo Consultivo, máxime cuando el asiento que se ocupa deviene del previo nombramiento como Director del Servicio Jurídico del Estado. De ahí que en tan señalada ocasión sean además de agradecer las cariñosas palabras del Presidente del Consejo de Estado, que me ha dirigido, y que valoro, no tanto por mi persona, cuanto por la Institución que represento. Gracias también, muy de veras, a los señores Consejeros que han aceptado la tarea de apadrinarme, Excmos. Sres. D. Landelino Lavilla Alsina y D. Antonio Sánchez del Corral, personas que desde hace tiempo me honraron con su amistad, cuyas trayectorias personales y profesionales me sirvieron de ejemplo en los momentos iniciales de mis estudios de Derecho. Muchas gracias de nuevo a ambos.

Permítanme asimismo expresar en este acto mi reconocimiento a cuantos Directores del Servicio Jurídico del Estado me han precedido en esta condición de Consejeros Natos del Consejo de Estado.

En la condición de Consejero a la que hoy accedo como Director del Servicio Jurídico del Estado, se une el ejercicio de las dos grandes funciones de la asistencia jurídica al Estado: La consultiva inmediata al órgano activo y de representación y defensa procesales propia del Servicio Jurídico del Estado y la más amplia y extensa del Consejo de Estado que, trascendiendo lo estrictamente jurídico, se adentra en los ámbitos de la oportunidad y conveniencia de la actuación administrativa.

La historia del Consejo de Estado y su regulación actual permiten ver con claridad cómo la labor consultiva del Consejo de Estado va más allá del informe jurídico, aunque éste constituya su base fundamental y se extiende a estos otros ámbitos de oportunidad y conveniencia.

En su nacimiento, el Consejo de Estado, obra directísima del Emperador Carlos V y tal vez sugerida por el canciller imperial Gattinara a imagen del Consejo Privado que existía en los Países Bajos, se nos muestra como el principal órgano asesor en política exterior, en todos los asuntos relacionados con la paz y la guerra y los asuntos que afectaban a la familia real, siendo también consultado en los momentos aflictivos de la Hacienda Real.

Las Constituciones de Bayona y Cádiz de 1808 y de 1812, otorgan acta de nacimiento a esta Institución en el constitucionalismo emergente. La primera de ellas, inspirada en el Consejo de Estado francés, atribuye a este órgano la competencia de examinar y extender los proyectos de leyes civiles y criminales, además de los reglamentos generales de administración pública. Su intervención resultaba necesaria e indispensable para alterar el normal reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo⁹. La configuración del Consejo de Estado en la Constitución de Cádiz es la de ser un consejo único del Rey, que emitía su dictamen en asuntos graves gubernativos y, señaladamente, para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados¹⁰.

El Consejo Real creado en 1845 encarnó los principios que Silvela había preconizado en su obra publicada en 1839 “*Estudios prácticos de Administración*” y, aunque se trataba de un órgano eminentemente consultivo, este Consejo Real, junto con los Consejos de Provincia y los

⁹ Título VIII, artículos 57 y 60

¹⁰ Título IV

Jueces Administrativos Especiales, conformó una incipiente jurisdicción contencioso-administrativo si bien con el carácter de jurisdicción retenida. El Real Decreto de 14 de julio de 1858, por el que el Consejo Real pasa a ser Consejo de Estado, apenas modifica la configuración existente.

La reforma del Consejo de Estado llevada a cabo en el cuatrienio liberal de 1886 a 1890 refuerza, al menos formalmente, sus funciones jurisdiccionales al adscribirle el Tribunal de lo Contencioso-administrativo, que sin embargo, y a diferencia de los modelos francés, italiano o belga con los que comparte un origen común, perderá en 1904. A partir de este momento la configuración del Consejo de Estado como máximo órgano consultivo del Estado, que desborda la mera opinión jurídica, se mantendrá hasta el momento presente.

En la actualidad, el Consejo de Estado es, en palabras de la sentencia 59/1990, de 29 de marzo, del Tribunal Constitucional, “*un órgano con relevancia constitucional al servicio de la concepción del Estado que la propia Constitución establece*”. Su Ley Orgánica¹¹ lo configura como órgano consultivo, independiente de la Administración activa, al que incumbe velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, pero al que corresponde, también, valorar los aspectos de oportunidad y conveniencia cuando lo exija la índole del asunto o lo solicite expresamente la autoridad consultante, así como la mayor eficacia de la Administración en el cumplimiento de sus fines.

Expresamente se reconoce, así, al Consejo de Estado una función de control de legalidad o legitimidad, que se extiende al fondo y al procedimiento del acto o norma consultado y tiene una finalidad cuasi

¹¹ Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, dictada en desarrollo del artículo 107 de la Constitución.

fiscalizadora, orientada a que el Gobierno y la Administración sigan en esas materias el parecer del Consejo de Estado.

Junto a la competencia anterior, su Ley Orgánica reconoce al Consejo de Estado una clara función de control de oportunidad, aun cuando lo sea con perfiles más débiles que aquellos que utiliza cuando realiza el análisis jurídico¹².

Como afirma la sentencia del Tribunal Constitucional 204/1992, de 26 de noviembre, *“el hecho de que el Consejo de Estado no forme parte de la Administración activa, su autonomía orgánica y funcional, garantía de objetividad e independencia, le habilitan para el cumplimiento de esa tarea, más allá de su condición esencial de órgano consultivo del Gobierno”*.

En ocasiones, las indicaciones de oportunidad son abordadas por el Consejo de Estado en sus dictámenes de manera frontal y directa. En otras, lo hace de manera indirecta; así sucede cuando formula propuestas de redacción alternativa, en uso de la facultad que le concede el artículo 130.6 de su Reglamento Orgánico¹³ o cuando recomienda una determinada actuación, caso del dictamen 421/1992, de 9 de abril, que evacuaba la consulta formulada sobre el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y en el que manifestaba lo aconsejable y conveniente que resultaría, en ese caso y con carácter previo a la ratificación del Tratado, la utilización del mecanismo previsto en el artículo 95.2 de la Constitución, para que el Tribunal Constitucional declarara si existía o no contradicción entre el Tratado y la Norma Fundamental, lo que así hizo el Gobierno.

¹² Arozamena Sierra, Jerónimo, *“La caracterización constitucional del Consejo de Estado”*, Documentación Administrativa, números 244-245, enero-agosto 1996.

Finalmente, una manifestación más de esta vertiente del Consejo de Estado que excede el estricto control jurídico de los actos o disposiciones que se le someten, se produce en su Memoria anual, en donde expone, no sólo su actividad en el período anterior, sino también las observaciones sobre el funcionamiento de los servicios públicos que resultan de los asuntos consultados y las sugerencias de disposiciones generales y medidas a adoptar para el mejor funcionamiento de la Administración.

En suma, la labor del Consejo de Estado no es solamente la propia de un órgano consultivo jurídico de la máxima calificación, ya que también recoge toda una tradición histórica de siglos, asesor de la Corona en asuntos de Estado. En la actualidad, sin embargo, priman dichos aspectos jurídicos y junto a los cualificadísimos Sres. Consejeros y excepcionales Letrados de este Consejo de Estado, el Director del Servicio Jurídico del Estado intentará aportar a este Alto Órgano Consultivo las enseñanzas, conocimientos y experiencia que la asistencia jurídica diaria al Estado ofrece.

El Servicio Jurídico del Estado o Abogacía del Estado como término que nos es más querido a quienes pertenecemos al Cuerpo de Abogados del Estado y que espero sea legalmente adoptado en un futuro próximo, resultan instituciones complementarias en sus funciones y así vienen desempeñándose, con prudencia, recto sentido de Estado, buen criterio jurídico y lealtad constitucional. Es por ello, para mí, un verdadero honor formar parte de este Consejo de Estado, desde mi condición de Director del Servicio Jurídico del Estado, siendo las palabras que acabo de pronunciar un sentido homenaje a la brillante trayectoria de tan Alto Órgano Consultivo y a la que deseo contribuir a fortalecer en el futuro en la medida en que me sea posible.

¹³ Caso de los dictámenes 1090/1992, de 15 de octubre, 1467/1993, de 2 de diciembre, 868/1994, de 2 de junio, entre otros.

Muchas gracias”.

A continuación intervinieron los dos Consejeros Electivos que tomaron posesión en este acto y cuyos discursos se transcriben en el apartado correspondiente a Consejeros Electivos, cerrando el acto el Vicepresidente Primero del Gobierno con las siguientes palabras:

“Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado
 Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional
 Excmos. Sres. Consejeros
 Excmos. e Ilmos. Sras y Sres.
 Señoras y señores:

El día de hoy es especialmente grato para mí por varias razones. Presidir la toma de posesión de los nuevos Consejeros de tan ilustre Casa me brinda en primer lugar la oportunidad de hacer público mi sincero reconocimiento hacia la fecunda y trascendente labor que realiza el Consejo de Estado, y además me permite dar personalmente una calurosa bienvenida a tres personas merecedoras por su trayectoria personal y profesional de ocupar tan alta responsabilidad. La incorporación del Excmo. Sr. D. Arturo García-Tizón López, Director del Servicio Jurídico del Estado, como Consejero Nato al Pleno del Consejo de Estado supone la insustituible aportación de conocimiento y experiencia jurídica y administrativa que otorga la práctica de asesoramiento permanente al conjunto de la Administración.

También se incorporan como Consejeros Electivos los Excmos. Sres. D. Alvaro Rodríguez Bereijo y D. José Gabaldón López, unos nombramientos en los que confluyen numerosos y acreditados méritos –como ha puesto de manifiesto el Sr. Presidente- con la preocupación y responsabilidad que todo Gobierno debe asumir por asegurar con mecanismos eficaces la salvaguarda preventiva de la legalidad materializada

en las actuaciones del Consejo de Estado como Supremo Organo Consultivo. Una dilatada experiencia académica y judicial complementada con una brillante labor en el Tribunal Constitucional conforman un envidiable bagaje jurídico determinante para acordar su incorporación a esta prestigiosa Institución.

Señoras y señores: coinciden estas tomas de posesión con el inicio de una nueva legislatura en la que habrán de acometerse importantes y nuevos proyectos. Una legislatura –la séptima- en la que desde el diálogo y la cooperación habrán de afrontarse los nuevos retos y necesidades que España debe asumir en el contexto mundial y en la que el respeto a los derechos de las personas y la defensa incondicional de los principios inspiradores de la democracia deben constituirse en referente fundamental de la actuación de nuestras Instituciones.

Nos encontramos inmersos en un momento en el que cobra carta de naturaleza la capacidad de nuestro país para adaptarse a los cambios que resultan de los avances tecnológicos y la apertura a nuevos ámbitos de relación. Un período de modernización, expansión y desarrollo en el que es imprescindible contar entre otras cosas con una Administración ágil y cercana al ciudadano y capaz de aprovechar las oportunidades que nos ofrecen las nuevas tecnologías para procurar unos servicios eficaces y de calidad. Y en la consecución de estos objetivos el Consejo de Estado asume un papel esencial, adaptando su actividad para compatibilizar el necesario rigor del análisis jurídico con la agilidad del despacho de los asuntos, el aconsejable pragmatismo funcional con el máximo respeto al ordenamiento vigente, y también la reflexión serena con la valoración de la oportunidad y la sugerencia de propuestas.

Esta prolífica función es realizada por el Consejo de Estado desde una posición privilegiada de observador de la realidad de la actividad pública en todas sus dimensiones.

El examen y estudio de propuestas de resolución de los diferentes asuntos que llegan a esta Casa permiten realizar una completa composición del funcionamiento de los servicios públicos y de las correspondientes decisiones administrativas, con la enorme ventaja de que su labor trasciende a la de la mera observación.

En definitiva, se trata de contribuir a la mejor ordenación de la realidad administrativa, tanto a través de un control de legalidad como de oportunidad, operando con un margen suficiente para plantear alternativas y propuestas. Estoy firmemente convencido de que la participación de los nuevos Consejeros contribuirá sustancialmente a progresar en el análisis objetivo y riguroso de los asuntos. No tengo ninguna duda de que su actividad servirá además para seguir avanzando en la consolidación y mejora permanente de nuestro ordenamiento jurídico y, lo que es más importante, en el fortalecimiento de los cimientos que sustentan nuestro Estado democrático.

El prestigio de esta Institución no es casual, es el resultado del trabajo desempeñado por personas que añaden a su acreditada cualificación una probada vocación de servicio a los intereses generales. Es el resultado de una labor en la que se dan cita el rigor jurídico, la independencia y la libertad de criterios, circunstancias que sin duda contribuyen a acrecentar el respeto unánime y la altísima consideración que merece el Consejo de Estado.

El nombramiento de los nuevos Consejeros es un hecho por el cual todos debemos felicitarnos. Quisiera transmitirles mi sincera enhorabuena y desearles numerosos éxitos en sus nuevas responsabilidades.

Muchas gracias”.

1.2 Ceses

Por Real Decreto 715/2000, de 12 de mayo cesa en el cargo de Director del Servicio Jurídico del Estado D. Jesús Javier Abad-Pérez y Belenguer y, como consecuencia de ello, en el de Consejero Nato de Estado.

1.3 Cambio de denominación

El Boletín Oficial del Estado de 5 de agosto publica el Real Decreto 1474/2000, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia. Entre las modificaciones introducidas tiene especial interés para el Consejo de Estado la nueva denominación que se asigna al hasta ahora Director del Servicio Jurídico del Estado, que es Consejero Nato. La nueva denominación es “Abogado General del Estado - Director del Servicio Jurídico del Estado”. En consonancia, el Centro que dirige pasa a llamarse “Abogacía General del Estado - Dirección del Servicio Jurídico del Estado”.

2. Consejeros Electivos

2.1. Nombramientos

Por Real Decreto 932/2000, de 26 de mayo, se nombra Consejero electivo de Estado a don Alvaro Rodríguez Bereijo, y por Real Decreto 933/2000, de 26 de mayo, se nombra Consejero electivo de Estado a don José Gabaldón López. Ambos tomaron posesión en el Pleno celebrado el jueves 15 de junio de 2000, presidido por el Vicepresidente Primero del Gobierno. En dicho acto el Sr. Presidente del Consejo de Estado hizo la semblanza de los dos nuevos Consejeros Electivos y del Consejero Nato Sr. García Tizón López, con el discurso que ha quedado reflejado en el apartado anterior correspondiente a Consejeros Natos.

A continuación el Sr. Rodríguez Bereijo pronunció el siguiente discurso:

“ Excmo. Sr. Vicepresidente Primero del Gobierno.

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado

Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional

Excma. Sra. y Sres. Consejeros de Estado

Excmos. e Ilmos.Sres.

Señoras y señores:

Ante todo quiero que mis primeras palabras sean de agradecimiento al Presidente del Gobierno, D. José María Aznar, por la confianza que en mí ha depositado al nombrarme para el cargo de Consejero de Estado. Ello me honra y me obliga a no defraudarla poniendo en el fiel desempeño de esta alta función consultiva toda mi capacidad y esfuerzo. Agradezco también a los Consejeros Permanentes D. Jerónimo Arozamena y D. Miguel Rodríguez-Piñero, con quienes he compartido afanes y trabajos en el Tribunal Constitucional, que hayan aceptado mi petición para que actuaran de padrinos en esta solemne ceremonia.

Es para mí un honor y una satisfacción entrar a formar parte de esta ilustre y venerable Institución que es el Consejo de Estado y a la que me incorporo con la renovada ilusión de servir desde ella al gobierno de los asuntos públicos y con el respeto profundo que inspira su larga historia, con tradición de hombres de buen consejo y sentido de Estado, que han dado a esta Casa (Institución reconocida y respetada donde las haya) un prestigio incontestable.

Sólo me queda expresar mi deseo y mi esperanza de hacerme acreedor al honor que me ha sido concedido y a la altura y al prestigio de la función que esta Casa tiene encomendada.

Muchas gracias”.

A continuación fue D. José Gabaldón López quien dijo:

“Excmo. Sr. Vicepresidente Primero del Gobierno

Excmo. Sr. Presidente del Consejo de Estado

Excmo. Sr. Presidente del Tribunal Constitucional

Excma. Sra y Sres. Consejeros

No es fácil (por lo menos para mí) en un acto como éste y pretendiendo -como pretendo- que mis palabras sean, eso, unas simples palabras aunque sentidas, acertar con la debida concisión lo que entiendo que puede y debe ser la expresión de mis sentimientos. Mis sentimientos de gratitud a quienes debo el alto honor de estar hoy en este Organo Consultivo del Gobierno, mi gratitud de todo corazón a quienes han hecho posible el acceso a esta Institución, al Gobierno de España y a su Presidente, que lo decidieron y a quienes directamente lo propusieron, al Presidente de este Consejo, que sin duda tuvo a bien incluirme en sus propuestas, así como a los Consejeros que inicialmente lo aceptaron y al Consejo en Pleno que ha considerado oportuno emitir la declaración de idoneidad pertinente.

Hablaba del especial embarazo que me produce dirigirme en un acto de esta solemnidad a quienes integran un órgano como éste, ya respetable y respetado, aunque sólo fuera por el hecho de su permanencia plurisecular y de especial naturaleza y relevancia en sus funciones, hoy con autonomía orgánica y funcional que pretende garantizar su objetividad y su independencia: “*praevidet, providet*” reza el lema que obra en el emblema del Consejo, resumiendo así la esencia de sus actuales funciones en los asuntos que le sean consultados por el Gobierno o sus miembros o las Comunidades Autónomas, preceptiva o facultativamente. Prever, ver de antemano la cuestión ofrecida, para proveer el estudio y deliberación hasta emitir un dictamen que constituye la máxima expresión de la función

consultiva. Ninguna posterior es posible, predominantemente jurídica. Dictamen que aún no siendo vinculante, por su propio prestigio y el del Consejo que lo emite viene siendo respetado por los órganos decisorios que lo reciben.

Solamente añadir –y era mi último propósito- al compromiso que antes sellé con juramento: trabajar, entregar todas mis energías posibles, dando lo mejor de mí mismo en el trabajo de este órgano. Sólo añadiré a este compromiso el también expreso y cordial ofrecimiento a todos, Consejeros, Letrados y a quienes incluso desempeñen otras funciones administrativas y subalternas, de cuanto yo pueda ofrecer profesional y personalmente y en particular mi sincero afecto y disposición a la amistad, por encima de la simple cortesía o de la urbanidad. A todos pues, desde ahora, mi amistad y sincero y cordial afecto.

Muchas gracias.”

Este acto se cerró con el discurso del Vicepresidente Primero del Gobierno que ha quedado reflejado en la toma de posesión del Consejero Nato de Estado D. Arturo García Tizón.

2.2 Ceses

En el mes de mayo, al no ser renovado su nombramiento, cesó como Consejero Electivo el Almirante de la Armada D. Angel Liberal Lucini, tras de trece años en el cargo.

2.3 Fallecimiento

El día 24 de julio falleció el Consejero Electivo de Estado D. Ignacio Alfaro Arregui. Había nacido el 3 de mayo de 1918, fue Jefe de Estado Mayor y Presidente

de la Junta de Jefes de Estado Mayor y asesor personal para asuntos militares del Presidente del Gobierno D. Leopoldo Calvo-Sotelo. Por Real Decreto 861/1999, de 21 de mayo, fue promovido al empleo de General del Aire, con carácter honorífico. Fue Consejero Nato desde 1978 hasta 1982, fecha en la que tomó posesión como Consejero Electivo de Estado, donde ha permanecido hasta su fallecimiento. En la capilla del Consejo se ofició una Misa por su eterno descanso, con asistencia de la familia y una amplia representación de este Alto Cuerpo Consultivo.

3 Letrados

3.1 Situaciones

Por el Real Decreto 561/2000, de 27 de abril, fue nombrado Ministro de Defensa el Letrado don Federico Trillo-Figueroa y Martínez-Conde, continuando en la situación de servicios especiales en el Cuerpo, en la que se encontraba al haber desempeñado hasta poco antes el cargo de Presidente del Congreso de los Diputados.

Por el Real Decreto 590/2000, de 5 de mayo, fue nombrado Secretario de Estado de Justicia el Letrado don José María Michavila Núñez, continuando en la situación de servicios especiales en el Cuerpo, en la que se encontraba al haber desempeñado hasta poco antes el cargo de Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes.

Por el Real Decreto 604/2000, de 5 de mayo, fue nombrado Subsecretario de Defensa el Letrado don Víctor Torre de Silva y López de Letona, pasando, en consecuencia, a la situación de servicios especiales en el Cuerpo.

Por Resolución de 31 de octubre, la Ministra de Educación, Cultura y Deporte nombró a la Letrada doña Áurea María Roldán Martín para el cargo de Comisaria de la Comisión Nacional Organizadora de los actos conmemorativos del

Centenario de Joaquín Rodrigo. A propuesta de la Ministra y con carácter previo, el Presidente del Consejo de Estado efectuó la designación al amparo de lo dispuesto en los artículos 14.2 de la Ley Orgánica del Consejo y 70 de su Reglamento, continuando por tanto aquella Letrada en situación de servicio activo.

La Letrada doña Ana Isabel Santamaría Dacal desempeñó una comisión de servicios en prácticas en el Consejo de Estado francés durante los meses de marzo a mayo, en el marco del acuerdo de intercambio de Letrados establecido entre ambas instituciones.

4 Personal administrativo

4.1. Altas.

El día 10 noviembre se concedió una comisión de servicio por un año de duración para el desempeño de sus puestos de trabajo a los siguientes funcionarios de la Escala Auxiliar de Organismos Autónomos, cesando los mismos como personal laboral:

D. Luis Francisco Martínez Toribio, Administrador de Red

D. Juan Carlos Cadenas López, Jefe de Negociado

D^a. María Jesús Ramos Rodríguez

D^a. Araceli Sonia Cruz Alonso

D^a. Marta Igartúa Loyola

4.2. Excedencias

D^a. Isabel Mateo Carballo pasó a la situación de excedente con fecha 10 de enero.

4.3. Ceses

D. Francisco Alcaide Muñoz cesó el 20 de septiembre en su puesto de Jefe de Sección de Administración de Personal al revocarse su comisión de servicios.

5 Personal laboral

5.1. Fallecimiento

El día 27 de septiembre falleció D. Justo González Ruiz, Oficial de Primera de Oficios Varios. Había nacido el 9 de agosto de 1946. Empezó su trabajo en el Consejo ayudando a su padre, que era electricista en el Consejo, cuando solo contaba quince años de edad. Continuó en la Casa como autónomo e ingresó en la plantilla del Consejo el 1 de enero de 1991. En la Capilla de este Alto Cuerpo se ofició una misa por su eterno descanso con asistencia de sus familiares y el personal de la Casa.

6 Personal interino

D^a. Susana Aparicio Rodríguez tomó posesión como Camarera el 14 de febrero.

III. SERVICIOS

1. Archivo y Biblioteca

1.1. Archivo

Durante el año 2000 han ingresado en el Archivo 4.007 expedientes correspondientes a las consultas despachadas por el Consejo en el mencionado período. Esta documentación, una vez procesada, ha dado lugar a 188 nuevos legajos que han pasado a incrementar el fondo moderno (1940-2000) hasta alcanzar un total de 91.172 expedientes.

El fondo procedente de las dependencias administrativas ha crecido también en unos 60 legajos.

Libros de actas, de Registro General y de Secciones completan los ingresos del Archivo, además de las incorporaciones de material gráfico y fotográfico relacionado con la actividad y la historia del Consejo.

Las peticiones de documentación realizadas por otros organismos, empresas o particulares a través de la Secretaría General han sido durante el último curso muy numerosas, incrementadas probablemente por la facilidad que supone para el investigador el acceso al Consejo de Estado a través del correo electrónico. La demanda de documentación ha aumentado, pero se han acortado notablemente los plazos de entrega de la misma.

Siguen acudiendo al Archivo numerosos investigadores que necesitan la consulta directa de los fondos de tipo histórico. Los principales temas de investigación han sido los siguientes:

Presidentes del Consejo de Estado (1931-1978)
 El Tribunal Constitucional español (conflictos de competencia)
 Protección de espacios naturales
 Acuerdos con las confesiones religiosas
 Marquesado de Valle Ameno
 La actividad comercial en Filipinas durante el siglo XIX
 Concesión del hábito de la Orden de Montesa
 Los Bancos de Crédito Territorial en la segunda mitad del siglo XIX
 Don Francisco Javier Conde García, Consejero de Estado
 Entidades locales menores
 Deslinde de términos municipales en Soria a finales del siglo XIX.

1.2 Biblioteca

A lo largo del último año han ingresado en la Biblioteca 1.995 monografías con las que el fondo bibliográfico ha alcanzado un total de 36.994 títulos, de los que 22.123 son registros automatizados.

Se ha comenzado a trabajar sobre la colección formada por la donación de don Alvaro Alonso-Castrillo, habiendo iniciado la catalogación y clasificación de los fondos, que ya se encuentran ubicados en la planta segunda del edificio.

La colección de publicaciones periódicas no ha sufrido variaciones importantes, continuándose la actualización de los títulos existentes.

El servicio de préstamo ha sido muy utilizado. El número de préstamos realizados asciende a unos 700, contabilizándose únicamente las monografías que han sido solicitadas para consulta fuera de la Sala de Lectura y durante más de un día. La actualización y difusión entre los usuarios del Reglamento de Préstamo ha

sido muy eficaz a la hora de mantener mejor controlados y disponibles los fondos de la Biblioteca.

Ha continuado la elaboración de boletines de sumarios de revistas ya que un seguimiento en las peticiones documentales ha demostrado que siguen siendo considerados de utilidad por parte de los usuarios de la Biblioteca. Por el contrario, la circulación de otros instrumentos hasta hace poco muy requeridos, como los índices del B.O.E. o los resúmenes semanales de prensa, ha quedado muy restringida, ya que la mayoría de los usuarios acceden directamente a las fuentes originales a través de Internet.

Si bien el tratamiento de los fondos de nuevo ingreso exige una dedicación amplia, no es menor la atención que en la Biblioteca se dedica a la elaboración de “*perfiles documentales*” sobre temas específicos relacionados con la actividad del Consejo y que son realizados a requerimiento de Consejeros y Letrados. Esto supone un contacto directo con el usuario para fijar los límites de la consulta, a fin de que los resultados conseguidos se ajusten a las necesidades de información del mismo, llevando a cabo más tarde la búsqueda a través de los instrumentos disponibles en el propio Consejo o en otros centros de documentación. El producto obtenido contendrá las referencias exactas de las monografías, artículos de revista o de cualquier otro material documental, sobre las que el peticionario podrá elegir, ya de forma concreta, los documentos de su interés. Durante el pasado curso se han elaborado unos 100 perfiles documentales que responden a materias muy diversas.

El número de fotocopias convencionales ha experimentado una notable disminución a favor de otros sistemas (impresión de documentación obtenida a través de las bases instaladas en la red informática local, de Internet, soporte magnético). Una parte importante de los usuarios habituales solicita que se le proporcionen los documentos de trabajo (dictámenes, textos legales, referencias y citas bibliográficas) a través del correo electrónico, que evita desplazamientos y

proporciona la información en un tiempo mínimo. La información se envía en un soporte que permite además su incorporación a un tratamiento de textos.

Se está colaborando en los últimos meses con el Area de Informática y el Servicio de Reprografía en la preparación de los libros de Actas del Consejo para que puedan ser escaneados, dando lugar a una copia de seguridad de tan relevante documentación.

2. Informática

2.1. Equipo informático

Se inició el año 2000 con la constatación de que el esfuerzo realizado durante los años anteriores para adecuar todo el parque informático y las diversas aplicaciones al ataque del tan temido “Efecto 2000” había tenido su recompensa adecuada ya que ninguno de los equipos del Consejo de Estado, ni aplicación alguna, se vieron afectados.

Salvado este trámite inicial, se reanudó la actividad normal del Área de Informática, con la renovación de parte del parque informático, tanto en lo referente a ordenadores personales, como a impresoras y diversos periféricos adicionales.

Durante el año 2000 se ha conseguido modernizar parte del parque de ordenadores personales que daban servicio a los diferentes departamentos del Consejo de Estado, pensando siempre en las configuraciones de equipos adecuados a las necesidades específicas de cada puesto de trabajo.

En lo referente al software hay que resaltar el cambio del sistema operativo de parte de los servidores que hasta el mes de julio corrían con NT Server y durante el mes de agosto migraron al nuevo sistema de Microsoft, Server 2000. Este proceso de cambio supuso un gran esfuerzo por parte del personal que se encarga de la

administración de sistemas, sin que el colectivo de usuarios del Consejo de Estado se viera afectado en su trabajo diario.

A final de año el sistema principal de la red de área local del Consejo de Estado se compone de seis servidores, cinco de ellos con sistema operativo Windows 2000 Server y el restante con DG/UX, una variante del sistema UNIX de la empresa Data General, marca del servidor que soporta la aplicación de nómina NEDAES. Conectados a la red, aparte de esos seis servidores, hay a fecha de hoy más de 100 ordenadores personales en modo local y algunos más que esporádicamente realizan conexiones externas.

Se han instalado tres nuevos hubs, con velocidad de 100 Mb/sg, a lo largo del tendido de la red, con objeto de ampliar los posibles puestos conectados, de modo que las consultas que se realizan a las Bases de Datos en CD-ROM y DVD, y a aplicaciones generales instaladas en los servidores, como son las de consulta del fondo de dictámenes, préstamos, monografías, registro de expedientes, nómina y gestión de pedidos, se puedan realizar desde cualquier puesto de trabajo interno del Consejo de Estado y el incremento de tráfico de red no afecte a las velocidades de acceso a las diferentes aplicaciones.

En lo referente a comunicaciones se ha contratado una nueva línea RDSI con el objetivo de realizar un cierre de circuito con un proveedor de servicios de Internet y así poder asegurar una mayor velocidad en el acceso de los diferentes puestos de trabajo a Internet. También se ha solicitado una dirección IP fija, de forma que se puedan desarrollar tareas que hasta el momento están restringidas y que harán que el acceso a la red del Consejo de Estado sea más sencilla para el personal que desee acceder a las aplicaciones que se integrarán en una futura Intranet que se irá desarrollando a lo largo del año 2001.

Entre las adquisiciones realizadas durante este año pueden destacarse las siguientes:

- Un servidor con procesador Pentium III, disco de 20 GB, 128 Kb de memoria y sus correspondientes periféricos de entrada y salida, así como módem de comunicaciones, para la instalación en él de las páginas web del Consejo de Estado y para que albergue todo el desarrollo de la futura Intranet.
- Un nuevo procesador Pentium III XEON, para uno de los servidores ya existentes, con objeto de dotarle de una mayor capacidad de trabajo y aumentar su rendimiento.
- Un escáner Hewlett-Packard, con alimentador de originales, con destino a una de las Secciones del Consejo de Estado.
- Un sistema de librerías para el desarrollo de aplicaciones soportadas por la base de datos documental BRS.
- Cincuenta y una licencias de antivirus, para la protección global, tanto de servidores como de ordenadores personales, de modo que tanto datos locales como mensajes recibidos del exterior (correo electrónico) no afecten al buen funcionamiento de los equipos.
- Noventa licencias de cliente para Windows Server 2000, así como cuatro licencias de Windows Server 2000 para otros tantos servidores de la red de área local del Consejo de Estado.
- Ocho impresoras Canon, con tecnología de tinta en color y otras dos impresoras láser Hewlett-Packard con una velocidad de 10 páginas por minuto.
- Catorce nuevos ordenadores personales, con procesador Pentium II con una velocidad de 400 MHz, disco duro de 6 Gb, memoria principal de 32 Mb, sistema operativo Windows 98 y CD-ROM, instalándoles a todos la correspondiente tarjeta para su conexión a la red de área local.
- Tres hubs con una velocidad de 100 Mb/sg.
- Dieciséis monitores color para reemplazar los que hay instalados actualmente en las 8 Secciones del Consejo de Estado (2 monitores por Sección).

- Diverso software destinado al desarrollo de aplicaciones en entorno gráfico así como para el diseño de páginas web.

2.2. Actividad

La actividad cotidiana del Área de Informática se basa principalmente en la atención a los usuarios internos, la administración de la red de área local (generando y gestionando recursos físicos y lógicos, dando de alta nuevas cuentas y usuarios), el mantenimiento de ordenadores personales y todo tipo de periféricos, el soporte de aplicaciones (modificaciones, cambios de interfaces y lenguajes de programación, desarrollos nuevos), elaboración de propuestas de compra de equipos y software, y de propuestas y pliegos para los contratos de mantenimiento y, en fin, mantenimiento de la integridad de las diferentes bases de datos.

En lo referente a la nómina, cabe destacar la incorporación de una nueva versión del programa <NEDAES>, que ha supuesto un gran esfuerzo tanto por parte del personal informático como del de los Servicios Económicos. Durante este año el Consejo de Estado se ha adherido a un convenio firmado por el Ministerio de Administraciones Públicas y la Universidad de Alcalá de Henares para el desarrollo de una nueva versión del programa, que comenzará a instalarse en los diferentes Centros adheridos a mediados del año 2001.

En lo referente a la administración de los servidores de la red destacan las actividades de la administración de bases de datos, gestión de los sistemas operativos, control de la seguridad en los recursos internos así como en la mensajería electrónica, control de los accesos a Internet con el servidor proxy Wingate y control de los servicios de e-mail.

Se ha realizado un importante esfuerzo en el apartado de seguridad e integridad de la información de los datos contenidos en los dispositivos de almacenamiento, creando sistemas redundantes, con duplicidad de datos y copias de

seguridad, de forma que en el caso de que caiga uno de los servidores otro se haga cargo inmediatamente de las solicitudes a cualquiera de sus servicios.

Se han desarrollado nuevas aplicaciones en entorno Windows con Visual Basic, con nuevos procesos de carga para todas las bases de datos, tanto de los datos de Registro, Secretaría General y Biblioteca, como de los dictámenes.

Siguiendo con el proceso de digitalización de actas que se inició el pasado año, se ha conseguido generar una base documental con las actas de las Comisiones Permanentes del Consejo de Estado desde 1940 hasta la fecha de hoy, todas ellas en formato <TIFF>, que pueden ser consultadas desde cualquier puesto de trabajo con el sistema BRS/Search. A partir del mes de septiembre se ha iniciado la digitalización de las Actas de los Plenos, las cuales estarán disponibles en su totalidad a lo largo del año 2001. El total de Actas de Comisiones Permanentes digitalizadas se eleva a unas 2.500, con un número de páginas escaneadas que se acerca a las 30.000, mientras que de Actas de Plenos se llevan digitalizadas alrededor de 200, con un volumen de páginas aproximado de 3.000.

Se ha continuado con la actualización periódica de la página web, que se encuentra en la dirección **www.consejo-estado.es**, teniendo durante este año - primero de presencia del Consejo en Internet- unos accesos que superan los 10.000 visitantes.

El mantenimiento de las bases de datos viene siendo, año tras año, otra de las labores primordiales del Área de Informática. Entre ellas se ha de destacar la base de dictámenes. Se ha continuado incluyendo todos los dictámenes aprobados durante el año 2000, así como todos los datos asociados a la tramitación de cada expediente que ingresa en el Consejo de Estado. Esta base supera los 38.500 registros, la mayoría de los cuales incluyen sus correspondientes dictámenes con su texto íntegro (desde 1987 hasta 2000), siendo accesibles en modo <full text> mediante el software de recuperación documental BRS/Search.

2.3. Formación

Para conseguir que el personal del Área de Informática se encuentre en disposición de atender al resto de usuarios del Consejo, tanto en las aplicaciones específicas como en paquetes estándar, se han organizado cursos a los que han asistido diversos integrantes de este Área, entre los que destacan los siguientes: Administración Windows 2000, Usuario de Oracle, Administración de Oracle, Visual Basic Avanzado, Photoshop, Gestión de Proyectos y Metodologías orientadas al desarrollo.

Siguiendo con la labor de formación continuada del personal administrativo que presta sus servicios en el Consejo de Estado, se organizaron diversos cursos, impartidos en nuestras propias dependencias, relativos a materias relacionadas con Microsoft Office, navegación por Internet, correo electrónico y el sistema de recuperación documental BRS/Search.

3. Conservación, mantenimiento y suministros

3.1. Afectación de un inmueble en la calle Plomo de Madrid.

Por Orden Ministerial de 24 de abril de 2000 se acordó la afectación y adscripción a diversos órganos, organismos y entidades del sector público estatal de un inmueble sito en Madrid, calle del Plomo, números 7 y 9. En cumplimiento de dicha Orden, el día 23 de junio siguiente se firmó el acta por lo que se asignaban 447 m² útiles de la planta 3^a y un casetón en cubierta de 73m² al Consejo.

3.2. Obras

Con objeto de adecuar el inmueble adscrito de la calle del Plomo, de Madrid, se han realizado durante el año 2000 las dos actuaciones siguientes:

1°. Obra de compartimentación del casetón en cubierta, instalando una mampara modulada a base de madera y aluminio. Ello permitirá disponer de cinco espacios independientes para destinarlos a pequeños archivos de distintas unidades del Consejo de Estado.

2°. Obras de acondicionamiento de la planta tercera, concretadas en la formación de dos salas independientes, una destinada al Área de Biblioteca, para depósito de libros, y otra destinada al Servicio de Conservación y Suministros para distinto mobiliario, así como un pequeño almacén para materiales de oficina y reprografía.

Durante el mes de agosto se ha llevado a cabo la obra de remodelación de la galería principal en la planta segunda del Consejo de Estado, realizándose la sustitución del falso techo de escayola, trabajos de pintura, canalización de instalaciones y refuerzo del sistema de alumbrado existente.

3.3. Conservación y mantenimiento

Además de los trabajos que a diario realiza el equipo de Oficios Varios de este Consejo de Estado, junto con el de las empresas contratadas para el mantenimiento de las diversas instalaciones, se destacan las siguientes actuaciones llevadas a cabo durante el ejercicio de 2000.

Durante el mes de agosto se han ejecutado las obras de remodelación de la escalera principal, entre las plantas baja y primera del Consejo. Estos trabajos han consistido básicamente en la pintura de toda la caja de la escalera, reforma de la instalación eléctrica, colocación de rodapié de granito, así como la instalación de un cabrestante eléctrico que permita la elevación y descenso de la lámpara del techo, pudiéndose realizar así la limpieza y trabajos de mantenimiento de la misma en condiciones de seguridad y eficacia.

Como continuación del Plan de Restauración de bienes artísticos, se ha procedido, por técnicos del Taller de Restauración del Museo del Prado, a la restauración del retablo barroco y del cuadro de “Nuestra Señora del Buen Consejo” enmarcado en aquel.

3.4 Adquisiciones

Durante el 2000 se han realizado, entre otras, las siguientes adquisiciones con cargo a fondos propios:

Siguiendo con la modernización del sistema telefónico, se procedió a la adquisición de un nuevo módulo con sus elementos correspondientes, para instalar en la central telefónica Ericsson, que permitiera la conexión de cuarenta y dos nuevos terminales digitales en las Areas de Servicios Económicos, Biblioteca e Informática, así como en diversas dependencias del Area de Servicios Administrativos.

Para cumplir con la normativa vigente al respecto, se han adquirido veintitrés extintores de incendios para adecuar los existentes al riesgo previsible en su lugar de ubicación, así como proceder a la sustitución de los que han caducado en este año.

Otras adquisiciones a destacar han sido las de diversos módulos de estantería para zona de depósito de libros en las dependencias de la calle del Plomo.

IV. VARIOS

1. Actividades externas del Presidente.

A lo largo del año, el Presidente del Consejo de Estado ha asistido a distintos actos institucionales, entre ellos el funeral oficial por la Madre de S.M. El Rey, en El Escorial, el 13 de enero. Asistió el miércoles 5 de abril a la toma de posesión de la Presidenta del Senado, Doña Esperanza Aguirre, y el 24 de abril, a la recepción que se celebró en el Palacio Real con motivo de la entrega del Premio Cervantes. Estuvo presente en el solemne acto de Apertura de las Cortes Generales, en el acto de inauguración de la Real Armería en el Palacio Real y en el solemne acto conmemorativo del XX aniversario del Tribunal Constitucional presidido por SS.MM. Los Reyes. El viernes 15 de septiembre asistió al acto de apertura del Año Judicial, presidido por Su Majestad El Rey, y en el mes de octubre estuvo presente en el acto académico de la conmemoración del V centenario del nacimiento del Emperador Carlos V, bajo la presidencia de SS.MM. Los Reyes en la Santa Iglesia Catedral Primada de Toledo y en la inauguración de la exposición “Carolus”, organizada por la Sociedad Estatal para la Conmemoración de los Centenarios de Felipe II y Carlos V.

El jueves 12 de octubre estuvo presente en el Homenaje a la Bandera y desfile militar del Día de la Fiesta Nacional, así como en la recepción que con ese motivo se celebró en el Palacio Real y el día 23 en el acto conmemorativo del XX aniversario de la constitución del Consejo General del Poder Judicial, que presidió S.M. El Rey. El miércoles 22 de noviembre asistió al solemne acto conmemorativo de la sesión del XXV aniversario de la proclamación de S.M. El Rey en el Palacio del Congreso de los Diputados.

Fue elegido en junio Académico de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, con la medalla número 25.

El Presidente del Consejo de Estado ha pronunciado durante este año varias conferencias sobre diversos temas. El día 10 de enero inauguró los cursos organizados por la Universidad de La Plata y la Universidad San Pablo-CEU, dentro del programa de “Derecho Comunitario”. El miércoles 26 del mismo mes participó en la embajada de Suecia en las jornadas sobre “Encuentros históricos España-Suecia”, atendiendo a la invitación del embajador y el día 11 de febrero pronunció una conferencia sobre “El Consejo de Estado” en el centro universitario Villanueva. El jueves 24 de febrero pronunció la conferencia “El Humanismo cristiano ante los retos de la sociedad contemporánea” en la universidad de Alicante de la Fundación Universitaria CEU y el 29 del mismo mes clausuró las Jornadas sobre Contratos Administrativos del Instituto de Empresa con una conferencia sobre “El nuevo régimen de la contratación pública”.

El jueves 23 de marzo, en el simposium sobre “La Constitución de la Unión Europea ante el Siglo XXI: Hacia un nuevo horizonte de la integración Europea”, organizado por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, su intervención se dedicó a “El proceso de constitucionalización europea”, y el 6 de abril, en el dedicado a “El futuro de la moneda única y el Gobierno de la Unión Europea”, disertó sobre “La participación de las Instituciones Comunitarias en la Unión Monetaria”.

En abril participó en un seminario sobre “Financiación de los partidos políticos y de las campañas electorales”, y el 5 de mayo, en el marco de los encuentros “CEU 2000”, pronunció en Valladolid una conferencia con el título “Humanismo Cristiano y Sociedad Solidaria”. Ha participado también en el Seminario sobre “La Cámara de los Lores”, organizado por la Universidad San Pablo-CEU.

Presentó el libro “Carlos V. Una biografía”, de Alfred Kohler, en la Fundación Carlos de Amberes y, junto al arzobispo de Madrid, Monseñor Antonio María Rouco Varela, participó en el acto de homenaje al padre Díaz Moreno y la presentación del libro “Hominun causa omne ius constitutum est”.

El día 18 de julio, también en el marco de los cursos de verano de El Escorial, pronunció la Conferencia sobre el “Análisis del funcionamiento de la Administración de Justicia 1996-2000”, y codirigió en la universidad internacional Menéndez Pelayo de Santander “De Felipe V a Carlos I: tres siglos en el camino hacia la modernidad”, un curso que se desarrolló en la última semana de julio y en el que dedicó particularmente su atención al tema de “La Corona como símbolo de la unidad y permanencia del Estado”.

En septiembre se celebraron las XXII Jornadas de Estudio organizadas por la Dirección del Servicio Jurídico del Estado y su intervención versó sobre el tema “La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil desde la perspectiva del Consejo de Estado”. Participó en la presentación del libro de Eduardo García de Enterría “Código de la Unión Europea” y en la del libro-homenaje a Jaime Guasp. El jueves 19 de octubre intervino en el simposio del Centro de Estudios Europeos que se dedicó a “La tercera generación de Derechos Humanos”. En la Universidad de Burgos pronunció una conferencia sobre “La Monarquía en el debate constituyente” y, dentro del programa organizado por la sociedad estatal Nuevo Milenio, disertó sobre el tema “¿Las nuevas tecnologías imponen una atención especial del Derecho?”.

Impartió además una clase magistral en la Universidad San Pablo-CEU sobre las “Elecciones a la Presidencia de Estados Unidos” y participó en una mesa redonda sobre “El papel de la Corona, el Gobierno y el Poder Judicial” dentro de las III Jornadas sobre Democracia y Educación, organizadas por el Centro de Estudios Constitucionales. El tema “La Constitución Española” fue el elegido para su intervención en el ciclo de conferencias organizado por la Real Academia de Historia sobre “25 años de reinado de S.M. don Juan Carlos I” y el 4 de diciembre pronunció la conferencia inaugural sobre “Perspectiva de la transición española en la segunda década de vigencia de la Constitución”, en la Diputación de Córdoba y dentro del marco de los IX encuentros históricos España-Suecia.

Participó en los jurados que conceden los Premios Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales y Premio Juan Lladó de Apoyo a la Cultura y la Investigación y en los actos en que dichos premios fueron concedidos. Formó además parte del jurado que concede el Premio Derechos Humanos en el Consejo General de la Abogacía y el Premio Jurídico de la Unión de Progresistas de Secretarios Judiciales y participó en el acto de entrega del premio Pelayo para Juristas de Reconocido Prestigio a D. Manuel Alonso Olea, Letrado Mayor jubilado del Consejo de Estado.

Ha estado presente en seminarios y ciclos de conferencias como los dedicados a “La Seguridad Social: Una parte de la Historia de España”, el Foro “Europa 2000”, las “Primeras Jornadas Euroamericanas de Entidades Fiscalizadoras Superiores”, el seminario “La reforma institucional de la Unión europea y la Conferencia Intergubernamental 2000” o el ciclo conmemorativo del 50 Aniversario de la Declaración Schuman.

2. Visita del Príncipe de Asturias

El 31 de marzo visitó el Consejo Su Alteza Real don Felipe de Borbón y Grecia, Príncipe de Asturias. Fue acompañado por el Secretario General de la Casa de Su Majestad el Rey, don Rafael Spottorno Díaz-Caro, y el Jefe de su Secretaría, don Jaime Alfonsín Alfonso.

Con esta visita de carácter institucional se pretendía que Su Alteza Real obtuviera un conocimiento directo del funcionamiento del Consejo de Estado, de forma que el acto central de su estancia en el Consejo consistió en una sesión de trabajo en la que los miembros de la Comisión Permanente, reunida en la Biblioteca antigua, expusieron al Príncipe el sistema de trabajo del Consejo de Estado y la visión que éste tiene de la actividad general de las Administraciones Públicas y sus problemas.

Tras la sesión de trabajo Su Alteza Real se reunió con Consejeros del Pleno y Letrados en la segunda planta, donde se sirvió un aperitivo, al que asistieron, además, el Presidente del Congreso, D. Federico Trillo-Figueroa y Martínez-Conde, y la Ministra de Justicia, Dña. Margarita Mariscal de Gante. El almuerzo posterior se celebró en la Galería de los Santos. Tras el almuerzo, el Presidente del Consejo de Estado pronunció estas palabras:

“Alteza Real:

En representación de cuantos componemos este Consejo de Estado, quiero reiteraros nuestro agradecimiento por vuestra decisión de conocer directamente la actividad y funcionamiento de esta singular institución del Estado, garante del correcto uso del ordenamiento jurídico.

Nos sentimos especialmente honrados y satisfechos, hoy, por disfrutar de la presencia de El Príncipe de Asturias, en la histórica sede del Consejo que fue creado por vuestro antepasado el Rey-Emperador Carlos, cuyo quinto centenario conmemoramos este año.

Esta institución, constitucionalizada desde 1812, siempre acertó en acomodarse a los cambios de estructura y legitimación del poder.

Pero en estos casi cinco siglos siempre se ha sentido muy próxima a La Corona, no sólo por su ubicación (“cerca de Palacio pero no dentro” como dice un aforismo), sino también por considerar a la monarquía como símbolo permanente de la continuidad y unidad de España, integrando su diversidad y pluralidad, que reconoce la Constitución de 1978, a cuyo cumplimiento contribuimos.

En esta Casa que, además de contener esta “santificante” galería, expone una amplia iconografía de nuestros Reyes, manteniendo usos y

ceremoniales tradicionales, permítanme que proponga que elevemos nuestras copas: ¡ *Por El Rey!*”.

3. Relaciones institucionales

En la Comisión Permanente del Consejo celebrada el jueves día 20 de enero el Sr. Presidente agradece al Consejero Permanente Sr. Rodríguez-Piñero y reconoce su acertada labor al haber organizado durante dos años los cursos de verano que celebra la Universidad Complutense en El Escorial, y propone que para este año sea el también Consejero Permanente, D. Antonio Pérez-Tenessa Hernández quien se haga cargo de la organización de dichos cursos.

En el marco de los *Cursos de Enero* que realiza la Facultad de Ciencias Jurídicas y de la Administración de la Universidad San Pablo-Ceu, con la colaboración de la Universidad Católica de la Plata, un grupo de alumnos visitó el Consejo.

El día 25 de febrero Profesores y alumnos del Departamento de Ciencias Jurídicas Básicas de la Universidad de Oviedo visitaron el Consejo.

El 29 de febrero tuvo lugar la firma del convenio entre el Consejo de Estado y la Universidad Rey Juan Carlos I. El Letrado D. Jesús Avezuela Cárcel se encargó de atender la visita realizada por los alumnos de dicha Universidad el día 11 de abril.

De la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, un grupo de estudiantes y profesores visitaron esta Casa el día 28 de abril.

El día 24 de marzo hicieron una visita 35 alumnos del Instituto de Enseñanza Secundaria “Alyanub”, de Granada.

Del 3 al 31 de mayo, al igual que en años anteriores, se impartió el Programa de los Cursos prácticos a los alumnos seleccionados de la Universidad Carlos III de Madrid. El Secretario General recibió a los alumnos y la exposición sobre diferentes aspectos tocantes a la institución del Consejo de Estado corrió a cargo del Letrado D. Leandro Martínez-Cardós. En dichos Cursos intervinieron los Letrados D. Rafael Jover Gómez-Ferrer, D. Javier Torre de Silva y López de Letona, D. José Joaquín Jérez Calderón y D. Jesús Avezuela Cárcel.

Los alumnos del College of William & Mary (Virginia, USA) visitaron el Consejo. Son estudiantes de Derecho de más de treinta Universidades de Estados Unidos que se encuentran en Madrid realizando un curso de un mes sobre Derecho europeo.

El día 21 de junio hizo una visita un grupo de Alféreces-Alumnos de la Escuela Militar de Estudios Jurídicos.

Del 3 al 7 de julio y como viene siendo ya habitual, se celebró en El Escorial, dentro de los Cursos de verano de la Fundación de la Universidad Complutense de Madrid, el organizado por el Consejo sobre “Técnica y estética del Derecho”. En la inauguración intervinieron el Presidente del Consejo, D. Iñigo Cavero Lataillade, el Director del curso y Consejero Permanente de Estado D. Antonio Pérez-Tenessa Hernández, y el también Consejero Permanente D. Landelino Lavilla Alsina. En el acto de clausura el Sr. Cavero Lataillade, Presidente del Consejo, disertó sobre “Control de calidad de las normas jurídicas por el Consejo de Estado”. Las conferencias y coloquios contaron con la participación de varios Consejeros Permanentes de Estado, el Secretario General, diversos Letrados Mayores y Letrados, junto con otros ilustres invitados como D. Luis Martí Mingarro, decano del Colegio de Abogados, D. Alvaro Rodríguez-Bereijo, Consejero de Estado y Catedrático de Derecho Financiero, D. José López Calvo, Director General de la Oficina Española de Patentes y Marcas, D. Manuel Gonzalo González, Letrado de las Cortes Generales, y D. Emilio Jiménez Aparicio, Abogado del Estado. Se

encargó de la Dirección del Curso el Consejero Permanente de Estado D. Antonio Pérez-Tenessa Hernández, y la Secretaría del curso corrió a cargo de Dña. Rosa María Collado Martínez, Letrada del Consejo y Jefa del Gabinete del Sr. Presidente.

La Presidenta del Congreso de los Diputados, Dña. Luisa Fernanda Rudi, acompañada del Director de su Gabinete, Don Pablo García-Berdoy, asistió a un almuerzo con los miembros de la Comisión Permanente en la sede del Consejo

El día 18 de octubre, como en años anteriores, realizó una visita al Consejo la nueva promoción de Administradores Civiles del Estado. A continuación de la visita se llevó a cabo una sesión lectiva a cargo del Letrado D. José Luis Palma Fernández, que versó sobre “El papel del Consejo de Estado en la elaboración de normas”.

El día 11 de diciembre el Ministro del Interior, D. Jaime Mayor Oreja, acompañado por el Subsecretario del Departamento, D. Leopoldo Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín, Letrado de esta Casa, y del Jefe del Gabinete del Ministro, D. Pedro Gómez de la Serna, almorzó en el Consejo con la Comisión Permanente.

4. Honores y distinciones

El día 17 de enero el Sr. Presidente entregó la Cruz de la Orden del Mérito Civil a Dña. Julia Menéndez Fernández, con motivo de su jubilación como Camarera.

El día 13 de abril la Consejera Nata Doña Carmen Iglesias Cano fue elegida Académica de la Lengua, y por Resolución de 13 de julio de la Universidad Rey Juan Carlos fue nombrada Catedrática de esa Universidad.

El Boletín Oficial del Estado de 15 de abril publica el Real Decreto 524/2000, de 14 de abril, por el que se concede la Gran Cruz de la Orden del Mérito

Civil al que fuera Letrado Mayor D. Alvaro Alonso-Castrillo y Romeo, Marqués de Casa Pizarro.

Por Real Decreto de 12 de mayo, se concede la Gran Cruz de la Real y Muy Distinguida Orden de Carlos III al Letrado mayor, en situación de servicios especiales, D. José Manuel Romay Beccaría.

Por Orden Ministerial de fecha 12 de junio de 2000 le ha sido concedida al Consejero-Presidente de la Sección Cuarta D. Fernando de Mateo Lage la Encomienda de la Real Orden de Reconocimiento Civil a las Víctimas del Terrorismo.

La Real Academia de Ciencias Morales y Políticas comunicó en el mes de junio que el III Premio Elías de Tejada se ha discernido al Letrado D. José Joaquín Jerez Calderón por su trabajo “Fuentes y alcance del proyecto constitucional formulado por los comuneros de Castilla”.

Por Reales Decretos de fecha 8 de septiembre se concede la Gran Cruz del Mérito Civil al Consejero Permanente D. Jerónimo Arozamena Sierra y al que fuera Consejero Permanente D. Francisco Tomás y Valiente, a título póstumo.

Por Reales Decretos de fecha 8 de septiembre se concede la Orden del Mérito Constitucional al Consejero Electivo D. Manuel Díez de Velasco Vallejo, al Consejero Electivo D. Aurelio Menéndez Menéndez, al que fuera Consejero Electivo D. Angel Latorre Segura, a título póstumo, y al Letrado D. Rafael Gómez-Ferrer Morant, actualmente en situación de excedencia voluntaria.

También en el mes de septiembre, el Presidente impuso a D. Julián Campos Fuentes, Oficial de Policía, la Cruz de Oficial de la Orden del Mérito Civil, con motivo de su jubilación.

Durante el mismo mes el Letrado Mayor jubilado y catedrático D. Manuel Alonso Olea fue designado presidente honorario de la Asociación Internacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

El 16 de noviembre se celebró la entrega del V Premio Pelayo para Juristas de reconocido prestigio, que recayó en el Letrado Mayor jubilado D. Manuel Alonso Olea. Realizó la semblanza del galardonado el también Letrado y anterior Premio Pelayo, D. Eduardo García de Enterría, y presidió el acto D. Pedro Cruz Villalón, Presidente del Tribunal Constitucional, quien entregó el galardón. Entre las intervenciones que se produjeron tuvo lugar la del Presidente del Consejo de Estado.

5 Tribunal de Conflictos

Por acuerdo de 15 de diciembre de 1999 del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, se determina para el año 2000 la composición del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción, previsto en los artículos 38 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 1 de la Ley Orgánica de Conflictos Jurisdiccionales. Entre dichos miembros se integran como Vocales titulares los Consejeros Permanentes D. Jerónimo Arozamena Sierra, D. Fernando de Mateo Lage y D. Antonio Sánchez del Corral y del Río, y como suplentes los también Consejeros Permanentes D. Miguel Vizcaíno Márquez y D. Antonio Pérez-Tenessa Hernández.

SEGUNDA PARTE

OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

I. COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL PENAL

1. Cooperación reforzada en el ámbito del Tercer Pilar del Tratado de la Unión Europea, con especial atención a los Convenios en materia de extradición.

La realización de un mercado interior en el ámbito de la construcción europea, además de la supresión de las barreras físicas, administrativas, fiscales, técnicas o de cualquier otra naturaleza que supusieran un obstáculo a las libertades de circulación de personas, mercancías, servicios y capitales en el territorio de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, pronto puso de manifiesto –sobre todo desde la perspectiva de la libre circulación de personas- la necesidad de reforzar la cooperación entre los Estados con el fin de garantizar la seguridad de los ciudadanos frente a problemas y amenazas comunes derivados, entre otros, de la delincuencia organizada (así el terrorismo, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero o la corrupción).

Sin embargo, en los Tratados originarios no se habían atribuido a las instituciones comunitarias las facultades pertinentes para ello. Fuera del reconocimiento de los derechos de circulación y residencia de los súbditos comunitarios, tales instituciones carecían de competencias normativas o de control en materias tan relevantes como el asilo, la política de inmigración, el cruce de fronteras exteriores, las normas aplicables a nacionales de terceros Estados o las potestades en relación a cuestiones judiciales y policiales.

Como es conocido, para superar estas deficiencias los Estados miembros comenzaron a desarrollar de modo progresivo una cooperación intergubernamental en los ámbitos excluidos de la integración comunitaria, informalmente, primero, a través del denominado “Grupo de Trevi” y, tras el Acta Única Europea, en el marco de la Cooperación Política Europea.

En este contexto se pudieron realizar ya ciertos avances no desdeñables en cuanto a cooperación en materia de extradición, como lo fue la adopción del Acuerdo entre los Estados miembros de las Comunidades Europeas relativo a la simplificación y a la modernización de las formas de transmisión de las solicitudes de extradición, hecho en Donostia-San Sebastián el 26 de mayo de 1989.

Pero, ante la insuficiencia de los resultados que podían alcanzarse de ese modo y con el ánimo de superar la ausencia de objetivos definidos en común y de medios eficaces en los ámbitos mencionados, el Tratado de la Unión Europea adoptado en Maastricht introdujo en su Título VI, bajo la denominación de “Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de justicia y de los asuntos de interior”, una serie de reglas en el artículo K –desarrollado desde el K.1 al K.8- constitutivas del denominado “tercer pilar” (junto con el “primer pilar” comunitario de la Unión Económica y Monetaria y el “segundo pilar” de la Política Exterior y de Seguridad Común) de ese simbólico templo clásico al que se asemeja la estructura normativa de la Unión Europea. Así, en relación con las materias objeto de la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, se dispuso que “los Estados miembros se informarán y consultarán mutuamente en el seno del Consejo, con objeto de coordinar su acción”, concibiéndose de esta suerte un ámbito de cooperación en principio no de la incumbencia de las instituciones comunitarias sino de los propios Estados miembros, a los cuales, sin embargo, se les iba a exigir en adelante su cooperación con base en el “interés común”.

En dicho marco la Unión Europea adoptó una serie de actos encaminados a alcanzar objetivos importantes en los asuntos de justicia e interior. Hay que observar que se trata de instrumentos que no encajan dentro de los tipos de actos comunitarios previstos en el artículo 249 TCE (antiguo artículo 189 TCE) sino que responden a formas muy diversas, tales como acciones y posiciones comunes, convenios entre los Estados miembros, declaraciones e incluso resoluciones y recomendaciones (aunque de naturaleza dispar a la de los homónimos actos comunitarios).

Pues bien, la evolución a la que se ha hecho referencia ha podido ser percibida desde una posición de observador privilegiado (con funciones de calificación a los efectos de los artículos 93 y 94 de la Constitución) por el Consejo de Estado a través de las consultas preceptivas de los Convenios que se han ido adoptando por los Estados miembros, de modo particularmente intenso a partir del Tratado de Maastricht, sobre la base del artículo K.3. Cabe citar, entre ellos, el Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) y Declaraciones anejas, firmado en Bruselas el 26 de julio de 1995 (dictamen 4.451/96); el Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea y del apartado 3 del artículo 41 del Convenio Europol, relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes, hecho en Bruselas el 19 de junio de 1997 (dictamen 2.361/98); el Convenio establecido sobre la base de la letra c) del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, hecho en Bruselas el 26 de mayo de 1997 (dictamen 610/99); el Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros, hecho en Bruselas el 26 de julio de 1995 (dictamen 4.533/98) y otros muchos tratados con el mismo fundamento.

A los efectos que interesan más en concreto a la presente reflexión, son piezas claves el Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea, hecho en Bruselas el 10 de marzo de 1995 (dictamen 1.129/98), y el Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea, hecho en Dublín el 27 de septiembre de 1996 (dictamen 3.397/97).

Ambos tratados se concluyeron, no de espaldas al Convenio de extradición adoptado en el seno del Consejo de Europa el 13 de diciembre de 1957 ni con la finalidad de suplantarlo en la regulación de la extradición para los Estados miembros de la Unión Europea, sino con el fin explícito de facilitar su aplicación y de completar sus disposiciones para una cooperación más intensa entre los Estados Parte del primero que a su vez fueran miembros de la Unión.

El Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea afirma, en su preámbulo, la convicción de las altas Partes Contratantes de que la simplificación es necesaria, en la medida compatible con los principios fundamentales de su Derecho interno, incluidos los principios del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Fundamentales y de las Libertades Públicas, constata que, en un gran número de procesos de extradición, la persona objeto de la solicitud no se opone a su entrega y considera que es deseable, en tales casos, reducir al mínimo la duración del proceso y de la detención. Así, sobre la base del consentimiento de la persona cuya extradición se solicita y del acuerdo del Estado requerido, se articula un procedimiento simplificado que no se subordinará a la presentación de una solicitud y de los documentos exigidos en virtud del artículo 12 del Convenio Europeo de Extradición (artículo 3.1), estableciéndose un plazo máximo, para la entrega de la persona, de veinte días siguientes a la fecha en que se haya comunicado la decisión de extradición (artículo 11).

Por su parte, el Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea, hecho en Dublín el 27 de septiembre de 1996, tiene por objeto, además de completar las disposiciones y facilitar la aplicación entre los Estados miembros de la Unión Europea del Convenio Europeo de Extradición de 1957, hacer lo propio respecto del Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo de 27 de enero de 1977. De ahí que introduzca reglas nuevas que, al restringir entre los

Estados miembros de la Unión la posibilidad de atribuir a un delito la consideración de político, restringen la de denegar la extradición por delito relacionado con un delito político o por delito inspirado por móviles políticos (artículo 5). También contempla una reducción de las posibilidades de denegación de la extradición cuando se trata de delitos fiscales o de ejecutar decisiones de privación de libertad en un lugar distinto de una institución penitenciaria. Importante es, de otra parte, la previsión del artículo 7.1, en virtud de la cual “no se podrá denegar la extradición por el motivo de que la persona objeto de la solicitud de extradición sea nacional del Estado miembro requerido, en la acepción del artículo 6 del Convenio Europeo de Extradición”.

Ciertamente los avances que tales Convenios representan, con ser trascendentales, no permiten olvidar que están sujetos a ciertos condicionamientos limitativos de su eficacia si bien, vistos éstos de otro modo, las cláusulas que dan flexibilidad a su aplicación y permiten su asunción asimétrica son las que precisamente hacen posible su efectividad en la práctica.

Tal como ha destacado el Consejo de Estado en sus dictámenes relativos a Convenios concluidos sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, si la entrada en vigor de los mismos requiere la prestación del consentimiento de todos los Estados miembros, hasta que esto suceda cada Estado miembro podrá declarar, al depositar su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación, o en cualquier otro momento, que el Convenio será aplicable, en lo que a él respecta, en sus relaciones con los Estados miembros que hayan formulado igual declaración. Acogiéndose a esta posibilidad, el Reino de España ha decidido la aplicación provisional de los Convenios de referencia desde el 9 de marzo de 1998 –el relativo a extradición- y desde el 24 de marzo de 1999 –el relativo al procedimiento simplificado de extradición-.

Asimismo, las cláusulas más avanzadas y que pueden encontrar resistencias en determinados Estados para su admisibilidad -tales como la extradición de

nacionales, las reglas sobre conspiración y asociación con propósito de delinquir o la reducción del concepto de delito político- se encuentran flexibilizadas en cuanto a su aplicación a través de la admisión de reservas y declaraciones de distinto alcance por parte de los Estados miembros de la Unión Europea.

El hecho de que ninguno de los Convenios del “tercer pilar” sobre extradición haya entrado en vigor, sino que sólo determinados Estados hayan aceptado la aplicación provisional de éstos en sus relaciones mutuas, no deja de ser significativo en cuanto a la valoración del ritmo de la política europea en el ámbito de la cooperación judicial penal. Entre las razones que explican las dificultades para avanzar en paralelo y de modo ágil en este ámbito están seguramente las distintas sensibilidades de los Estados en materia tan cara para la soberanía nacional y, también, las circunstancias en que se desenvuelve la propia dinámica de la política legislativa en el seno de la Unión. Es habitual que el impulso proceda de Estados llevados por la aspiración –naturalmente legítima- de encabezar un área determinada de la cooperación y que, en no pocas ocasiones, ese interés venga fuertemente auspiciado por problemas internos específicos. Tal forma de proceder entraña el riesgo natural de que puedan producirse errores de perspectiva y que se intente situar en el nivel de una Unión –con componentes muy diversos- temas o posiciones que no son percibidos con igual intensidad o conciencia por todos los Estados.

Aun con pleno reconocimiento de los avances posibilitados por el Tratado de Maastricht y sobre todo desarrollados por vía convencional, la inicial configuración del “tercer pilar” en el Tratado de la Unión Europea pronto se desveló susceptible de mejora, básicamente a causa a las debilidades que proporcionaban al sistema el carácter no vinculante de muchos de los actos adoptados así como la ausencia de posibilidades de control del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el ámbito de justicia e interior. En realidad, sólo se habían previsto posibilidades marginales de intervención del TJCE en cuanto a la interpretación prejudicial de determinados tratados, previo el consentimiento *ad hoc* de los

Estados miembros a través de un nuevo acuerdo (en este sentido, por ejemplo, el Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la interpretación, con carácter prejudicial, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía y Declaraciones anejas, firmado en Bruselas el 24 de julio de 1996, objeto del dictamen 4.450/96).

La revisión del Tratado de la Unión Europea por el Tratado de Amsterdam ha significado la expresión integrada de un mismo y nuevo objetivo: “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”. En pos de dicho objetivo, para cuya consecución se han fijado plazos ciertos en algunos supuestos, se prevén dos modalidades de actuación: una, intergubernamental, que permanece en el Título VI (restringida ahora a la “cooperación policial y judicial penal”) y, otra, de carácter comunitario (*‘comunitarizada’*), que se ha desgajado de aquél para incorporarse al Título IV del TCE (sobre “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”).

Por otra parte, en Amsterdam se ha producido una relativa apertura del Título VI al control por parte del TJCE, admitiéndose la competencia prejudicial del Tribunal (salvo respecto de posiciones comunes y convenios entre los Estados miembros) para pronunciarse sobre la validez e interpretación del sistema –previa declaración de aceptación por cada Estado en el momento de firmar el Tratado de Amsterdam o en cualquier momento posterior-, así como la competencia para controlar la legalidad de decisiones marco y decisiones por vía de recursos de anulación y para dirimir litigios entre los Estados miembros o entre éstos y la Comisión, en cuanto a la interpretación o aplicación de los actos adoptados por el Consejo y de los convenios celebrados entre los Estados miembros. En todo caso, ha quedado expresamente excluida la competencia para controlar la validez o

proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, o el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.

Como gran aportación conceptual y operativa del Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, hay que destacar el método de la cooperación reforzada, operante, entre otras materias, en el llamado “tercer pilar”. Dicha cooperación reforzada se halla prevista en el nuevo Título VII del Tratado de la Unión Europea (artículos 43 a 45), que se completa con las normas específicas del artículo 40 para el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal. Tal previsión, concebida como una facultad y no como una obligación de los Estados, supone que, bajo determinadas condiciones, los Estados miembros que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada podrán hacer uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

Los requisitos que se exigen para esa cooperación reforzada a propuesta de los Estados miembros están claramente establecidos en el artículo 43 del Tratado de la Unión Europea y consisten, fundamentalmente, en que: pretenda impulsar los objetivos de la Unión, así como proteger y servir sus intereses; respete los principios contenidos en dichos Tratados y en el marco institucional único de la Unión; se utilice sólo como último recurso cuando no se hayan podido alcanzar los objetivos de dichos Tratados por medio de procedimientos pertinentes establecidos en los mismos; no afecte al acervo comunitario; no afecte a las competencias, derechos, obligaciones e intereses de los Estados miembros que no participen en ella; esté abierta a todos los Estados miembros y les permita participar en ella en cualquier momento; y esté autorizada por el Consejo con arreglo a los procedimientos establecidos en los Tratados. Además, en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el artículo 40 exige específicamente que respete las competencias de la Comunidad Europea y los objetivos establecidos en el Título VI y que tenga por

objeto permitir a la Unión una evolución más rápida hacia un espacio de libertad, de seguridad y de justicia.

En todo caso, para que una iniciativa merezca inscribirse en el marco de la cooperación reforzada en dicho ámbito, será necesario que el Consejo conceda por mayoría cualificada la autorización pertinente, a petición de los Estados miembros interesados, previa invitación a la Comisión a que presente su dictamen, cuya solicitud se remitirá también al Parlamento Europeo.

En definitiva, eventuales aspiraciones de determinados Estados miembros de profundizar e intensificar sus relaciones de cooperación judicial penal, particularmente cuando ello se pretenda hacer selectivamente entre algunos, pueden encontrar en tales previsiones cauce idóneo para ser planteadas, sobre el bien entendido de que la cooperación reforzada discurre por el marco institucional y procedimental de la Unión Europea (y no al margen del mismo).

2. Extradición y entrega.

Extramuros de los notables cambios que se están introduciendo a través de los Tratados concluidos sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea en las relaciones de extradición y de cooperación jurídica internacional en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, no pasan desapercibidas al Consejo de Estado, merced a diversas consultas que le han sido también requeridas, otras formas de cooperación en este ámbito hacia las que el Reino de España está dando decididos pasos en los últimos tiempos. Dichas fórmulas, particularmente referidas a la “entrega”, se presentan de algún modo como alternativa a la extradición propiamente dicha e, incluso, como superación de ésta. Algunas consideraciones pueden ser útiles a la hora de perfilar la virtualidad e implicaciones de ambas figuras.

Naturalmente, la acepción de “entrega” a la que se está haciendo alusión ahora trasciende el uso tradicional de este término dentro del propio instituto de la extradición, esto es, como contenido sustantivo o, incluso más específicamente, como parte final de ejecución material de la decisión de extradición. Este sentido originario es el que luce en el Convenio Europeo de Extradición, de 13 de diciembre de 1957, cuyo artículo 1 (bajo la rúbrica “obligación de conceder la extradición”) dispone que “las Partes contratantes se obligan a ‘entregarse’ recíprocamente, según las reglas y en las condiciones prevenidas en los artículos siguientes, a las personas a quienes las autoridades judiciales de la Parte requirente persiguieren por algún delito o buscaren para la ejecución de una pena o medida de seguridad”, así como en otros preceptos concordantes, singularmente los artículos 18 (“entrega del extradicto”) y 19 (“entrega aplazada o condicional”). Ese es, igualmente, el significado con el que se alude a la entrega en los artículos 18 a 21 de la Ley 4/1985, de 21 de marzo, de extradición pasiva.

Por contraste con lo anterior, una de las nuevas concepciones de la entrega se ha ido desarrollando en el seno de la cooperación de los Estados con los Tribunales Penales Internacionales. Ya en el expediente 984/93/927/93, relativo a las cuestiones que planteaba la introducción en el Derecho interno español de la Resolución 827 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por la que se crea un Tribunal Penal Internacional para el castigo de los crímenes internacionales perpetrados en la antigua Yugoslavia, se daba cuenta de que, entre las obligaciones de auxilio impuestas a los Estados respecto de dicho Tribunal Internacional, el artículo 29 de su Estatuto venía a exigir que “los Estados atenderán sin demora toda petición de asistencia de una Sala de Primera Instancia o cumplirán toda orden dictada por ésta, en relación con, entre otras cosas: ... e) La entrega o traslado de los acusados para ponerlos a disposición del Tribunal Internacional”.

Es significativo que en el establecimiento y práctica de los Tribunales *ad hoc* que han venido funcionando durante la década de los noventa en el contexto internacional (así el antes mencionado y el constituido para enjuiciar los crímenes

cometidos en Ruanda) se haya observado escrupulosamente la ortodoxia del lenguaje: el término “extradición” no es jamás usado en las Resoluciones del Consejo de Naciones Unidas ni en los Estatutos y Reglas de dichos Tribunales.

En todo caso, la más explícita ocasión de constatar los rasgos propios y diferenciados de estas entregas frente a la extradición se ha presentado a propósito del Estatuto de la Corte Penal Internacional (objeto del dictamen 1.374/99). El artículo 89 de dicho Estatuto regula la “entrega de personas a la Corte” y en su apartado 1 dispone que: “La Corte podrá transmitir, junto con los antecedentes que la justifiquen de conformidad con el artículo 91, una solicitud de detención y entrega de una persona a todo Estado en cuyo territorio pueda hallarse y solicitará la cooperación de ese Estado. Los Estados Partes cumplirán las solicitudes de detención y entrega de conformidad con las disposiciones de la presente parte y el procedimiento establecido en su derecho interno”. A los efectos del cumplimiento de dicha obligación será irrelevante la condición de nacional del Estado requerido. Más adelante, el artículo 102 (“términos empleados”) aclara que, a los efectos del Estatuto: “a) Por ‘entrega’ se entenderá la entrega de una persona por un Estado a la Corte de conformidad con lo dispuesto en el presente Estatuto; b) Por ‘extradición’ se entenderá la entrega de una persona por un Estado a otro Estado de conformidad con lo dispuesto en un tratado o convención o en el derecho interno”.

Precisamente tal distinción ha sido determinante para explicar ciertas reacciones de Estados miembros de la Unión Europea cuando, para proceder a la ratificación del Estatuto, se han enfrentado con problemas de compatibilidad de sus Constituciones respecto de dicha obligación, particularmente en el caso de que éstas proscriban la extradición de los nacionales (no ha sido el caso de España, puesto que la obligación de entrega de nacionales no entraña problema constitucional alguno al ser la prohibición de extradición de éstos únicamente legal, susceptible por tanto de excepción por estipulación en contrario de un tratado).

La tesis más extendida para obviar la necesidad de una reforma constitucional previa a la prestación del consentimiento de los Estados –cuando sus Constituciones contienen el límite expresado, caso de la República Federal de Alemania, de Austria o de Portugal- ha consistido en poner el acento en la distinta naturaleza jurídica de entrega y extradición, esto es, en la consideración de que no se está frente una mera divergencia terminológica sino ante instituciones de perfiles no coincidentes. La extradición implica la puesta a disposición de una persona ante una jurisdicción de un Estado extranjero mientras que con la entrega no hay cesión a los Tribunales de otro Estado soberano sino a un Tribunal Internacional (a una Organización Internacional creada por los procedimientos conocidos en Derecho internacional, que implican el consentimiento previo del Estado y la aceptación de una jurisdicción supraestatal). Con esta idea se trata de preservar al máximo la soberanía de los Estados, punto sensible por excelencia a la hora de avanzar y profundizar en las relaciones de cooperación jurídica entre ellos.

Sin embargo, y pese a la finura de la construcción referida, ésta no ha sido bastante para propiciar una respuesta única de los Estados al respecto. Austria la ha asumido en sus propios términos y con ello ha soslayado la reforma constitucional en lo atinente al extremo de referencia. Pero la República Federal de Alemania ha optado por reformar el artículo 16.2 de la Ley Fundamental de Bonn (cuyo texto primitivo rezaba: “*Kein Deutscher darf an das Ausland ausgeliefert werden*”). Bien es cierto que las opiniones han estado muy divididas en cuanto a la necesidad de proceder de este modo por cuanto un buen número de autores entendían que la “extradición” a que se refería la Ley Fundamental no era asimilable a la “entrega” prevista en el Estatuto de la Corte Penal Internacional y, de otro lado, que la prohibición de extraditar “al extranjero” se refería sólo a relaciones interestatales pero no a relaciones con entidades no estatales, mucho menos si éstas son supranacionales y en ellas se ha integrado la República Federal de Alemania (la Corte Penal Internacional no sería en este sentido una jurisdicción extranjera). Aun así, finalmente, la concurrencia de otros factores de política constitucional, en particular la voluntad de Alemania de permitir la extradición de nacionales a otros

Estados miembros de la Unión Europea (prevista en el marco de los Tratados de extradición del “tercer pilar”), para lo que sin duda era precisa la modificación constitucional, han inclinado a llevarla a cabo. En todo caso, por lo que hace estrictamente a la posibilidad de entrega de alemanes a la Corte Penal Internacional, un importante sector de la doctrina atribuye a la enmienda constitucional un alcance puramente “aclarativo” –la Ley Fundamental no suponía obstáculo, a su juicio, a dicha posibilidad- y no *stricto sensu* “modificativo”.

Cualitativamente distinta a la entrega de personas a una jurisdicción internacional es la concepción de la entrega como mecanismo superador de la extradición en las relaciones de cooperación judicial penal interestatales. Este planteamiento es el que alienta pretendidamente –así lo declara de forma abierta y solemne el título de la norma- el “Tratado entre el Reino de España y la República Italiana para la persecución de delitos graves mediante la superación de la extradición en un espacio de justicia común, hecho en Roma el 28 de noviembre de 2000” (objeto de consulta en el expediente despachado con el nº 3.927/2000).

Con anterioridad a dicho Tratado se había ensayado, a través del Protocolo de cooperación en materia de extradición entre el Reino de España y la República Italiana, hecho en Madrid el 20 de julio de 2000, otra fórmula –finalmente no tramitada- que parecía orillar los efectos derivados de ciertas sentencias del Tribunal Constitucional español para la plena y directa cooperación judicial penal entre España e Italia. En efecto, este Alto Tribunal había considerado (SSTC 91/2000, de 30 de marzo, 134/2000, de 16 de mayo, y otras concordantes), al estimar varios recursos de amparo promovidos por súbditos italianos frente a resoluciones de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que declaraban procedente su extradición a Italia para cumplir penas de prisión por delitos graves sin posibilidad de impugnación ulterior que les permitiera estar presentes, que “constituye una vulneración ‘indirecta’ de las exigencias absolutas dimanantes del derecho proclamado en el art. 24.2 CE., al menoscabar el contenido esencial del proceso justo de un modo que afecta a la dignidad humana (...), acceder a la

extradición a países que, en casos de delito muy grave, den validez a las condenas en ausencia, sin someter la entrega a la condición de que el condenado pueda impugnarlas para salvaguardar sus derechos de defensa”.

Pues bien, el Protocolo mencionado intentaba comprometer a las Partes, “en tanto se alcanza el objetivo de la supresión del procedimiento formal de extradición, a adoptar todas las medidas necesarias para facilitar la tramitación de las solicitudes de extradición que se cursen entre ambos países con independencia de la situación procesal y jurídica de la persona reclamada”. Tal propósito se articulaba reforzando determinadas exigencias en las solicitudes de extradición (prescribiendo la necesaria constancia en éstas de una expresa declaración acerca de la situación en la que se encontrase el proceso relativo al titular del expediente de extradición, así como al régimen y alcance de los recursos y posibilidades de impugnación que se apliquen a las sentencias dictadas en ausencia que hubieran originado y sirvieran de fundamento a tales solicitudes), “tomando nota” de las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Comité de Ministros del Consejo de Europa que reconocen la legitimidad del juicio en rebeldía que asegure las garantías defensivas y reconociendo que las legislaciones de ambos Estados son conformes a las citadas resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Comité de Ministros, y obligando a las Partes a establecer los procedimientos para permitir que sus respectivos servicios de Policía recibieran con la máxima celeridad la información necesaria que posibilitara una eficaz colaboración para atender las solicitudes de extradición enviadas a la otra Parte (a través del Sistema de Información de Schengen).

A este respecto, el dictamen 2.937/2000, aun reconociendo “la oportunidad de la búsqueda de fórmulas que perfeccionen en las relaciones bilaterales – particularmente ante ciertas incidencias suscitadas en la práctica- los mecanismos de cooperación previstos con carácter multilateral en el marco de los Instrumentos de cooperación interestatal vigentes elaborados en el seno del Consejo de Europa, a la espera de la entrada en vigor de las más intensas formas de colaboración que se

desarrollarán en el espacio judicial europeo”, advirtió que, aunque el Protocolo “no tiene por qué llevar el reforzamiento pretendido de la cooperación entre el Reino de España y la República Italiana, en cuanto a la extradición para la ejecución de sentencias dictadas en rebeldía, a una colisión con la reseñada jurisprudencia constitucional, debe tenerse presente que en dicha jurisprudencia se hallan los criterios para interpretar y fijar el alcance del compromiso internacional que, conforme a la Constitución, contrae España mediante el Protocolo de referencia”.

Quizás por las limitaciones detectadas en cuanto a la capacidad del instrumento reseñado para modificar auténticamente el estado vigente de las relaciones de extradición entre España e Italia, con posterioridad se ha afrontado la cuestión en otros términos, a través del expediente de la entrega, según se regula en el Tratado entre el Reino de España y la República Italiana para la persecución de delitos graves mediante la superación de la extradición en un espacio de justicia común, hecho en Roma el 28 de noviembre de 2000.

El Consejo de Estado, en el citado dictamen 3.927/2000, ha dicho al respecto:

“...hay que reconocer y destacar la evidente novedad que éste aporta en el ámbito de la cooperación judicial internacional penal, precisamente entre dos Estados miembros de la Unión Europea interesados –de acuerdo con los propósitos del Tercer Pilar del Tratado de la Unión Europea– en la profundización y evolución más rápida hacia un espacio de libertad, de seguridad y de justicia en el seno de la Unión.

Esta cooperación bilateral más intensa entre España e Italia presenta rasgos propios y singulares respecto de las formas actualmente conocidas de cooperación penal en las relaciones interestatales. Así, se “supera” la extradición y, en su lugar, se instaura respecto de determinadas resoluciones judiciales relativas a los delitos más graves (identificadas en el artículo 1) un mecanismo de “reconocimiento” sin procedimiento *ad hoc* de homologación y sin que la

autoridad judicial pueda realizar un enjuiciamiento de fondo o material sobre el procedimiento de origen, ya que la denegación sólo puede producirse en virtud de las dos causas previstas en el artículo 5.2. La ejecución de tales resoluciones judiciales, cuando proceda, se verá culminada por la “entrega” de la persona requerida, siendo ésta una institución conocida en las relaciones de cooperación entre Estados y Tribunales penales internacionales y que es diferente, no solo terminológica sino también sustantivamente, respecto de la extradición. También ha de subrayarse que la condición de nacional de la Parte requerida no será obstáculo para la entrega (artículo 5.3).

En definitiva, con el Tratado de referencia se pretende obviar en las relaciones de cooperación judicial penal entre España e Italia, para los delitos más graves, la institución clásica de la extradición. Esta figura, cuyos principios materiales y procedimiento formal fueron una gran conquista del Estado liberal para garantizar la protección del individuo en el Estado de refugio ante la desconfianza que merecían otros sistemas de justicia penal, obliga en realidad a llevar a cabo dos procesos paralelos (uno real, el que tiene lugar en el Estado requirente, y otro en cierto modo virtual en el Estado requerido, para comprobar que, en la hipótesis de que los hechos hubieran ocurrido en su territorio, sería posible encausar también allí a la persona reclamada). Por ello, el fundamento y sentido últimos de las medidas previstas responden, según expresa explícitamente el preámbulo, a la confianza recíproca de los dos Estados, en la comunidad de principios que inspiran sus sistemas de gobierno y en la paridad de garantías jurisdiccionales”.

Del texto del propio Tratado se infiere la intención de articular las entregas en un plano distinto al de la extradición -incluso de la extradición simplificada prevista en el Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea hecho en Bruselas el 10 de marzo de 1995-, tanto por el distinto objeto y contenido de la solicitud con que se instrumentan como, sobre todo, por la limitación de la intervención judicial.

No obstante lo anterior, la configuración de tales entregas -a diferencia de las entregas a Tribunales penales internacionales- tampoco logra despegarse totalmente de ciertas reminiscencias que las emparentan con la extradición. Primeramente, por el simple hecho de que se trata de la cesión de una persona a la jurisdicción de un Estado soberano distinto y, segundo, porque, aunque privada de posibilidades de enjuiciamiento de fondo, persiste una intervención judicial que denota la involucración del derecho a la tutela judicial efectiva.

Es significativo que el mismo preámbulo del Tratado de referencia parta de la consideración, entre otros, del hecho de que España e Italia son Partes Contratantes del Convenio Europeo de Extradición de 13 de diciembre de 1957 (con especial atención a su artículo 28) y del Convenio de 27 de septiembre de 1996 establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea (con atención especial a su artículo 1.2). Tales preceptos hacen alusión a que dichos instrumentos no afectarán a la aplicación de disposiciones más favorables de acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados miembros ni de acuerdos de extradición sobre la base de una legislación uniforme o en las legislaciones recíprocas que establezcan la ejecución en el territorio de un Estado miembro de mandamientos de detención librados en el territorio de otro Estado miembro. Esta fundamentación expresa -referida en puridad a acuerdos de extradición- del Tratado entre el Reino de España y la República Italiana, para la persecución de delitos graves mediante la superación de la extradición en un espacio de justicia común, hace incluso difícil una delimitación conceptual de la entrega -que se regula a continuación- respecto de la extradición.

Ciertamente la “originalidad” de esta figura, que puede ser útil para solventar ciertas incidencias que afectan a la fluidez de las relaciones de extradición de España con otros Estados miembros de la Unión Europea, permite explicar y justificar un eventual propósito de tejer una red de acuerdos bilaterales

con el mismo objeto. En todo caso, tal afán no ha de desconocer las posibles limitaciones de índole constitucional que la conclusión de Tratados semejantes puedan ofrecer a otros Estados miembros de la Unión Europea. Quizás por ello, así como por el ímprobo esfuerzo que supone construir esta iniciativa de abajo a arriba, es de esperar –y desear- que se apuren las posibilidades de consecución de sus fines a través de los mecanismos institucionales de la cooperación reforzada.

II. USUCAPION DE TÍTULOS NOBILIARIOS

En el desempeño de su labor el Consejo de Estado, en el año 2000 como en los precedentes, ha tenido que afrontar diversos problemas en torno a la vigencia y aplicación del Derecho nobiliario. Tales problemas son bien conocidos en la práctica administrativa y en la experiencia del Consejo de Estado y, aunque pudiera pensarse que, por la hondura y lejanía temporal de sus raíces y por la sedimentación de sus criterios cardinales, el régimen jurídico de los títulos nobiliarios no se aviene a innovaciones y ajustes moduladores, es lo cierto que el bloque normativo no puede estar -y no está- cerrado a las construcciones e interpretaciones de signo evolutivo que, como todo Derecho vivo, dan respuesta a las demandas y singularidades de la realidad viva y cambiante. La jurisprudencia y la doctrina legal son buena muestra de ello. Y el Consejo de Estado, al reflexionar sobre su propia experiencia y ofrecer criterios y orientación a la Administración activa, considera oportuno incluir en la Memoria del presente año un apartado específicamente referido a la usucapión de títulos nobiliarios, engarzando la doctrina más tradicional con los sucesivos tanteos y avances hasta llegar a lo que hoy se ofrece como realidad jurídica consolidada.

Durante largos siglos, la legislación nobiliaria ha disfrutado de una existencia pacífica. Con la excepción de su derogación circunstancial entre 1931 y 1948, se ha mantenido casi inalterada desde que en 1505 las Cortes castellanas aprobaron las Leyes de Toro. Superó incluso las reformas liberalizadoras y desvinculadoras promovidas en el trienio liberal (1820-1823). Después, desde mediados del siglo XIX, han proliferado disposiciones que reglamentan los procedimientos administrativos de sucesión y rehabilitación, pero el régimen sustantivo ha seguido siendo el contenido para los mayorazgos en aquellas históricas Leyes de Toro.

Últimamente, sin embargo, el Derecho nobiliario ha experimentado notables transformaciones, no por vía de un cambio legislativo, sino jurisprudencial. En los años ochenta del siglo XX, el Tribunal Supremo inició nueva doctrina en dos cuestiones de materia nobiliaria que no habían sido objeto de controversia en los siglos anteriores. La primera emanaba de la propia Constitución de 1978, cuyo artículo 14 declara la igualdad de todos los españoles ante la ley, proscribiendo la discriminación por razón de sexo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo se planteó en diversos litigios de que tuvo conocimiento si el orden tradicional de sucesión, uno de cuyos principios es la preferencia del varón entre llamados de la misma línea y grado, contravenía o no la prohibición constitucional de discriminación. Al discutirse la interpretación de un precepto constitucional, era natural que a la postre interviniera en el asunto el Tribunal Constitucional, el cual dictó Sentencia el 3 de julio de 1997 en el sentido de declarar compatible con la Constitución el orden tradicional de sucesión *in toto*, y, por tanto, con las especialidades contenidas en la ya mencionada legislación histórica.

La doctrina, tras un período de considerable agitación, volvía en este tema a los términos en que estaba antes del cambio de jurisprudencia. Cosa distinta sucedió con la segunda de las nuevas doctrinas del Tribunal Supremo: la prescripción adquisitiva o usucapión de las mercedes nobiliarias. Desde 1985 el Tribunal Supremo ha venido reconociendo y declarando la eficacia de la prescripción en una serie de sentencias que hoy el propio Tribunal considera doctrina consolidada. Así como la primera de las nuevas doctrinas jurisprudenciales revertió, tras un azaroso devenir, en formulaciones actualizadas de la antigua, la segunda ha introducido en la legislación un cambio que parece perdurable. En la primera el valor en juego era la igualdad; la segunda se ha impuesto por el peso del principio de seguridad jurídica. La primera, aunque atrajo la atención no sólo de las personas afectadas sino de buena parte de la opinión pública, no implicaba desde un punto de vista técnico consecuencias de

gran alcance, a diferencia de lo que sucede, como se razonará en los párrafos siguientes, en la discreta pero trascendental doctrina de la usucapión de títulos nobiliarios.

Para comprender en su justa medida el efecto de la nueva doctrina sobre la prescripción en el ámbito de la institución nobiliaria es conveniente recordar, siquiera brevemente, algunos de los principios básicos sobre los que ésta se ha asentado al menos desde el siglo XVI.

Las Leyes de Toro regulan, entre otras instituciones, los mayorazgos -no directamente los títulos nobiliarios- y las reglas que contienen siempre se han aplicado a las mercedes porque éstas iban unidas a mayorazgos y la sucesión en éstos llevaba aparejada la de aquéllas. En su virtud, la jurisprudencia las ha considerado invariablemente, todavía hoy cuando ya no existen mayorazgos, normas vigentes sobre la materia nobiliaria con rango de Ley. Sin duda los mayorazgos son expresión de una sociedad, distinta de la actual, en la que la estirpe prevalecía sobre el individuo y la casa familiar y la gloria pasada de un linaje debían preservarse por encima de la voluntad y libertad de los sucesivos titulares. Estas figuras de origen medieval fueron suprimidas en todos los países en la época ilustrada, en el siglo XVIII y principios del XIX, porque se veían como incompatibles con el ideario de la “modernidad”, de capacidad y autonomía del sujeto, y con los principios progresistas de economía de mercado, libre circulación de los bienes y competencia entre los agentes económicos. Se abolieron, pues, los mayorazgos como forma de vinculación de bienes, pero subsistió la forma jurídica, sin contenido económico y como prenda del pasado, en las dinastías reales y en los títulos de nobleza. Esta breve ojeada histórica permite entender la situación de los títulos nobiliarios en el mundo actual, en el que se mantiene su existencia legal, como vestigio de una sociedad estamental ya superada, a trueque de vaciarlos de contenido económico y de atemperar su consideración social. Con todo, una vez admitida la institución, con las expresadas limitaciones, ésta requiere ser entendida en su verdadera naturaleza.

Los mayorazgos, como las dignidades nobiliarias, comportan vinculaciones de bienes; bienes respecto de los que el fundador ha sustraído una de las facultades típicas del dominio, la facultad de disponer de ellos. Cada uno de los poseedores puede disfrutarlos, pero no enajenarlos, y se transmiten con su fallecimiento de acuerdo con un orden establecido por el fundador en la Carta de concesión. La Carta llama a los descendientes del concesionario de acuerdo con unas reglas que se basan en la posición genealógica de esos descendientes en relación con dicho concesionario fundador (línea, grado, sexo, etc.). Se trata de un llamamiento genérico que debe concretarse en cada caso tomando en consideración la posición genealógica que demuestre quien aspire a su titularidad. Por eso cada titular de la merced y del mayorazgo es un mero poseedor o precarista de un bien del que disfruta “sin perjuicio de tercero de mejor derecho”, es decir, siempre bajo condición de que no aparezca un tercero prellamado que demuestre su posición genealógica preferente en relación con el fundador. Caso de que apareciera, el de mejor derecho podía siempre, según la anterior jurisprudencia, desposeer al titular con independencia del tiempo en que éste hubiera disfrutado de la merced. Los títulos eran imprescriptibles por los sucesivos poseedores individuales porque se habían concedido para honrar los méritos del primer titular y se transmitían dentro de la estirpe en la forma que se había establecido y se reputaba más conveniente para conservar el recuerdo del servicio enaltecido con la gracia real.

Técnicamente, la figura jurídica que aseguraba todo el sistema vincular era la llamada posesión civilísima. Al lado de la posesión civil ordinaria, que es aquella unida al hecho material de la posesión, el Derecho histórico, y también el actual Código Civil (artículo 440), conoce una posesión independiente del hecho material de la posesión, que se opone justamente a ésta neutralizando los efectos que la tenencia de la cosa suele, por regla general, deparar en Derecho. En ciertas circunstancias, el Derecho por ministerio de la ley declara poseedor a una persona, aunque de hecho haya poseído otra, y, en consecuencia, esta otra no

puede invocar con fundamento su posesión a ningún efecto, tampoco al de la prescripción. Y así la Ley 45 de Toro proclama para los mayorazgos: “Mandamos que las cosas que son de mayorazgo, agora sean villas o fortalezas o de cualquiera otra calidad que sean, muerto el tenedor del mayorazgo, luego sin otro acto de posesión, se traspasa la posesión civil y natural en el siguiente en grado que según la disposición del mayorazgo debiera suceder en él, aunque haya otro tomado la posesión de ellas en vida del tenedor del mayorazgo o el muerto o el dicho tenedor le haya dado posesión de ellas”.

Una ingente jurisprudencia y el coro unánime de la doctrina había interpretado que la Ley 45 de Toro sobre la posesión civilísima de los mayorazgos determinaba la imprescriptibilidad de las mercedes nobiliarias; y ello fue así a pesar de lo dispuesto en la Ley 41 de Toro, que se refiere a los medios de prueba admisibles sobre la constitución de un mayorazgo: “Mandamos que en el mayorazgo se pueda probar la escritura de constitución dél, con la scriptura de la Licencia del Rey que la dio, seyendo todas las dichas escrituras que hagan fe, o por testigos que depongan en la forma que el Derecho quiere, del tenor de dichas escrituras; y asimismo por costumbre inmemorial probada con las cualidades que concluyan los pasados haber tenido y poseído aquellos bienes por mayorazgo; es a saber, que los hijos mayores legítimos y sus descendientes sucedían en los dichos bienes por línea de mayorazgo, caso que el tenedor dél dejase otro hijo o hijos legítimos sin darles los que sucedían en el dicho mayorazgo alguna cosa o equivalencia por suceder en él, y que los testigos sean de buena fama y digan que así los han visto pasar por tiempo de cuarenta años, y así lo oyeron decir a sus mayores y ancianos, y que nunca vieron ni oyeron decir lo contrario, que dello es pública voz y fama y común opinión entre los vecinos y moradores de la tierra”.

La Ley 41 acepta como prueba de una discutida constitución de mayorazgos la escritura de licencia, las copias de ésta, las declaraciones de testigos y la costumbre inmemorial. Aparentemente, la Ley 41, que admite la costumbre inmemorial o posesión por cuarenta años, contradice la

imprescriptibilidad que se sigue de la Ley 45, pero esta contradicción se diluye si se entiende que en la Ley 41 la costumbre inmemorial, cuando se duda sobre la existencia o no de mayorazgo por faltar la escritura de constitución, hace prueba de la constitución de éste y sólo a falta de las otras pruebas preferentes allí enunciadas –la escritura de licencia y sus copias-; por tanto, esta Ley 41 no autorizaría a un mero poseedor por cuarenta años a mantenerse en el mayorazgo frente a quien demostrara mejor derecho de acuerdo con la escritura de constitución. En todo caso, la Ley 41 no se aplicó a las mercedes nobiliarias por considerar que éstas no son, como los mayorazgos, actos privados de unos particulares autorizados por el Rey, sino una concesión real, una prerrogativa ejercitada por un poder público, dotada de un carácter oficial y no necesitada, en principio, de prueba sobre su existencia.

Este era el estado de la doctrina cuando el Tribunal Supremo inició la nueva jurisprudencia admitiendo la prescripción de los títulos por posesión continuada durante cuarenta años. Aunque suele citarse como precedente la Sentencia de 9 de junio de 1964 –y más remotamente el artículo 18 del Real Decreto de 27 de mayo de 1912, de azarosa existencia, que no se aplicó nunca y al final fue derogado-, el cambio en la jurisprudencia se produjo en realidad con las Sentencias de 7 y 27 de marzo de 1985 y desde entonces unas decenas de Sentencias más han cristalizado en lo que el propio Tribunal Supremo considera doctrina consolidada. A este cambio se refiere, por ejemplo, la Sentencia de 12 de diciembre de 1990, con la perspectiva de cinco años de nueva posición jurisprudencial:

“Tradicionalmente la nota que se predicaba como indiscutida era la de imprescriptibilidad de los Títulos en consonancia con el carácter vincular y perpetuo de las mercedes, de tal manera que esta Sala, de acuerdo con la legislación histórica, venía constantemente declarando que ‘el dogma de la imprescriptibilidad, consagrado en la Ley 45 de Toro, no sufría ningún correctivo por la usucapación amparada y prescrita en la Ley 41’, y ello fue

doctrina consolidada hasta la S. 9 junio 1964, la que abandonó la línea expresada y tuvo en cuenta el indicado correctivo, en base, sustancialmente, a razones de seguridad jurídica, y ese cambio doctrinal quedó definitivamente consagrado a partir de las SS. 7 y 27 marzo 1985, con las cuales los Títulos nobiliarios dejaron de tener la estimación de imprescriptibles, y desde entonces se declara reiteradamente por la Sala que, alegada la prescripción oportunamente, la línea o rama que haya disfrutado del Título durante un plazo de 40 años, sin necesidad de acreditar justo título y buena fe, deberá ser mantenida en la posesión frente a todos, de modo que la dejación de los derechos por los prellamados y el transcurso de esos 40 años son elementos idóneos para la convalidación de la adquisición de la merced, con lo que se obtiene el beneficio de la seguridad jurídica”.

Desde la primera Sentencia de 7 de marzo de 1985 la nueva interpretación se fundamenta en dos principios: la seguridad jurídica y la presunción de dejación de derechos por parte de los prellamados:

“La posesión inmemorial presupone una permanencia en la posesión del título que no hubiera sido posible sin un título original legítimo, de modo que la dejación de derechos por los prellamados, en estrecho lazo con el transcurso del tiempo, es sucedáneo idóneo para la convalidación de la adquisición de una merced nobiliaria; a lo que cabe añadir la seguridad jurídica que produce la prescripción con la eliminación de numerosos pleitos“.

La jurisprudencia no se extiende en largas consideraciones históricas o dogmáticas, sino que, sin más rodeos, declara el cambio con decisión. No sería exagerado afirmar que los párrafos citados contienen el núcleo argumental de la nueva doctrina. Los años transcurridos desde que se inició la orientación, que, dada la materia, son todavía escasos y no han permitido al Tribunal Supremo conocer

toda la variedad de casos que se pueden plantear, así como la aludida economía de razonamientos en las sentencias, dejan abiertas diversas cuestiones todavía sin resolver. El Consejo de Estado ha tenido ocasión de comprobar, en algunos de los asuntos sobre los que se le ha solicitado consulta, el carácter abierto de la nueva doctrina, que presenta problemas de ajuste cuando, más allá de su formulación genérica, trata de aplicarse sin mayores discernimientos a todos los casos concretos. La experiencia del Consejo de Estado identifica, en síntesis, dos órdenes de problemas: uno relativo a la aplicación de las reglas de una institución civil a las peculiaridades de las vinculaciones nobiliarias; y otro concerniente a las consecuencias que la irrupción de la nueva doctrina pueda tener para el equilibrio del sistema jurídico nobiliario.

Dentro del primer grupo de problemas salta en seguida a la vista que, si la doctrina tradicional prefería la Ley 45 sobre la 41 y, en consecuencia, aplicaba la posesión civilísima y declaraba la imprescriptibilidad de los títulos, el giro tomado por la nueva jurisprudencia, que admite la prescripción, deja sin resolver qué función reconocer, ante la concurrencia de uno y otro principio, a la posesión civilísima. La Sentencia ya citada de 7 de marzo de 1985 decía: “la tesis de la posesión civilísima no podrá en todo caso eludir que se aplique a supuestos como el debatido la doctrina de la prescripción como institución de carácter general”; sin embargo, ya la siguiente Sentencia, de 27 de marzo de 1985, hubo de afrontar esta dificultad teórica dándole una respuesta que sigue dejando abiertos no pocos interrogantes:

“En efecto, aquella Ley cuarenta y cinco, que es la primera del Título XXIV del Libro XI de la Novísima Recopilación, rectamente interpretada, conduce a la conclusión de que la posesión civilísima en ella establecida sólo opera a favor del heredero y no de cualquier pariente del causante, de suerte que para ampararse en el remedio posesorio de la misma hay que probar la condición de verdadero y propio sucesor del mayorazgo, pues cuando los llamamientos, por ser generales, pueden comprender a más de

una persona, la posesión civilísima favorece únicamente a aquella de entre todas que sea precisamente el heredero, dada la individualidad del mayorazgo, es decir, a aquella que tenga entre todos los posibles llamados el mejor derecho absoluto, de acuerdo con la posesión civilísima como posesión real y verdadera que sólo puede reconocerse a una persona, pues lo que dicha Ley cuarenta y cinco pretende es proteger al heredero único del mayorazgo, congruentemente con la sustancia de esta Institución, que, con una mayor extensión, excedería sus límites naturales”.

Cabe preguntar, ¿quién es este descendiente asistido de “mejor derecho absoluto”, frente a cuya posesión civilísima, inmune a la prescripción, cedería todavía hoy la posesión continuada durante cuarenta años?. “Cuando los llamamientos, por ser generales, pueden comprender a más de una persona”, dice la Sentencia que la posesión civilísima “favorece únicamente a aquella de entre todas que sea precisamente el heredero”. ¿Debe entenderse que este favorecido por la posesión civilísima es el descendiente que, según el árbol genealógico de vivos y muertos, sería el de mejor derecho, o sólo el que lo sea entre los actualmente vivos con respecto al concesionario, o el que, de entre ellos, sea de mejor posición genealógica con respecto al último poseedor y haya comparecido en el procedimiento civil o administrativo?. Tan evidente es que una interpretación extensiva del concepto “mejor derecho absoluto” conduciría a una derogación implícita de la renacida prescripción, como que una restrictiva daría lugar a un vaciamiento de la posesión civilísima contemplada en la Ley 45 de Toro. Y, aunque una posición intermedia que combinara ambos principios quizá pudiera ser deseable, no hay base normativa ni por el momento jurisprudencial que indique dónde encontrarla.

La prescripción adquisitiva, en el ámbito de Derecho común, presupone la posesión o tenencia material de un bien durante un cierto tiempo. El cómputo del plazo se inicia al entrar en posesión de la cosa y se interrumpe en las formas que señala el Código Civil: así, se interrumpe naturalmente la posesión cuando por

despojo se cesa en ella por más de un año, y se produce interrupción civil por citación judicial hecha al poseedor, por acto de conciliación o por reconocimiento expreso o tácito que el poseedor hiciera del derecho del dueño (artículos 1943 y siguientes). El título nobiliario no es un bien susceptible de ser poseído por libre voluntad del sujeto, como una joya olvidada en el camino o un inmueble abandonado, sino que es una concesión real. El inicio de la posesión no coincide aquí con un primer acto de aprehensión (material) o dominio ejercido sobre la cosa, sino con una Carta Real (formal) expedida por el Rey. La jurisprudencia ha aclarado ya que esta posesión de la merced nobiliaria -en realidad, simple titularidad formal- no requiere buena fe ni justo título, pero ¿cómo se interrumpe?, ¿cómo se daría, por ejemplo, esa interrupción natural por cesación en la posesión por un año cuando, una vez expedida la Carta Real, la mera titularidad formal subsistente equivale a la posesión sin necesidad de mayores condiciones?, ¿sería aplicable la interrupción por reconocimiento expreso o tácito (artículo 1948) que el poseedor hiciera del derecho del dueño?. Esto último sería extraño al sistema porque implicaría una suerte de disponibilidad de los títulos a voluntad de los llamados, generando la posibilidad de negocios jurídicos entre éstos sobre bienes que en realidad están vinculados. Y, cuando se admite la interrupción por citación judicial o por acto de conciliación, ¿hay que entender que también se produce por el inicio del procedimiento administrativo, sede habitual de la primera controversia entre los diversos peticionarios? (¿y qué clase de procedimientos administrativos?).

Un punto todavía más oscuro es el que se refiere al cómputo del plazo de los cuarenta años y a la identificación del concreto usucapiente. La fórmula más repetida por la jurisprudencia reza así: “En todo caso la línea o rama que haya disfrutado del título sin dejarlo caducar durante 40 años deberá ser mantenida en su posesión frente a todos”. De su tenor literal se diría que quien se beneficia de la prescripción es la línea o rama en su conjunto, pero esta indeterminación, que puede valer cuando contienden dos descendientes de ramas claramente distintas, no será suficiente en otros muchos casos en los que sin duda será necesario precisar qué poseedor concretamente completó los 40 años de posesión y en consecuencia viene

a ser, según la jurisprudencia, cabeza de línea. Si de los dos peticionarios enfrentados, desciende uno, por ejemplo, del concesionario y el otro del último poseedor, el cual ha sido titular de la merced durante más de cuarenta años, procede deferir el título, según la jurisprudencia, a este último. Pero si uno de ellos es hijo del último poseedor y el otro un hermano o un tío de éste, no basta con declarar genéricamente que la línea ha prescrito, sino que es determinante resolver si, dentro de la misma línea, ha operado la prescripción a favor del último poseedor, su padre o su abuelo.

Esta cuestión, a su vez, dependerá en buena medida de la forma en que se compute el plazo de los cuarenta años. Se plantea aquí, en particular, el problema de si esa posesión por cuarenta años debe completarla una misma persona o si cabe sumar a la posesión de ésta la de su causante, de acuerdo con lo que el artículo 1960.1 del Código Civil establece para el Derecho común. El Derecho nobiliario -Derecho que regula una sucesión excepcional fuera del Código Civil- presenta unas especialidades que no permiten una aplicación mecánica de este precepto. Con el fallecimiento del primer concesionario de la merced se abre una sucesión y ésta, a diferencia de las sucesiones de Derecho común, permanece abierta a lo largo de sucesivas generaciones sin que se cierre nunca. Como cada posesión viene certificada por una Carta administrativa y cada nueva posesión supone siempre de alguna manera la sucesión de un causante anterior -incluso aunque el causante y el nuevo titular de la merced carezcan de todo parentesco-, si se aplicara estrictamente el artículo 1960 del Código Civil se produciría el contrasentido de que cada nuevo titular consolidaría automáticamente y en el mismo acto de otorgamiento de la Carta su posición por vía de usucapión, ya que, en el momento mismo de la entrada en posesión del título, podría sumar a la propia la posesión (en su caso, inmemorial) de todos los anteriores titulares. El Tribunal Supremo, en Sentencia de 21 de febrero de 1992, no admitió la prescripción de quien había poseído el título pacíficamente durante 36 años desde 1950, aunque sucediera a su abuelo fallecido en 1930, y confirmó la Sentencia de la Audiencia que había desposeído del título al demandado último titular y

declarado el mejor derecho del actor, descendiente de un hermano mayor. La mencionada Sentencia sienta una importante doctrina que trata de evitar -dice- una interpretación “desmesurada y contraria a la propia naturaleza de la institución”:

“La adición pretendida resulta artificiosa y carente de toda consistencia legal, ya que la situación posesoria en la dignidad por el recurrente tuvo su origen en la concesión otorgada en el año 1950, es decir, se trata de una sucesión administrativa y no por la vía sucesoria tradicional de la posesión civilísima que no le corresponde, por pertenecer a la línea segundogénita cuando persiste la correspondiente y preferencial de la primogenitura como preferencial sucesoria al título de Conde de las Cabezuelas. El plazo de los cuarenta años ha de referirse necesariamente a quien usa y ostenta el título y con el transcurso de dicho tiempo consolida el hecho en derecho; pero no con referencia al antepasado inmediato, titular de la dignidad, en este caso el abuelo del recurrente, respecto al cual no se ha producido relación inmediata de continuidad sucesoria. Lo primordial y que en todo caso ha de tenerse en cuenta es que la relación ha de conexionarse con el derecho obtenido y que personalmente le fue otorgado al concesionario primero o fundador y, de admitirse la tesis del recurrente, le alcanzaría la conclusión de que bastaría la simple detentación momentánea o por breve período de tiempo para que se complementase el plazo de los cuarenta años adicionando el pasado histórico, pues, aparte de resultar absurdo, se adentraría en una interpretación desmesurada y contraria a la propia naturaleza de la institución de la prescripción que, en toda caso, exige la adecuada prudencia y moderación en su efectividad y con mayores razones al tratarse de materia tan especial y sensible como es la referente a los títulos nobiliarios”.

Recientemente, el Consejo de Estado ha sido consultado sobre la sucesión en un título que había sido poseído durante varios años por A, después durante 35 años

por su nieta B y más tarde durante tres años más por C, madre de B e hija de A. Concurrieron a la sucesión otro hijo de B (D) y un descendiente de A, descendiente de un hermano mayor de B (E). El dictamen 3413/2000 fue favorable finalmente a E, porque B no había poseído durante cuarenta años y ni siquiera sumando la posesión de B y la de su madre C se completaba el plazo. Es cierto que si a la posesión de B y C se sumaba también la de A se alcanzarían los cuarenta años, pero el Consejo de Estado no admitió esta posibilidad, porque sería permitir que la posesión de A perjudicase a un descendiente, por mejor línea, de A. Es patente que la prescripción puede aplicarse pacíficamente cuando los cuarenta años de posesión han sido completados por el mismo titular, pero, en otro caso, la jurisprudencia no ha alumbrado todavía un criterio con el que ordenar la muy variada casuística.

El segundo de los problemas que, según se adelantó arriba, había discernido el Consejo de Estado en su experiencia de consultas sobre títulos nobiliarios se refiere a las consecuencias que la nueva doctrina pueda tener en el conjunto de principios nobiliarios. El instituto de la prescripción refuerza extraordinariamente la posición de los últimos poseedores de la merced frente a la figura del concesionario, antes reconocido como referente necesario de la sucesión, porque quien pretenda ampararse en la prescripción, frente a un prellamado con mejor derecho por su parentesco con el concesionario, invocará siempre la posesión continuada de esos últimos poseedores. Algunos preceptos del Real Decreto de 8 de julio de 1922, sobre rehabilitación de Grandezas y Títulos, también confieren al parentesco del peticionario con el último poseedor unos efectos que no se deducen de los principios tradicionales sobre mayorazgos. Además, desde la restauración de la legislación nobiliaria en 1948, el Consejo de Estado había desarrollado una doctrina, denominada de la titularidad formal, que mantenía que en sede administrativa procedía conceder el título nobiliario a quien demostrase ser el pariente más próximo al último poseedor, haciendo abstracción de quien, según los principios nobiliarios sustantivos, ostentase mejor derecho, el cual, para obtener lo que el Derecho le reconocía, había de buscar amparo en los Tribunales de Justicia.

La admisión de la prescripción de dignidades nobiliarias ha perturbado la antes clara distinción de órdenes -formal y material- en que descansaba la titularidad formal. Esta nítida separación de órdenes, teóricamente inocua por presuponer que la Carta administrativa no perjudicaba nunca el derecho preferente, ha experimentado, en efecto, una decisiva alteración desde el momento en que la concesión de la Carta de sucesión o rehabilitación en vía administrativa -que se quiere meramente formal- inicia el cómputo de la adquisición -material- por prescripción adquisitiva de 40 años. Por tanto, la inhibición sobre el derecho sustantivo que practicaba la Administración de acuerdo con la expresada doctrina, que antes sólo imponía al que tenía mejor derecho la carga de la reivindicación (sujeta siempre a la eventualidad de los juicios humanos), supondría ahora, si continuara aplicándose, el comienzo del plazo para consolidar un derecho material.

Por esta y otras razones, el Consejo de Estado inició en el dictamen 3093/95, de 9 de julio de 1996, una nueva interpretación de la doctrina de la titularidad formal, en virtud de la cual se reconoce a favor de quien haya sido investido con la Real Carta una presunción de derecho que le dispensa de probarlo, haciendo recaer sobre cualquier otro candidato que alegue mejor derecho la carga de la prueba, pero dicha presunción no impide -esta es la novedad- un juicio completo sobre el fundamento de los derechos en disputa incluso en sede administrativa. De esta forma, la Real Carta -no necesariamente la última, sino cualquiera de las expedidas- favorece a su titular y a los parientes de éste, pero no prevalece en el procedimiento administrativo sobre quien demuestre tener mejor derecho material por su parentesco con el concesionario ni le obliga a éste a litigar ante los Tribunales para obtener una resolución conforme al Derecho sustantivo aplicable.

III. AUTONOMIA LOCAL

1. Planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local.

La Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (LOTC), ha insertado en el Título IV de esta Ley un nuevo Capítulo IV, en el que regula los conflictos en defensa de la autonomía local y prevé, en el artículo 75 ter, que, de manera previa a la formalización del conflicto, se solicite dictamen, “con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado u Órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que pertenezcan las Corporaciones Locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma. En las Comunidades Autónomas que no dispongan de Órgano consultivo, el dictamen corresponderá al Consejo de Estado”. El nuevo párrafo del artículo 48 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL), en la redacción dada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, establece que, “cuando el dictamen deba ser solicitado conjuntamente por Entidades pertenecientes al ámbito territorial de distintas Comunidades Autónomas, la solicitud se cursará por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas a petición de la Entidad de mayor población”.

A pesar de lo reciente de esta Ley, el Consejo de Estado ya ha tenido ocasión de conocer de algunos casos en que se ha pretendido formalizar el conflicto en defensa de la autonomía local, aunque, en ocasiones, no se ha producido el debido cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 75 ter de la LOTC o bien la solicitud del dictamen no ha sido correctamente formulada. En particular, se ha desconocido por algunos Ayuntamientos el contenido del nuevo párrafo del artículo 48 de la LBRL y, en casos en que se trataba de suscitar el conflicto respecto de normas del Estado con rango de ley (los Reales Decretos Leyes 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización del Sector Inmobiliario y

Transportes, y 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios) y, por tanto, debería haberse utilizado la vía del citado artículo, se han remitido los expedientes bien directamente por los propios Ayuntamientos interesados en el planteamiento del conflicto (expedientes 3.194/2000 b y c, 3.338/2000 y 3.483/2000), bien por conducto de los Presidentes de la respectiva Comunidad Autónoma (expedientes 3.194/2000 a y 3.339/2000), bien junto con otros Ayuntamientos (expediente 3.194/2000).

Vistos los expedientes remitidos al Consejo de Estado, parece de gran utilidad ilustrar a las Corporaciones Locales acerca de los términos en que deban ser cumplidas las prescripciones contenidas en los artículos 75 bis y ter de la LOTC. A tal fin, resulta conveniente examinar algunos aspectos relativos a esta nueva modalidad de conflicto, de suerte que los expedientes que se remitan al Consejo de Estado puedan ser despachados emitiendo el correspondiente dictamen que, a su vez, constituye un requisito previo para el planteamiento del conflicto.

La modificación de la LOTC para permitir a las Entidades Locales impugnar ante el Tribunal Constitucional normas con rango de Ley constituye uno de los elementos esenciales del llamado Pacto Local que ha dado lugar a la modificación de determinadas Leyes (Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y otras medidas para el desarrollo del gobierno local, en materia de tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial y en materia de aguas, Ley Orgánica 8/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, Ley Orgánica 9/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, Ley Orgánica 10/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, y la Ley Orgánica 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana).

Según la exposición de motivos de la Ley Orgánica 7/1999, la nueva regulación viene a perfeccionar en nuestro ordenamiento la previsión del artículo 11 de la Carta Europea de la Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y aprobada y ratificada por España el 20 de enero de 1988, según el cual “las Entidades Locales deben disponer de una vía de recurso jurisdiccional a fin de asegurar el libre ejercicio de sus competencias y el respeto a los principios de autonomía local consagrados en la Constitución o en la legislación interna”. Aunque el Consejo de Estado en su dictamen 2.484/98, de 18 de junio de 1998, en el que examinó, en las dos versiones que le fueron remitidas, el anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, consideró que la exigencia del citado artículo 11 estaba suficientemente satisfecha en nuestro ordenamiento a través del control en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, que ha venido siendo una garantía eficaz de la autonomía local, estimó razonable y no carente de oportunidad la apertura de algún cauce que permita asegurar adicionalmente la autonomía de las Entidades Locales frente a su quebranto por normas con rango de ley, flanco éste débilmente cubierto en el ordenamiento español.

En los dos textos remitidos al Consejo de Estado para consulta, con independencia de la polémica surgida en torno a la articulación del acceso de las Entidades Locales al Tribunal Constitucional, se preveía como requisito previo a la formalización del conflicto la solicitud de dictamen, con carácter preceptivo pero no vinculante, del Consejo de Estado o del Órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según que el ámbito territorial al que perteneciesen las Corporaciones Locales corresponda a varias o a una Comunidad Autónoma, añadiendo que, en el caso de Comunidades Autónomas que no dispongan de Órgano consultivo propio, el informe corresponderá al Consejo de Estado.

2. Cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 75 bis y 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Los requisitos que la LOTC prevé para el planteamiento de los conflictos en defensa de la autonomía local afectan a su objeto, a la legitimación y al cumplimiento de ciertos trámites procedimentales. El artículo 75 ter prevé la solicitud del dictamen del Consejo de Estado “una vez cumplido el requisito establecido en el apartado anterior”, que es el relativo al acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas. Se trata de un requisito que presupone, a su vez, el cumplimiento de los anteriores relativos a las normas frente a las cuales se puede suscitar el conflicto (y la motivación de éste), cuya naturaleza determinará la legitimación para plantearlos y el número de Ayuntamientos cuyos órganos plenarios han de adoptar los acuerdos necesarios.

2.1. Normas que pueden dar lugar al planteamiento del conflicto.

El primer requisito exigido por la LOTC en su artículo 75 bis.1 es que el conflicto se plantee respecto de “normas del Estado con rango de ley” o de “disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas que lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada”. Hasta ahora, en los asuntos sometidos a consulta del Consejo de Estado, han sido examinadas las pretensiones de impugnar una ley estatal, la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, que modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones (dictámenes 1.460/2000 y 1610/2000) y otra autonómica, la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro (dictamen 3.201/2000).

El Consejo de Estado, en el dictamen 2.484/98, estimó que cabría plantear el conflicto respecto de las normas básicas con rango de Ley del Estado y las normas con rango de Ley dictadas por las Comunidades Autónomas, y consideró restrictiva

la expresión “Leyes de las Comunidades Autónomas”, habida cuenta de que también pueden dictar Decretos Legislativos, por lo que sugería sustituir dicha expresión por la de “disposiciones con rango de ley de las Comunidades Autónomas”. Como se ha visto, la Ley Orgánica 7/1999 no limita la impugnación de las normas estatales con rango de Ley a las que tengan carácter básico, limitación que fue motivo de diversas enmiendas (nº 3, del Grupo Parlamentario Catalán, nº 6 del Grupo Mixto y nº 10 del Grupo Socialista, en el trámite parlamentario del proyecto de Ley) que propugnaban su supresión y que fueron aceptadas. La Ley Orgánica 7/1999 recoge, sin embargo, la expresión propuesta por el Consejo de Estado “disposiciones con rango de Ley de las Comunidades Autónomas”.

A la vista de la redacción de la Ley Orgánica 7/1999, parece admisible que puedan ser objeto de este conflicto las Leyes del Estado, los Decretos-leyes (STC 23/1993), los Decretos Legislativos (STC 205/1993) y, quizá sólo hipotéticamente, los Reglamentos parlamentarios (STC 119/1990).

Por lo que se refiere a las disposiciones con rango de Ley de las Comunidades Autónomas, parece que también habrá que entender comprendidos los Decretos Legislativos y los Reglamentos de sus Asambleas Legislativas (en el caso de que previeran la participación de determinadas Corporaciones Locales en el procedimiento legislativo, a.e. artículo 12.3 del Estatuto de Canarias).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la disposición adicional cuarta 1 de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (que con idéntica redacción figuraba en el anteproyecto de Ley de modificación de la LOTC remitido al Consejo de Estado en la versión en que el conflicto en defensa de la autonomía local únicamente podía plantearse respecto de disposiciones de rango inferior a la ley, resoluciones o actos emanados de los órganos del Estado o de las Comunidades Autónomas), establece que “los conflictos de competencia que se puedan suscitar entre las instituciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y las de cada uno de sus Territorios

Históricos se regirán por lo dispuesto en el artículo 39 de su Estatuto de Autonomía”.

2.2. La motivación del conflicto: la lesión de la autonomía local.

El artículo 75 bis de la LOTC requiere también que las normas con rango de Ley que puedan dar origen al conflicto lesionen la autonomía local constitucionalmente garantizada. Como apuntaba el dictamen 2.484/98 del Consejo de Estado, el parámetro de control para la solución del conflicto ha de ser, naturalmente, el principio de la autonomía local. Por ello, es preciso recordar lo ya señalado al respecto en los dictámenes 1.460/2000, 1.610/2000 y 3.201/2000, en cuanto recordaban que la Constitución en su artículo 137, tras declarar que el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, proclama que todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Como la propia doctrina y jurisprudencia han deducido de la literalidad del artículo 137 y, concretamente para los municipios, del artículo 140 CE, la autonomía viene amparada por una denominada “garantía institucional”. El dato de que los municipios se configuren como estructuras básicas de la constitución territorial del Estado es lo que justifica su autonomía. Que ésta sea amparada por una garantía institucional le da una intensa seguridad frente al legislador ordinario, si bien, en cuanto los “intereses propios” expresan un concepto jurídico indeterminado, queda abierta la cuestión relativa a cuál sea el contenido de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada.

Se añadía en aquellos dictámenes que la categoría dogmática de la “garantía institucional” fue objeto de una elaboración doctrinal, inicialmente alemana, para expresar aquellos supuestos en que la Constitución, sin llegar a reconocer un derecho fundamental y dejando en libertad al legislador ordinario para la configuración y regulación de una institución, quería asegurar el mantenimiento de dicha institución. Y con este sentido fue recibida en España, primero por la

doctrina académica, después por el Tribunal Constitucional y, en fin, por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y por la doctrina del Consejo de Estado. Fue el Tribunal Constitucional, en Sentencia 32/1981, de 28 de julio, reiterada después en varias ocasiones, el que estableció el alcance de la garantía institucional al declarar que, “por definición, la garantía institucional no asegura un contenido concreto a un ámbito competencial determinado y fijado una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en el tiempo y lugar” (F.J.3)”.

Los citados dictámenes decían, también, que, como ha señalado el Tribunal Constitucional especialmente en las Sentencias 84/1982, de 23 de diciembre, y 170/1989, de 19 de octubre, la autonomía local, tal y como se reconoce en los artículos 137 y 140 CE, goza de una garantía institucional que supone el derecho de la comunidad local a participar, a través de los órganos propios de gobierno y administración, en cuantos asuntos le atañen, graduándose esa participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales en dichos asuntos o materias. Esta autonomía no tendría sentido alguno si los órganos representativos de la comunidad local no tuvieran las potestades necesarias para su ejercicio, según ha señalado el mismo Tribunal en diferentes Sentencias, entre otras la 84/1982, la 170/1989, la 148/1991 y la 46/1992. Esto es lo que constituye precisamente el contenido mínimo de la garantía institucional.

El Tribunal Supremo, por su parte, en Sentencia de 10 de febrero de 1996 (impugnación por la Generalidad de Cataluña de un acuerdo de la Diputación Provincial de Barcelona sobre el Institut del Teatre), utilizó como *ratio decidendi* la categoría de la garantía institucional de la autonomía local, y a ella apeló el Consejo de Estado precisamente a la hora de informar el proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Pero la autonomía local es un concepto de configuración legal que permite opciones muy diversas siempre que respeten aquella garantía institucional, según afirma expresamente el Tribunal Constitucional en la citada Sentencia 170/1989, de 19 de octubre. De ahí que la

garantía institucional de la autonomía municipal que nuestra Constitución establece supone una doble remisión: por una parte, a unos rasgos con capacidad identificadora de lo que es un municipio y de lo que su autonomía supone, algo que no puede quedar al arbitrio del legislador ordinario; de otra, a la configuración normativa que dicho legislador ordinario haga de la estructura, funcionamiento y competencias del municipio y de su Corporación representativa.

Continuaban aquellos dictámenes señalando que es claro, como ha expresado el Tribunal Constitucional en Sentencia 148/1991, de 4 de julio, que, más allá de un contenido mínimo de la autonomía, el legislador ordinario puede aumentar el ámbito de la autonomía local. Pero sería un error cifrar en una magnitud cuantitativa los rasgos de identificación de la autonomía local, puesto que trascienden lo meramente cuantitativo para ceñirse a lo cualitativo, esto es, a los que se consideren como “intereses respectivos” de la Corporación Local. No existe, como ha señalado el Tribunal Constitucional en Sentencia 37/1981, de 16 de noviembre, una “naturaleza de las cosas” metalegislativa, constitutiva de una permanente autonomía local, pero no es menos evidente que la configuración legal de la misma, a través de una decantación histórica que el constituyente tuvo presente al establecer la correspondiente garantía en los artículos 137 y 140 de la Constitución, también ha de ser tenida en cuenta. Esto es, lo que sean “intereses respectivos” sólo lo establece la ley, pero no arbitrariamente, sino con referencia al orden concreto que la Administración Local configura.

Más adelante se decía que este orden concreto viene hoy día perfilado por un conjunto legislativo muy amplio, cuya norma nuclear es la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local. El Tribunal Constitucional considera esta Ley como parámetro de constitucionalidad, interpretada conjunta y sistemáticamente con la propia Constitución (S. 27/1987, de 27 de febrero, reiterada en otras posteriores, como la 108/1998, de 21 de mayo). Y a este mismo criterio responde la doctrina legal del Consejo de Estado, formulada en los dictámenes 48.862, de 7 de abril de 1986, y 2.494/98, de 18 de junio de 1998. Los preceptos de la Ley, dijo el

Consejo, “sirven como principios básicos que han de informar toda la regulación del régimen local en los términos y con el alcance que ella misma establece”. Es una norma separada y unitaria, que ocupa una posición esencial en el ordenamiento, como señala su exposición de motivos, en cuanto que desarrolla la garantía institucional de la autonomía local.

Sin duda la Ley de Bases de Régimen Local puede ser derogada o modificada por una norma de rango legal. Pero dentro de una concepción ordinamental del sistema jurídico, vigente al menos desde la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 1956, artículo 1º, y que ha sido consagrada por el artículo 9 de la Constitución, los principios básicos del régimen local en ella contenidos hacen que, aunque la Ley sea formalmente tan sólo una Ley, la más autorizada doctrina, al hilo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, ya citada, afirme su valor como parámetro de control, dada su posición central en la delimitación del régimen local. Ya se ha señalado que hay leyes cuyo carácter formalmente ordinario no empece su consideración de “básicas” en el sentido de fundamentales de todo o de un sector del ordenamiento, en cuanto contienen los conceptos cabeceras de diferentes grupos normativos.

No obstante lo anterior, la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 233/1999, de 16 de diciembre, en su fundamento jurídico 40, declara que “no hay ningún precepto en la Constitución del que directa o indirectamente se pueda derivar la existencia de una categoría legislativa particular donde deban contenerse las “bases”, “legislación básica” o “normas básicas” del Estado a las que en diversas ocasiones y bajo todas estas denominaciones se refiere el artículo 149.1. CE. Y aquí hay que incluir, por supuesto, las “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” del apartado 18 de dicho precepto”. “La única exigencia derivada de la Constitución en relación con la categoría jurídico-formal en que han de encontrarse contenidas las normas básicas es que éstas se hallen, como regla general, en una Ley votada en Cortes, sin mayores aditamentos y sin que el hecho de que una Ley posea tal contenido altere de alguna manera el rango

formal atribuido a la misma por la Constitución”. Ello le lleva a afirmar la conformidad con la Constitución de una norma formal y materialmente básica contenida en la Ley reguladora de las Haciendas Locales que modificó determinados artículos de la LBRL, frente a la alegación de los recurrentes de la imposibilidad de que una Ley “básica” pueda modificar una Ley de bases.

Resulta, por tanto, que el parámetro de control ha de ser el principio de la autonomía local en los términos que se halla protegido por la garantía institucional. Como indicó el dictamen 2.484/98, el canon de constitucionalidad vendría integrado por las normas constitucionales que establecen la autonomía local, el Estatuto de Autonomía correspondiente y las leyes del Estado que delimiten el contenido de la garantía con base en el artículo 149.1.18ª de la Constitución. Respecto de estas últimas, que habrán de ser tomadas en consideración fundamentalmente en el control de las leyes autonómicas, ha precisado la jurisprudencia constitucional que, “en el caso de Leyes que desarrollan la legislación básica del Estado, tal vulneración sólo se produce cuando la propia Ley básica es respetuosa con dicho orden” (STC 156/1995). También habrá de tenerse en cuenta, como lo hizo el propio dictamen citado, la Carta Europea de la Autonomía Local, cuyo artículo 3 define la autonomía local como “el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

Finalmente y en relación con el cauce procesal abierto por la Ley Orgánica 7/1999, conviene recordar que las pretensiones propias de todo conflicto competencial, por naturaleza, son las que se suscitan sobre la titularidad (y ejercicio) de competencias o atribuciones y, en el caso de que se trata, las referidas a la defensa de competencias de las Entidades Locales en las que se concreta su efectiva autonomía, garantizada constitucionalmente, en tanto el contenido esencial de la autonomía haya podido ser objeto de vulneración. Ha de recordarse que la jurisprudencia constitucional (SSTC 11/1984, 104/1988 o 155/1990), sobre los

conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, ha venido a calificar de vicio de incompetencia no sólo la invasión de competencias ajenas, sino los supuestos de lesión por simple alteración o menoscabo del orden competencial establecido en las normas del bloque de la constitucionalidad, de modo que será posible, para garantizar un ámbito propio de autonomía, no recabar para sí una competencia ejercida por otro, sino que el ejercicio de una competencia propia de otro interfiera, condicione o afecte a ese ámbito de autonomía. Por consiguiente, habrá de determinarse si, aun en el ejercicio de una competencia propia por parte de la Comunidad Autónoma, se ha producido ese menoscabo o lesión de la autonomía local constitucionalmente garantizada.

2.3. Legitimación.

El artículo 75 ter de la LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/1999, determina que están legitimados para plantear los conflictos:

- a) El municipio o provincia que sea destinatario único de la Ley.
- b) Un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente.
- c) Un número de provincias que supongan al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de ley y representen como mínimo la mitad de la población oficial.

Estas normas se completan con las disposiciones adicionales tercera y cuarta de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, que se refieren a las Illes Balears, a Canarias y al País Vasco.

2.3.1. Leyes de destinatario único.

En primer lugar se suscita la cuestión de determinar cuáles son las leyes de destinatario único. El dictamen 3.201/2000 tuvo ocasión de analizar la concurrencia de dicha circunstancia respecto de algunos artículos de la Ley del Principado de Asturias 2/2000, de 23 de junio, de Cajas de Ahorro. En aquel dictamen se recordaba el 2.484/98, de 18 de junio de 1998, relativo, como se ha dicho, al anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC, que consideraba que con el supuesto del artículo 75 ter 1.a) de dicha Ley se da cobertura a la defensa de una dimensión primariamente subjetiva de la autonomía local susceptible de vulneración a través de leyes singulares y autoaplicativas, supuesto en el que se encuadrarían las Leyes dirigidas a una Entidad (municipio o provincia) individualizada, como lo sería, por ejemplo, la Ley de Cataluña 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. Recordaba también que el artículo 9 de la LBRL prohíbe expresamente que las normas de desarrollo de la misma que afecten a los municipios, provincias, islas u otras entidades locales territoriales limiten su ámbito de aplicación a una o varias de ellas con carácter singular, sin perjuicio de lo dispuesto en la propia LBRL para los regímenes municipales o provinciales especiales.

En el dictamen 3.201/2000 se consideró que, para apreciar la existencia de una ley con destinatario único, había de atenderse principalmente al sentido de ésta, no sólo a la realidad fáctica sobre la que opera en el momento inicial de su aplicación, porque podría darse el caso de que la propia aplicación de la ley a otros supuestos distintos de los inicialmente contemplados hiciera que dejase de ser de destinatario único. También tenía en cuenta si la Ley constituía o no una primera regulación sobre una materia, ya que, si había una regulación anterior que durante su vigencia sólo se hubiera aplicado de hecho a un único sujeto (sin perjuicio de que hubiera podido extenderse a otros), aun cuando la Ley nueva fuera potencialmente aplicable a otros supuestos, la incidencia sobre la regulación preexistente, el tránsito de un régimen a otro, sí podría producirse respecto de un

único destinatario, de modo que el contenido modificativo del nuevo régimen (con la consiguiente cancelación del precedente) podría tener un único destinatario, sin perjuicio de que más adelante la nueva Ley pudiera aplicarse a otros supuestos. En tal caso, también sería esencial determinar si la nueva regulación contiene una auténtica innovación de la anterior.

2.3.2. Legitimación por la concurrencia de un determinado número de municipios y de provincias.

En segundo lugar, el artículo 75 ter permite plantear los conflictos a un número de municipios que supongan al menos un séptimo de los existentes en el ámbito territorial de aplicación de la disposición con rango de Ley y representen como mínimo un sexto de la población oficial del ámbito territorial correspondiente. En el caso de las provincias, su número ha de suponer al menos la mitad de las existentes en el ámbito territorial de la disposición con rango de Ley, que representen como mínimo la mitad de la población oficial. Tales previsiones operan, como decía el dictamen del Consejo de Estado 2.484/1998, en los casos en que se trate de defender la autonomía local ante las eventuales agresiones a ésta procedentes de leyes generales.

No merecen un precepto específico las normas con rango de Ley del Estado que se refieran a municipios con determinado número de habitantes, en cuyo caso no se trataría de leyes o normas con un único destinatario pero tampoco se entenderían referidas a la totalidad de los municipios o las provincias, si bien parece que habría de aplicarse el quórum derivado de la totalidad de la población de España, lo mismo si se pretendiere plantear el conflicto frente a la Ley por los municipios que cumplen con dicho número de habitantes como si lo pretendieren los que no llegan a cumplirlo.

Se observa que nada se dice en la Ley Orgánica 7/1999 (y, por tanto, carecen de legitimación) de las agrupaciones de municipios, las comarcas u otras entidades

locales. El Consejo de Estado en el dictamen 2.484/98 consideró que la referencia única a municipios y provincias se debe a que sólo ellos tienen reconocida expresamente en la Constitución la autonomía. Sin embargo, no debe olvidarse que, según el artículo 75 ter.4 de la LOTC, las asociaciones de Entidades Locales podrán asistir a los entes locales legitimados a fin de facilitarles el cumplimiento de los requisitos establecidos para la tramitación del conflicto.

A fin de determinar la población oficial, de momento, debe tenerse en cuenta el Real Decreto 480/1999, de 18 de marzo, por el que se declaran oficiales las cifras resultantes de la revisión del Padrón Municipal referidas a 1 de enero de 1998 (según el cual la población total nacional es de 39.852.651 habitantes) y, para precisar el número de municipios, habrán de tomarse en consideración los datos del Registro de las Entidades Locales. A tal efecto, ha de recordarse que la revisión del padrón municipal está regulada en los artículos 81 a 83 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales, en la redacción dada por el Real Decreto 2612/1996, de 20 de diciembre, que prevé la aprobación por los Ayuntamientos de la revisión de sus padrones municipales con referencia al 1 de enero de cada año, y que, en caso de discrepancia acerca de las cifras con el Instituto Nacional de Estadística, éstas se someterán al Consejo de Empadronamiento para su informe. El Presidente del Instituto Nacional de Estadística, con el informe favorable del Consejo de Empadronamiento, elevará al Gobierno de la Nación la propuesta de cifras oficiales de población de los municipios españoles para su aprobación mediante Real Decreto. También se prevé que el Instituto Nacional de Estadística remita a las Comunidades Autónomas y a otras Administraciones públicas que lo soliciten los datos de los distintos padrones, cuando les sean necesarios para el ejercicio de sus respectivas competencias y exclusivamente para asuntos en los que la residencia o el domicilio sean datos relevantes.

2.3.3. Casos especiales.

Para el caso de las islas, la disposición adicional tercera de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, establece que

“1. Las referencias a las provincias contenidas en esta Ley se entenderán realizadas a las islas en las Comunidades Autónomas de las Illes Balears y Canarias.

2. Además de los sujetos legitimados de acuerdo con el artículo 75, ter, 1, lo estarán también, frente a leyes y disposiciones normativas con rango de Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias, tres Cabildos, y frente a las de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, dos Consejos Insulares, aun cuando en ambos casos no se alcance el porcentaje de población exigido en dicho precepto”.

Dicha disposición supone una aplicación del reconocimiento de la autonomía local de las islas contenido en el artículo 141.4 de la Constitución, si bien se suscitan dudas acerca de si la especialidad de dicha legitimación pudiera extenderse al caso de una norma con rango de ley del Estado que tuviera como ámbito de aplicación la citada Comunidad Autónoma (supuesto previsto en la disposición adicional cuarta.2 de la Ley Orgánica 7/1999 en relación con las Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco). Algunos problemas podrá plantear la delimitación de la preservación de la autonomía local de los Cabildos y los Consejos Insulares dado el doble carácter local y autonómico reconocido por los artículos 8 y 39 de sus respectivos Estatutos de Autonomía. Al carácter de Corporación Local de los Consejos Insulares se refiere el dictamen 3.773/2000, de 21 de diciembre de 2000.

Nada se dice en la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de Ceuta y Melilla, y precisamente han sido sujetos adelantados en el planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local. El Tribunal Constitucional, por providencia de 16

de enero de 2001 (BOE de 31 de enero de 2001), ha admitido a trámite el primer conflicto, promovido por la Ciudad Autónoma de Ceuta frente al artículo 68 de la Ley 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modifica la disposición adicional tercera de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre el régimen del suelo y valoraciones (el Auto 202/2000, de 25 de julio, del Tribunal Constitucional consideró que la Ciudad de Ceuta no constituye una Comunidad Autónoma, apreciando su falta de legitimación para promover recurso de inconstitucionalidad contra el citado artículo 68 de la Ley 55/1999). En los dictámenes 1.460/2000 y 1.610/2000, de 29 y de 22 de junio de 2000, se examinó el carácter municipal de Ceuta y Melilla. En aquellos dictámenes se partía de que ambas Ciudades habían sido tradicionalmente conceptuadas como municipios, incluso al reconocérseles un régimen especial, v.gr. en el artículo 140 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, de Haciendas Locales. Se recordaba que el Tribunal Constitucional, en Autos 320/1995 y 10/1996, negó a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla la legitimidad para interponer el recurso de inconstitucionalidad sobre la base de su condición de “entes municipales”. De sus respectivos Estatutos resulta su consideración como municipios. Así, según el artículo 7.2 de sus Estatutos, los miembros de la Asamblea, que sólo en virtud de los Reglamentos de 22 de diciembre de 1995 se denominan Diputados Locales, ostentan, además, la condición de Concejales a quienes no se les reconocen las prerrogativas parlamentarias de inviolabilidad, inmunidad y fuero especial en el ejercicio de sus funciones como a los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se las reconoció la Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1981, de 12 de noviembre, y su régimen de incompatibilidades e indemnizaciones se asemeja más al de los Concejales que al de los Diputados autonómicos. El carácter municipal de ambas Ciudades Autónomas parece avalado en la aplicación de la legislación reguladora de la Administración Local, en materias tales como competencias, régimen jurídico administrativo, función pública, régimen electoral y régimen económico y financiero, con las especialidades que al efecto prevé la ya citada legislación de Haciendas Locales. Además, el artículo 2 de sus Estatutos califica de municipal sus respectivos

territorios y el artículo 25 atribuye a las instituciones de cada Ciudad las competencias propias de los Ayuntamientos. En el mismo sentido son concluyentes los antecedentes legislativos de los Estatutos, tal como constan en el Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (D.S.C.D., V Legislatura, nº 115, 15 de diciembre 1994, p. 616 y ss).

Añaden dichos dictámenes, por último, una consideración general de lo que el municipio supone como principio estructural en la constitución territorial española, lo que permite dilucidar el espíritu y finalidad de la norma a interpretar. Según el artículo 137 CE, “el Estado se organiza territorialmente en municipios”, organización cuya condición básica realza el artículo 1 de la LBRL. Si existen alternativas a la provincia, previstas en la propia Constitución (arts. 144.b y 141), no las hay a la organización municipal, que se extiende y comprende a todo el territorio estatal. Ahora bien, los respectivos Estatutos en su artículo 1, afirman solemnemente que la Ciudad Autónoma es “parte integrante de la Nación española dentro de su indisoluble unidad”, con lo que hace necesaria su condición municipal básica, puesto que la totalidad del territorio nacional se organiza en municipios.

Finalmente, por lo que se refiere a la Comunidad Autónoma del País Vasco, la disposición adicional cuarta. 2 de la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril (que con pequeñísimas modificaciones figuraba en el anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la LOTC que fue remitido al Consejo de Estado) es del siguiente tenor:

“2. En el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, además de los sujetos legitimados a que se refiere el artículo 75 ter.1, lo estarán también, a los efectos de los conflictos regulados en el artículo 75 bis de esta Ley, las correspondientes Juntas Generales y las Diputaciones Forales de cada Territorio Histórico, cuando el ámbito de aplicación de la ley afecte directamente a dicha Comunidad Autónoma”.

2.4. Acuerdos de los Plenos de las Corporaciones Locales.

El artículo 75 ter.2 de la LOTC exige, para iniciar la tramitación de los conflictos en defensa de la autonomía local, el acuerdo del órgano plenario de las Corporaciones Locales con el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de las mismas, requisito que ha de haberse cumplido para poder solicitar el dictamen del Consejo de Estado u Órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma, según el artículo 75 ter 3 de la LOTC, y que deberá adoptarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley que se entienda lesiona la autonomía local (artículo 75 quater 1).

También respecto de este requisito, en los asuntos consultados al Consejo de Estado, se han observado algunas omisiones en varios de los acuerdos remitidos, ya que dichos acuerdos deben reflejar con suficiencia y precisión los datos determinantes para la constatación del cumplimiento del mencionado requisito. Así, en las certificaciones de los acuerdos de las Corporaciones Locales ha de expresarse la mayoría por la que se ha adoptado el acuerdo, debiendo indicarse el número legal de miembros del Pleno, el número de votos favorables y adversos y el número de Concejales efectivamente presentes. Tales certificaciones, con independencia del trámite que se siga para la remisión del expediente al Consejo de Estado, normalmente expresarán también el acuerdo acerca de la solicitud del dictamen del Consejo de Estado u Órgano consultivo autonómico que haya de emitir su dictamen.

Conviene remitir también el informe del Secretario de la Corporación previsto en el artículo 173 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, en relación con los asuntos sobre materias para las que se exija una mayoría especial. En dicho informe se habrá de contener una motivación sucinta de la posible vulneración de la autonomía local que se entiende producida así como la justificación del carácter de la Ley de destinatario único, en su caso.

3. Dictamen del Consejo de Estado o del Órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma.

El Consejo de Estado en su dictamen 2.484/98 estimó razonable el requisito, previo a la formalización del conflicto, consistente en el dictamen preceptivo, aunque no vinculante, del Consejo de Estado u Órgano consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma cabalmente acorde, en lo que hace al Consejo de Estado, con su concepción y su posición institucional manifestadas en las SSTC 56/1990, de 29 de marzo, y 204/1992, de 26 de noviembre, y extensibles *pari passu* a los demás Órganos consultivos mencionados.

3.1. Plazo para solicitar el dictamen.

El artículo 75 quater.1 de la LOTC establece que la solicitud de dictamen (del Consejo de Estado u Órgano consultivo de la Comunidad Autónoma) deberá formalizarse dentro de los tres meses siguientes al día de la publicación de la Ley reputada lesiva de la autonomía local. El cómputo del plazo comenzará desde la publicación de la norma con rango de Ley en el Boletín Oficial del Estado o en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, según se trate de Ley estatal o autonómica. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional respecto de las Leyes autonómicas en relación con la interposición del recurso de inconstitucionalidad (Autos 579/1989, 620/1989 y 168/1994). Si se tratase de un Reglamento parlamentario, la Sentencia del Tribunal Constitucional 179/1989 ha indicado que será la fecha de inserción, en el instrumento oficial destinado a la publicidad de las disposiciones generales, la que ha de tomarse como punto de referencia para el cómputo de plazos relativos a efectos externos, como la interposición de un recurso de inconstitucionalidad.

Respecto al cómputo de los plazos, el artículo 80 de la LOTC prevé la aplicación, con carácter supletorio, de los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Enjuiciamiento Civil. El artículo 133 de la Ley 1/2000, de 7

de enero, de Enjuiciamiento Civil, establece que los plazos señalados por meses o por años se computarán de fecha a fecha y, cuando en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente al inicial del cómputo, se entenderá que el plazo expira el último del mes y que los plazos que concluyan en domingo u otro día inhábil se entenderán prorrogados hasta el siguiente hábil.

3.2.Solicitud del dictamen.

El artículo 48 de la LBRL, como se ha dicho, prevé que, cuando el dictamen del Consejo de Estado deba ser solicitado conjuntamente por Entidades pertenecientes al ámbito territorial de distintas Comunidades Autónomas, la solicitud se cursará por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas a petición de la Entidad de mayor población; en los demás casos la solicitud se cursará por conducto del Presidente de la Comunidad Autónoma. Si se tiene en cuenta que ninguna Comunidad Autónoma reúne al mismo tiempo los requisitos de contar con 1/6 de la población total de España y 1/7 de la totalidad de los municipios ni los requisitos de contar con la mitad de las provincias existentes en el territorio nacional que representen la mitad de la población oficial) el planteamiento del conflicto respecto de normas con rango de Ley del Estado que no sean de destinatario único requerirá siempre el dictamen del Consejo de Estado. También habrá de informar el Consejo de Estado cuando las Comunidades Autónomas no tengan Órgano consultivo propio y el conflicto verse sobre normas con rango de Ley de las Comunidades Autónomas o se trate de una Ley estatal con destinatario único.

Debe diferenciarse la tramitación de la solicitud del dictamen (por conducto del Ministerio de Administraciones Públicas o del Presidente de la Comunidad Autónoma) de la solicitud propiamente dicha. El artículo 48 de la LBRL distingue la “solicitud conjunta” de dictamen de las Entidades pertenecientes a distintas Comunidades Autónomas de la “petición” de la Entidad de mayor población que parece que es la que directamente se ha de dirigir al Ministerio de

Administraciones Públicas. Por ello, como se ha indicado, los acuerdos de las Entidades Locales pueden versar sobre la solicitud de dicho dictamen y sobre el otorgamiento de su representación a la Entidad de mayor población, a fin de que ésta cumpla el trámite relativo a la solicitud de dictamen del Consejo de Estado, a través de la autoridad que corresponda (incluso cabe entender implícita dicha voluntad en la remisión del acuerdo plenario y de los informes pertinentes a la Entidad de mayor población).

Nada se dice en la LOTC ni en la LBRL acerca de los supuestos en que el dictamen deba ser solicitado por Entidades Locales de la misma Comunidad Autónoma al Consejo de Estado, salvo que la solicitud se canalizará a través del Presidente de la Comunidad Autónoma. En tal caso, también cabría admitir, por analogía con el anterior supuesto, que fuera la Entidad de mayor población la que formule la petición al Presidente de la Comunidad Autónoma en nombre de las restantes Entidades. Para la coordinación de todas estas actuaciones será importante la asistencia de las asociaciones de Entidades Locales prevista, como se ha dicho, en el artículo 75.ter.4 de la LOTC.

Respecto del órgano del Consejo de Estado que deba conocer del asunto, tampoco hay ninguna previsión como constató el dictamen 2.484/98, por lo que resultan de aplicación las previsiones generales de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (LOCE). De acuerdo con ellas, corresponderá a la Comisión Permanente su emisión ya que el artículo 22.19 de la LOCE establece que la consulta compete a la Comisión Permanente en todo asunto en que por precepto de una Ley haya de consultarse al Consejo de Estado y no se diga que debe ser el Consejo en Pleno. Respecto del plazo para emitir el dictamen, por lo que atañe al Consejo de Estado, regirá el general de dos meses (artículo 128 de su Reglamento Orgánico) salvo que en la orden de remisión de los expedientes se haga constar la urgencia del dictamen, en cuyo caso el plazo será de quince días (artículo 19.1 LOCE).

Cumplidos los requisitos anteriores en los términos expuestos, relativos a la norma con rango legal objeto del conflicto, motivación del conflicto que se pretenda plantear con especificación de la lesión de la autonomía local, legitimación, aportación de los acuerdos de los plenarios de los Ayuntamientos y solicitud del dictamen del Consejo de Estado, podrá emitirse dicho dictamen y, dentro del mes siguiente a su recepción, como señala el artículo 75 quater.2 de la LOTC, los municipios o provincias legitimados podrán plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional.

IV. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

1. Reclamación de daños y perjuicios fundada en el incumplimiento del Derecho comunitario.

Durante el año 2000 el Consejo de Estado ha tenido ocasión de dictaminar en diversos expedientes incoados para sustanciar reclamaciones formuladas en el marco de un eventual incumplimiento del Derecho comunitario por parte del Estado español. Concretamente, las reclamaciones entonces dictaminadas se articularon como consecuencia del incumplimiento de las Directivas 75/362/CEE y 75/363/CEE, posteriormente refundidas mediante la Directiva 93/16/CEE, en cuanto imponían el deber del Estado de remunerar adecuadamente a los interesados durante su realización del período de formación como médicos-estomatólogos.

A la vista de esos casos concretos y teniendo en cuenta las importantes responsabilidades que incumben al Estado (y a otras organizaciones públicas internas) en lo que concierne a la eficacia del Derecho comunitario, se estima conveniente hacer algunas consideraciones para mejor orientar -y resolver- este tipo de reclamaciones fundamentadas en el incumplimiento de normas comunitarias.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha venido exigiendo la concurrencia de tres requisitos para que sea procedente la reparación con cargo al Estado incumplidor del Derecho comunitario: que la Directiva atribuya derechos a favor de los particulares, que tales derechos sean identificables sobre la base de las disposiciones de la propia Directiva y, finalmente, que exista un nexo de causalidad entre la violación de la obligación del Estado miembro y el

daño sufrido por el reclamante (por ejemplo, Sentencia de 29 de noviembre de 1991, asunto Francovitch y Bonifaci).

Sin embargo, desde la perspectiva interna, ello no significa que por la sola concurrencia de los citados tres requisitos necesariamente el Estado (u otra Administración Pública interna) deba reparar los perjuicios que el reclamante considere que le han sido ocasionados. Como admite el propio Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, las reclamaciones deberán resolverse “en el marco del derecho nacional”, a cuyo efecto conviene distinguir los dos aspectos siguientes:

a) Cuando la reclamación de daños y perjuicios se fundamenta en un supuesto incumplimiento por el Estado de sus deberes de transponer las directivas, deben concurrir, efectivamente, los tres requisitos citados. Sin embargo, ello no excluye que, a su vez, deban exigirse también los requisitos que, de acuerdo con la legislación nacional, se establezcan para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración (plazo para reclamar, efectividad, individualización y evaluabilidad económica del daño).

b) En segundo término, lo que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dice a este respecto es que “las condiciones de fondo y de forma, establecidas por las diversas legislaciones nacionales en materia de indemnizaciones de daños, no puedan ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no puedan articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización...” (Sentencia citada de 29 de noviembre de 1991).

Ello significa que las reclamaciones que pretendan fundamentarse en el eventual incumplimiento del Estado al no trasponer una Directiva no pueden ser tratadas de una manera más onerosa para el reclamante que las que pretendan encontrar fundamento en otras razones o circunstancias distintas. Lo que no es lo

mismo que el Tribunal exija -y no lo exige- que a aquellas reclamaciones (fundadas en el incumplimiento del Derecho comunitario) se les dispense un mejor trato que a las restantes.

En definitiva, las Administraciones Públicas, al tramitar este tipo de reclamaciones, deberán tener en cuenta si concurren los tres requisitos citados exigidos por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y, a su vez, examinar el supuesto a la luz de la regulación interna vigente en la materia (arts. 139 y ss. de la Ley 30/1992), sin alterar su sentido y alcance.

Y, concretamente, uno de los requisitos que deben cumplir estas reclamaciones (cuestión directamente suscitada en los asuntos dictaminados por el Consejo de Estado durante el año 2000) es el de haber sido formuladas dentro del año siguiente al momento en el que se produjo “el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo” (art. 142.5 de la Ley 30/1992). Habrá de atenderse, por tanto, al plazo establecido con carácter general para la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas (y a los criterios habituales para la fijación del *dies a quo* en el cómputo de dicho plazo), sin que quepa entender aplicable -salvo previsión específica en contrario- otro distinto.

2. Consideración de una Administración Pública como “particular” en el supuesto de responsabilidad de otra Administración Pública.

Con cierta frecuencia una Administración Pública ha formalizado su pretensión indemnizatoria frente a otra Administración (la del Estado fundamentalmente, en la experiencia consultiva de este Consejo), con invocación de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, lo que ha obligado a dilucidar si la Administración reclamante tiene o no la condición de “particular” que el artículo 106 de la Constitución y el 139 de la Ley 30/1992 exigen al reclamante.

Tanto la previsión constitucional como la mencionada Ley establecen una serie de requisitos para pedir por este título, que no pueden pasarse por alto. Merece la pena recordar que el artículo 106.2 de la Constitución establece que:

"Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

Por su parte, el artículo 139.1 de la Ley 30/1992 dispone que:

"Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos".

Los referidos textos han sido objeto de una progresiva ampliación interpretativa con que tanto el Consejo de Estado como la jurisprudencia han venido abordando y fijando el alcance de los derechos indemnizatorios allí contemplados. No es cuestión de compendiar aquí la evolución histórica de cuáles han sido los daños que pueden dar lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado reconocida con fundamento en el derogado artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. Pero sí debe decirse que las posibilidades de esta institución han sido casi siempre objeto de lectura orientada hacia una mayor ampliación de las conductas abarcadas entre los posibles supuestos de responsabilidad.

Lo mismo que progresivamente ha ido expandiéndose el ámbito objetivo de las posibles lesiones indemnizables, también ha ido mitigándose el rigor de la

expresión "particulares", en trance de enjuiciar la existencia de legitimación para pedir responsabilidad de las Administraciones Públicas, hasta el punto de que la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre cómo debe entenderse la voz "particulares" ha llegado a afirmar la legitimación de unas Administraciones Públicas frente a otras. Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 1994, dictada en un asunto en el que, frente a la alegación de la Abogacía del Estado que aducía falta de legitimación activa del Servicio Valenciano de Salud para exigir responsabilidad patrimonial del INSALUD, declara expresamente que

"Si bien es cierto que existe una tradición normativa muy consolidada que utiliza la expresión de «los particulares» como sujeto pasivo y receptor de los daños (artículo 14 de la Ley de Policía de Ferrocarriles, artículos 121 de la LEF y 133 del REF, artículos 40 de la LRJAE y 106.2 de la Constitución), también lo es que en criterios de buena hermenéutica jurídica no es posible hacer una exégesis restrictiva del referido término, debiendo incluir en el mismo no sólo a los sujetos privados, sino también a los sujetos públicos, cuando éstos se consideren lesionados por la actividad de otra Administración pública, lo que nos ha de llevar a una exégesis amplia del mismo, pudiendo comprenderse dentro de aquél a las Corporaciones Locales, como ya señaló la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 febrero 1964".

Otra sentencia de esta misma fecha y Sala (y Sección) indica (en relación con una reclamación de la Diputación Foral de Vizcaya contra la Administración del Estado) que:

"La falta de legitimación a que alude el señor Abogado del Estado consiste en negar a la Diputación Foral de Vizcaya la titularidad del derecho a ser indemnizada que ejercita, por lo cual no se trata de un problema de falta de legitimación procesal, sino que afecta al fondo de la cuestión planteada. (...) También debemos rechazar esta argumentación

como razón para desestimar la pretensión que hace valer la Diputación Foral de Vizcaya, verificando una interpretación integradora del término «particulares» que se contiene en los preceptos anteriormente citados y se reitera en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (aunque sin aplicación este último por razón de su fecha a los hechos debatidos en este proceso). Entendemos, como ha quedado apuntado, que la referida expresión «particulares» debe ser objeto de una interpretación integradora, de modo que no sólo comprenda a los ciudadanos, que en el Derecho administrativo reciben la denominación de «administrados», sino también a las distintas Administraciones Públicas, cuando una de ellas sufre una lesión en sus bienes o derechos que es consecuencia, en una relación directa de causa a efecto, del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos prestados por otra Administración Pública."

Así, hay que afirmar que, tras una inicial posición restrictiva, la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la doctrina del Consejo de Estado han dejado abierta la posibilidad de que, en ciertos casos y concurriendo determinados requisitos, las Administraciones Públicas puedan ser tenidas como "particulares" a los solos y exclusivos efectos de la aplicación extensiva de la institución jurídica de la responsabilidad extracontractual y objetiva de la Administración.

En el caso de las Corporaciones Locales, cabe citar, por todos, el dictamen 1.418/94, de 10 de noviembre, de acuerdo con el cual

"las Entidades locales están obligadas a ejercer las acciones necesarias en defensa de su patrimonio o de la regularidad en el funcionamiento de sus servicios. Tal obligación no permite en modo alguno excluirlas del ámbito de protección que dispensa el instituto de la responsabilidad y remitirlas a vías de exigencia jurisdiccional basada en la responsabilidad civil, pues, en

definitiva, el régimen aplicable, cuando se dan sus presupuestos, ha de ser el de la responsabilidad patrimonial objetiva”.

Ahora bien, es también doctrina constante del Consejo de Estado el considerar que esa legitimación de las Administraciones Públicas y, en concreto, de las Corporaciones Locales, para reclamar contra otras por la vía de la responsabilidad patrimonial, se da cuando la Administración reclamante comparezca “como un particular más, en defensa de sus propios intereses y con aplicación de las mismas reglas jurídicas que protegen en nuestro ordenamiento los patrimonios de terceros frente a los daños sufridos como consecuencia del llamado giro o tráfico de las Administraciones Públicas” (dictamen 42/94, de 28 de abril de 1994).

Más difícil es, por el contrario, justificar esa legitimación cuando el Ayuntamiento reclamante ha actuado en los hechos que están en el origen de la reclamación desde una posición activa como persona de Derecho público y no como sujeto pasivo de una lesión que le haya sido directamente inferida por la Administración del Estado. Así, se han considerado legitimadas a ciertas entidades locales menores para reclamar, junto con otros afectados, el resarcimiento de los daños derivados del incendio de unos terrenos de su propiedad (dictamen 1.289/99, de 20 de mayo de 1999); por el contrario, se ha negado a un Ayuntamiento la legitimación para reclamar de la Administración del Estado la indemnización de los daños ocasionados por retraso y paralización durante más de cinco años de un procedimiento instruido por el Tribunal Económico-Administrativo Central y relativo a tributos locales, y ello con el argumento de que en las relaciones jurídicas controvertidas el Ayuntamiento “actúa en ejercicio de su potestad de recaudar tributos, y que, en el momento de la exacción, propiamente no era un usuario del servicio prestado por los Tribunales Económico-Administrativos, sino un sujeto de derecho sometido él mismo a un régimen imperativo de recursos que afectaban a su capacidad tributaria, quedando sujeto a las resoluciones de los Tribunales Económico-Administrativos” (entre

otros, dictámenes 358/97, de 5 de junio de 1997, y 2.000/98, de 30 de julio de 1998).

Y es que, cuando una Administración Pública actúa en el ejercicio de potestades públicas en las relaciones jurídicas donde la responsabilidad de otra Administración se cuestiona, no puede considerarse como simple “usuaria” de un servicio público y por ello asimilarse a un particular, administrado o beneficiario afectado por el buen o mal funcionamiento de dicho servicio.

Así, resulta excesivo interpretar que la gestión por la Inspección de los Tributos del Estado de un tributo de carácter local (como era la Contribución Territorial Urbana y es hoy el Impuesto sobre Bienes Inmuebles) reúna los caracteres de la prestación de un servicio público, siendo el Ayuntamiento, titular del ingreso recaudado, el usuario del servicio.

Un Ayuntamiento, en el caso considerado y en relación con el procedimiento de gestión y recaudación de un tributo del que sea titular, aparece como persona jurídica pública y, por tanto, no goza de la condición legal y constitucional de particular que es necesaria para que esté legitimado a fin de instar una indemnización de la Administración del Estado por las eventuales lesiones patrimoniales que dice haber padecido.

3. Reclamaciones de daños y perjuicios formuladas por funcionarios públicos.

A través de su labor consultiva, el Consejo de Estado ha podido apreciar las dificultades con las que normalmente se encuentra la Administración al instruir expedientes por reclamaciones de daños y perjuicios formuladas por funcionarios públicos contra la Administración en la que prestan servicios. El procedimiento a seguir, el plazo para el ejercicio de la acción de reclamación y, en fin, el derecho

sustantivo aplicable a tal pretensión indemnizatoria suscitan, bien frontalmente bien de manera lateral, problemas que se enfocan y se tratan de modo dispar porque, en muchos casos, se manifiestan encontradas las opiniones del reclamante y de la Administración instructora o, incluso en el seno de esta última, son distintos los pareceres de unos u otros órganos administrativos que hayan podido intervenir durante la tramitación del procedimiento.

La cuestión primaria -que no exclusiva- demanda aclarar si es posible o no acudir en este tipo de reclamaciones al régimen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas regulado en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Sin pretender ahora establecer criterios cerrados ni alcanzar conclusiones rígidas, dada la naturaleza de la Memoria del Consejo de Estado, sí parece oportuno, sin embargo, exponer algunas sugerencias que permitan a los órganos instructores, dentro del margen de apreciación que les corresponde, dar una adecuada orientación (y un tratamiento uniforme en lo posible) a tales reclamaciones.

Es fácil constatar que la cuestión ahora suscitada (y que tiene su reflejo, como se ha dicho, en numerosos expedientes) deriva de la carencia de una regulación específica y cabal sobre la cobertura de los daños que sufren los funcionarios públicos. En efecto, el derecho de los funcionarios a “la protección que requiere el ejercicio de sus cargos” y el correlativo deber de la Administración de dispensarles dicha protección (art. 63.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964) constituyen previsiones útiles a estos efectos, pero no suficientes, puesto que el citado reconocimiento del derecho a la protección no permite sin más dar respuesta a problemas como los anteriormente aludidos (procedimiento a seguir, plazo, derecho sustantivo aplicable, etc.).

Tampoco el artículo 23.4 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, puede hacer las veces (en el ámbito de las reclamaciones de funcionarios) de lo que el régimen contenido en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 significa respecto de las reclamaciones por responsabilidad extracontractual deducidas por “particulares”.

Dispone el citado artículo 23.4 que “los funcionarios percibirán las indemnizaciones correspondientes por razón del servicio”. Esta disposición hay que situarla en el contexto en el que figura, advirtiendo que, según ya anuncia la rúbrica del artículo 23 de la Ley 30/1984, su contenido se constriñe a “conceptos retributivos”, lo que, por otra parte, viene a confirmar el Real Decreto 236/1988, de Indemnizaciones por Razón del Servicio, por el que se desarrolla el mencionado artículo 23.4. Y es claro que las indemnizaciones de daños y perjuicios pretendidas por funcionarios y de que ahora se trata no pueden situarse en el ámbito de las “retribuciones”, por muy amplio que sea el concepto que de ellas se admita y utilice, al menos atendiendo a su actual régimen.

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

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

En cualquier caso, es cierto que el ordenamiento jurídico-administrativo se autointegra, de forma que existen instrumentos que permiten dar soluciones a

aspectos o cuestiones que carecen de una regulación específica propia o, al menos, suficientemente detallada y exhaustiva.

A la luz de la legislación vigente, debe considerarse que para sustanciar las reclamaciones formuladas por funcionarios, en su condición de tales y al menos de manera directa, no debe partirse de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, preceptos que rigen la responsabilidad “extracontractual” de las Administraciones Públicas.

En efecto, el Consejo de Estado ha señalado en numerosas ocasiones que las reclamaciones formuladas por los funcionarios deben situarse primariamente en el marco de la relación especial que mantienen con la propia Administración, de manera que, para decidir sobre la procedencia o no de sus pretensiones indemnizatorias, habrá de acudirse a la legislación sectorial que regula la materia. Esta solución encuentra además apoyo en el hecho de que las reclamaciones en tal sentido articuladas por los funcionarios no podrían ser con rigor calificadas, al menos en principio, como supuestos de responsabilidad “extracontractual” (que son precisamente, como se ha destacado, los que regulan los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992), sino que habría que situarlas en el marco de la relación funcional existente.

Pero, admitido lo anterior y teniendo en cuenta la gran variedad de supuestos de reclamaciones de daños y perjuicios que pueden presentarse, ello no se traduce en que bajo ninguna circunstancia quepa la reclamación de un funcionario amparada en los citados artículos 139 y siguientes ni, mucho menos, que los principios dimanantes de tales preceptos no deban tomarse en consideración para resolver una pretensión indemnizatoria de un funcionario.

El problema que ahora se trata enlaza en origen con la expresión “particulares” que se contiene tanto en el artículo 106.2 de la Constitución como en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992. Sin ser este lugar idóneo para revivir “*in*

extenso” la polémica suscitada en cuanto al alcance de dicha expresión, se estima oportuno al menos formular las consideraciones siguientes, con las que se pretende ilustrar acerca de la mejor forma de sustanciar estas reclamaciones.

a) El funcionario, además de ostentar dicha condición, es también “particular” (administrado), de manera que nada impedirá que, a pesar de su condición de funcionario, pueda efectivamente articular su pretensión a través de la vía prevista en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 cuando, por ejemplo, los daños y perjuicios alegados sean ajenos o no tengan una conexión directa con la actividad propia derivada de su condición de personal al servicio de la Administración.

En otras palabras, la circunstancia de que se trate de un funcionario no excluye automáticamente la aplicabilidad al caso de los citados preceptos legales, pues nada impide que formule la reclamación como “administrado”, es decir, sin tomar en consideración su condición de funcionario.

b) Por otro lado, no cabe desconocer la jurisprudencia -y la propia doctrina del Consejo de Estado- favorable a superar la interpretación más estricta de la aludida expresión “particulares”. Es significativa en este sentido, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1998, en la que se señala que la referida expresión “particulares” debe ser objeto de “una interpretación integradora, de modo que no sólo comprenda a los ciudadanos que en el Derecho administrativo reciben la denominación de administrados, sino también a distintas Administraciones Públicas cuando sufren lesión en sus bienes y derechos” como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. También examinan esta cuestión las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 10 de junio de 1997, 1 de febrero de 1999, 11 de marzo de 1999, y de 13 de enero de 2000. En el mismo sentido la Sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 1998.

Admite de esta manera el Tribunal Supremo -como antes se ha explicado con mayor desarrollo- que la vía prevista en los citados artículos de la Ley 30/1992 es utilizable incluso por personas jurídico-públicas (que, obviamente, en principio nada tendrían que ver con los “particulares” en sentido estricto), conclusión a la que llega aplicando analógicamente el contenido de los citados preceptos legales, ante la ausencia en el ordenamiento jurídico de una norma en la que se regule la forma en que una persona de Derecho público lesionada pueda exigir de la Administración causante del daño su resarcimiento en vía administrativa.

c) Partiendo de esta “interpretación integradora” (así la califica expresamente el Tribunal Supremo), nada impide que pueda aplicarse, también analógicamente si se quiere, el contenido de los artículos 139 y siguientes en el ámbito de las reclamaciones formuladas por los funcionarios, precisamente para colmar aquellos eventuales vacíos que puedan existir en la legislación sectorial aplicable. Esta conclusión no está en contradicción con la aplicación preferente de dicha legislación sectorial, pues únicamente regirá cuando ésta no regule todos los aspectos posibles relacionados con daños producidos a los funcionarios públicos o conduzca a resultados inicuos.

Cabría pensar, pues, que en la legislación de funcionarios no existen prescripciones que den respuesta específica y cabal a las reclamaciones formuladas por funcionarios a consecuencia de lesiones producidas durante el desempeño de sus funciones, aunque por vía interpretativa se pudieran alcanzar soluciones aceptables. Ni el artículo 63.1 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964 ni el artículo 23.4 de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, constituyen una regulación suficiente, sin que tampoco pueda apelarse sin más a la legislación de clases pasivas (o de análogo sentido y orientación), pues ésta sitúa la cuestión en un plano distinto, como se señala a continuación. Es más, basta observar la jurisprudencia del Tribunal Supremo para percatarse de que numerosas sentencias examinan -sin hacer cuestión de ello- las

reclamaciones formuladas por los funcionarios como supuestos de responsabilidad extracontractual de la Administración, siendo ejemplo de ello las Sentencias de 12 de mayo de 1998 y 24 de junio de 1999.

Cabría acudir, ciertamente, a la legislación de clases pasivas (y similares) como regulación sectorial de preferente aplicación en el ámbito de las reclamaciones de funcionarios. Sin embargo, ello situaría la cuestión en un plano distinto, como es el de la compatibilidad o no entre la percepción de la pensión y el cobro de la indemnización solicitada por el funcionario. Este plano es distinto al de la aplicabilidad de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 a las reclamaciones formuladas por funcionarios, aunque sea, en su caso, por analogía.

Pues bien, desde esta estricta perspectiva de esa eventual compatibilidad entre pensión e indemnización de daños y perjuicios, se estima también conveniente formular las siguientes consideraciones:

- ◆ Para solventar el problema relativo a esa eventual compatibilidad del cobro de una pensión y de la percepción de una indemnización (vía responsabilidad patrimonial de la Administración) debe necesariamente partirse - en congruencia con lo ya expuesto- de la regulación concreta prevista en la legislación sectorial aplicable. En este sentido, como ha recordado, por ejemplo, la Sala Tercera del Tribunal Supremo en su Sentencia de 12 de mayo de 1998, no existe una incompatibilidad expresamente declarada.

- ◆ Por tanto, al no estar -como principio- excluida la citada compatibilidad, no puede rechazarse, al menos con carácter general. Obviamente, habrá que examinar cada caso concreto, pues es posible que, a través del régimen de clases pasivas (u otro similar), se reconozca al funcionario una prestación indemnizatoria superior a la ordinaria que tienda a compensar precisamente el perjuicio sufrido durante el desempeño de sus cometidos.

Pero, hecha la anterior matización inspirada en el principio cardinal de que ha de evitarse la duplicidad indemnizatoria, actualmente no puede sostenerse con carácter general la incompatibilidad, entre otras razones porque, como ha señalado la citada Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1998, “... las prestaciones devengadas por aplicación del ordenamiento sectorial son compatibles con las indemnizaciones derivadas de la responsabilidad patrimonial de la Administración por tener su causa en títulos diferentes y ser exigencia de éste la plena indemnidad de la víctima, que no se alcanzaría con el percibo de las prestaciones prefijadas en las invocadas normas sectoriales”. En la propia Sentencia se alude explícitamente a la “abandonada y corregida jurisprudencia anterior”, superada, entre otras, por las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de marzo, 20 de mayo y 28 de noviembre de 1995, 27 de marzo y 17 de abril de 1998, así como la Sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo (art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) de 12 de marzo de 1991. Dicha compatibilidad se reafirma más aún en aquellos casos en los que se trata de pensiones contributivas, pues “... éstas no son sino la contraprestación por lo cotizado o pagado para asegurar los riesgos derivados de determinadas situaciones particulares...” (Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de mayo de 1998).

◆ En particular, las “indemnizaciones” y pensiones extraordinarias reconocidas en la legislación de clases pasivas del Estado son expresión del deber genérico de protección existente a cargo de la Administración pública en favor de determinadas personas a su servicio, y tienen por finalidad la de asistir económicamente a quienes sufran contingencias en acto de servicio (lo que justifica, entre otros extremos, la duplicación del haber regulador tenido en cuenta, para el cálculo de las pensiones extraordinarias, la irrelevancia del tiempo de servicios efectivos prestados con anterioridad y la ficción de que el interesado ha prestado servicios efectivos durante “los años completos que le faltaran para alcanzar la correspondiente edad de jubilación”). Estas “indemnizaciones” o

pensiones extraordinarias no siempre cubren la real magnitud de los daños imputables a la Administración responsable, ni logran, por tanto, en todo caso el resarcimiento integral del daño causado a cada interesado. El cálculo de su cuantía no está presidido por el principio de indemnidad de los interesados, que exigiría valorar caso por caso las circunstancias concurrentes en cada uno de ellos. Las mencionadas “indemnizaciones” y pensiones extraordinarias tienen, por tanto, diferente título y fundamento, exigen la concurrencia de distintos requisitos y pretenden alcanzar fines sólo parcialmente coincidentes con los del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por ello, a juicio del Consejo de Estado, cuando las “indemnizaciones” y pensiones extraordinarias concedidas al amparo de aquel régimen específico de cobertura de riesgos no logren la “compensación integral del daño sufrido”, la Administración responsable no puede exonerarse de su obligación de reparar el efecto lesivo cuya causación le sea imputable. Ello no obsta a la necesidad de tener en cuenta las “indemnizaciones” ya abonadas y las pensiones extraordinarias reconocidas por la mencionada vía específica, a los efectos del cálculo de la indemnización que corresponda con arreglo al régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración, dando así cumplimiento al principio de *compensatio lucri cum damno* (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de mayo de 1996, FD 6º).

De acuerdo con estos principios, la compatibilidad entre las indemnizaciones reconocidas por la vía específica mencionada y las indemnizaciones complementarias que en su caso correspondan a los interesados a título de responsabilidad patrimonial de la Administración exige que el daño efectivamente acreditado por los reclamantes en cada caso sea de tal magnitud que no resulte resarcido mediante la correspondiente indemnización de clases pasivas o pensión extraordinaria, atendido el valor económico de ésta última. El propio Tribunal Supremo, cuya Sentencia de 12 de marzo de 1991 limitaba sus consideraciones al “caso concreto, para prevenir extrapolaciones siempre arriesgadas”, ha declarado que, si bien el mero reconocimiento de las indemnizaciones o pensiones extraordinarias “no lleva consigo una exclusión del

régimen de responsabilidad patrimonial”, ello será así “cuando la Ley lo prevea o cuando las circunstancias del caso concreto demuestren que se ha llegado a una reparación total confrontando la valoración de los daños y perjuicios causados con la cuantía de la indemnización o compensación obtenida” (Sentencia de 20 de mayo de 1996, FD 6°).

◆ Finalmente, en apoyo de la referida compatibilidad y sin perjuicio de la matización expuesta, puede traerse a colación el argumento de que no sería razonable (y no hay norma que establezca tal diferenciación) que, ante un mismo suceso, pueda llegar a estimarse o desestimarse la reclamación en atención a que el perjudicado sea o no funcionario, cuando, además, en ambos casos, dicho suceso pueda provocar que se perciba la correspondiente pensión. Así, por ejemplo, si un administrado se lesiona debido a unas instalaciones inadecuadas de la Administración tendrá derecho a reclamar la correspondiente indemnización, sin que entonces se suscite cuestión en cuanto a la compatibilidad de dicha indemnización con la pensión que pueda habersele reconocido con motivo del citado accidente (por ejemplo, en el ámbito de la Seguridad Social). No es razonable que en idéntica situación se llegue a una solución diametralmente opuesta por el hecho de que el perjudicado sea un funcionario, pues ello le colocaría en una posición injustificada de menor protección.

Cuestión distinta es que, al menos en relación con daños materiales, no quepa la duplicidad de indemnizaciones, pues ello implicaría un enriquecimiento injusto del reclamante, con un claro desbordamiento del principio de indemnidad que preside el instituto de la responsabilidad.

De todo lo expuesto cabría extraer las siguientes conclusiones:

- Atendiendo a las dificultades y discrepancias surgidas en el ámbito de las reclamaciones de daños y perjuicios articuladas por funcionarios -de las que el Consejo de Estado ha tenido conocimiento, rico en variantes, a través de su labor

consultiva-, habría que considerar la pertinencia de introducir modificaciones legislativas dirigidas a regular directa y específicamente las reclamaciones de daños y perjuicios que puedan plantear los funcionarios por los sufridos durante el desempeño de sus funciones. Tal modificación debería estar presidida por el principio de indemnidad al que los funcionarios (como cualquier ciudadano) tiene derecho, sin que su específica condición pueda depararles una situación de menor protección que la que pueda corresponderle a cualquier administrado.

- Atendiendo a la legislación vigente, la regulación que se contiene en la Ley 30/1992 no es directa y primariamente aplicable a las reclamaciones formuladas por funcionarios públicos contra la Administración en la que se integran, sino que ha de acudir preferentemente a la legislación sectorial aplicable. Sin embargo, puede y debe acudir a la citada regulación de la responsabilidad extracontractual de la Administración (y a los principios que la presiden) en trance de salvar vacíos y de superar eventuales discriminaciones. Y, desde luego, cuando exista un título específico de imputación de responsabilidad a la Administración, distinto y autónomo del que está representado por la relación funcional y la prestación del servicio en cuyo seno se haya producido el efecto lesivo.

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

4. Responsabilidad administrativa consecuente al ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito de la Guardia Civil.

En su labor consultiva, el Consejo de Estado ha conocido con frecuencia de reclamaciones deducidas por guardias civiles con motivo de la imposición de sanciones disciplinarias posteriormente anuladas. A este respecto, han de hacerse dos tipos de reflexiones de diferente índole.

4.1. Las primeras de ellas se refieren estrictamente al ejercicio de la potestad disciplinaria. Con frecuencia, en los expedientes, y también en los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado, se hace referencia al principio de disciplina. Ello se conecta tanto con la peculiar naturaleza de la Guardia Civil como, sobre todo, con las funciones que tiene encomendadas. En el ejercicio de la potestad sancionadora, dicho principio tiene proyección en diferentes aspectos.

Por una parte, el mantenimiento de la disciplina en el seno del Instituto puede requerir una reacción inmediata frente a aquellas conductas de sus miembros que atentan contra las reglas y principios de su actividad y funcionamiento. En este sentido, la enumeración de infracciones contenida en los artículos 7 y siguientes de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, y en la disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, constituye, sin duda, un mecanismo que permite, dentro del más riguroso respeto al principio de legalidad, corregir debidamente tales conductas.

Por otra parte, el mismo principio demanda el cumplimiento inmediato de las sanciones impuestas, por más que éstas sean recurridas en vía administrativa y judicial. Carecería de todo sentido, por poner sólo un ejemplo, que, en el caso de impugnación en vía administrativa y judicial de una sanción de arresto

domiciliario de poca duración, su ejecución se retrasase hasta que recayese una resolución firme. Por ello, el artículo 54 de la citada Ley, al disponer alguna modulación, de sentido excepcional, a lo previsto en el artículo 111 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece:

“Artículo 54

1.- Las sanciones disciplinarias impuestas serán inmediatamente ejecutivas, no suspendiendo su cumplimiento la interposición de ningún tipo de recurso, administrativo o judicial.

2.- Las sanciones comenzarán a cumplirse el mismo día en que se notifique al infractor la resolución por la que se le imponen, si en ésta no se dispusiera lo contrario.”

En tercer lugar, las exigencias del referido principio tienen también una proyección evidente sobre la tramitación de los expedientes disciplinarios, pues reclaman el escrupuloso respeto a las disposiciones que regulan la actividad sancionadora.

El Consejo de Estado ha advertido con cierta preocupación la relativa frecuencia con la que se plantean casos en los que las sanciones impuestas son posteriormente anuladas. Y resulta llamativo que, en la mayoría de tales casos, la invalidación en vía administrativa o judicial se refiera a la corrección de faltas leves mediante sanciones consistentes en arrestos domiciliarios de corta duración.

Ante esta realidad y desde la experiencia adquirida en su labor consultiva, el Consejo de Estado considera oportuno ofrecer algunas consideraciones generales respecto a la tramitación de estos procedimientos.

Como punto de partida debe afirmarse el deber de dar cumplimiento estricto a cada uno de los trámites del procedimiento sancionador, especialmente en lo que se refiere a la actividad probatoria, que ha de ser suficiente para llevar al órgano instructor y a la autoridad sancionadora a la convicción sobre la realidad de los elementos fácticos y de su calificación jurídica.

Con todo, las mayores dificultades se suscitan, desde este punto de vista, en relación al reflejo documental en el expediente de dicha actividad probatoria. Ocurre en ocasiones que, quizá por la proximidad de la instrucción al contexto en el que han tenido lugar los hechos susceptibles de ser corregidos por vía disciplinaria, no se ofrece en el procedimiento una evidencia precisa y una constancia adecuada de las pruebas efectuadas, particularmente en aquellos extremos que llevan a incardinar la infracción en un tipo legal concreto. A este respecto cabe citar, entre otros muchos ejemplos, el expediente que dio lugar al dictamen 2.976/2000, de 19 de octubre de 2000.

Así, con motivo de algunas consultas, el Consejo de Estado ha advertido la omisión en el expediente de documentos que podían resultar decisivos para justificar la imputación de la infracción. Posteriormente, en vía de recurso, el Tribunal competente de la jurisdicción militar, que resuelve la impugnación a distancia ya de la situación en que han tenido lugar la producción de los hechos y la imposición del correctivo, considera insuficientes los medios probatorios que tienen reflejo documental. En estos supuestos se genera cierta perplejidad -a veces no superable- cuando, con ocasión de resolver eventuales reclamaciones por la anulación de una resolución sancionadora, se incorpora al procedimiento nueva documentación que pudiera haber resultado decisiva para estudiar la procedencia de los recursos ya resueltos. Así ocurrió, por ejemplo, en el expediente que dio lugar al dictamen 3.477/2000, de 14 de diciembre de 2000 (antecedentes segundo y tercero).

En otros casos, las razones que motivan la anulación de las sanciones se refieren a una diferencia de criterios en la aplicación de ciertos tipos que están descritos con alguna generalidad en la Ley Disciplinaria; así ocurre, según la experiencia del Consejo de Estado, en relación con las infracciones contempladas en los apartados noveno ("la inexactitud en el cumplimiento de las normas de régimen interior") y décimo ("la inexactitud en el cumplimiento de las órdenes recibidas") del artículo 7 de la citada Ley, que tipifica las infracciones leves.

Conviene tener presente que, en estos casos, es obligada, desde las exigencias del principio de legalidad, la concreción en la resolución sancionadora de la orden o norma de régimen interior que ha sido infringida y de los elementos fácticos que describen el incumplimiento. Pero sucede a veces -como en el expediente que motivó el dictamen 3.064/2000, de 23 de noviembre de 2000- que la aplicación de dichos tipos se hace sin mención alguna identificadora de la norma u orden particular que ha sido vulnerada, lo que lleva a la autoridad u órgano encargado de resolver el recurso a anular el correctivo impuesto pese a expresar sus dudas, en la propia resolución, acerca de la conformidad a Derecho de la conducta inicialmente sancionada.

En la misma línea, puede resultar de suma utilidad ilustrar a los órganos dotados con potestad disciplinaria sobre los criterios en que se vienen fundando las discrepancias entre la actividad sancionadora (en particular en la imposición de sanciones leves) y la posterior actuación revisora que se lleva a cabo en vía de recurso. Es el caso, por poner únicamente un ejemplo que se ha manifestado con relativa reiteración, de la afirmación contenida en algunas Sentencias de la jurisdicción militar, según la cual, en una actuación contraria a las órdenes por una pareja de guardias civiles, la responsabilidad por su incumplimiento corresponde exclusivamente al mando de la misma (así, dictámenes 1.132/2000, de 4 de mayo de 2000, 2.977/2000, de 19 de octubre de 2000, 3.063/2000, de 2 de noviembre de 2000).

Ciertamente, las reflexiones anteriores no son suficientes (ni es su pretensión) para prevenir a todo evento las inevitables disparidades entre la actividad sancionadora -que, aunque rodeada de todas las garantías, se caracteriza por su inmediatez- y la actividad revisora -cumplida en una posición de mayor alejamiento-. Su finalidad, más limitada, consiste en propiciar un grado superior de ajuste entre el ejercicio de la potestad disciplinaria y la aplicación de las normas que la rijen por las instancias administrativas superiores y por los órganos jurisdiccionales.

4.2. Un segundo orden de consideraciones se refiere a la tramitación de los expedientes de responsabilidad que traen causa de las anulaciones de sanciones disciplinarias. En ellos se hace especialmente patente la tensión entre las exigencias del mantenimiento de la disciplina, que pueden ser puestas en tela de juicio por una indeseable proliferación de este tipo de reclamaciones, y las derivadas de la aplicación de la protección debida por la Administración a aquellos funcionarios que sufren daños que no tenían el deber jurídico de soportar y que resultan, en alguna medida, imputables a ella.

No cabe ignorar, sin embargo, que las contraindicaciones que esta situación entraña se generan precisamente en el punto de partida, en la medida en que dichas reclamaciones traen causa de una actividad sancionadora que se ha manifestado contraria a los principios del régimen disciplinario. Pero, de otra parte, es igualmente patente que una aplicación irreflexiva de los principios de responsabilidad patrimonial es susceptible de producir algunas disfunciones.

En particular, los mayores problemas se suscitan cuando, habiéndose impuesto una sanción a un guardia civil y habiendo sido cumplida de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley Disciplinaria, dicho correctivo es posteriormente anulado. En relación con ello, es preciso hacer algunas precisiones.

A.- El Consejo de Estado ha huido de una aplicación mecánica a tales procedimientos del criterio inspirador de las reglas establecidas en relación a los supuestos de prisión preventiva que vienen seguidos de una sentencia absolutoria (contemplados en el artículo 294 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

Ciertamente, algunos elementos fácticos de los expedientes a los que ahora se hace referencia pueden revelar cierta relación de semejanza con los contemplados en la LOPJ. Así ocurre, señaladamente, con la circunstancia de que el afectado pueda haber visto restringida su libertad (particularmente cuando cumple una sanción de arresto domiciliario), habiendo sido declarada con posterioridad su falta de responsabilidad.

No cabe desconocer, sin embargo, que existen diferencias de gran relieve. Así, por citar una bien significativa, mientras la prisión provisional contemplada en el artículo 294 consiste en una medida cautelar acordada en tanto se tramita un procedimiento judicial, el cumplimiento de una sanción impuesta es una consecuencia de la ejecutividad de las resoluciones administrativas, por más que no hayan ganado firmeza.

Con todo, la diferencia fundamental proviene de la circunstancia de que la responsabilidad patrimonial de la Administración y la del Estado Juez se encuentran sometidas a principios institucionales y constitucionales diversos. Es evidente que el artículo 106.2 de la Constitución contempla dicha responsabilidad en términos más amplios ("funcionamiento de los servicios públicos") que el artículo 121, que se refiere al "funcionamiento anormal de la Administración de Justicia".

No obstante, tales diferencias no se traducen en una irrelevancia absoluta de los hechos que están en la base de la actividad sancionadora y que, con no poca frecuencia, ponen de manifiesto una actuación del afectado que resulta, cuando menos, reprochable y que, como tal, es susceptible de romper el vínculo

causal entre la actividad administrativa y la lesión alegada. Pero reconocer la trascendencia de los hechos no puede conducir, obviamente, a un nuevo pleno examen de las circunstancias fácticas desde el que se pudieran llegar a desconocer los términos de la resolución que ha dado lugar a la anulación de la sanción.

B.- Un tipo característico de situaciones se plantea cuando la sanción es anulada en vía judicial y el propio Tribunal se pronuncia sobre la procedencia (o no) de reconocer una indemnización, por haber formalizado la pretensión el interesado. En tal caso, que corresponde mejor al orden procesal y a las garantías de la Administración y del administrado, el problema no existe o resulta prácticamente desactivado porque el Tribunal, que tiene un conocimiento acabado de los hechos de los que trae causa el procedimiento sancionador, es el que está en mejores condiciones de examinar en qué medida la tramitación y conclusión del expediente sancionador se puede haber visto interferida por la conducta del interesado, en particular cuando ésta es manifiestamente antijurídica y es susceptible, por ello, de afectar al reconocimiento de un nexo de causalidad eficiente entre la actuación administrativa y la eventual onerosidad del cumplimiento de la sanción.

En tales situaciones y si, después de haber suscitado la pretensión infructuosamente, se reclama una indemnización en vía administrativa, el Consejo de Estado ha entendido que aquel pronunciamiento en vía judicial impedía estimar la pretensión.

C.- En otros casos ocurre que, aun no habiendo recaído un pronunciamiento en vía judicial sobre estos extremos, es posible llegar a una reparación de los eventuales daños causados en el seno mismo de la relación que une al guardia civil con la Administración.

Así ocurre, en particular, con las sanciones que, una vez anuladas, permiten la restauración de la situación individualizada del interesado:

- Es el caso, por ejemplo, de los expedientes disciplinarios que culminan con una sanción de pérdida de haberes; una vez anulada la sanción, el reintegro de éstos supone de ordinario la plena reparación de los perjuicios causados. Así se argumentó, por ejemplo, en el dictamen 2.293/2000, de 6 de julio de 2000.

- Igualmente, en el caso de la imposición de una sanción de reprensión, cabe considerar que, por lo normal, la declaración de nulidad de la sanción, con la cancelación de la nota desfavorable en la Hoja de Servicios, logra la reparación natural de los daños ocasionados.

- En fin, un tratamiento similar puede resultar el procedente en relación a la sanción de pérdida de puestos en el escalafón (mediante la recuperación de éstos) e incluso en relación a la sanción de separación del servicio (mediante el reintegro al servicio y el abono de las cantidades dejadas de percibir).

Más en general y prescindiendo ahora de matices y casuísmos, cabe señalar que de ordinario la reparación de los daños morales de todo tipo (diferentes de los que consisten en el cumplimiento de la sanción) se logra mediante la estimación del recurso y la cancelación de la nota desfavorable en la documentación del guardia civil.

No es necesario recalcar las ventajas que estas soluciones entrañan, en cuanto permiten acomodar plenamente la reparación al daño causado y evitan tener que volver a tomar en consideración los hechos que dieron lugar al inicio del expediente sancionador.

Lo anterior es coherente con la afirmación del Consejo de Estado de que la reparación de los daños producidos al personal al servicio de las Administraciones Públicas, y que se sufren precisamente por el desenvolvimiento del servicio, encuentran su sede natural de reparación en la propia relación que

une a dicho personal con la Administración. Ello elimina eventuales disfunciones consiguientes a la aplicación de un régimen de responsabilidad dotado de una generalidad que se compadece mal, al menos en ocasiones, con las peculiaridades propias de la relación administrativa.

Aunque lo anterior es susceptible de proyectarse sobre los expedientes a los que ahora se hace referencia, no debe llevar a ignorar que en determinados casos (como es el caso de la imposición de sanciones consistentes en la privación o restricción de libertad) tal tipo de reparación natural no está prevista de forma expresa. Tampoco, *de lege ferenda*, parece sencillo articular mecanismos que pudieran establecer en el seno mismo de la relación la reparación de los eventuales perjuicios causados.

D.- Queda así restringido el ámbito en el que se producen los mayores problemas a aquellos casos en los que la sanción tiene por objeto el arresto (domiciliario, en los supuestos de infracciones leves). En este ámbito, pueden hacerse algunas consideraciones.

Por un lado, el Consejo de Estado ha procurado evitar todo automatismo que llevara a afirmar sin más la procedencia de la indemnización por la mera anulación de la sanción. Se impone, por el contrario, un cuidadoso análisis de los presupuestos de la responsabilidad, con especial atención a la concurrencia del nexo causal (que puede verse interferido por la actuación propia del sujeto, cuando resulta reprochable en Derecho) y a la realidad de la lesión alegada.

Por otra parte, sin embargo, no parece posible un nuevo y pleno enjuiciamiento de los hechos que originariamente fueron objeto de sanción. Por ello, es normalmente la resolución administrativa o la sentencia judicial que anula aquélla la que suministra los elementos más relevantes para estudiar la concurrencia del nexo de causalidad (así se puso de manifiesto, por ejemplo, en el dictamen 634/2000, de 4 de mayo de 2000). Ciertamente, dichas resoluciones no

se redactan con vistas a una eventual reclamación de indemnización de daños y perjuicios (ni desde luego ello resulta aconsejable); no obstante, no cabe desconocer que la relevancia de dichas resoluciones se proyecta más allá del procedimiento en el que son dictadas.

5. Resarcimiento de los gastos generados por los avales prestados para obtener la suspensión de actos administrativos ulteriormente anulados.

El tratamiento de las solicitudes de resarcimiento de los gastos generados por los avales prestados por los particulares para la suspensión de la ejecución de una resolución administrativa, después anulada, ha variado sustancialmente en los últimos años.

5.1. La evolución tuvo un claro reflejo -e impulso- en la doctrina del Consejo de Estado.

a) Los dictámenes que resolvieron las primeras reclamaciones por gastos de aval bancario presentado en la vía económico-administrativa entendieron que procedía desestimarlas en atención a diferentes argumentos, entre los que destacaban la voluntariedad en la prestación del aval, la propia naturaleza del sistema de garantías en el que el aval operaba o el carácter sobrevenido de las causas que motivaron la anulación del acto tributario.

Al ser regla general la no suspensión de la ejecución del acto administrativo (en el supuesto-tipo, una deuda tributaria), se llegaba a la conclusión de que no existía relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el perjuicio patrimonial alegado, ya fuese porque era el interesado quien había optado voluntariamente por solicitar la suspensión de dicha ejecución y a tal efecto había presentado la correspondiente garantía (en la mayoría de los casos, un aval bancario) conforme exigía el artículo 81 del Reglamento que regulaba el

procedimiento económico-administrativo, aprobado por Real Decreto 1999/1981, entonces vigente (y que hoy recogen los artículos 74 y siguientes del nuevo Reglamento sobre la materia, aprobado por Real Decreto 391/1996), ya fuese porque el contribuyente debía soportar las cargas propias e inherentes al sistema de garantías establecido, ya fuese porque la anulación del acto tributario se basaba en circunstancias sobrevenidas y posteriores a la actuación administrativa, la cual se había desarrollado con sujeción a las disposiciones legislativas y reglamentarias aplicables.

b) Esta línea argumental se fue flexibilizando y ya en un dictamen de 15 de noviembre de 1991 (concretamente el 592/91), aunque se mantenía el criterio desestimatorio de la reclamación, se afirmaba que:

“... el que la legislación vigente en materia de reclamaciones económico-administrativas establezca un régimen específico y propio para que el reclamante que haya pagado aun habiendo recurrido, cuando más tarde ve estimada su reclamación, tenga derecho a recibir de la Administración la cantidad pagada con los correspondientes intereses, no excluye de por sí que, en aquellos casos en que se haya optado por el afianzamiento mediante aval, el particular pueda tener derecho al reintegro de sus costos, cuando el acto tributario se reputa ilegal y el pleno restablecimiento de la situación jurídica individualizada reclama una compensación indemnizatoria”.

c) De acuerdo con este criterio y ya a la vista de la nueva regulación que, para la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, contienen los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, el Consejo de Estado modificó su doctrina en esta materia, que pasaría a construirse sobre dos pilares fundamentales:

1º.- Se afirma que nada impide configurar la prestación del aval bancario como una conducta del reclamante que ha sido consecuencia de la actuación administrativa; el carácter voluntario de la prestación del aval deja de ser, así,

argumento suficiente para desestimar este tipo de reclamaciones. La relación de causalidad no se rompe necesariamente por la prestación “voluntaria” del aval: si se toma el término causa en todo su rigor, es evidente que la prestación del aval no viene “causada” por el funcionamiento del servicio público; pero, si se toma en un sentido más amplio, es evidente que no se habría prestado aval alguno si no hubiera existido previamente una liquidación tributaria.

2º.- Como cuestión decisiva para dilucidar la eventual existencia de responsabilidad imputable a la Administración, se examina si el administrado tiene el deber jurídico de soportar a su costa el importe del aval -visto el tenor del artículo 141.1 de la Ley 30/1992-. En principio, los administrados -se dice- tienen el deber jurídico de soportar la ejecutividad de los actos administrativos, de acuerdo con el artículo 56 de la Ley 30/1992; esta ejecutividad tiene su principal fundamento en la presunción de validez de tales actos (artículo 57.1 de la Ley 30/1992); pero tal presunción no es *iuris et de iure*, sino que puede desvirtuarse en casos concretos en vía de recurso. De esta forma, cuando queda definitivamente establecido que la Administración no actuó conforme a derecho, mientras que el particular sí conformó su actuación a lo prevenido en el ordenamiento jurídico, cae por su base el deber jurídico de soportar los efectos de la ejecutividad de aquel actuar administrativo contrario a derecho.

En el marco de esta doctrina general, se plantearon, sin embargo, algunas particularidades que merecen especial atención:

◆ La primera de ellas hace referencia a aquellos supuestos en los que la resolución judicial o administrativa anula el acto tributario impugnado con base únicamente en defectos de índole formal, ordenando la práctica de nuevas actuaciones tributarias. En estos casos, el Consejo de Estado vino entendiendo que era fundamental tomar en consideración esas nuevas actuaciones tributarias: si no se ha practicado actuación alguna transcurrido cierto tiempo desde la resolución anulatoria, procede -en atención a criterios de justicia- estimar la reclamación; por el

contrario, si dichas actuaciones confirman el contenido de las inicialmente realizadas, procede en principio desestimar la reclamación formulada (aunque esta afirmación se matizaba si el importe de la nueva deuda tributaria era inferior al de la inicial).

◆ La segunda alude a la aplicación de la regla de la proporcionalidad (más tarde consagrada legalmente, como se verá), con el objeto de que la indemnización únicamente comprenda el importe de aquellos gastos que se correspondan con la parte del acto tributario que ha sido anulada.

Esta regla de la proporcionalidad no sólo se hacía entrar en juego cuando la resolución administrativa o judicial anulaba parcialmente -y por razones de orden sustantivo- el acto tributario impugnado. Al ser posible y relativamente frecuente, como antes se ha señalado, que la resolución anulara el acto tributario con base únicamente en motivos formales y ordenara en consecuencia la práctica de nuevas actuaciones tributarias, se entendió que, cuando de estas actuaciones resultara una deuda tributaria inferior a la fijada inicialmente, procedía igualmente aplicar la citada regla.

◆ La tercera peculiaridad hace referencia a aquellos supuestos en los que se apreciaba una conducta antijurídica del reclamante que se hallaba en la base de la actuación administrativa desplegada -y de hecho la determinaba-. El Consejo de Estado consideró que dicha conducta irregular del particular podía ser elemento suficiente para que no procediera declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

5.2. Paralelamente a esta flexibilización doctrinal (centrada en el ámbito tributario), iba a iniciarse una formulación de criterios legales tendente, en determinados supuestos, a agilizar la devolución del aval y a reembolsar los gastos satisfechos por su prestación y mantenimiento.

a) La primera previsión en este sentido se introdujo en la reforma de la Ley General Tributaria que llevó a cabo la Ley 25/1995, de 20 de julio. La nueva redacción del artículo 81.5 de la LGT estableció la obligación de la Administración tributaria de reembolsar el coste de los avales aportados como garantía en la parte correspondiente a las sanciones impuestas, en cuanto éstas fueran declaradas improcedentes y dichas declaraciones adquiriesen firmeza.

De esta forma, el abono al contribuyente del coste de los avales prestados para suspender la ejecutividad de sanciones tributarias, después anuladas, se excluyó conscientemente del régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración, articulándose su reembolso directamente en aplicación de la Ley, previa la correspondiente solicitud.

b) Sin embargo, las reclamaciones por gastos de aval derivados de la suspensión de la ejecutividad de otros actos de la Administración tributaria (o en relación con elementos de la deuda tributaria, distintos de las sanciones) continuaban siendo extraordinariamente numerosas. La complejidad y lentitud de su tramitación, unidas al deseo de conseguir una mayor celeridad en las resoluciones de la Administración tributaria y de reforzar las garantías de los contribuyentes impulsaron al legislador a extender aquel criterio respecto del coste de los avales prestados para afianzar el total de las deudas tributarias (después anuladas), y no sólo los correspondientes a las sanciones, así como a comprender también los gastos en que hubieran incurrido por la aportación de otras garantías a determinar reglamentariamente.

Así, la Ley 1/1998, de 26 de febrero, de derechos y garantías de los contribuyentes, dio nueva redacción a los apartados 3, 4 y 5 del artículo 81 de la LGT. La nueva redacción del apartado 3 de dicho artículo eliminó la necesidad de aportar aval para suspender la ejecución de las sanciones tributarias en caso de impugnación de las mismas, y el apartado 4 del mismo artículo quedó redactado

(coincidiendo con el tenor literal del propio artículo 12 de la Ley 1/1998) de la siguiente forma:

“La Administración Tributaria reembolsará el coste de las garantías aportadas para suspender la ejecución de una deuda tributaria en cuanto ésta sea declarada improcedente por sentencia o resolución administrativa y dicha declaración adquiera firmeza.

Cuando la deuda tributaria sea declarada parcialmente improcedente, el reembolso alcanzará a la parte correspondiente del coste de las referidas garantías.

Esta medida se extenderá en la forma que se determine en vía reglamentaria a otros gastos incurridos en la prestación de garantías distintas de las anteriores”.

Esta importante reforma permitió agilizar la devolución de los costes de los avales aportados para lograr la suspensión de una deuda tributaria, devolución que se produciría directamente por aplicación de esta disposición legal, sin necesidad de la compleja tramitación prevista para las solicitudes de indemnización por responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. En aplicación del principio de economía procedimental, el Consejo de Estado entendió que los expedientes por responsabilidad patrimonial del Estado iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley 1/1998, que contuviesen reclamaciones no prescritas según la legislación anterior y que versasen sobre indemnizaciones a los contribuyentes por el coste de los avales soportados para suspender la ejecución de una liquidación tributaria, debían ser recalificados de acuerdo con la nueva regulación legal.

Fuera de este sistema de reembolso *ex lege* siguen quedando las reclamaciones relativas a indemnizaciones por el coste de las garantías prestadas para la suspensión de la ejecución de actos administrativos de naturaleza no tributaria (a.e. sanciones por infracciones de tráfico, deudas en materia de clases pasivas, etc.); o, aun en el ámbito tributario, las relativas a avales prestados para

obtener, por ejemplo, el aplazamiento de la deuda. En todos estos supuestos se ha seguido aplicando la doctrina general de la responsabilidad de la Administración en los términos antes expuestos, en la mayor parte de los casos con conclusiones estimatorias de la solicitud (por extensión analógica de los criterios asumidos por el legislador respecto de las deudas tributarias).

Y es que, una vez excluida la idea de que el nexo de causalidad queda roto por la prestación voluntaria del aval, el examen de la concurrencia de los requisitos de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 se constriñe a verificar: la acreditación suficiente de los costes cuyo resarcimiento se solicita (requisito del daño efectivo); la anulación de la deuda mediante resolución judicial o administrativa firme que se pronuncie sobre el fondo del asunto (requisito de la imputación del daño a la Administración); la no concurrencia de conducta irregular o antijurídica del particular reclamante (inexistencia del deber jurídico de soportar el daño). En definitiva, ninguno de estos requisitos es distinto a los exigidos para la aplicación del artículo 81.4 de la LGT, pero la tramitación de estas reclamaciones ajenas al ámbito estrictamente tributario resulta más larga y onerosa para el administrado, en virtud de la falta de previsión legal al respecto.

c) De ahí que el legislador haya proseguido en una línea tendencialmente conducente a la homogeneidad en el tratamiento de los casos, sobre el ejemplo de lo arbitrado para el supuesto de las deudas tributarias. Así la reciente Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, en su artículo 24.2, ha dado nueva redacción al artículo 23 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, incluyendo un nuevo apartado dos (claramente inspirado en el artículo 81.4 de la LGT) relativo al reembolso de los costes de las garantías aportadas para suspender la ejecución de la deuda, en cuanto ésta sea declarada improcedente por sentencia o resolución administrativa.

El nuevo art. 23.2 LGSS establece que

“La Administración de la Seguridad Social reembolsará, previa acreditación de su importe, el coste de las garantías aportadas para suspender la ejecución de una deuda con la Seguridad Social, en cuanto ésta sea declarada improcedente por sentencia o resolución administrativa y dicha declaración adquiera firmeza.

Cuando la deuda sea declarada parcialmente improcedente, el reembolso alcanzará a la parte correspondiente del coste de las referidas garantías.

Asimismo, en los supuestos de estimación parcial del recurso o la reclamación interpuestos, tendrá derecho el obligado a la reducción proporcional de la garantía aportada en los términos que se establezcan reglamentariamente”.

Este precepto ha sido –como lo fue también el artículo 12 de la Ley 1/1998- muy positivamente valorado por los Departamentos afectados -y por el Consejo de Estado-, en la medida en que agiliza la tramitación burocrática de las reclamaciones, comportando así beneficios para la Administración y para los administrados.

5.3. A la vista de todo lo anterior, el Consejo de Estado considera que sería conveniente generalizar el principio de que tanto la devolución del aval como el reintegro de los desembolsos efectuados para su mantenimiento son efectos que deben seguirse, en todos los casos y por ministerio de la Ley, de la ejecución de la resolución judicial o administrativa anulatoria del acto administrativo impugnado, sin necesidad, por tanto, de la previa tramitación de un expediente de responsabilidad extracontractual de la Administración ni, por tanto, del dictamen del Consejo de Estado.

La existencia de una clara tendencia legislativa a la extensión de este principio a un número cada vez más amplio de expedientes constituye una razón más para la aplicación del mismo a los gastos derivados de las garantías prestadas por los administrados para la suspensión de una resolución administrativa, después

declarada improcedente, con independencia de la materia objeto de dicha resolución, pues lo contrario supondría mantener diferencias formales sin verdadera justificación y con preocupantes derivaciones -eventualmente discriminatorias-, según sea uno u otro el concepto por el que un administrado fuera situado en la posición de deudor a las Administraciones Públicas.

6. Actualización de valores en las indemnizaciones de daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual de la Administración.

6.1. En la variedad -y hasta multitud- de expedientes sometidos a consulta se advierten no pocas vacilaciones al examinar las exigencias de indemnidad en la reparación de daños y perjuicios. Y hay que confesar, primeramente, que a esas vacilaciones no se sustrae la propia doctrina legal del Consejo de Estado, cuyos dictámenes no siguen siempre una misma línea argumental ni alcanzan conclusiones rigurosamente homogéneas.

Hay que añadir, de inmediato, que las disparidades de orientación y las discordancias de criterios son, en ocasiones, más aparentes que reales en cuanto las circunstancias de hecho definen cada cuestión concreta y condicionan su respectivo tratamiento administrativo y jurídico.

Y se ha de terminar precaviendo contra dos riesgos consiguientes. De una parte, el riesgo de ahondar en aquella heterogeneidad y, por generalización, denunciar la falta de fijeza en la práctica administrativa y de coherencia en la doctrina legal. De otra parte, el riesgo de entender que el inevitable tributo a los datos de cada caso impone una tal relatividad que, rayana en la indiferencia, no es sino renuncia a perfilar criterios estables deducidos de la ley y de su conexión dialéctica con la realidad a que se aplica.

6.2. El principio general que, según el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado, informa el sistema de responsabilidad patrimonial extracontractual de las Administraciones Públicas es el de indemnidad o de reparación integral, por utilizar los términos de la Sentencia de Tribunal Supremo de 15 de Octubre de 1990, ilustrativa de una reiterada corriente jurisprudencial (Sentencias de 2 de febrero de 1980, 9 de febrero de 1987, 21 de marzo de 1989, 4 y 5 de abril de 1989, 18 de julio también de 1989, 2 de julio de 1994, 11 de febrero y 4 de mayo de 1995, entre otras). Ese principio demanda que la indemnización reconocida en concepto de responsabilidad patrimonial de la Administración cubra “todos los daños y perjuicios sufridos hasta conseguir la reparación integral”; es decir, en palabras de la Sentencia de 26 de febrero de 1985, que “la indemnización debe dejar indemne a la víctima del daño injusto”.

En la misma línea el Consejo de Estado tiene dicho que la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye a ésta, en cuanto sujeto declarado responsable, en titular de una obligación exigible para el resarcimiento de los daños y perjuicios ocasionados, de tal suerte que “la medida de esta obligación viene determinada por el principio de indemnidad, que postula la reposición del lesionado en la misma situación que tenía antes de que la lesión indemnizable se produjera” (Memoria del Consejo de Estado de 1990).

Así las cosas, la actualización de las indemnizaciones –en cuanto deudas de valor- se concibe y opera como un instrumento para la consecución de esa “reparación integral” del perjuicio a quien no tiene por qué soportar la erosión monetaria correspondiente al período de tiempo transcurrido entre la producción del daño y el reconocimiento de su derecho a ser indemnizado. La procedencia de la actualización, así justificada, se encuentra admitida –o, quizá mejor, establecida- en numerosos pronunciamientos del Tribunal Supremo (Sentencias de 18 de noviembre de 1976, 14 de mayo de 1987, 1 de diciembre de 1989, 12 de marzo de 1991 y ulteriores). Está igualmente afirmada por el Consejo de Estado que, en un su dictamen 51.485, de 9 de junio de 1988 (por citar uno de hace ya

varios años y por lo mismo ajeno a la más reciente evolución legislativa), afirmó que procede “actualizar la cifra en que se han valorado los daños con referencia a la fecha de producción de los mismos, cuando se produce una demora notoria en la tramitación y resolución del expediente”.

El criterio que así fue decantándose, a través de avances y retrocesos, de dudas y hasta discrepancias, ha sido asumido en términos concluyentes por el legislador que, en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada a dicho precepto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, dispone:

“La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria”.

En consecuencia, la determinación del importe final de la indemnización a satisfacer por la Administración responsable al lesionado resulta de la realización de las siguientes operaciones:

a) Tasación de los daños y perjuicios a la fecha en que se produjeron (que puede ser la del hecho lesivo o la de manifestación o consolidación de sus efectos dañosos).

b) Actualización mediante la aplicación de las variaciones del IPC durante el periodo transcurrido entre el día de la tasación y el en que se dictó la resolución que reconozca el derecho a la indemnización (“la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial”, según la literalidad del transcrito

artículo 141.3).

c) Liquidación de intereses legales de demora en el pago por el tiempo que eventualmente hubiese corrido entre la intimación del pago -hecha una vez transcurridos tres meses desde que la deuda fuera líquida y exigible- y el pago efectivo (artículo 45 de la Ley General Presupuestaria).

6.3. No obstante la claridad de este planteamiento y su secuencia lógica, el Consejo de Estado advierte que, en los expedientes que le son consultados y con cierta frecuencia:

a) Los daños se cuantifican por referencia a una fecha distinta de aquella en que se produjeron. Las explicaciones pueden ser –y son- de diversa índole y en ocasiones llegan a ser justificativas, pero no legitiman, sin embargo, el apartamiento de la prescripción legal, erigida en verdadero principio rector; y ese apartamiento se produce a impulso de ciertas prácticas e inercias de los distintos Ramos de la Administración y aun dentro de uno mismo.

b) Para actualizar la indemnización (para expresarla en unidades monetarias constantes y no meramente nominales) se acude, de modo aparentemente indistinto y sin una explícita fundamentación, o bien a una liquidación de intereses o bien a compensar por la pérdida de valor adquisitivo de la moneda según el IPC o cualquiera otro mecanismo que se considere idóneo por referencia analógica. Sean unos u otros los resultados alcanzados y el juicio que merezcan (incluso por apelación a la justicia o la equidad, que son valores de atención necesaria y que no exigen, por sí, un concreto sistema de cuantificación), nada legitima, en principio, operar al margen de la prescripción legal y de sus previsiones para la actualización de la deuda.

c) Los intereses legales por demora en el pago no siempre se liquidan con estricto cumplimiento de las exigencias impuestas por el artículo 45 de la Ley General Presupuestaria (que –vale la pena recordarlo- establece un periodo de carencia de tres meses e impone al acreedor, para que los intereses se devenguen, la carga de intimar el pago del principal debido).

Es cierto que todavía están en curso de tramitación expedientes a los que no se aplica la Ley 4/1999 y ello puede explicar la pervivencia de determinados criterios y hasta su aplicación desigual cuando no aparentemente errática. Pero el Consejo de Estado entiende que deben ser impartidas las instrucciones precisas para que los criterios expuestos se apliquen de un modo sistemático y sin vacilaciones, incluso en los expedientes a los que no alcance –en virtud del régimen transitorio- la vigencia de la Ley 4/1999. Y es que el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, en la versión de la Ley 4/1999, ha de aplicarse en todo caso, por ministerio de la propia Ley o por exigencias generales del ordenamiento que el legislador se ha limitado –y no es poco- a hacer explícitas y prescriptivas en la fase de la evolución normativa representada por aquellas Leyes.

V. REVISION DE OFICIO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

1. Revisión de oficio y otros cauces para el cumplimiento en España de Decisiones comunitarias sobre ayudas de Estado incompatibles con el mercado común.

1.1. La pertenencia de España a la Unión Europea y el creciente protagonismo de las instituciones europeas en los ámbitos concretos de la actividad económica que caen dentro de su competencia plantean, cada vez más, en la práctica diaria reflejada en expedientes de que conoce el Consejo, problemas específicos que requieren reflexión, enfoque apropiado y solución eficaz.

Las Directivas, los Reglamentos y las Decisiones comunitarias van consolidando en esos ámbitos una suerte de *ius commune* europeo cuya aplicación a los Estados miembros requiere a veces de nuevos planteamientos e instrumentos jurídicos.

En particular se ha venido suscitando con no escasa frecuencia el supuesto de aplicación en España de Decisiones de la Comisión de las Comunidades Europeas que declaran "contrarias al mercado común" determinadas "ayudas de Estado" percibidas por empresas españolas.

Como es sabido no todas las ayudas de Estado están prohibidas por el Derecho comunitario. Lo que se trata de impedir a través del artículo 87 del Tratado de la Unión es el otorgamiento por los Estados miembros de ayudas que distorsionen o falseen la competencia entre las empresas europeas. En estos supuestos la Comisión puede declarar que la ayuda en cuestión es contraria al mercado común europeo, dejándola sin efecto y solicitando del Estado miembro que ponga en marcha los mecanismos internos para que no pueda producirse en lo sucesivo tal ayuda y, también, para la recuperación del importe de las ayudas

indebidamente pagadas por el Estado o por el sector público y, en consecuencia, indebidamente percibidas por las empresas.

Resulta de interés subrayar que el Tratado, al configurar las "ayudas estatales", no se fija tanto en la "forma" de la ayuda sino en sus efectos distorsionadores de la competencia. Por eso en el artículo 87 se comprenden "las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma". En efecto, una ayuda estatal puede adoptar formas muy diversas: puede consistir tanto en una subvención pública directa o en una bonificación o reducción tributaria formalmente declaradas, como derivarse de multitud de instrumentos indirectos con distintas formas jurídicas, desde préstamos a bajo interés, a compraventas a precios inferiores o superiores a los del mercado, hasta aportaciones económicas de cualquier género para enjugar o paliar pérdidas con criterios que no sean derivados de decisiones normales en el mercado adoptadas por actores o empresas independientes.

Desde este punto de vista no resulta esencial, sino accesorio, la forma jurídica o la apariencia del negocio o acto mediante el cual se canaliza la ayuda estatal. Lo decisivo es el hecho de que esa ayuda resulte incompatible con el mercado común y así sea declarado.

La declaración de incompatibilidad de una ayuda con el mercado común hecha por la Comisión resulta *per se* plenamente vinculante en el seno del ordenamiento interno español y supone que la ayuda en cuestión es contraria a derecho. La disconformidad a derecho, según la naturaleza del acto jurídico que haya sido vehículo o instrumento de la ayuda estatal, puede desplegar sus efectos a través de cauces distintos. Puede suponer una causa de nulidad (o de anulación) que vicie el acto que haya otorgado la ayuda (por ejemplo, aprobación de la subvención o declaración o reconocimiento de la reducción o bonificación tributaria) o puede, en su caso, que esa "disconformidad a derecho" convierta en

"ilícita" la causa del negocio o contrato, si la ayuda se ha encaminado a través de actos propios del derecho civil o mercantil.

Pues bien, el instrumento elegido para el otorgamiento de la ayuda es relevante para determinar a través de qué procedimientos habrá de surtir efectos esa nulidad o ilicitud de la ayuda, una vez declarada incompatible con el mercado común. La nulidad deberá llevar consigo normalmente la eliminación formal del acto o negocio a cuyo amparo, o bajo cuya cobertura, se haya producido la ayuda pública, de suerte que ésta sea devuelta por el beneficiario y recuperada por el ente que la prestó, haciendo desaparecer así la distorsión de la competencia incompatible con el mercado común.

1.2. Ya en la Memoria correspondiente al año 1999 se planteó este problema, si bien reducido al supuesto más sencillo de revisión de oficio de actos internos contrarios a una Decisión comunitaria. Tras recordar que las Decisiones de la Comisión son obligatorias en todos sus elementos para todos sus destinatarios (artículo 249 del Tratado), se planteaba la cuestión de la posible revisión de oficio de aquellos actos internos declarativos de derechos cuyo contenido hubiera resultado contrario al Derecho comunitario, por ejemplo los que hubieran reconocido una ayuda de Estado incurso en vicio de invalidez, según Decisión de la Comisión.

Al dictaminar el texto del anteproyecto de la que sería después Ley 4/1999, el Consejo de Estado (dictamen 5.356/97, de 22 de enero de 1998) había apuntado la conveniencia de introducir un supuesto de revisión de oficio entre los contemplados en la Ley 30/1992 cuando la invalidación de los actos de derecho interno español viniese exigida por una Decisión comunitaria vinculante para España. Según se dijo en la Memoria de 1999, antes de la modificación introducida por la Ley 4/1999 los casos en los que se suscitaba esta cuestión (acto interno cuya revocación se impone por una Decisión comunitaria) se resolvían normalmente mediante la utilización de la revisión de oficio de actos anulables

(entonces, art. 103.1 de la Ley 30/1992), siempre que no hubieran transcurrido cuatro años desde el momento en el que efectivamente hubiera sido dictado el acto administrativo. La supresión de este mecanismo revisor implicaba la desaparición de un instrumento útil (aunque no definitivo) para dar cumplimiento a las Decisiones comunitarias, instrumento que, si bien no resolvía todas las cuestiones (especialmente cuando hubieran transcurrido más de cuatro años desde que se dictó el acto), había servido para solucionar el problema en diversas ocasiones.

Con la regulación actual contenida en los artículos 102 y 103 de la Ley 30/1992, únicamente le queda a las Administraciones Públicas la vía de la impugnación jurisdiccional, previa declaración de lesividad, para reaccionar contra sus actos administrativos cuando así se lo imponga una Decisión comunitaria. Y es obvio que la demora en el cumplimiento real y efectivo del contenido de tal Decisión difícilmente se compadece con las obligaciones que al Estado incumben por su pertenencia a la Unión Europea. Además, existe el aludido límite temporal de cuatro años desde que se dictó el acto para poder declararlo lesivo, lo que significa que, superado dicho plazo, se carece de instrumento jurídico alguno para alcanzar el fin impuesto por la Decisión.

Todo ello llevó al Consejo de Estado a reiterar la necesidad de introducir una previsión de revisión de oficio de estos actos para facilitar el cumplimiento de las Decisiones comunitarias. No se trataba tanto de crear un nuevo supuesto de nulidad en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992, sino más bien de reconocer en el artículo 102 de esa misma Ley la posibilidad de utilizar la técnica de la revisión de oficio cuando la invalidación del acto es impuesta por una Decisión comunitaria.

1.3. Con independencia de que la sugerencia contenida en la memoria de 1999 mantenga toda su razón de ser, la labor consultiva ulterior ha mostrado que el objetivo de conferir plena efectividad interna a ese "Derecho común europeo"

trasciende muchas veces del marco de la revisión de oficio de actos administrativos. Y ello, como se ha señalado antes, porque con frecuencia las ayudas de Estado contrarias al mercado común no se establecen en actos administrativos formales de ayuda o subvención, sino a través de otras vías más complejas o indirectas. Sin embargo, en todos estos casos será también preciso arbitrar medidas de recuperación de acuerdo con los procedimientos del Derecho nacional.

La expresión "procedimiento del Derecho nacional" es muy amplia y general. Por tal razón corresponde al Estado miembro destinatario la elección del procedimiento o procedimientos más idóneos para alcanzar el "efecto útil", esto es la devolución de las ayudas. La idoneidad del procedimiento elegido dependerá de las circunstancias de cada caso y muy particularmente del tipo concreto de acto o negocio jurídico que haya sido instrumento, vehículo o cobertura formal de la ayuda. El destinatario de la Decisión elegirá desde esta perspectiva la vía concreta o el procedimiento particular o general que resulte más adecuado para alcanzar el resultado.

Dentro del repertorio de posibilidades concretas, debe mencionarse en primer lugar la utilización de poderes o potestades del Estado miembro para obtener de conformidad con su derecho interno y por vía voluntaria (mediante acuerdo) la devolución de las ayudas que han resultado ser ilegales o con causa ilícita. Este cauce puede ser viable cuando las ayudas se hayan producido en el seno de una actividad económica vinculada al sector público y en la que el Estado mantenga potestades efectivas de dirección sobre una sociedad estatal o conserve el control de la actividad de dicha sociedad en virtud de una adscripción a un determinado Ministerio.

Cabe también considerar vías de carácter forzoso, bien porque haya fracasado ya la voluntaria o porque no sea viable según el Derecho nacional aplicable. En este sentido podría ser adecuado y útil recurrir a procedimientos,

siempre según los casos y circunstancias, como el mencionado de revisión de oficio o el de lesividad o el de recuperación de subvenciones indebidamente percibidas o el de devolución de ingresos indebidos, etc..

Cabe finalmente imaginar que, ante el fracaso de las vías concretas o particulares de recuperación, deba el Estado acudir a procedimientos de producción normativa de rango reglamentario o incluso legal si el amparo formal de la entrega de la ayuda se encontrara en un precepto (reglamentario o legal) del Derecho español que tuviera que ser previamente removido.

Dejando de lado en este momento la hipótesis de que se expida una norma *ad hoc* para remover obstáculos internos en el proceso de ejecución de alguna Decisión comunitaria, se sugiere considerar la conveniencia de preparar alguna disposición de carácter general, con suficiente entronque legal, para abordar globalmente el procedimiento de ejecución interno de Decisiones comunitarias que hayan dejado sin efecto ayudas de Estado cuyo reembolso se hace exigible. Esta regulación, respaldada legalmente en forma suficiente, debería partir del principio de que las "ayudas de Estado", incluso cuando se hayan prestado al amparo de actos formalmente calificables como de Derecho privado (civil o mercantil), podrían ser reembolsables mediante expediente de carácter administrativo siempre que se tratara en efecto de auténticas ayudas de Estado, así declaradas por la Comisión de las Comunidades Europeas y que, por ser "contrarias al mercado común", han de dejarse sin efecto según los procedimientos del Derecho interno español. Este emplazamiento de la cuestión en el campo del derecho público requeriría la regulación de un procedimiento que, partiendo de la Decisión adoptada por la Comisión, determinase los beneficiarios concretos y el importe de las ayudas, el modo de requerirlas, la devolución de los importes indebidamente percibidos y la aplicación de la vía de apremio a falta de reembolso voluntario.

2. Revisión de oficio de actos presuntos.

2.1. Consideraciones sobre la generalización del silencio administrativo positivo.

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, introdujo numerosas modificaciones en la regulación del silencio administrativo. Entre otras, produjo una inversión en la forma de delimitar los procedimientos a los que debe aplicarse el silencio positivo o el negativo.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 configuró el silencio positivo -en la línea de sus antecedentes- como la excepción a la regla general. El artículo 95 de la citada Ley disponía que el silencio se entendería positivo, sin denuncia de mora, “cuando así se establezca por disposición expresa o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores”.

La regla general, por tanto, era la de que, ante la ausencia de una disposición expresa que estableciera lo contrario (y con la salvedad señalada), la petición no contestada por la Administración debía entenderse desestimada, de acuerdo con la regulación entonces prevista en el artículo 94 de la misma Ley.

La Ley 30/1992 invirtió este planteamiento, de modo que el silencio positivo -ante la ausencia de una resolución expresa- pasó a ser la regla general. El artículo 43.2.c de la citada Ley (en su versión originaria) dispuso que los interesados podrían entender estimadas aquellas solicitudes “en cuya normativa de aplicación no se establezca que quedarán desestimadas si no recae resolución expresa”.

Esta nueva configuración (cláusula residual en favor del silencio positivo) se ha visto no sólo mantenida sino potenciada con las modificaciones introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Se respeta en el artículo 43.2 de la Ley 30/1992 y se añade una reserva relativa de ley para alterar el sentido del silencio a fin de que no sea positivo sino negativo.

Inicialmente podría sostenerse que la regulación en este sentido introducida por la Ley 30/1992 (y reforzada tras la Ley 4/1999) constituye una solución más avanzada, en cuanto que respalda mejor los derechos y garantías de los ciudadanos. Sin embargo, la realidad demuestra que no siempre es así, con independencia de que tampoco cabe orillar la toma en consideración eficaz del interés público aun cuando la Administración haya incumplido su obligación de resolver y notificar su decisión dentro del plazo establecido para tramitar el procedimiento. Conviene, por ello, destacar los dos aspectos siguientes:

- ◆ En primer lugar, el objetivo confesado y ahora primario del silencio positivo (y de su generalización), cual es vigorizar los derechos y garantías del ciudadano, puede resultar, en ocasiones, prácticamente fallido -con la secuela de frustraciones y consiguientes desconfianzas-, en especial cuando se produce una discrepancia entre la Administración y el interesado acerca de si han llegado realmente a desplegarse en plenitud los efectos del silencio positivo (es decir, si ha nacido o no al mundo jurídico el acto presunto estimatorio).

Y es que no siempre cabe establecer, de modo fácil y seguro, si ha operado el silencio positivo, no ya sólo por las divergencias que eventualmente se susciten acerca de si se está o no en una de las excepciones a las que sea de aplicación el silencio negativo (sobre todo por la indeterminación de algunas de ellas), sino también porque puede ser polémico -y por lo mismo cuestionado- el cómputo del plazo para tramitar el procedimiento, resolver y notificar la resolución. A todo ello deben añadirse, además, las incertidumbres -y consecuencias jurídicas derivadas- en torno a la admisibilidad o no del silencio administrativo *contra*

legem (y, por tanto, la admisibilidad o no de actos presuntos con apariencia de validez).

Estas cuestiones, y en especial la discrepancia entre la Administración y el interesado acerca de si se ha producido o no el silencio positivo (controversia más común de lo deseable), colocan ocasionalmente al administrado en una situación compleja e incómoda, máxime si se tiene en cuenta que, en principio, no se prevén en el ámbito contencioso-administrativo acciones declarativas dirigidas a confirmar un acto favorable (que permita al interesado acreditar su realidad jurídica), como sería el acto presunto por silencio positivo que el interesado considera que ya se ha producido.

De esta manera, una figura jurídica establecida en favor del interesado le puede generar de hecho -y así ha tenido ocasión de comprobarlo este Consejo de Estado a través de su labor consultiva- una situación de perplejidad. Y no ha de olvidarse que a veces -muchas veces- es preferible, desde el punto de vista de la seguridad jurídica misma, una desestimación que un “sí” dubitativo o conflictivo, sobre todo si, tras el supuesto acto presunto por silencio positivo, sólo queda ya la actuación material por parte del interesado, que será legal o no dependiendo de que haya nacido o no jurídicamente dicho acto presunto.

◆ En segundo término, tampoco puede perderse de vista, en este panorama problemático, la necesaria atención al interés público, muchas veces reñido con la generalizada aplicación del silencio positivo.

Y no es argumento en sí mismo concluyente -ni tan siquiera suficiente- el de que, en definitiva, la causante de que no se haya resuelto y notificado el acto dentro de plazo es la Administración (representante del interés público), que deberá soportar (y también las habrá de soportar el interés público) las consecuencias de su inactividad, cuales son en el caso el surgimiento y producción de efectos de un acto presunto por silencio positivo.

Es cierto que la Administración incumplidora no deberá obtener provecho de su propio incumplimiento. Pero también lo es que el interés público no ha de quedar supeditado al cumplimiento o no de los plazos para tramitar los procedimientos, cuando la realidad demuestra que, por acumulación de trabajo o por las razones que fueran, las Administraciones –por mucha diligencia que pongan- no logran tramitar todos los procedimientos en plazo. No es ocioso recordar la importancia de que los plazos se fijen con criterios realistas a efectos de su cumplimiento, tal y como ya se dijo en el dictamen 5.356/97, de 22 de enero de 1998 sobre el texto del anteproyecto de la que sería después la Ley 4/1999.

Cabe recordar, a este respecto, que en la pasada década de los cincuenta se introdujeron, por vía jurisprudencial, determinados límites a lo que cabía obtener por silencio positivo (en particular en el ámbito urbanístico), precisamente con la finalidad de preservar el interés público, que, en definitiva, se impone a la propia Administración que lo representa y no debe quedar sacrificado, sin más y necesariamente, por sus carencias y desidia.

Quiere con ello resaltarse que es necesario buscar el justo equilibrio entre la defensa del interés público y las garantías del ciudadano, sin que la experiencia hasta ahora adquirida permita llegar a conclusiones enteramente satisfactorias sobre la generalización del silencio positivo, que bien podría quedar acotado a ámbitos o sectores determinados en los que sea aconsejable imponerlo para obtener una mayor agilidad o eficiencia sin riesgo grave de erosión de los intereses generales.

2.2. Revisión de oficio de actos presuntos por silencio positivo.

Por otro lado, la aludida potenciación del silencio positivo está produciendo numerosas controversias, no sólo a fin de dilucidar si el acto presunto ha llegado o no a producirse, sino también en ocasión de intentar retirar del mundo jurídico

un acto presunto estimatorio cuando la Administración lo considera contrario al ordenamiento jurídico.

Desde este punto de vista, la supresión en la vía administrativa de la revisión de oficio de actos anulables está provocando que las Administraciones, ante actos presuntos por silencio positivo (aunque también en caso de actos expresos) que reputa contrarios a Derecho, intenten utilizar la vía de la revisión de oficio prevista en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992, aduciendo normalmente, como vicio de nulidad radical, el previsto en el artículo 62.1.f de la propia Ley.

Sin embargo, viene sosteniendo el Consejo de Estado en numerosos dictámenes que la desaparición de la vía revisora de actos anulables no puede implicar una interpretación expansiva de los vicios de nulidad radical recogidos en el artículo 62.1. de la Ley 30/1992 que, como tales, deben ser objeto de una interpretación estricta para evitar su desnaturalización.

En cualquier caso, conviene resaltar que el acto presunto por silencio positivo debe tener las mismas garantías de permanencia que cualquier acto expreso favorable al interesado (“declarativo de derechos” en la terminología legal), pero tampoco más.

De esta suerte, tanto el acto expreso como el presunto por silencio positivo, si adolecen de algún vicio de nulidad radical, podrán ser objeto del correspondiente procedimiento de revisión de oficio a través de la vía prevista en el artículo 102.1 de la Ley 30/1992. Si dicho acto expreso o presunto por silencio positivo hubiese incurrido únicamente en un vicio de anulabilidad, a la Administración sólo le cabrá ya declararlo lesivo para, posteriormente, impugnarlo ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ambos tipos de actos (expreso y presunto por silencio positivo) merecen de esta manera un tratamiento similar en lo que se refiere a su eventual retirada del mundo jurídico.

No obstante, existe una peculiaridad que distingue a los actos expresos y a los presuntos (por silencio positivo) en lo que atañe a su revisión por motivos de legalidad, peculiaridad no siempre adecuadamente apreciada.

En efecto, en ocasiones se ha pretendido revisar de oficio un acto presunto por silencio positivo aduciendo, como motivo de nulidad radical, que se había prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 62.1.e de la Ley 30/1992) o de algún trámite considerado esencial y equiparado a estos efectos al citado vicio de nulidad radical. Así ha ocurrido, por ejemplo, cuando se ha omitido el informe o dictamen preceptivo de un órgano consultivo o incluso se ha pretendido cuando faltaba el trámite de audiencia.

Es importante trasladar a las Administraciones gestoras -y, en particular, a sus órganos competentes- que, desde un punto de vista formal, el silencio positivo puede ser incompatible con la exigencia del cumplimiento de cualquier requisito procedimental distinto de los establecidos para que el silencio positivo precisamente despliegue sus efectos.

Si el silencio positivo constituye una figura establecida como remedio ante la falta de una resolución expresa de la Administración, por su propia naturaleza y por lo menos, ha de admitirse que opere aunque no se haya seguido el procedimiento en todo o en parte. El mayor o menor desarrollo en la tramitación del procedimiento (o incluso la hipotética falta total de trámite) no puede frustrar -sin negar su esencia- el nacimiento del acto presunto por silencio positivo y su consiguiente producción de efectos.

Una solución distinta daría lugar al absurdo de que el acto presunto por silencio positivo estaría –al menos en la mayoría de los casos- necesaria e irremediablemente viciado de nulidad radical, toda vez que cuando surge dicho acto (es decir, cuando se cumplen los requisitos establecidos para que despliegue sus efectos) cabe -y el supuesto es normal y no extravagante- que falten actuaciones propias del procedimiento de que se trate. Precisamente la institución del silencio positivo se ha establecido para solventar la omisión de la resolución expresa (y, por extensión, de los trámites a ella conducentes por importantes que sean), de modo que no puede erigirse la falta de resolución o de los trámites para resolver en argumento para restar -cuando no negar- alcance operativo a la institución.

3. Revisión de oficio de actos en materia tributaria.

La Ley 4/1999, de 13 de enero, eliminó, en el marco del procedimiento administrativo común, el mecanismo de la revisión de oficio por la Administración de sus actos declarativos de derechos incursos en vicio cualificado de anulabilidad y que regulaba el artículo 103.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. De esta forma quedaba subsistente, tan sólo, la potestad administrativa de revisar de oficio, con fundamento en su ilegitimidad, los actos nulos de pleno derecho enumerados en el artículo 62.1 de dicha Ley 30/1992.

En paralelo a esta importante reforma del artículo 103 de la Ley 30/1992 no se llevó a cabo, sin embargo, ninguna modificación explícita del artículo 154 de la Ley General Tributaria, que regula, con características propias, la revisión de oficio de los actos anulables de naturaleza tributaria. Esta circunstancia, unida al tenor de la disposición adicional quinta de la Ley 30/1992, reforzada en su especificidad por la Ley 4/1999, plantea una doble cuestión: en primer lugar, si el artículo 154 de la Ley General Tributaria debe considerarse vigente tras la

eliminación, en el ámbito administrativo general, de la revisión de oficio de los actos anulables; y, en segundo lugar, si, fuere una u otra la conclusión alcanzada acerca de su vigencia formal, la potestad revisora del artículo 154 de la Ley General Tributaria ha de reputarse subsistente y puede ser ejercitada en sus propios y estrictos términos.

Para responder a ambas cuestiones ha de ponderarse la evolución de la regulación jurídica de la revisión de oficio y de las peculiaridades que, en este y en otros aspectos, ha presentado tradicionalmente el régimen de los actos de naturaleza tributaria.

3.1. Evolución normativa de la revisión de oficio de los actos administrativos.

En la importante reforma administrativa llevada a cabo en nuestro país a finales de los años cincuenta del siglo XX figura la regulación -técnicamente cuidada- de la revisión de oficio por la Administración de sus propios actos. Nace ésta frente al tradicional principio de irrevocabilidad de los actos declarativos de derechos, en virtud del cual la Administración únicamente podía instar la revisión de sus actos administrativos ilegales ante la jurisdicción contencioso-administrativa y previa declaración de lesividad.

En una evolución a la que no fueron en absoluto ajenos los intereses de la Hacienda Pública, la Administración había ido creando distintas vías que le permitían eliminar del mundo jurídico ciertos actos declarativos de derechos que hubiesen incurrido en alguna ilegalidad. Surgieron así los llamados “autorrecursos de alzada”, sometidos a los mismos requisitos de plazo y forma que los recursos ejercitados por los particulares; se legitimó a ciertos organismos del Ministerio de Hacienda para impugnar los actos tributarios de gestión mediante reclamaciones económico-administrativas; y, finalmente, se arbitró el mencionado recurso de lesividad, por el que se permite a la Administración instar

la anulación de sus propios actos en vía contencioso-administrativa. La generalización de este recurso de lesividad dio lugar a la paulatina desaparición de algunas de las potestades de revocación de oficio de que disponía la Administración en la segunda mitad del siglo XIX.

La Ley de Procedimiento Administrativo (LPA) de 1958 vino, como se ha señalado, a alterar completamente este panorama, al habilitar a la Administración para revisar por sí misma sus actos declarativos de derechos en determinados supuestos.

El Capítulo I del Título V de la LPA de 1958 (artículos 109 a 112) regulaba, bajo la rúbrica “Revisión de oficio”, una serie de figuras muy diversas entre sí. Como señalaba su exposición de motivos, “la Ley se ocupa por primera vez de un modo completo en nuestro ordenamiento jurídico de las potestades de la Administración respecto de sus propios actos, distinguiendo los supuestos de nulidad, anulación, revocación y rectificación de errores materiales y de hecho”.

El artículo 109 de la LPA reguló la declaración de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos por la propia Administración, sin necesidad de excitación obligatoria de parte. Concebido ya desde este momento inicial como un cauce extraordinario o excepcional de depuración jurídica, su utilización se constrictó, de modo primario, a los supuestos de nulidad de pleno derecho contemplados en el artículo 47 de la LPA; para los restantes actos ilegales, el artículo 110 de la Ley se remitía al llamado recurso de lesividad, si bien admitía que los actos anulables, cualificados por su manifiesta ilegalidad y previo dictamen favorable del Consejo de Estado, pudieran ser anulados de oficio en vía administrativa en el plazo de cuatro años.

La LPA amplió sustancialmente, por tanto, el número de excepciones a la tradicional regla según la cual la Administración no podía revisar por sí misma sus propios actos declarativos de derechos. Esa ampliación se realizó para la

mejor protección de los intereses generales y la mayor garantía de la legalidad de la actuación administrativa. Las cautelas formales de que se rodeó en la LPA el cauce de la revisión de oficio (en sus dos modalidades de revisión de actos nulos y de actos anulables) permitieron armonizar la consecución de aquellos objetivos y el respeto a las exigencias de seguridad y estabilidad jurídicas.

Entre estas cautelas -en función de verdadera garantía- hay que resaltar, en el caso de la revisión de oficio de actos anulables por infracción manifiesta de la Ley, la exigencia del dictamen favorable del Consejo de Estado, cuya intervención tenía, por tanto, carácter preceptivo y obstativo, lo que reforzaba su papel de garante de la seguridad jurídica, velando por la medida y corrección en la utilización de este mecanismo excepcional.

El siguiente paso en el *iter normativo* se encuentra en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que, manteniendo en sus líneas esenciales el sistema de revisión de oficio establecido en la LPA, llevó a cabo algunos cambios -no siempre bien valorados- en la regulación de la revisión de actos anulables.

En relación con la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho, el artículo 102 de la Ley 30/1992 apenas si presenta variaciones con respecto a la regulación anterior.

“1. Las Administraciones Públicas podrán, en cualquier momento, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, si lo hubiere, declarar de oficio la nulidad de los actos enumerados en el artículo 62.1, que hayan puesto fin a la vía administrativa o contra los que no se haya interpuesto recurso administrativo en plazo.

(...)”

La revisión de oficio de actos anulables, sin embargo, iba a experimentar un importante cambio en la Ley 30/1992, al abrirse la acción anulatoria expresamente a los particulares, eliminarse el carácter obstativo del dictamen del Consejo de Estado o del Órgano consultivo autonómico competente (pues el precepto ya no exige que dicho dictamen sea favorable, sino que se limita a mantener su preceptividad) y sustituirse, en la tipificación del vicio, la infracción “manifiesta de Ley” por la exigencia de que los actos “infrinjan gravemente normas de rango legal o reglamentario”.

Así, el apartado 1 del artículo 103 de la Ley 30/1992 establecía, en su redacción originaria, lo siguiente:

“Podrán ser anulados por la Administración, a iniciativa propia o a solicitud del interesado, previo dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma si lo hubiere, los actos declarativos de derechos cuando concurren las siguientes circunstancias:

- a) Que dichos actos infrinjan gravemente normas de rango legal o reglamentario.
- b) Que el procedimiento de revisión se inicie antes de transcurridos cuatro años desde que fueron dictados”.

Los recelos suscitados por la redacción de este artículo, unidos a las voces que se habían alzado contra la propia existencia de un mecanismo de revisión de oficio de actos meramente anulables, condujeron a su supresión. La Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, presentaba como una de sus principales novedades la eliminación de la potestad administrativa de revisión de oficio de sus actos anulables, de modo que todos los actos en los que el vicio podía antes depurarse por la puesta en acción de esta potestad sólo admiten, tras la entrada en vigor de la última Ley, que la voluntad revisora de la Administración se traduzca en la pretensión deducida en vía jurisdiccional contencioso-administrativa y previa la correspondiente declaración de

lesividad.

De acuerdo con la exposición de motivos de la Ley 4/1999, esta supresión de la potestad revisora de la Administración prevista en la antigua redacción del artículo 103 de la Ley 30/1992 persigue eliminar “la posibilidad de que los ciudadanos utilizasen esta vía que había desnaturalizado por completo el régimen de los recursos administrativos”, colocándose así “Administración y ciudadanos en una posición equiparable”.

En el dictamen 5.356/97, emitido el 22 de enero de 1998 en relación con el anteproyecto de la que luego sería Ley 4/1999, el Consejo respaldó el importante cambio legislativo introducido en este punto, señalando que “se funda en razones que el Consejo de Estado comparte plenamente, y lo hace desde la expresa invocación de su amplia experiencia en relación con expedientes de revisión de oficio. La decisión plasmada en el anteproyecto constituye, sin duda, uno de sus más visibles y relevantes aciertos, al servicio de la seguridad jurídica y sin menguar la atención que merezcan otros valores y principios”.

En el ámbito tributario, sin embargo, los poderes de revisión de oficio de la Administración experimentaron una evolución algo diferente.

Aprobada y en vigor la LPA de 1958, pronto se pusieron de manifiesto las ventajas que suponía la utilización de los mecanismos de revisión que regulaban sus artículos 109 y 110. De ahí que la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, acogiese estas figuras en sus artículos 153 y 154, adaptando su régimen jurídico al ámbito tributario.

Así, el artículo 153 de la LGT se refiere a la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho:

“1. Corresponderá al Ministro de Hacienda la declaración de nulidad de pleno derecho, previo dictamen del Consejo de Estado, de los actos

siguientes:

- a) Los dictados por órganos manifiestamente incompetentes.
- b) Los que son constitutivos de delito; y
- c) Los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido para ello o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados.

2. El procedimiento de nulidad a que se refiere el apartado anterior podrá iniciarse:

- a) Por acuerdo del órgano que dictó el acto o de su superior inmediato.
- b) A instancia del interesado.

3. En el procedimiento serán oídos aquellos a cuyo favor reconoció derechos el acto”.

Se atribuye, por tanto, al Ministro de Hacienda la facultad de revisar de oficio -por iniciativa del órgano que dictó el acto o de su superior inmediato o a instancia del interesado- los actos de naturaleza tributaria que incurran en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho que tipifica el mismo precepto, causas más limitadas que las enunciadas, primero, en el artículo 47 de la LPA y, luego, en el artículo 62.1 de la Ley 30/1992. Otra diferencia, con respecto a la declaración de nulidad de los actos administrativos en el régimen general, radica en la no atribución de carácter obstativo al dictamen al Consejo de Estado, que sigue siendo preceptivo pero sin exigirse que sea favorable a la declaración de nulidad.

En cuanto a la revisión de oficio de actos anulables, el artículo 154 de la LGT, claramente inspirado en el apartado 2 del artículo 110 de la LPA, establece lo siguiente:

“Serán revisables por resolución del Ministro de Hacienda y, en caso de delegación, del Director General del Ramo, en tanto no haya prescrito la

acción administrativa, los actos dictados en vía de gestión tributaria, cuando se encontraren en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Los que, previo expediente administrativo en que se haya dado audiencia al interesado, se estime que infringen manifiestamente la Ley; y
- b) Cuando se aporten nuevas pruebas que acrediten elementos del hecho imponible íntegramente ignorados por la Administración al dictar el acto objeto de revisión”.

No se requiere, por tanto, la intervención del Consejo de Estado en relación con estos expedientes de revisión que, por lo demás, no pueden ser iniciados a instancia del interesado, sino únicamente de oficio.

La entrada en vigor de la Ley 30/1992 no supuso ningún cambio para la revisión de oficio de los actos de naturaleza tributaria, que continuó rigiéndose por la Ley General Tributaria, de acuerdo con lo establecido en el apartado segundo de la disposición adicional quinta de la Ley 30/1992, disposición que, bajo la rúbrica “procedimientos administrativos en materia tributaria”, estableció lo siguiente:

“1. Los procedimientos administrativos en materia tributaria y, en particular, los procedimientos de gestión, liquidación, comprobación, investigación y recaudación de los diferentes tributos se regirán por su normativa específica y, subsidiariamente, por las disposiciones de esta Ley.

2. La revisión de actos en vía administrativa en materia tributaria se ajustará a lo dispuesto en los artículos 153 a 171 de la Ley General Tributaria y disposiciones dictadas en desarrollo y aplicación de la misma”.

Se subraya, de esta forma y en su aplicación al ámbito de que ahora se trata, el criterio sentado en los artículos 1.2 de la Ley General Presupuestaria y 9.2 de la Ley General Tributaria, de acuerdo con el cual “tendrán carácter supletorio (de las disposiciones tributarias) las disposiciones generales del Derecho administrativo y los preceptos del Derecho común”.

La Ley 4/1999 ha dado nueva redacción a esta disposición adicional quinta de la Ley 30/1992, introduciendo algunas modificaciones en su apartado primero, con el fin, según indica la exposición de motivos de la Ley, “de reforzar la especificidad de los procedimientos tributarios dentro de la necesaria armonía con los principios comunes al régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas”. Así, la nueva redacción de la citada disposición es la siguiente:

“Disposición adicional quinta. Procedimientos administrativos en materia tributaria.

1. Los procedimientos tributarios y la aplicación de los tributos se regirán por la Ley General Tributaria, por la normativa sobre derechos y garantías de los contribuyentes, por las Leyes propias de los tributos y las demás normas dictadas en su desarrollo y aplicación. En defecto de norma tributaria aplicable, regirán supletoriamente las disposiciones de la presente Ley.

En todo caso, en los procedimientos tributarios, los plazos máximos para dictar resoluciones, los efectos de su incumplimiento, así como, en su caso, los efectos de la falta de resolución serán los previstos en la normativa tributaria.

2. La revisión de actos en vía administrativa en materia tributaria se ajustará a lo dispuesto en los artículos 153 a 171 de la Ley General Tributaria y a las disposiciones dictadas en desarrollo y aplicación de la misma”.

3.2. Tradicional singularidad del ordenamiento tributario frente al ordenamiento administrativo general.

La disposición adicional quinta de la Ley 30/1992 -en cualquiera de sus redacciones- no hace sino sancionar legislativamente la sostenida singularidad del ordenamiento tributario, peculiar en sus características pero no totalmente aislado del ordenamiento administrativo general.

La legislación administrativa en el ámbito de la Hacienda Pública ha contado

históricamente con características propias, nacidas para responder a las peculiares exigencias del funcionamiento en esta área de actuación del Estado. Así, la tradicional acumulación de reclamaciones en el orden tributario, unida a la sensibilidad económica de esta materia, determinaron una evolución marcadamente diferente del régimen de anulación de los actos tributarios.

De ahí que, en línea con el precedente de la llamada Ley Camacho de 1881, subsista todavía en el ámbito tributario la posibilidad de que algunos órganos administrativos impugnen actos tributarios en vía económico-administrativa. En el ámbito administrativo general, la LPA ordenó las vías a través de las cuales la Administración podía obtener la anulación de sus actos declarativos de derechos: de una parte, el ejercicio de las potestades de revisión de oficio, para actos nulos de pleno derecho o para actos que infringiesen manifiestamente la Ley; y, de otra, el recurso contencioso-administrativo, previa declaración de lesividad del acto. En el área de la Hacienda pública, sin embargo, la figura de la Administración recurrente en vía administrativa frente a sus propios actos todavía se mantiene, en la medida en que el artículo 11 del texto articulado de la Ley de Procedimiento Económico-Administrativo y el artículo 166 de la Ley General Tributaria legitiman a determinados órganos de la Administración financiera para impugnar en vía económico-administrativa los actos de gestión tributaria (en concreto, “el Interventor General de la Administración del Estado o sus delegados, en las materias a que se extienda la función fiscalizadora que les confieren las disposiciones vigentes”, y “los Directores Generales del Ministerio de Hacienda, respecto de las materias cuya gestión les corresponde, mediante la interposición de los recursos de alzada ordinario o extraordinario”).

Esta especificidad de la materia tributaria también justificó, en su día, las peculiaridades del régimen de revisión de oficio de los actos de gestión tributaria establecido en la LGT permeable o, mejor, “aproximado” al régimen general de la LPA, primero, y de la Ley 30/1992, después, pero distinto de él. Así, de una interpretación literal del artículo 153 de la LGT debe concluirse que la revisión de

oficio de actos tributarios por causa de nulidad de pleno derecho procede en supuestos más limitados que la de los actos administrativos en general (pues no todas las causas de nulidad radical del artículo 62.1 de la Ley 30/1992 -y, antes, de la LPA de 1958- están acogidas en el artículo 153 de la LGT); y, además, esa declaración de nulidad no requiere el dictamen favorable del Consejo de Estado, bastando con su intervención, cualquiera que sea el sentido de la misma. En el caso de la revisión de oficio de actos anulables del artículo 154 de la LGT, hay que destacar que este procedimiento no está abierto a los interesados (a diferencia del establecido en la antigua redacción del artículo 103 de la Ley 30/1992), no requiere intervención alguna del Consejo de Estado y se extiende al supuesto de que se aporten nuevas pruebas que acrediten elementos del hecho imponible íntegramente ignorados por la Administración al dictar el acto objeto de revisión.

Ahora bien, en ningún momento esta especificidad del ordenamiento tributario ha determinado un cierre, ni tan siquiera un desentendimiento real, respecto del ámbito administrativo general, sino que, por el contrario, cabe hablar de una cierta ósmosis entre ambos sectores del ordenamiento.

La nueva redacción de la disposición adicional quinta de la Ley 30/1992, dada por la Ley 4/1999, perseguía el objetivo de que se lograra un adecuado respeto de los principios del ordenamiento tributario, dado que su tenor original había propiciado una interpretación expansiva del derecho supletorio. Por tanto, se trataba de preservar las especialidades propias del ámbito tributario, aunque esta circunstancia en ningún caso podía ir en contra de las indispensables garantías de los derechos e intereses de los ciudadanos, que no cabía desconocer o debilitar ni, mucho menos, por la propia legislación tributaria. Y, como se ha visto, esas especialidades no se constriñen a la potestad administrativa de revisar de oficio sus propios actos incurridos en manifiesta ilegalidad; tal potestad tiene sentido y perfiles propios -en sí misma y en el conjunto de remedios arbitrados para retirar los actos tributarios inválidos- distintos, en su concepción y en su despliegue, de los que corresponden, con carácter general, al régimen de los actos administrativos.

Con esta orientación, por tanto, se ha modulado la aplicación del sistema de revisión de oficio en el campo tributario respetando su singularidad, pero sin llegar al extremo de incomunicar el bloque normativo tributario ni vedar sus enlaces lógicos y sistemáticos con el resto del ordenamiento ni dificultar (respetando las particularidades que, a la par, sean estrictamente necesarias y estén justificadas) la armónica y razonable articulación de sus características y de los principios comunes al régimen jurídico y al procedimiento de las Administraciones Públicas. Ejemplo de la “permeabilidad” entre estos dos ámbitos es la aplicación que por el Consejo de Estado se ha venido haciendo de las causas de nulidad de pleno derecho al ámbito tributario, que no se han limitado con rigidez a las expresamente recogidas en el artículo 153 de la Ley General Tributaria. Así, en ciertas ocasiones, ya fuese por estar implicadas otras esferas del ordenamiento (dominio público costero, por ejemplo) con previsiones y rasgos propios de atención imprescindible, ya fuese por resultar afectados directamente algunos derechos tutelados por el amparo constitucional, se ha entendido que pueden entrar en juego, en el ámbito de la revisión de oficio, causas externas al artículo 153 citado pero a los que la Ley General Tributaria no puede sustraerse. Es paradigmática, a este respecto, la aplicación sin restricciones del párrafo a) del artículo 62.1 de la Ley 30/1992.

La cuestión radica en determinar, por tanto, si esta ósmosis entre la regulación del procedimiento administrativo común y la propia del ámbito tributario podría llevar a concluir que la supresión de la revisión de oficio en vía administrativa por causa de anulabilidad cualificada en el primero también implica idéntica supresión en el segundo o, cuando menos, demanda algún reajuste aunque sólo sea en fase de interpretación y aplicación del artículo 154 de la Ley General Tributaria.

3.3. Sobre la vigencia del artículo 154 de la Ley General Tributaria.

a) Un primer análisis, ceñido a la literalidad de los textos legales, lleva a la

conclusión de que el artículo 154 de la Ley General Tributaria no ha sido derogado expresamente por ninguna norma posterior y que, por tanto, debe entenderse vigente. Según el tenor del apartado segundo de la disposición adicional quinta de la Ley 30/1992:

“La revisión de actos en vía administrativa en materia tributaria se ajustará a lo dispuesto en los artículos 153 a 171 de la Ley General Tributaria y a las disposiciones dictadas en desarrollo y aplicación de la misma”.

A la vista de esta disposición, la revisión de oficio por infracción manifiesta de Ley en el ámbito tributario ha de entenderse vigente, no sólo en lo que se refiere a los procedimientos en tramitación, sino como sistema sustantivo de anulación de los actos tributarios, pues aunque el título de la disposición adicional quinta utiliza el término “procedimientos administrativos en materia tributaria”, parece claro que su apartado 2 se refiere al sistema de revisión de oficio considerado en su conjunto, como sistema, y no simplemente a los procedimientos en tramitación.

De otra parte y atendiendo al resto del articulado de las Leyes 30/1992 y 4/1999, ninguna disposición deroga expresamente el mecanismo de revisión previsto en el artículo 154 ni comporta, en buena técnica, su derogación tácita. Lejos de ello, la Ley 4/1999 optó por modificar el apartado 1 de la disposición adicional quinta de la Ley 30/1992, conservando en sus mismos términos el apartado 2 con la finalidad y con el fundamento lógico -superpuesto a la valoración de su literalidad según indica la propia exposición de motivos de la Ley- de “reforzar la especificidad de los procedimientos tributarios dentro de la necesaria armonía con los principios comunes al régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas”.

b) Más allá de los argumentos expuestos, el mantenimiento de la vía del artículo 154 de la LGT encuentra un apoyo y acredita su razón de ser en la singularidad de los procedimientos tributarios como reflejo de la naturaleza propia de la relación jurídico-tributaria y manifestación de los principios que rigen su

ordenación normativa, siempre que -como se ha dicho antes- no comporten su desconexión con el resto del ordenamiento.

No debe confundirse, en cualquier caso, la necesaria permeabilidad del Derecho tributario a los principios generales del Derecho administrativo y el encuadramiento de aquél dentro del marco más general de éste, con la cabal uniformidad de su disciplina y la cancelación de las peculiaridades -constantes en la evolución de nuestro ordenamiento- de los procedimientos tributarios.

Sin duda la mencionada permeabilidad debe utilizarse como instrumento para reforzar las garantías de los ciudadanos (en particular, de los contribuyentes) frente a la actuación de los poderes públicos pero, fuera de ese objetivo, carece de fundamento sólido cancelar especialidades como las que han sido subrayadas (así la legitimación de ciertos órganos y autoridades administrativas para impugnar actos tributarios en vía económico-administrativa o la subsistencia de la revisión de oficio de actos anulables -que, por otra parte, no tiene ni ha tenido nunca el alcance de la prevista en la legislación general-) o como alguna otra cual es, según se verá seguidamente, la inaplicabilidad de la revocación del artículo 105 de la Ley 30/1992 en el ámbito tributario.

La Ley General Tributaria, que dedica todo un capítulo a la “revisión de actos en materia tributaria” (en sentido amplio), no contempla en ninguno de sus preceptos la posibilidad de revocación de los actos tributarios de gravamen, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito administrativo general, donde la Ley 30/1992, tras regular la revisión de oficio y la declaración de lesividad de los actos meramente anulables, establece, en su artículo 105.1, lo siguiente:

“Las Administraciones públicas podrán revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, siempre que tal revocación no constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico”.

No se trata, por tanto, de una revocación por meros motivos de oportunidad, pues la decisión revocatoria deberá siempre dictarse respetando el ordenamiento jurídico, pero es indudable que el procedimiento de revocación presenta, en general, menos garantías para los interesados que una revisión *ex* artículo 153 o 154 de la LGT.

Al ser los actos tributarios, en su gran mayoría, actos de gravamen para los particulares, se hace preciso revestir los procedimientos para su anulación con las máximas garantías pues, aunque no se viera limitado derecho alguno de los contribuyentes con la anulación de tales actos, sí podría resultar claramente afectado el interés público en ellos presente si se articulase un procedimiento de revocación que permitiese, por ejemplo, dejar sin efecto o reducir sustancialmente el importe de una liquidación tributaria sin la concurrencia de una de las causas tasadas legalmente para ello y tipificados en los artículos 153 y 154 de la Ley General Tributaria.

Estas circunstancias justifican el mantenimiento en el ámbito tributario de un procedimiento de revisión de oficio por causa de anulabilidad, que permita dejar sin efecto los actos dictados en vía de gestión tributaria que infrinjan manifiestamente la Ley.

Y, por tanto, tampoco desde esta segunda perspectiva -que pudiera denominarse sustantiva- procede excluir el mencionado procedimiento de revisión, de manera que en este punto no resulta procedente hacer extensivo al ámbito tributario el sistema de revisión propio del procedimiento administrativo común (inexistencia de revisión de oficio en vía administrativa por causa de anulabilidad cualificada). Y ello es así tanto por razones de interés público -fundamentalmente, la necesidad de garantizar que todos los ciudadanos, en condiciones de igualdad y proporcionalidad, contribuyen al sostenimiento de los gastos públicos-, como por razones de defensa de los derechos de los contribuyentes, en tanto ha de existir,

junto a la vía ordinaria de recurso, un mecanismo menos estricto que la revisión de oficio por nulidad de pleno derecho que permita dejar sin efecto los actos tributarios que infrinjan manifiestamente la Ley.

En definitiva, no sólo la literalidad de la Ley, sino también el propio significado y naturaleza del sistema de revisión de oficio en el ámbito tributario llevan a la conclusión de que debe entenderse subsistente la revisión de oficio por anulabilidad en los términos previstos en el artículo 154 de la Ley General Tributaria.

c) No debe silenciarse, finalmente, que en el ámbito tributario ni antes ni ahora es posible la revisión de oficio -salvo por vicios de nulidad de pleno derecho- cuando media resolución de los órganos a los que compete resolver las reclamaciones económico-administrativas. Así resulta del Reglamento de procedimiento en las reclamaciones económico administrativas aprobado por el Real Decreto 391/1996, de 1 de marzo; su artículo 55 dice que:

“Fuera de los casos de nulidad de pleno derecho y recurso extraordinario de revisión, las resoluciones firmes de los órganos económico-administrativos no podrán ser revocadas ni modificadas en vía administrativa, de oficio ni a instancia de parte, cualquiera que sea la causa que para ello se alegue”.

Este rasgo singular no hace sino subrayar la pertinencia de mantener un régimen propio que ni bajo la vigencia de las Leyes de 1958 y de 1992 (en su versión originaria) se correspondía con el establecido en dichas Leyes ni tiene por qué, en consecuencia, corresponderse -aunque en uno y otro momento los motivos parezcan de signo contrario- con el sistema que rige, con carácter general, bajo la vigencia hoy de la Ley 4/1999 (que introduce una versión distinta en la Ley de 1992).

VI. CONTRATACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

1. Desistimiento en el ámbito de la contratación administrativa. Especial referencia al “desistimiento precontractual”.

El desistimiento en el ámbito de la contratación administrativa suscita diversas cuestiones, planteadas algunas de ellas frontalmente en expedientes dictaminados por el Consejo de Estado durante el año 2000. Dadas la pluralidad e importancia de tales cuestiones, se estima conveniente formular ahora determinadas consideraciones, con la finalidad de que sirvan de orientación a los órganos encargados de instruir este tipo de expedientes.

Para ello procede comenzar resaltando los dos aspectos siguientes:

- ◆ El desistimiento de la Administración no es, obviamente, algo en sí mismo deseable. Constituye un remedio ante una situación que en la medida de lo posible deberá evitarse que se produzca.

Ya se trate de un desistimiento de la Administración producido antes de la adjudicación del contrato, ya opere una vez perfeccionado éste, la realidad es que la Administración sólo podrá desistir del contrato cuando razones de interés público así lo aconsejen. La rigurosa elaboración de los informes y estudios previos a la convocatoria misma del correspondiente procedimiento selectivo debe evitar, en la mayoría de los casos y salvo que obedezca a circunstancias sobrevenidas, que se produzca el desistimiento de la Administración, no ya sólo durante la tramitación de dicho procedimiento, sino también en trance de ejecutarse el contrato ya adjudicado.

El desistimiento de la Administración no se configura de esta manera como una opción de libre utilización por la misma, sino como una solución a la que únicamente podrá acudir cuando la prosecución de las actuaciones o de la ejecución del contrato perjudique el interés público o sea incompatible con él.

◆ Por otro lado, tampoco puede perderse de vista que el desistimiento adopta distintas formas o manifestaciones. Así, el desistimiento puede partir de la Administración o del licitador, y puede producirse –con las matizaciones que más adelante se exponen– antes de la adjudicación del contrato o con posterioridad. El alcance y efectos de cada de una de estas manifestaciones varía y lo hace sustancialmente.

1.1. Desistimiento “precontractual”.

Aunque no es habitual, el Consejo de Estado, durante su labor consultiva correspondiente al año 2000, ha tenido ocasión de informar algún expediente de “desistimiento precontractual”, a cuya vista se realizan seguidamente algunas observaciones dirigidas a que tanto el licitador como la Administración convocante tengan un mejor conocimiento de su sentido, alcance y consecuencias.

En efecto, considerado el “desistimiento precontractual” como aquel que se produce antes de la perfección del contrato (es decir, antes de la adjudicación del contrato administrativo), puede manifestarse de dos maneras: por voluntad del licitador o por disponerlo así la Administración que convocó el procedimiento selectivo finalmente inacabado.

a) Desistimiento precontractual del licitador.

En cuanto al primer supuesto (por voluntad del licitador), la regulación vigente no impide que, efectivamente, el licitador, antes de culminarse el

procedimiento de adjudicación, retire su proposición y, en consecuencia, quede fuera del proceso selectivo.

El artículo 35.2 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, dispone que la garantía provisional será “incautada a las empresas que retiren injustificadamente su proposición antes de la adjudicación”. De esta previsión legal se infiere la posibilidad de que el licitador retire su oferta, ello sin perjuicio de las consecuencias económicas que tal decisión pueda depararle.

Por tanto, a partir del instante en el que el licitador presente su escrito desistiendo de participar en el procedimiento selectivo, la Administración deberá efectivamente apartarlo, sin perjuicio de que se incoe el oportuno expediente dirigido a discernir si el licitador retiró o no injustificadamente su proposición antes de la adjudicación. En el seno de dicho expediente y previamente a resolver lo que proceda, deberá otorgársele trámite de audiencia, salvo que ya hubiera alegado sobre las razones de su retirada.

◆ El hecho de que sea viable la retirada por el licitador de su proposición no está reñido con el hecho de que esta decisión pueda provocar determinados efectos económicos onerosos para él.

Frente a la ausencia de una regulación específica sobre el particular en la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas, la Ley 53/1999, de modificación de la Ley 13/1995, introdujo la transcrita previsión, que actualmente se recoge en el vigente texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 (art. 35.2).

Si la Administración, tras la tramitación del aludido expediente, hubiera considerado injustificada la retirada de la proposición por parte del licitador

(decisión que, en cualquier caso, será recurrible), “deberá” (no simplemente “podrá”) incautarle la garantía provisional. Dos precisiones conviene hacer:

- En primer lugar, la referida incautación adquiere sentido si se tiene en cuenta que uno de los objetivos de la legislación de contratos, al exigir la garantía consiste en asegurar la seriedad de las ofertas y, obviamente, el interés real de los licitadores en salir adjudicatarios, para realizar posteriormente y en forma la correspondiente prestación. La amenaza de incautación de la garantía (en caso de retirada injustificada de la proposición) consigue así un efecto disuasorio útil.

- En segundo término, para que proceda la incautación, la Administración no habrá de demostrar la concurrencia de daños al interés público, toda vez que aquélla opera en este aspecto como una indemnización legalmente objetivada (o como una especie de arras penitenciales que respaldan la seriedad de la oferta).

Y, aunque concurrieran (demostrados) daños y perjuicios al interés público que excedieran del importe de la garantía provisional incautada, la Administración no podrá, sin embargo, exigir el exceso, toda vez que el artículo 35.2 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 no contiene una remisión similar a la prevista en el apartado 4 del mismo precepto legal para los casos de incautación de la garantía provisional como consecuencia de la no formalización del contrato.

En otras palabras, y dejando a un lado las dificultades probatorias de los eventuales daños y perjuicios que hubieran podido irrogarse al interés público como consecuencia de la retirada de la proposición por parte del licitador, lo cierto es que, en la regulación actual, no se prevé expresamente para estos casos la acumulación a la incautación de la garantía provisional de la indemnización de daños y perjuicios en lo que exceda de aquélla, pues el artículo 35.2 citado parece haber querido cerrar la cuestión en estos casos limitándose a disponer la

incautación de la garantía provisional (sin ningún otro efecto gravoso para el licitador).

b) Desistimiento precontractual de la Administración.

Ninguna regulación específica se contiene en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas sobre el desistimiento precontractual llevado a cabo por la Administración. Pero es indudable que, tanto con la regulación anterior como a la luz de la vigente, la Administración puede efectivamente desistir del procedimiento selectivo y, en consecuencia, no llegar al perfeccionamiento del contrato a pesar de existir licitadores, cualquiera que sea la forma de adjudicación prevista al efecto.

Como ha señalado este Consejo de Estado en su dictamen 2.667/2000, de 21 de septiembre de 2000, el desistimiento precontractual por parte de la Administración convocante constituye una posibilidad admisible en Derecho, sin perjuicio de las repercusiones indemnizatorias que deriven de la decisión de desistir. Si la legislación de contratos prevé expresamente la eventualidad de que la Administración desista del contrato ya perfeccionado, con mayor razón hay que admitir la posibilidad de que tal desistimiento se produzca antes del acto de adjudicación, es decir, antes de que el contrato se perfeccione, siempre que razones de interés público así lo aconsejen.

Ello no obsta para que, como se ha destacado, tal decisión (desistimiento precontractual) pueda llevar consigo el derecho por parte del licitador a ser indemnizado. Se trataría de un supuesto que podría subsumirse bajo el manto -en sus términos más genéricos- de la denominada *culpa in contrahendo*.

Obviamente, la carga de la prueba de los daños y perjuicios sufridos corresponderá al licitador o licitadores que pretendieran ser indemnizados. La lesión indemnizable deberá referirse al daño emergente efectivamente sufrido. En

cuanto al lucro cesante, en principio sería improcedente su reconocimiento en el caso del procedimiento negociado y del concurso. En el primero, por su propia peculiar naturaleza y, en el caso de concurso, porque, aun en el supuesto de que existiera una sola empresa licitadora, sería posible jurídicamente que fuera declarado desierto (art. 88 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000), supuesto en el que no se le habría adjudicado el contrato al licitador que pretende ser indemnizado. Mayores dificultades podrían surgir (en relación con el lucro cesante) en alguna hipótesis de subasta.

Pues bien, todo ello lleva al Consejo de Estado a encarecer la necesidad de que los proyectos se elaboren adecuadamente, con los estudios previos indispensables que garanticen tanto su corrección técnica como su procedencia en función de las necesidades reales de la Administración (y, por tanto, del interés público). Debe destacarse en este aspecto con particular intensidad la importancia del replanteo previo, que en ningún caso puede desvirtuarse transformándolo en un mero trámite puramente burocrático o administrativo sin efectos jurídicos materiales.

La realización de los estudios previos a la redacción misma (o encargo) del proyecto y el relativamente corto lapso de tiempo que debe mediar entre su aprobación y la tramitación del correspondiente procedimiento selectivo deben llevar a que el desistimiento precontractual, en la práctica, sólo opere en casos en los que hubieran sobrevenido circunstancias nuevas que, como tales, no hubieran podido razonablemente preverse con anterioridad.

La experiencia demuestra, sin embargo, que no siempre es así, por lo que el Consejo de Estado reitera la necesidad de operar con rigor en las actuaciones y trámites previos al procedimiento selectivo, para evitar, en todo caso, los perjuicios económicos consecuentes a las pretensiones indemnizatorias deducidas por los licitadores afectados, pero también los perjuicios de distinta índole asociados al efecto erosivo del interés público.

1.2. Desistimiento contractual.

a) Inviabilidad del desistimiento contractual del contratista.

Si, como se ha expuesto ya, el desistimiento antes de la adjudicación del contrato puede tener su origen en una decisión de la Administración o del propio licitador (con las consecuencias perniciosas que, en su caso, se le puedan seguir), la situación no es la misma tras la adjudicación del contrato, es decir, una vez perfeccionado éste.

En efecto, una vez que el licitador se ha convertido en contratista en virtud de la adjudicación del contrato no podrá ya desistir legítimamente de su ejecución, desligándose del vínculo contractual. La legislación de contratos no contiene una previsión similar a la del artículo 35.2 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000 para el caso de la retirada por el licitador de su proposición antes de la adjudicación. Tampoco entre las causas de resolución del contrato se alude a que el contratista pueda desistir, ligándose en todos los casos el desistimiento como causa de resolución a que estuviera “acordado por la Administración”. Así se expresan, por ejemplo, los artículos 149.c (contrato de obra), 192.b (contrato de suministro) y 214.b (contratos de consultoría y asistencia y de servicios).

Ello se traduce en que el eventual desistimiento por parte del contratista (oportunamente comunicado a la Administración contratante) carecerá de efectos jurídicos, al menos como vía para que aquél quede desligado, sin más, del vínculo contractual. Si el contratista manifestara su voluntad de desistir, la Administración contratante deberá seguir considerándolo, a todos los efectos, como parte en el contrato, con los derechos y obligaciones inherentes.

Si la aludida manifestación (desistimiento) fuera acompañada de una paralización material de las obras o de la prestación a la que se hubiera comprometido el contratista (según el tipo de contrato) y, en definitiva, de una efectiva dejación de sus obligaciones contractuales, la Administración podrá actuar en consecuencia, acordando incluso la resolución del contrato por culpa del contratista con los efectos previstos en el artículo 113.4 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, es decir, con la incautación de la garantía definitiva y la indemnización a la Administración de los daños y perjuicios ocasionados en lo que exceda del importe de la garantía incautada.

b) Desistimiento contractual de la Administración.

Sí cabe, en cambio, el desistimiento contractual por parte de la Administración. En realidad no constituye ésta una novedad propia o peculiar de la legislación de contratos administrativos, toda vez que en el ámbito de la contratación privada el artículo 1594 del Código Civil dispone que el dueño puede desistir, por su sola voluntad, de la construcción de la obra aunque se haya empezado, indemnizando al contratista de todos sus gastos y trabajo y de la utilidad que pudiera obtener de ella.

Dos son fundamentalmente las notas que distinguen el desistimiento de la Administración en la contratación administrativa. A saber:

- ◆ En primer lugar, frente a lo que acontece en la regulación contenida en el citado artículo 1594 del Código Civil, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas determina y prácticamente cuantifica la indemnización que corresponde abonar al contratista que se ve involuntariamente desligado del vínculo contractual como consecuencia del desistimiento de la Administración contratante.

El 6% del precio de las obras dejadas de realizar en concepto de beneficio industrial en el contrato de obra (art. 151.4), el 6% del precio de las entregas dejadas de realizar en el contrato de suministro (art. 193.3) o el 10% del precio de los estudios, informes, proyectos o trabajos pendientes de realizar en los contratos de consultoría y asistencia y en los de servicios (art. 215.3) constituyen los importes que la Ley directamente reconoce al contratista en estos casos. Este reconocimiento implica las dos consecuencias siguientes: 1º) el contratista no tendrá que desplegar actividad probatoria alguna dirigida a demostrar los daños y perjuicios que efectivamente le hubiera podido irrogar el desistimiento de la Administración y, por ende, la no conclusión de la ejecución del contrato; 2º) pero, por otro lado, el contratista no podrá reclamar -por la extinción del vínculo contractual derivado del desistimiento de la Administración- importe adicional alguno, aunque efectivamente acreditara daños y perjuicios en cuantía superior al referido importe del 6% o el 10% según el tipo de contrato.

◆ La segunda nota distintiva consiste en que, como es común a toda la contratación administrativa, la autonomía de la voluntad de la Administración se ve sensiblemente reducida.

En efecto, frente a lo que acontece en la contratación entre particulares, en la que rige plenamente la autonomía de la voluntad, de manera que, por lo que ahora interesa, el “dueño” de la obra desiste de la misma por libre decisión sin necesidad de justificarla, en la contratación pública la Administración no puede desistir sin más del contrato, sino que su decisión debe estar fundada en razones de interés público que la impongan o aconsejen razonablemente; la justificación habrá de constar en el expediente administrativo y de ella deberá tener oportuno conocimiento el contratista, a los efectos pertinentes (incluida la posibilidad de alegar contra la decisión de desistir y de impugnar la realidad misma de sus fundamentos en relación con las exigencias del interés público).

2. Incautación de la garantía definitiva en caso de incumplimiento culpable del contratista.

2.1. Dispone el artículo 113.4 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, que cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

Esta previsión legal, recogida ya en su literalidad en el artículo 114.4 de la Ley 13/1995, quiso poner fin a la intensa polémica suscitada durante la vigencia de la Ley de Contratos de 1965 acerca de la compatibilidad o no (y su alcance) entre la incautación de la garantía (entonces denominada impropia como “fianza”) y la indemnización de daños y perjuicios, en supuestos de resolución del contrato por culpa del contratista.

Sin embargo, se observa que todavía se suscitan dudas, en el seno de algunos expedientes, acerca de la citada cuestión y, en definitiva, sobre la procedencia o no de exigir -con independencia de la incautación de la garantía- la correspondiente indemnización del contratista por los daños y perjuicios que su incumplimiento culpable hubiera podido irrogar a la Administración. Por ello, se estima oportuno recordar cuál era la situación antes de la Ley 13/1995 y qué es precisamente lo que el artículo 114.4 de ésta (actual artículo 113.4 del texto aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000) quiso atajar.

En efecto, durante la vigencia de la Ley de Contratos de 1965 se produjo una intensa polémica doctrinal sobre la interpretación del artículo 53, párrafo 1º, de la citada Ley. Disponía este precepto que, “cuando el contrato se resuelva por culpa del contratista, le será incautada la fianza y deberá, además, indemnizar a la

Administración los daños y perjuicios”. Las posiciones que entonces se sustentaron sobre el particular fueron sustancialmente las siguientes:

- ◆ La que consideraba la procedencia de acumular, sin limitación, la incautación de la garantía y la indemnización de daños y perjuicios. Se consideraba la incautación como una consecuencia automática derivada de la resolución del contrato por culpa del contratista (a modo de cláusula penal o como pérdida-sanción), pero, a la vez, la Administración tenía derecho a ser resarcida por el total de los daños y perjuicios que le hubiera producido dicho incumplimiento, sin descontar, por tanto, el importe de la garantía ya incautada.

- ◆ Se sostuvo también que la incautación de la garantía debía considerarse como un mecanismo dirigido a asegurar el cobro por parte de la Administración de los perjuicios reales que le hubieran sido irrogados, de forma que procedía devolver el exceso cuando el importe de la garantía fuera superior a los perjuicios reales.

- ◆ Finalmente, otro sector opinaba –y es el que finalmente se ha reflejado primero en la Ley 13/1995 y después en el vigente texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000- que la indemnización de daños y perjuicios únicamente procedía por el exceso del importe de la garantía incautada.

Así se recoge actualmente, en efecto, en el artículo 113.4 del vigente texto refundido, cuyo objetivo, como se ha destacado, ha sido disipar cualquier duda al respecto. A la luz del citado precepto, el esquema, en caso de resolución del contrato por culpa del contratista, queda de la siguiente manera:

- a) Procederá en todo caso la incautación de la garantía definitiva, cualquiera que haya sido el importe de los daños y perjuicios irrogados a la Administración. Dicha incautación procede por tanto también en aquellos casos -

bastante habituales- en los que la Administración contratante no despliega actividad probatoria alguna dirigida a demostrar la efectiva producción de daños y perjuicios. La incautación de la garantía opera de esta manera como un mínimo (subsistencia de su función como cláusula penal), quedando su importe en favor de la Administración.

b) A su vez, es posible que la resolución culpable del contrato le haya producido daños y perjuicios a la Administración contratante, en cuyo caso podrá reclamarlos del contratista con el alcance siguiente:

- Si el importe de los daños y perjuicios fuera inferior o igual al de la garantía incautada, no procederá reclamar cantidad alguna del contratista por tal concepto.

- Si fueran superiores los daños y perjuicios al importe de la garantía incautada, la Administración podrá reclamar del contratista, a través de la vía procedente, únicamente la diferencia entre el importe de los daños y perjuicios derivados para la Administración del incumplimiento culpable del contrato por el contratista y el importe de la garantía incautada.

2.2. Por otro lado, debe aclararse también que la incautación de la garantía definitiva no procede en cualquier caso de extinción anticipada del contrato administrativo. Para que proceda dicha incautación ni basta el incumplimiento del contratista ni tampoco que se acuerde la resolución del contrato, sino que será indispensable que se den ambas circunstancias conjuntamente (resolución del contrato por incumplimiento culpable del contratista).

Así se desprende, no sólo del artículo 113.4 del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, sino también del artículo 43 del mismo texto legal, referido a la afección de las garantías definitivas. En este último precepto únicamente se dispone la incautación en los casos de resolución del

contrato “de acuerdo con lo establecido en el mismo o con carácter general en esta Ley”, remisión que hay que conectar con el citado artículo 113.4. De hecho, el propio artículo 43 prevé incumplimientos del contratista que pueden no llevar a la resolución del contrato y que, por lo mismo, no permiten la incautación de la garantía (sin perjuicio de la afección a la que ésta queda sometida, en los términos y con el alcance previstos en el mencionado precepto legal).

De igual forma, conviene resaltar también que la incautación lo es de la garantía definitiva y como tal debe considerarse, no sólo la ordinaria del 4% del importe de adjudicación, sino también las complementarias que en su caso se hubieran exigido en virtud de lo dispuesto en los apartados 4 y 5 del artículo 36 de la Ley (texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000). En el primero de los citados apartados expresamente se señala que la garantía complementaria de hasta un 6% que puede añadirse a la ordinaria del 4% “tendrá la consideración de garantía definitiva”, consideración que también merece – aunque no se diga expresamente- la garantía complementaria prevista en el apartado 5 del mismo artículo.

Si tanto la garantía ordinaria como las complementarias tienen la condición de “garantía definitiva”, la conclusión lógica es que, ante la resolución culpable del contrato, deberá incautarse la garantía definitiva completa, integrada a estos efectos por la ordinaria y las complementarias que en su caso se hubieran exigido.

Si se hubiera constituido una garantía especial al amparo del artículo 36.4 (del 20% del importe de la adjudicación), ésta sustituirá a la garantía ordinaria del 4%, a la complementaria prevista en el artículo 36.3 (de hasta un 6%) y obviamente también a la complementaria especial de hasta un 16% recogida en el apartado 5 del mismo precepto legal, toda vez que el artículo 36.6 establece ahora -solventando las dudas inicialmente suscitadas sobre el particular- que en ningún caso las garantías aplicadas conforme a lo dispuesto en el artículo 36 podrán superar por acumulación el porcentaje del 20% fijado precisamente para la

garantía especial. El incumplimiento culpable del contratista llevará en estos casos a la incautación de ésta, que es la única existente (al sustituir, como se ha dicho, a las demás).

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	2
COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO.....	3
SECCIONES.....	7
PRIMERA PARTE: EXPOSICIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL CONSEJO DE ESTADO DURANTE EL AÑO 2000.	
I. Labor consultiva	
1. Número de consultas.....	12
2. Clasificación de los expedientes.....	13
3. Decisiones recaídas en asuntos dictaminados.....	20
4. Reuniones.....	21
5. Ponencias especiales.....	22
6. Votos particulares.....	22
II. Personal	
1. Consejeros Natos.....	29
2. Consejeros Electivos.....	51
3. Letrados.....	55
4. Personal administrativo.....	56
5. Personal laboral.....	57
6. Personal interino.....	57

III. Servicios

1. Archivo y Biblioteca	58
2. Informática.....	61
3. Conservación, Mantenimiento y Suministros	66

IV. Varios

1. Actividades externas del Presidente.....	69
2. Visita del Príncipe de Asturias	72
3. Relaciones institucionales.....	74
4. Honores y distinciones.....	76
5. Tribunal de conflictos	78

SEGUNDA PARTE: OBSERVACIONES Y SUGERENCIAS

I. Cooperación Jurídica Internacional Penal.

1. Cooperación reforzada en el ámbito del Tercer Pilar del Tratado de la Unión Europea, con especial atención a los Convenios en materia de extradición.....	80
2. Extradición y entrega.....	88

II. Usucapión de Títulos Nobiliarios..... 98

III. Autonomía Local.

1. Planteamiento de conflictos en defensa de la autonomía local. 112
2. Cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 75 bis y 75 ter de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. 115
3. Dictamen del Consejo de Estado o del Organo consultivo de la correspondiente Comunidad Autónoma. 130

IV. Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

1. Reclamación de daños y perjuicios fundada en el incumplimiento del Derecho comunitario. 134
2. Consideración de una Administración Pública como “particular” en el supuesto de responsabilidad de otra Administración Pública. 136
3. Reclamaciones de daños y perjuicios formuladas por funcionarios públicos. 141
4. Responsabilidad administrativa consecuente al ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito de la Guardia Civil. 152
5. Resarcimiento de los gastos generados por los avales prestados para obtener la suspensión de actos administrativos posteriormente anulados. 161
6. Actualización de valores en las indemnizaciones de daños y perjuicios por responsabilidad extracontractual de la Administración. 169

V. Revisión de oficio de actos administrativos.

1. Revisión de oficio y otros cauces para el cumplimiento en España de Decisiones comunitarias sobre ayudas de Estado incompatibles con el mercado común..... 174
2. Revisión de oficio de actos presuntos..... 180
3. Revisión de oficio de actos en materia tributaria. 186

VI. Contratación de las Administraciones Públicas.

1. Desistimiento en el ámbito de la contratación administrativa. Especial referencia al “desistimiento precontractual”..... 202
2. Incautación de la garantía definitiva en caso de incumplimiento culpable del contratista..... 211